

BIENESTAR SOCIAL.
12. CARACTERIZACIÓN GENERAL

12.1. Planteamientos generales

El debate sobre el llamado Estado del bienestar (y en definitiva sobre el bienestar social real) se mantiene con plena actualidad a causa, principalmente, de tres conjuntos de hechos prioritarios. En primer lugar porque no se puede considerar que en ningún país se hayan alcanzado, y mucho menos generalizado, situaciones de pleno desarrollo social; las aspiraciones sociales son evolutivas –en función de otros parámetros de la realidad– y necesariamente crecientes, aunque su aumento no tenga que referirse obligatoriamente a aspectos cuantitativos. Por otra parte, el debilitamiento –prácticamente a escala global– de las políticas que contrapesaban las ambiciones de ganancias privadas ha fortalecido los planteamientos socialmente menos progresistas en todo el mundo; las ideologías conservadoras han tendido de forma constante a reducir las ventajas sociales conseguidas en periodos de mayor contrapeso o equilibrio entre el capital y los movimientos sociales. Finalmente –resulta imprescindible reconocerlo si se desea superar la paradójica situación presente– las ideologías favorables al conjunto más amplio de las demandas sociales no han logrado formular un nuevo planteamiento político suficientemente claro y compartido, ni una orientación económica general que produzca la imprescindible coherencia entre aspiraciones sociales y dinamismo económico. Previsiblemente se trata de un debate que no admite cierre y que, casi por definición, nutrirá de forma permanente toda situación política democrática.

Por todas y cada una de las anteriores razones es importante conseguir una expresión clara del bienestar social y su medida con el mayor rigor o, al menos, con un grado suficiente de acuerdo técnico, científico y político. El tratamiento de aspectos complejos de la realidad exige convencionalismos compartidos que llegan a ser determinantes para la convivencia cotidiana; tal es el caso de la medida del Índice de Precios del Consumo (IPC) o la tasa de desempleo, primera noticia en todos los medios de comunicación cada vez que estos indicadores son actualizados y parámetros básicos de la concertación social y política. El pacto social que estabiliza el

sistema democrático está basado en el rigor y veracidad de una información cuantificada de la que es responsable principalmente el aparato administrativo del Estado.

En España la comprensión y medición espacial de los hechos sociales ha mejorado significativamente desde 1978. La constitución de organismos estadísticos autonómicos y municipales ha enriquecido las aportaciones –principalmente en aquellos aspectos no censales– que anteriormente eran objeto únicamente de encuestas periódicas sin representatividad en escalas o niveles espaciales básicos. También por la disponibilidad de información digitalizada; estas técnicas han facilitado la obtención, almacenamiento, seguimiento y tratamiento estadístico georreferenciado de hechos antes desconocidos o con muy alto costo de obtención. Igualmente ha contribuido a ello el desarrollo de numerosos e importantes centros de investigación social públicos y privados que editan periódicamente interesantes informes analíticos e interpretativos sobre la evolución social, y la dedicación de numerosos científicos (sociólogos, economistas, antropólogos, geógrafos... Navarro, Pérez Yruela, entre otros). Finalmente, la obligada inserción de las estadísticas españolas en las europeas (Eurostat) ha inducido una mayor fijez y continuidad de las variables sociales consideradas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004).

En el momento actual, los estudios más avanzados sobre bienestar (Navarro, 2003) analizan fenómenos sociales básicos y otros de más reciente incorporación pero también de gran interés, incluyen el conocimiento de aspectos cualitativos y se apoyan en métodos rigurosos y certeros. Existen referencias estadísticas conceptualmente muy detalladas sobre las características de la población y de las familias; sobre las condiciones sanitarias y de mortalidad; sobre la educación en distintos niveles del sistema formativo, con consideraciones cualitativas de su funcionamiento; sobre los servicios de ayuda a las personas mayores, enfermas o con dificultades diversas; sobre las mujeres, su dedicación y los conflictos de convivencia; entre otros muchos aspectos sociales.

Sin embargo, el conocimiento de estos hechos en relación con su localización queda en España frecuentemente reducido a escalas o niveles espaciales muy amplios, comunidades autónomas y provincias, principalmente. Como el propósito principal de este *Informe* es hacer una lectura detallada del territorio, el estudio del bienestar social en Andalucía debe atenderse a aquellas fuentes que permiten mayor precisión en la localización de los hechos y, siempre que sea posible, al nivel básico de desglose territorial que es el hecho municipal.

Las fuentes consultadas presentan un grado aceptable de fiabilidad, aunque no están exentas de problemas e insuficiencias, tanto generales como específicas del periodo que se analiza, a causa de diferentes incidencias que en el mismo se han producido. Para los cinco parámetros generales incluidos en esta caracterización del bienestar (renta, salud, vivienda, educación y consumo eléctrico), las aportaciones informativas tienen distinto origen: principalmente el *Sistema de Información Municipal de Andalucía* (SIMA), el *Censo de Población y Viviendas* (INE), Consejería de Salud, las referencias de la Consejería de Obras Públicas y Transportes relativas al estado de las vías de comunicación y el sistema de información de Sevillana-ENDESA. Estas fuentes informativas ya fueron utilizadas en el primer *IDTA*; con su consulta se ha buscado una continuidad de los planteamientos, que, en general, es aceptable. Sin embargo deben señalarse dos circunstancias negativas al respecto. En primer lugar, el cambio de criterios habido en los Censos de Viviendas respecto a la forma de considerar las dotaciones de las viviendas y la contabilización de las viviendas secundarias; por otra parte, la fusión entre la compañía Sevillana de Electricidad y ENDESA ha comportado cambios respecto al sistema de información de Sevillana que ha supuesto la anulación de la información relativa a 1997 y 1998 y la disminución del valor de las referencias de 1999 y 2000. Pese a todo estimamos que los análisis sincrónicos tienen validez en los años finalmente seleccionados y que los diacrónicos, aunque disminuidos en su temporalidad, también son posibles y revelan evoluciones de gran interés.

12.2. La distribución de la renta en Andalucía

Como es bien conocido Andalucía es “Región objetivo nº 1” según la clasificación de la Unión Europea. Es decir, sus habitantes tienen una renta media inferior al 75% de la media comunitaria. Esta circunstancia la coloca habitualmente en los últimos puestos de la clasificación entre las comunidades autónomas. También son conocidas las significativas diferencias existentes en Andalucía entre renta bruta y renta disponible explicadas por las aportaciones exteriores, bien con origen en el Estado (Fondo de Compensación Interterritorial) o en la

Unión Europea (Fondo de Desarrollo Regional y Fondos de Cohesión principalmente).

Nuestro propósito no es detallar estas cuestiones –en parte ya abordadas en el capítulo primero–, que pueden quedar sintéticamente reflejadas en la tabla 12.1 y en la figura de idéntica numeración.

El objetivo principal de este apartado es caracterizar las diferencias existentes en el territorio andaluz si se toma en consideración la renta. La disponibilidad de información al

respecto es deficiente. Se han utilizado con frecuencia los datos proporcionados por la publicación *Renta Nacional de España* del Banco de Bilbao-Vizcaya, publicación inexistente en la actualidad, y los del Anuario de la Caixa; algunos de ellos reelaborados por otras entidades y organismos (Banco Bilbao Vizcaya, 1999; Toscano, Dir., 2003; Grupo Parlamentario IULV-CA, s.f.). En el primer *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* se abordó con detenimiento la dificultad de detallar espacialmente esta variable y no

Cuadro 12.1. Producto Interior Bruto y renta familiar bruta disponible en las comunidades autónomas españolas.

COMUNIDADES	PRODUCTO INTERIOR BRUTO AL COSTE DE LOS FACTORES (puestos de trabajo)				RENTA FAMILIAR BRUTA DISPONIBLE			
	Millones de pesetas constantes de 1986				Millones de pesetas constantes de 1986			
	1955	1975	1985	1998	1967	1975	1985	1998
ANDALUCÍA	1.282.232	3.299.109	3.840.010	6.254.966	1.920.609	3.302.659	3.472.159	5.481.614
ARAGÓN	335.308	864.977	1.029.188	1.555.265	492.000	789.395	827.758	1.239.364
ASTURIAS	314.526	833.657	914.284	1.100.388	436.873	689.314	691.045	969.121
BALEARES	175.465	598.655	794.420	1.243.996	254.236	492.777	632.952	1.097.098
CANARIAS	225.808	852.302	1.140.408	1.869.838	367.273	732.946	879.908	1.492.286
CANTABRIA	142.019	366.362	418.847	583.954	211.109	321.368	334.360	492.541
C. LA MANCHA	354.941	900.170	1.018.684	1.659.306	572.491	954.273	911.599	1.367.567
CASTILLA Y LEÓN	660.306	1.561.205	1.803.740	2.744.276	1.052.627	1.570.883	1.576.667	2.311.800
CATALUÑA	1.664.626	5.276.343	5.933.076	9.083.279	2.518.682	4.517.968	4.663.221	6.999.309
C. VALENCIANA	814.943	2.507.357	3.093.239	4.731.160	1.253.037	2.308.759	2.586.391	3.923.640
EXTREMADURA	227.916	452.639	538.217	918.992	347.527	522.718	525.462	817.014
GALICIA	565.102	1.524.243	1.820.849	2.669.033	909.610	1.578.332	1.593.167	2.324.539
MADRID	1.337.417	4.398.908	4.966.028	7.398.273	1.867.818	3.605.196	3.642.255	5.519.608
MURCIA	172.582	542.386	666.549	1.080.108	275.900	510.627	569.813	908.361
NAVARRA	133.456	400.537	481.669	754.222	227.300	350.882	356.886	579.873
PAÍS VASCO	610.989	2.016.874	1.967.544	2.918.089	983.827	1.540.249	1.444.323	2.266.596
RIOJA (LA)	73.213	181.970	234.769	377.556	118.764	177.868	193.289	282.892
CEUTA	16.595	34.562	40.879	63.805	17.700	29.950	36.071	56.546
MELILLA	18.110	29.267	35.004	49.134	16.391	26.982	31.807	44.579
TOTAL	9.125.554	26.641.523	30.737.404	47.055.640	13.843.774	24.023.146	24.969.133	38.174.348

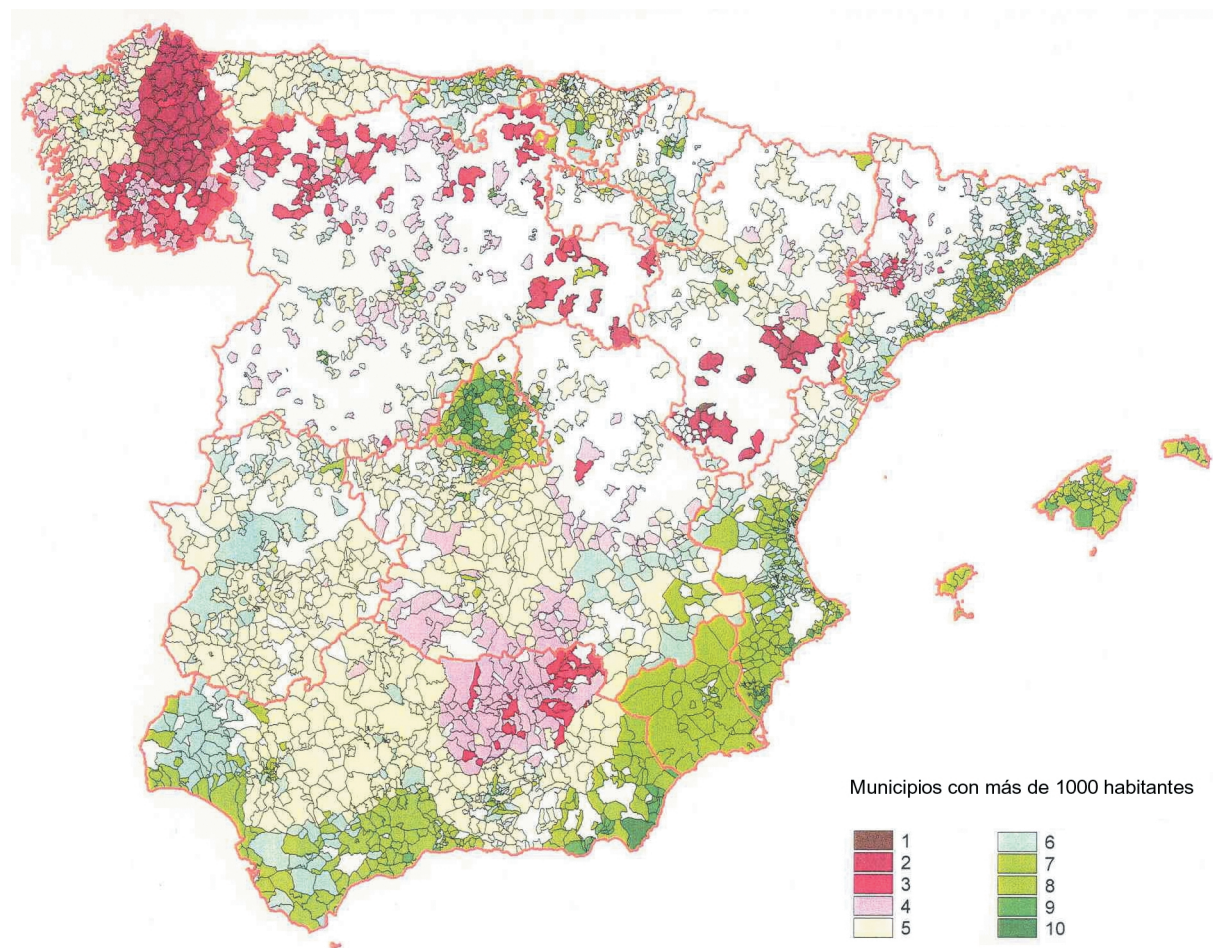
Fuente: *Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1978-2000.*

procede reproducir aquí los argumentos entonces aportados, que siguen siendo válidos. La figura 12.1 pone de manifiesto el escaso valor de los métodos anteriores y hace innecesarios mayores comentarios al respecto. También se decidió otorgar mayor confianza a las informaciones estadísticas disponibles sobre renta neta declarada¹ que a cualquier otro indicador existente al respecto. Esta opción queda doblemente justificada al incluirse su consideración en este nuevo *Informe* en la parte dedicada a bienestar social y no en la de actividades económicas. Aunque este dato es parcial respecto al conjunto de la renta disponible, su mejor reflejo espacial lo hace más conveniente para nuestra finalidad principal que es caracterizar las diferencias territoriales. No hay que olvidar sin embargo (como ya se señaló en el trabajo anterior) que la consideración de la renta declarada sesga la realidad en función de dos hechos principales: el diferente control fiscal inherente a la condición profesional y la exclusión del análisis de las personas exentas de declarar. En pocas palabras, estos dos factores conducen a una subvaloración de los municipios en los que sean más abundantes los pequeños y medianos empresarios (agrícolas principalmente) y tengan mayor peso relativo las pensiones y rentas muy bajas; *a priori* lugares con mayor envejecimiento poblacional. Una y otra causa apuntan a los municipios rurales más pequeños y despoblados aunque, por idénticas razones, alguno de estos casos pueda destacar a causa del efecto de ampliación en cifras relativas de los casos con pocos efectivos.

El mapa 12.1 muestra la distribución de la renta media declarada en el año 2001. Previamente al comentario de este cartograma es preciso tener en cuenta los datos de los cuadros 12.2 y 12.3. Sobre un total de casi 2,4 millones de declaraciones en el año 2001 y de poco más 1,76 millones en 1991 debe resaltarse en primer lugar el aumento del número de declaraciones. Esta circunstancia se debe principalmente a un cambio legislativo (Ley 18/1991, en vigor desde el 1 de

¹ La renta neta declarada es la suma de declaraciones sobre rendimientos del trabajo, de actividades empresariales y profesionales, todas ellas unidas a otros rendimientos netos: del capital inmobiliario, mobiliario, rendimientos irregulares, incrementos o disminuciones del patrimonio y rentas en régimen de transparencia fiscal.

Figura 12.1. Nivel de renta, 2001.



Fuente: Anuario La Caixa, 2003.

enero de 1992) que estableció la posibilidad de tributación individual de los miembros de una unidad familiar. El período aquí analizado acoge plenamente este cambio. Es igualmente muy significativo que en la década considerada el monto total declarado en los tipos de impuestos señalados aumente un 16,7% (moneda constante de 1991). Ello corrobora el

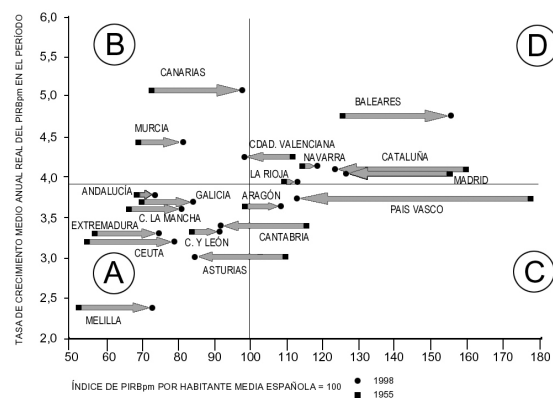
valor de la variable seleccionada por su indudable interés diacrónico. Es importante advertir también que la renta media declarada aumenta claramente en función del tamaño poblacional de los municipios (se dobla en el año 2001 en la comparación entre los menores de 1.000 habitantes y mayores de 100.000). Entre 1991 y 2001 se aprecia, igualmente, un claro

distanciamiento entre la renta media declarada en los municipios menos poblados y los de mayor volumen demográfico.

El mapa 12.1, relativo a 2001 muestra varios rasgos muy significativos:

- El predominio en la mayor parte del territorio andaluz de los valores bajos y medio-bajos (463 municipios con cifras inferiores a 9.500 euros, el 60,5% del total).
- El predominio espacial neto del valor central (entre 9.500 y 11.500 euros) en las tres provincias occidentales (Cádiz, Huelva y Sevilla), en las que sumados a los intervalos superiores representan más de tres cuartas partes del territorio.
- El predominio claro de dichos intervalos superiores (más de 11.500 euros) en el litoral y en las ciudades principales y aglomeraciones urbanas, aunque en casi todos estos ámbitos esta favorable posición se fragmenta.
- También se fragmenta la depresión del Guadalquivir como ámbito con predominio del rango central.
- Salvo en los ámbitos limítrofes entre Granada y Jaén el intervalo inferior no se agrupa creando ejes territoriales, extensiones o áreas supracomarcales significativas.

Figura 12.2. Desarrollo regional en España. Años 1955 a 1998.



Fuente: Renta nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1978-2000.

Cuadro 12.2. Evolución de la Renta Neta Declarada según tamaño municipal, 1991-2001.

TAMAÑOS MUNICIPIOS	POBLACIÓN 1991		POBLACIÓN 2001		RENTA DECLARADA 1991		RENTA DECLARADA 2001		Evol. (%) 91-01
	HABS. (x1.000)	%	HABS. (x1.000)	%	MILLONES DE EUROS	%	MILLONES DE EUROS	%	
<1.000	91,0	1,31	98,7	1,34	105,2	0,55	142,8	0,64	35,68
1.000<2.000	205,9	2,97	193,4	2,63	284,0	1,48	339,4	1,52	19,39
2.000<5.000	676,4	9,75	675,2	9,18	1.067,3	5,57	1.305,4	5,84	22,30
5.000<10.000	717,2	10,33	735,7	10,00	1.323,0	6,90	1.666,5	7,45	25,96
10.000<20.000	905,0	13,04	1.067,1	14,50	1.832,7	9,56	2.596,0	11,61	41,65
20.000<50.000	1.160,5	16,72	1.111,8	15,11	2.803,5	14,63	3.147,2	14,07	12,26
50.000<100.000	586,4	8,45	676,4	9,19	1.619,3	8,45	1.945,0	8,70	20,11
>=100.000	2.598,2	37,43	2.799,1	38,04	10.126,6	52,85	11.220,6	50,17	10,80
TOTAL GENERAL	6.940,5	100	7.357,6	100	19.162,1	100	22.363,0	100	16,70

Euros. Moneda constante de 1991. Sistema IPC base 1992.
Fuente: IEA. Elaboración propia.

Cuadro 12.3. Evolución de la Renta Neta Declarada por provincias, 1991-2001.

PROVINCIAS	POBLACIÓN 1991		POBLACIÓN 2001		RENTA DECLARADA 1991		RENTA DECLARADA 2001		Evol. (%) 91-01
	HABS. (x1.000)	%	HABS. (x1.000)	%	MILLONES DE EUROS	%	MILLONES DE EUROS	%	
ALMERÍA	455,5	6,56	536,7	7,29	1.123,2	5,86	1.532,7	6,85	36,45
CÁDIZ	1.078,4	15,54	1.116,5	15,70	2.858,5	14,92	3.276,3	14,65	14,62
CÓRDOBA	754,5	10,87	761,6	10,35	2.092,2	10,92	2.261,8	10,11	8,11
GRANADA	790,5	11,39	821,6	11,17	2.125,0	11,09	2.498,4	11,17	17,57
HUELVA	443,5	6,39	462,6	6,29	1.127,3	5,88	1.267,9	5,67	12,47
JAÉN	637,6	9,19	643,8	8,75	1.644,8	8,58	1.809,4	8,09	10,01
MÁLAGA	1.160,8	16,73	1.287,0	17,49	3.244,0	16,93	4.085,3	18,27	25,93
SEVILLA	1.619,7	23,34	1.727,6	23,48	4.947,0	25,82	5.631,1	25,18	13,83
TOTAL	6.940,5	100	7.357,6	100	19.162,1	100	22.363,0	100	16,70

Euros. Moneda constante de 1991. Sistema IPC base 1992.
Fuente: IEA. Elaboración propia.

- A escala comarcal, además de las concentraciones ya señaladas del intervalo inferior (Huéscar y Los Montes en Granada, Sierra Mágina en Jaén) hay que significar también el interior de la Axarquía y parte de la Serranía de Ronda, comarca de Alhama y La Alpujarra, nuevamente en Granada, y el interior de las tierras almerienses (Campo de Tabernas).

En la perspectiva diacrónica (1991-2001 mapa 12.2) las principales observaciones (realizadas a partir de la representación de los cambios calculados en valor constante de la moneda respecto al primer año) pueden sintetizarse en lo siguiente:

- En la mayor parte del territorio andaluz aumenta la renta declarada total expresada en moneda constante del primer año (654 municipios).
- Los descensos del monto total de renta declarada se explican principalmente por recesión demográfica. Cuanta menos población es esperable un menor número de declaraciones y por tanto el descenso del total declarado.
- Los aumentos menos significativos están asociados también al factor demográfico. Pero se observan también otros hechos de interés, como una vinculación espacial a la depresión del Guadalquivir en mayor

medida que a otros grandes espacios, así como a algunas comarcas sin pérdidas de población (Condado de Huelva, Sierra Sur de Sevilla) y a algunos municipios muy significativos (Sevilla, Málaga, Granada, Córdoba, Jaén, Ronda...).

- Los mayores incrementos municipales de renta declarada se producen sobre todo en la mitad sur de la comunidad autónoma vinculándose principalmente al litoral (con interesantes extensiones al traspais en ciertos casos), las coronas metropolitanas (Sevilla, Málaga, Granada, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras) e inmediaciones de algunas capitales (Jaén, Córdoba, Almería). Aunque en dichos ámbitos también aumenta la población, el incremento de la renta es superior al demográfico. En algunos municipios serranos muy pequeños e interiores es, paradójicamente, el efecto del despoblamiento junto al envejecimiento lo que los hace subir a este rango, probablemente por el incremento de las pensiones en un total poblacional muy escaso.

El mapa 12.3 refuerza las consideraciones anteriores al establecer una tipología de situaciones municipales combinando la evolución de renta y población.

El tipo más paradójico o inesperado (aumento de la población y descenso del total de renta declarada) está compuesto

por pocos casos, explicados principalmente por coyunturas o circunstancias muy específicas (Aznalcóllar, por el cierre de las minas tras el catastrófico vertido; Medina-Sidonia, afectada por la segregación de Benalup; Barbate, por la crisis pesquera y la importancia de la economía sumergida...).

También en el segundo tipo (descenso de población y renta) pueden intervenir circunstancias específicas (Puebla del Río, segregación de Villafranco del Guadalquivir –ahora denominado Isla Mayor–...), aunque adquiere peso el argumento demográfico al situarse preferentemente en espacios serranos e interiores.

El tipo tercero necesita para ser explicado con detalle un análisis cualitativo del que por el momento no disponemos.

El cuarto puede ser entendido como la tendencia normal correspondiente con la evolución que en términos cuantitativos se ha visto reflejada en los cuadros estadísticos 12.2 y 12.3 y en el capítulo anterior a éste.

Finalmente el quinto tipo (aumento de población y aumento alto de la renta) ratifica los argumentos señalados para el litoral y su traspais, las coronas metropolitanas y las inmediaciones de algunas capitales, así como para municipios muy pequeños en los que las proporciones se magnifican por la existencia de valores absolutos muy bajos.

12.3. Acceso a los medios sanitarios

El estado sanitario de los andaluces presenta algunos aspectos inquietantes (alta mortalidad en enfermedades muy influidas por circunstancias ambientales y hábitos sociales –cardíacas, cerebrovasculares, pulmonares, hepáticas– advertidas en Benach, 2001), sobre cuya explicación subsisten importantes dudas. En el capítulo anterior a éste se ha abordado dicha cuestión y en el siguiente se perfila en sus posibles relaciones con las condiciones de pobreza y exclusión social. Este capítulo, sin despreciar

ese plano de consecuencias, sin duda el más relevante, está destinado a evaluar la disponibilidad de medios colectivos relacionados con la salud, e intentar caracterizar el bienestar también desde este punto de vista. Obviamente la salud individual o incluso de los distintos grupos sociales depende de múltiples causas, pero el derecho a la salud como exigencia colectiva se sustenta básicamente en los medios de asistencia públicos disponibles y en el acceso a ellos.

La cobertura de la sociedad española en servicios sanitarios, sin ser universal, se puede considerar no obstante generalizada a efectos de lectura del territorio. Empiezan a aparecer algunas diferencias significativas entre comunidades autónomas a partir de las transferencias del Estado, completas en esta materia al nivel regional; afectan principalmente a la disponibilidad de determinados servicios técnicamente avanzados y a la organización y funcionamiento de la

atención a ciertas enfermedades (mentales). Sin embargo en los parámetros básicos se siguen apreciando “más similitudes que diferencias” (*Informe España 2003*). En realidad el principal factor explicativo de las diferencias es la estructura por edades de las poblaciones.

Andalucía presenta situaciones medias, aunque en determinados parámetros puede reflejar indicadores de baja disponibilidad (figura 12.2). Suele situarse en posiciones centradas; el menor envejecimiento de su población –en términos relativos respecto a la mayoría de las comunidades autónomas– explica esas posiciones y favorece en otros indicadores (gasto sanitario y farmacéutico, años potenciales de vida perdidos, etcétera).

Las referencias al territorio intraregional suelen hacerse en los términos demasiado genéricos de los ámbitos provinciales (cuadro 12.4), pero para realizar la lectura más minuciosa que este *Informe* requiere hemos acudido a la accesibilidad hospitalaria medida en tiempo² a escala local (mapa 12.4). Este indicador ya fue utilizado en el primer *Informe de Desarrollo Territorial* y nos sigue pareciendo el más adecuado para expresar las diferencias existentes³.

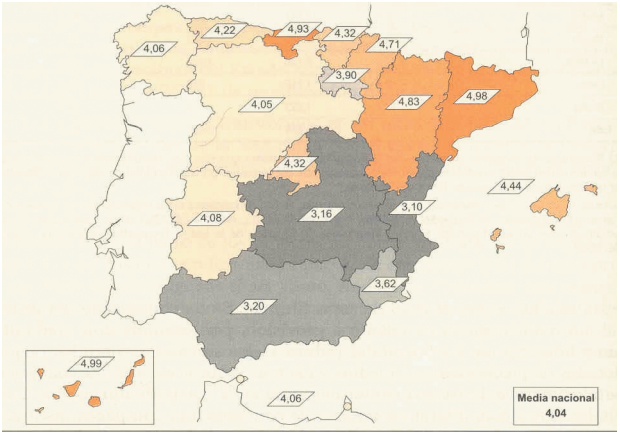
El mapa relativo a 2003 mantiene los intervalos utilizados para el de 1996 y expresa importantes variaciones en esta cuestión:

- Las áreas con accesibilidad hospitalarias superior a 60 minutos han quedado reducidas a algunos ámbitos pequeños aislados y a estrechas franjas en los límites de la comunidad autónoma, salvo en las comarcas jiennenses de Sierra de Segura o Cazorla y en Sierra Morena de Sevilla, donde los espacios menos accesibles son más extensos.

² Desde 2001 existe en Andalucía la posibilidad de realizar traslados de enfermos en helicóptero pero este servicio se utiliza únicamente en situaciones de gravedad y para localizaciones muy alejadas, por lo que creemos que no afecta a las condiciones más generales, manteniéndose por tanto el valor del indicador seleccionado.

³ Esta cartografía se realiza asignando desde cada núcleo urbano con centro hospitalario tiempos medios a las distancias según la categoría de las vías de comunicación y, en función de ello, estableciendo un valor para cada punto de la red viaria. No se tienen en cuenta las condiciones del tráfico en el interior de las ciudades donde se ubican estos centros sanitarios.

Figura 12.3. Camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes por comunidades autónomas.



Nota: Incluye datos de hospitales públicos y privados.
Fuente: *Informe España 2003*. Fundación Encuentro.

- La mayor parte del territorio andaluz se ubica en la franja temporal de 20 a 40 minutos, dibujando su distribución perfiles claramente asimilables a la topografía más montañosa, aunque con discontinuidades.
- En el litoral de forma casi completa y en la depresión del Guadalquivir, más fragmentariamente, los tiempos de acceso son inferiores a 20 minutos.

Mayor expresividad social que estas observaciones espaciales puede tener la consideración de las poblaciones a las que afectan los cambios señalados (cuadro 12.5).

- En los intervalos con accesibilidades superiores a 20 minutos permanece en 2003 poco más de la quinta parte de la población andaluza (22,7%), mientras que en 1996 se encontraba en esta situación más de la cuarta parte (27,5%).
- El rango de mejor accesibilidad (menos de 20 minutos) aumenta en unas 625.000 personas y abarca un total poblacional próximo a los 6.000.000.
- La población con tiempos de acceso peores –respecto al intervalo anterior– ha disminuido en algo más de

Cuadro 12.4. Distribución provincial de algunos indicadores sanitarios, 2002.

PROVINCIAS	CAMAS EN CENTROS HOSPITALARIOS PÚBLICOS	CAMAS /1.000 HABS.	MÉDICOS	MÉDICOS /1.000 HABS.	DIPLOMADOS EN ENFERMERÍA	DIPLOMADOS EN ENFERMERÍA /1.000 HABS.
ALMERÍA	1.280	2,26	1.772	3,31	2.182	3,86
CÁDIZ	2.695	2,33	4.306	3,73	5.378	4,65
CÓRDOBA	1.780	2,29	2.874	3,70	3.292	4,24
GRANADA	2.299	2,78	3.912	4,72	3.646	4,40
HUELVA	1.094	2,32	1.673	3,54	1.934	4,09
JAÉN	1.571	2,41	1.941	2,98	2.725	4,18
MÁLAGA	2.701	1,96	5.488	3,99	5.108	3,72
SEVILLA	4.374	2,45	7.705	4,32	7.744	4,34
ANDALUCÍA	17.794	2,34	29.671	3,90	32.009	4,21
ESPAÑA	110.434	2,59	185.908	4,35	213.368	4,99

Fuente: INE y *Anuario Social de la Caixa*.

250.000 personas, aunque sigue superando ampliamente el millón y medio.

- En términos relativos la mayor ganancia la experimenta el intervalo de 40-60 minutos que disminuye considerablemente (30,19%) pasando de más de 320.000 a unas 225.000 personas.
- Menos significativas son las evoluciones de los peores o últimos intervalos al afectar a una escasa proporción de andaluces (en torno al 0,5%), algo menos de 40.000 personas.
- Es preciso recordar que esta dinámica se produce en un contexto de crecimiento demográfico (aumento en más de 350.000 habitantes, un 5,1% en los 7 años), aunque también de disminución poblacional en los municipios más pequeños, entre los que sin duda se encuentran los de peor accesibilidad hospitalaria.

Estas mejoras tienen dos causas principales: el aumento de lugares que disponen de centros hospitalarios y las actuaciones en carreteras. El primero es el factor explicativo fundamental; en el período considerado se han puesto en funcionamiento 3 nuevos hospitales; uno de ellos público (Andújar

Cuadro 12.5. Accesibilidad hospitalaria. Población afectada.

TIEMPOS DE ACCESO	POBLACIÓN 1996		POBLACIÓN 2003		VARIACIÓN	
	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%
MENOS DE 20 M.	5.247.627	72,58	5.872.811	77,27	625.184	11,91
20 - 40 M.	1.620.931	22,42	1.467.147	19,30	-153.784	-9,49
40 - 60 M.	322.937	4,46	225.451	2,97	-97.486	-30,19
60 - 80 M.	28.894	0,39	24.765	0,32	-4.129	-14,29
MÁS DE 80 M.	10.185	0,15	9.714	0,13	-471	-4,62
TOTAL	7.230.574	100,00	7.599.888	100,00	369.314	5,10

Fuente: Elaboración propia.

y dos concertados (Sanlúcar de Barrameda y Villamartín). Con posterioridad a la realización de nuestros cálculos se han producido otros cambios (traspaso del Hospital Militar de Sevilla al S.A.S. y apertura de los centros concertados de Montilla y Bormujos), pero el hecho de mayor repercusión

en el futuro para el aspecto que aquí se considera será la terminación del hospital de Constantina actualmente en construcción; circunstancia que reducirá considerablemente las cifras de población en peores condiciones de accesibilidad a instalaciones hospitalarias.

12.4. Derecho a una vivienda digna

El acceso a una “vivienda digna y adecuada”, un derecho individual y social recogido en la Constitución Española (Art. 47), está actualmente dificultado por ser este bien el primer objeto de especulación económica en nuestro país; esta afirmación inicial debe ser completada con la observación realizada por Rodríguez López (2005) de que más de un tercio (35%) de las viviendas construidas en España entre 2001 y 2004 no son destinadas a residencia habitual; en el mismo periodo las viviendas no principales superan la mitad del parque inmobiliario producido en algunas comunidades autónomas.

La operatividad de factores económicos altamente especulativos desprovee de sentido cualquier lectura social sobre construcción total de viviendas en relación con el territorio. Paradójicamente, en buena medida las viviendas no se construyen para los que las necesitan sino para los que ven en ellas perspectiva de negocio o inversión, entidades o personas físicas que pueden localizarse en sitios muy alejados de los lugares donde se ofrecen dichas viviendas.

España en el conjunto europeo y Andalucía en el español presentan indicadores generales sobre disponibilidad de vivien-

das nada desfavorables (*Informe España 2003*). Pero, como es conocido de todos, en los últimos años han aumentado enormemente las dificultades para que numerosos grupos sociales (jóvenes, familias con bajas rentas, inmigrantes, minorías étnicas...) tengan acceso a una vivienda digna. Sin duda el incremento de los precios es la razón principal aunque no la única; la sustitución de un urbanismo con objetivos sociales por otro especulativo, o el abandono de las políticas municipales de construcción de viviendas sociales también tienen una importante responsabilidad en este asunto (cuadro 12.6).

Cuadro 12.6. Evolución de las viviendas de protección oficial terminadas por comunidades autónomas, 1980-2000.

	1980			1990			2000		
	VPO	TOTAL VVDAS. TERMINADAS	%	VPO	TOTAL VVDAS. TERMINADAS	%	VPO	TOTAL VVDAS. TERMINADAS	%
ANDALUCÍA	29.288	43.444	67,4	14.115	56.655	24,9	15.884	72.552	21,9
ARAGÓN	5.248	8.567	61,3	2.581	7.628	33,8	490	6.883	7,1
ASTURIAS	4.960	6.524	76,0	3.054	5.800	52,7	667	5.777	11,5
BALEARES	533	4.795	11,1	498	15.469	3,2	120	11.606	1,0
CANARIAS	1.781	7.277	24,5	1.246	18.445	6,8	1.625	9.822	16,5
CANTABRIA	1.468	2.006	73,2	408	1.749	23,3	130	3.172	4,1
C. LA MANCHA	6.278	11.586	54,2	4.021	10.043	40,0	2.162	14.523	14,9
CASTILLA Y LEÓN	10.104	16.947	59,6	4.177	13.681	30,5	1.395	15.593	8,9
CATALUÑA	13.612	49.290	27,6	3.965	36.700	10,8	3.222	65.243	4,9
C. VALENCIANA	20.388	40.741	50,0	8.775	51.496	17,0	11.559	59.786	19,3
EXTREMADURA	3.582	3.848	93,1	3.408	4.665	73,1	2.463	2.858	86,2
GALICIA	3.115	10.160	30,7	4.380	11.630	37,7	2.787	15.429	18,1
MADRID	7.461	31.409	23,8	4.118	23.539	17,5	3.118	51.248	6,1
MURCIA	5.044	7.968	63,3	3.072	12.191	25,2	3.486	12.729	27,4
NAVARRA	4.582	4.990	91,8	1.435	3.639	39,4	1.353	5.394	25,1
PAÍS VASCO	7.645	10.886	70,2	953	5.517	17,3	1.764	11.870	14,9
LA RIOJA	1.004	2.457	40,9	526	2.141	24,6	628	2.290	27,4
TOTAL (*)	126.093	262.931	48,0	60.803	281.059	21,6	52.853	366.775	14,4

(*) Los datos de Ceuta y Melilla están incluidos en el total.

Fuente: *Informe España 2002*. Fundación Encuentro.

Las fuentes estadísticas sobre esta materia han sido tradicionalmente ricas en España, dada la importancia política concedida al sector desde los tiempos de la dictadura franquista. No obstante el último *Censo de Población y Viviendas* está siendo fuertemente criticado por los expertos al haber cambiado criterios clasificatorios que hacen imposible la continuidad de determinadas lecturas sustanciales (importancia de las viviendas secundarias por ejemplo). La vinculación al territorio de dichas informaciones no es escasa (*Atlas estadístico de las áreas urbanas...*, 2000). Algunos mapas elaborados para toda España permiten intuir o deducir importantes consecuencias

generales sobre la repercusión de la disponibilidad de vivienda en el bienestar (figuras 12.3 y 12.4). Pero es más difícil asociar directamente al espacio geográfico el aspecto que ahora nos interesa: la vivienda como elemento de bienestar; sobre todo cuando se busca particularizar la relación con determinados grupos sociales como los recién mencionados.

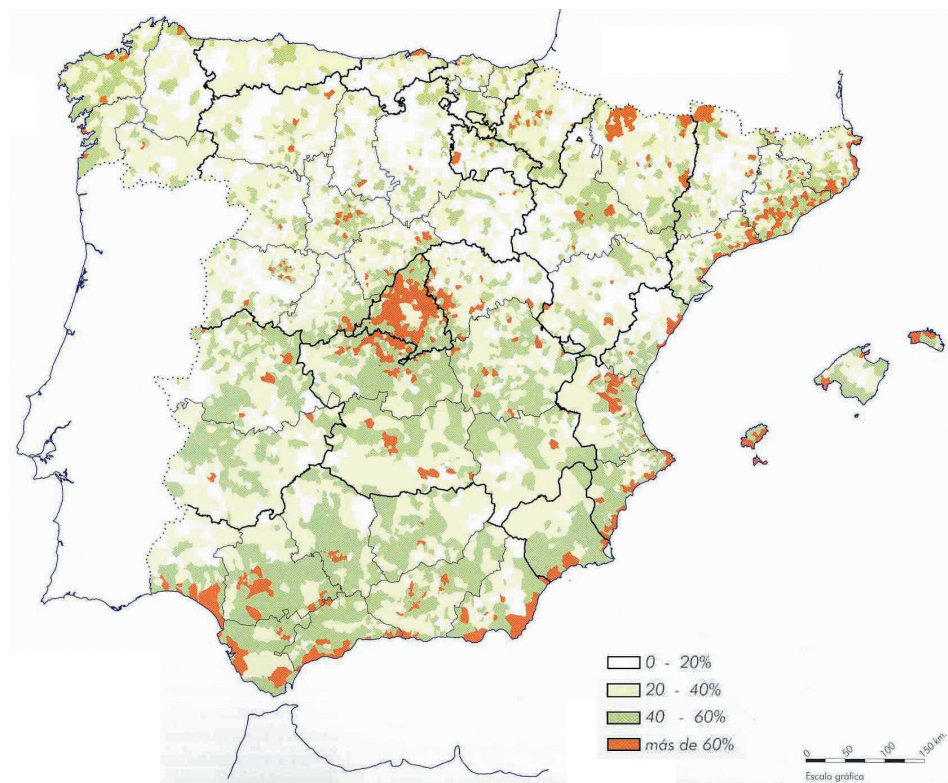
En el primer *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* se incluyeron y comentaron cartogramas relativos al estado de las viviendas en 1991 y 1981 (viviendas sin agua corriente y viviendas con servicios deficientes, respectivamente). En esta ocasión se proporcionan para 2001 (mapas 12.5 y 12.6) indica-

dores similares o muy próximos (viviendas sin agua corriente y sin aseos) y se incluye –en el capítulo siguiente– un nuevo cartograma (viviendas en estado malo o ruinoso en 2001, mapa 13.7). Este último documento pone de manifiesto –según se comenta con más detalle en el siguiente capítulo– que la infravivienda está asociada actualmente, en su faceta cuantitativa de cifras absolutas, al hecho urbano (centros históricos, antigüedad del parque inmobiliario) y en su significado relativo es proporcional al despoblamiento o envejecimiento demográfico, así como a la presencia de tipologías difícilmente reciclables (hábitat troglodita presente de forma significativa en determinadas comarcas y localidades, ver *Arquitectura subterránea...*, 1989 y Urdiales, 1987). Obviamente las variables que aquí se comentan se relacionan con la del capítulo siguiente (viviendas en mal estado o en ruinas) pero espacialmente la rebasan; no todas las residencias sin agua corriente tienen que estar en ruinas, por resaltar el aspecto menos próximo.

Los mapas aquí analizados, con variables similares a los del primer *Informe*, permiten el comentario diacrónico, en esta ocasión con mayor proximidad a la actualidad que en el primer *IDTA*. En lo que se refiere a viviendas sin agua corriente (mapa 12.5) la evolución en el último decenio muestra los siguientes rasgos principales:

- Espacialmente el intervalo dominante en el conjunto regional (389 municipios) es el de inferior proporción (menos del 1% de las viviendas sin agua corriente); en 1991 la prevalencia correspondía al segundo intervalo (hasta el 5%).
- No obstante se percibe claramente una diagonal que, siguiendo los límites provinciales, separa casi por la mitad el norte de Andalucía (Huelva, Sevilla, Córdoba y Jaén), en situación más favorable, del sur (las restantes provincias); en este último ámbito predomina el segundo intervalo (166 municipios con proporción del 1 al 5% de viviendas sin agua corriente) y se localizan mayoritariamente los casos de concentración de municipios en situaciones aún peores. Dichos conglomerados se corresponden con las áreas y lugares ya señalados en los que las cuevas alcanzan cierta presencia cuantitativa (Hoya de Guadix, Campo de Tabernas, Alpujarras...).

Figura 12.4. Proporción de viviendas familiares construidas entre 1971 y 1991.



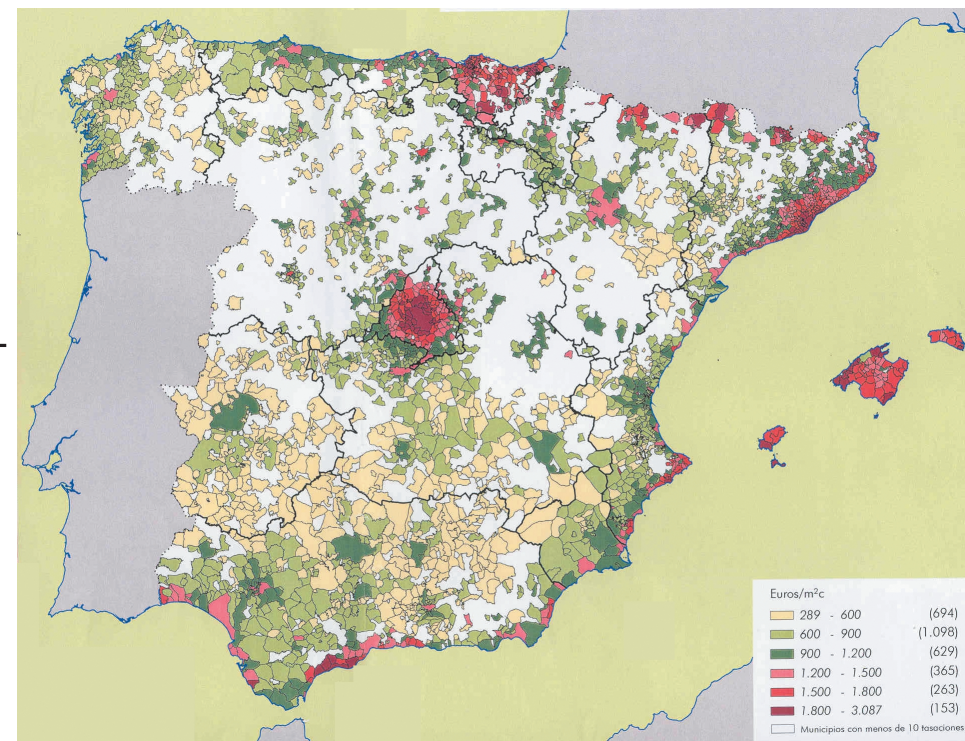
Fuente: Atlas estadístico de las áreas urbanas en España. Ministerio de Fomento.

- Los casos en la peor situación, en principio no desdeñables puesto que en ellos se alcanza o supera el 15% de viviendas sin agua corriente, ratifican las concentraciones anteriores, pero como intervalo considerado en sí mismo es muy escaso y disperso, correspondiéndose principalmente con municipios muy pequeños, con fuertes pérdidas demográficas y casi despoblados.

El cartograma de las viviendas sin aseo en 2001 (mapa 12.6) ratifica las observaciones anteriores y las observaciones diacrónicas; al estar referidas a un período de mayor duración (1981-2001) muestran mejor los cambios producidos al tiempo que confirman las interpretaciones.

- El intervalo más favorable (menos del 1%) domina claramente en el conjunto regional y tiene mejor presencia que la variable anterior en las cuatro provincias situadas al sur de la línea transversal antes señalada (Cádiz, Málaga, Granada y Almería).
- Salvo en las comarcas de Guadix y Alpujarra Granadina, no existen concentraciones espaciales significativas a nivel comarcal en los últimos intervalos, que se encuentran

Figura 12.5. Precio medio de las viviendas libres en 2003.



Fuente: Atlas estadístico de las áreas urbanas en España. Ministerio de Fomento.

muy dispersos en el mapa de 2001, mientras trazaban ejes y concentraciones muy significativas en el de 1981.

Las cifras absolutas y relativas del cuadro 12.7 ponen en evidencia que la capacidad diferenciadora territorial de estas variables es baja –en términos generales– por su escasa magnitud (menos de 30.000 casos sobre un total próximo a los 2,5 millones de viviendas y 1,7 millones de edificios, y proporciones inferiores al 2% en un parque inmobiliario que contiene muchos más casos de desuso y obsolescencia).

Para que la relación entre hábitat y bienestar refleje desigualdades territoriales, hay que establecerla sobre hechos y situaciones radicalmente peores (chabolismo, vulnerabilidad, pobreza y exclusión social, como se hace en el capítulo siguiente), con una mayor capacidad estadística de distinguir grupos sociales (jóvenes y ancianos principalmente), información actualmente inexistente; o en referencia a aspectos cualitativos (equipamiento del hogar), tampoco reflejados de forma suficiente desde el punto de vista espacial por las informaciones oficiales. Estas carencias serán en parte corregidas en el apartado dedicado al consumo eléctrico doméstico.

Cuadro 12.7. Número y proporción de viviendas sin aseo y edificios sin agua corriente, 2001.

PROVINCIAS	TOTAL VIVIENDAS	VIVIENDAS SIN ASEO	CASOS POR MIL	TOTAL EDIFICIOS	EDIFICIOS SIN AGUA CORRIENTE	CASOS POR MIL
ALMERÍA	175.279	4.037	23,03	156.444	5.334	34,1
CÁDIZ	347.014	5.988	17,26	209.583	3.085	14,7
CÓRDOBA	253.583	2.145	8,46	176.664	2.273	12,9
GRANADA	280.716	3.982	14,19	237.260	5.262	22,2
HUELVA	150.945	1.657	10,98	126.006	1.967	15,6
JAÉN	217.407	1.916	8,81	184.335	1.870	10,1
MÁLAGA	434.723	4.618	10,62	262.261	3.549	13,5
SEVILLA	555.476	4.219	7,60	355.485	3.788	10,7
TOTAL	2.415.143	28.562	11,83	1.708.038	27.127	15,9

Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2001. INE.

La ordenación del territorio en Andalucía. Planes subregionales.

En Andalucía se lleva a cabo un importante proceso de planificación territorial de escala supramunicipal. En la actualidad están aprobados 5 planes, se encuentran en redacción otros 9 planes y en 5 ámbitos se desarrollan estudios previos a su formulación. Se puede pues afirmar que nuestra Comunidad y Canarias llevan a cabo actualmente las dos más importantes experiencias planificadoras de carácter supramunicipal de nuestro país.

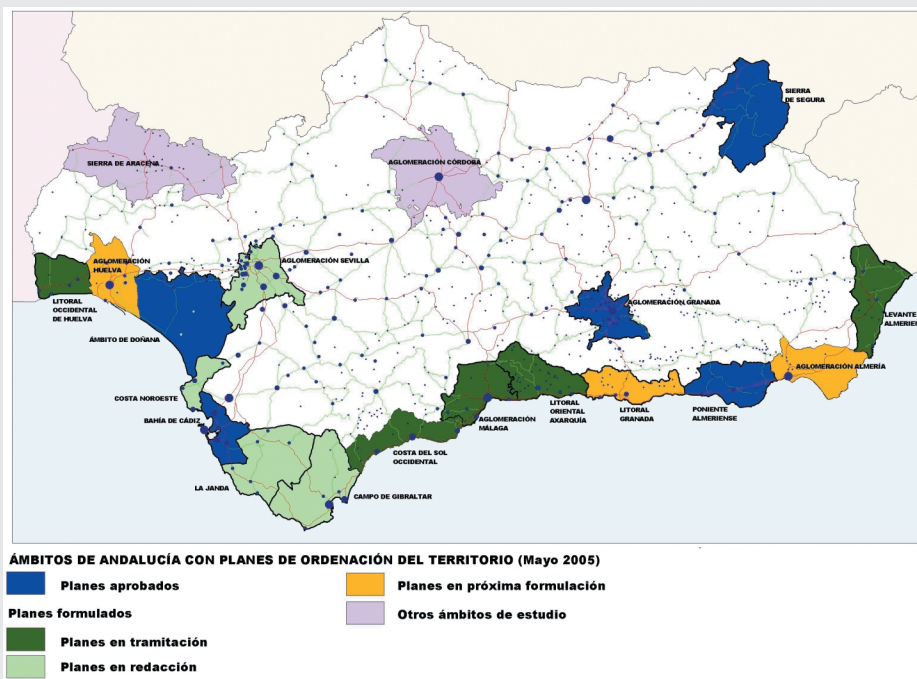
El simple análisis del plano sobre localización de las actuaciones planificadoras nos muestra que la atención de la Ordenación del Territorio se ha centrado en el litoral y las aglomeraciones metropolitanas, aunque también se ha prestado atención a algunas áreas serranas del interior. Por las propias características de los territorios las decisiones de planificación se han dirigido principalmente a resolución de los conflictos de usos derivados de los intensos procesos de desarrollo urbano, conflictos entre el uso residencial y agrario, entre el uso residencial y el uso turístico, de resolución de problemas de movilidad y de conflictos por los recursos, especialmente los hídricos.

No obstante, la apuesta por la ordenación de las zonas rurales de baja densidad de población, dominadas por espacios naturales protegidos por la legislación ambiental y en las que no se aprecian especiales conflictos de usos, los planes de ordenación del territorio presentan una orientación distinta, siendo su objeto principal tratar de poner en valor las potencialidades de estos espacios como objetivo para su desarrollo socioeconómico.

La legislación de OT ha perfilado, por tanto, un contenido de los planes que le otorga una gran versatilidad, de manera que como puede observarse estos instrumentos son aplicables a zonas de características bien diferenciadas. La flexibilidad de los planes viene dada por la propia naturaleza de sus determinaciones, porque de otra manera no hubiera sido posible su aplicación a espacios de tan diferentes características, bien entendido que se trata de planes estructurales y reguladores de usos. En efecto, la triple naturaleza que pueden adoptar las determinaciones de los planes (Normas, Directrices o Recomendaciones) con su diferente grado de concreción, las posibilidades que otorga el propio contenido del plan, que a diferencia del planeamiento urbanístico no precisa que todo el ámbito objeto del plan deba estar sujeto a regulación sino sólo donde existan problemas de competencias o conflictos entre usos y allí donde el plan determine que es necesario un vínculo de protección es lo que posibilita esta versatilidad y, por tanto, su aplicación a espacios cuyo problema esencial no es precisamente su dinámica de desarrollo sino todo lo contrario, su declive económico y la carencia de procesos de incidencia territorial, que precisamente el plan ha de promover mediante propuestas de infraestructuras y dotaciones.

Planes de Ordenación del Territorio. Situación.

ÁMBITOS	SITUACIÓN	POBLACIÓN (2003)	MUNICIPIOS	SUPERFICIE KM ²
ALMERÍA		2,26	1.772	3,31
AGLOMERACIÓN URBANA DE GRANADA	APROBADO	451.372	32	891,0
PONIENTE DE ALMERÍA	APROBADO	179.390	9	929,2
SIERRA DE SEGURA	APROBADO	26.895	13	1.933,0
ÁMBITO DE DOÑANA	APROBADO	108.404	13	2.732,0
BAHÍA DE CÁDIZ	APROBADO	406.095	5	592,7
COSTA DEL SOL OCCIDENTAL (MÁLAGA)	EN TRAMITACIÓN	290.200	9	941,2
LITORAL OCCIDENTAL DE HUELVA	EN TRAMITACIÓN	87.458	7	729,6
AGLOMERACIÓN URBANA DE SEVILLA	EN ELABORACIÓN	1.141.092	22	1.503,0
COSTA NOROESTE DE CÁDIZ	EN ELABORACIÓN	112.960	4	349,0
LA JANDA (CÁDIZ)	EN ELABORACIÓN	81.847	7	1.535,4
CAMPO DE GIBRALTAR	EN ELABORACIÓN	242.845	7	1.514,4
AGLOMERACIÓN URBANA DE MÁLAGA	EN ELABORACIÓN	732.641	10	954,2
LITORAL ORIENTAL-AXARQUÍA (MÁLAGA)	EN ELABORACIÓN	132.600	29	985,9
LEVANTE DE ALMERÍA	EN ELABORACIÓN	69.395	11	1.198,6
LITORAL DE GRANADA	EN ESTUDIO	110.381	17	787,1
AGLOMERACIÓN URBANA DE HUELVA	EN ESTUDIO	219.100	8	964,3
AGLOMERACIÓN URBANA DE ALMERÍA	EN ESTUDIO	220.565	8	1.124
SIERRA DE ARACENA (HUELVA)	EN ESTUDIO	39.719	29	3.015,0
AGLOMERACIÓN URBANA DE CÓRDOBA	EN ESTUDIO	343.117	8	2.332,0
TOTAL		4.996.076	248	25.011,6
ANDALUCÍA (%)		65,67	32,19	28,56



La materialización de la ordenación del territorio deriva tanto del contenido de estos planes como de su inserción en el propio sistema de planificación de que se dota la Comunidad Autónoma. La legislación de OT de Andalucía estructura y organiza un sistema de planificación en el que los planes sectoriales quedan vinculados por los planes de Ordenación del Territorio y dentro de este último tipo de planes el de ámbito subregional queda sometido al plan de ámbito regional, vinculando ambos al planeamiento urbanístico. Esta estructura que podemos denominar como jerárquica piramidal cerrada¹, supone el sometimiento de la visión sectorial a la integral en la escala supramunicipal.

Este sistema de planificación debemos decir que no es, a pesar de lo que pudiera pensarse, el más usual en las CC.AA., las cuales mantienen en su mayoría una jerarquización menos cerrada, de manera que el plan sectorial puede modificar al plan de integral subregional y, en algunas CC.AA., incluso el sistema de planificación es reticular, de manera que el último plan aprobado puede modificar a cualquiera de los anteriores, sea éste de ámbito

¹ Esta jerarquización del sistema de planificación no implica la planificación en cascada. No está previsto que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía deba ser realizado previamente a los planes subregionales.

regional o subregional, integral o sectorial. Se mantiene pues en Andalucía una visión muy ortodoxa de la planificación, predominante en la fecha en que se aprobó la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio.

El papel del planeamiento territorial ha salido reforzado con la nueva legislación urbanística (ley 7/2002 de Ordenación Urbanística) y con la modificación de la ley 1/1994 de Ordenación del Territorio. En efecto mediante la legislación de ordenación del territorio se ha producido un mejor engarce entre la planificación territorial y urbanística y le ha dotado a la planificación territorial de nuevos instrumentos para el desarrollo de los planes.

Respecto a lo primero, la legislación urbanística refuerza este papel del plan territorial estableciendo medidas cautelares como la posibilidad de suspender, por un tiempo tasado, la tramitación de modificaciones o innovaciones del planeamiento urbanístico desde el momento de la formulación del plan de Ordenación del Territorio o con posterioridad. Esta cautela evita que se puedan adoptar decisiones de planeamiento urbanístico irreversibles que afecten a la estrategia del plan territorial durante el período, a veces excesivo, que transcurre entre su formulación o incluso desde la fase de información pública a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

En cuanto al desarrollo de los planes, la normativa urbanística posibilita que éste pueda ejecutarse mediante planes especiales, si bien esto sólo es posible para: a) Establecer y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos; b) Implantar actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo urbanizable; c) Conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado; y d) conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.

Finalmente en ejecución del plan territorial se pueden también desarrollar actuaciones de interés autonómico. Actuaciones que, de acuerdo con la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, sean de una especial relevancia, derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía.

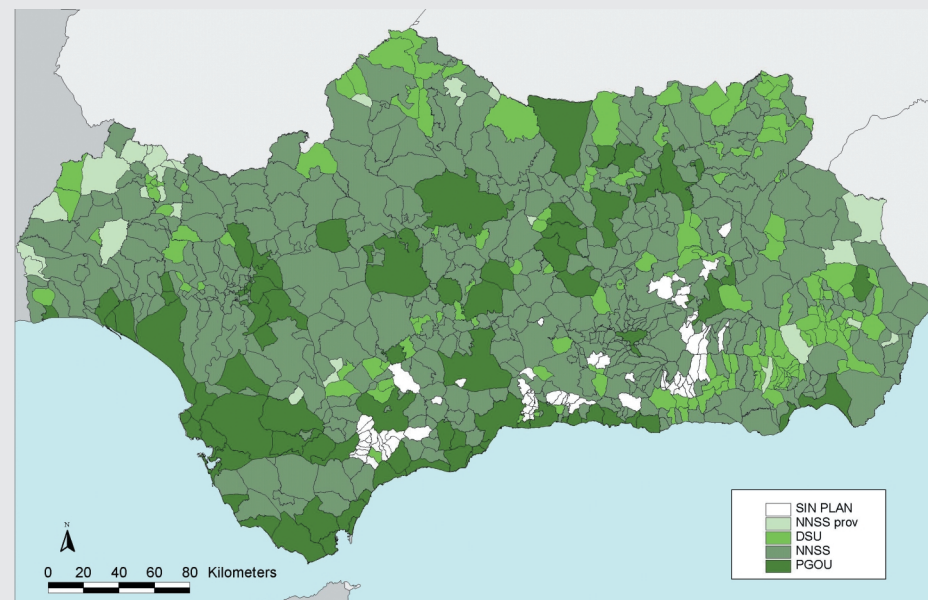
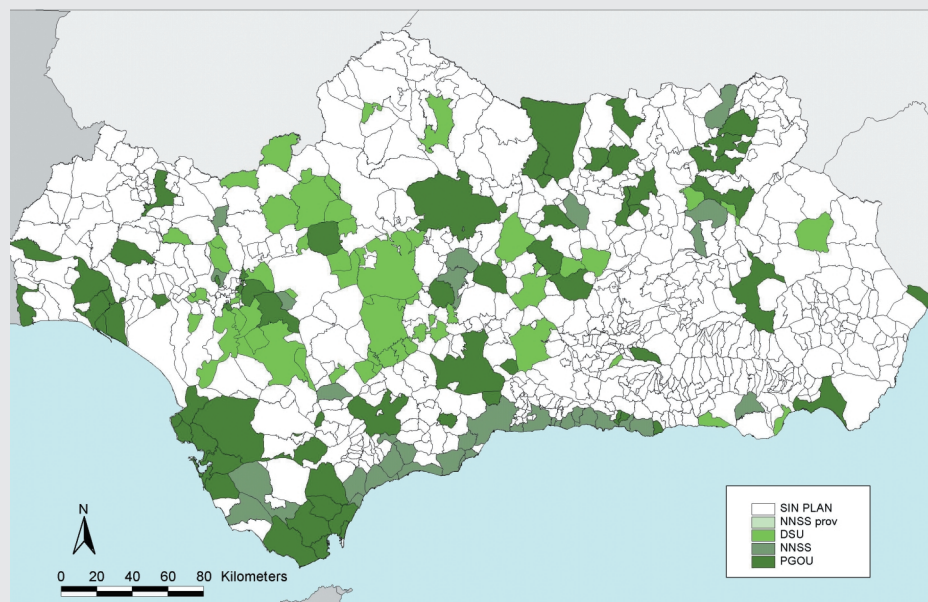
En suma, la planificación subregional de Ordenación del Territorio está, hasta el momento presente, teniendo un elevado grado de desarrollo, aunque se aprecia la dificultad de su implantación en algunas de las áreas que en mayor medida precisan la existencia de directrices de ordenación física de carácter supramunicipal, como las áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga o Campo de Gibraltar que llevan ya más de una década desde su formulación sin que se haya culminado aún la aprobación de sus planes. La aprobación de estos planes en estas áreas conflictivas, así como en zonas litorales sujetas a grandes tensiones urbanísticas será la piedra de toque que determine la verdadera implantación de la Ordenación del Territorio en Andalucía.

Planeamiento urbanístico general municipal vigente en Andalucía

1. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL VIGENTE.

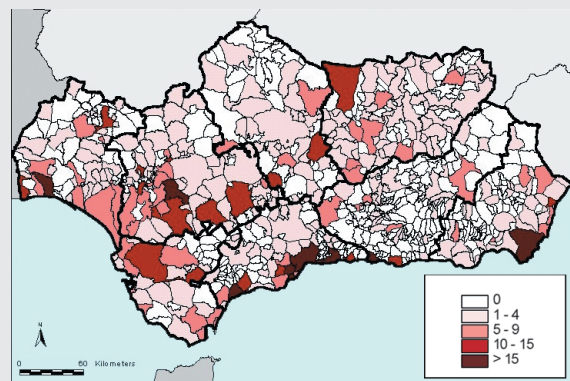
La presencia de figuras de planeamiento general en los municipios andaluces antes de la promulgación de la Constitución de 1977 era escasa. Desde la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la actividad planificadora en Andalucía fue bastante pobre, sólo el 22'13% de los municipios andaluces (25% municipios en España) habían desarrollado alguna de las figuras de planeamiento general para la ordenación del espacio municipal previstas en esa Ley.

Principalmente los municipios con planeamiento general se concentraban en las capitales provinciales, municipios de la costa atlántica y mediterránea hasta Motril y los principales núcleos turísticos de las provincias de Huelva y Almería. De ellas, la mitad correspondían a PGOU localizadas principalmente en el litoral gaditano y Bahía de Cádiz, comarcas de Huelva y Almonte, aglomeración urbana de Sevilla, litoral mediterráneo y capitales de provincia y municipios cabecera de comarca del Valle del Guadalquivir. La figura de NNSS municipales se extendió por municipios de la Costa del Sol y Costa Tropical de Granada, principalmente.



Desde el año 1979 (año de transferencias de las competencias a las autonomías en esta materia) se produce un incremento importante en la formulación y desarrollo de figuras de planeamiento general tanto en España como en Andalucía. Desde esta fecha y hasta finales del 1991 comenzó a incrementarse el número de municipios con planeamiento general (principalmente NNSS municipales y DSU), alcanzando el 76'52% de los municipios andaluces. Las NNSS municipales se extendieron por todo el litoral mediterráneo y Valle del Guadalquivir. Fue importante también el número de municipios que quedaron vinculados a NNSS provinciales, principalmente en las áreas de sierra de las provincias de Huelva, Serranía de Ronda y comarca de la Axarquía malagueña y la Sierra Nevada granadina.

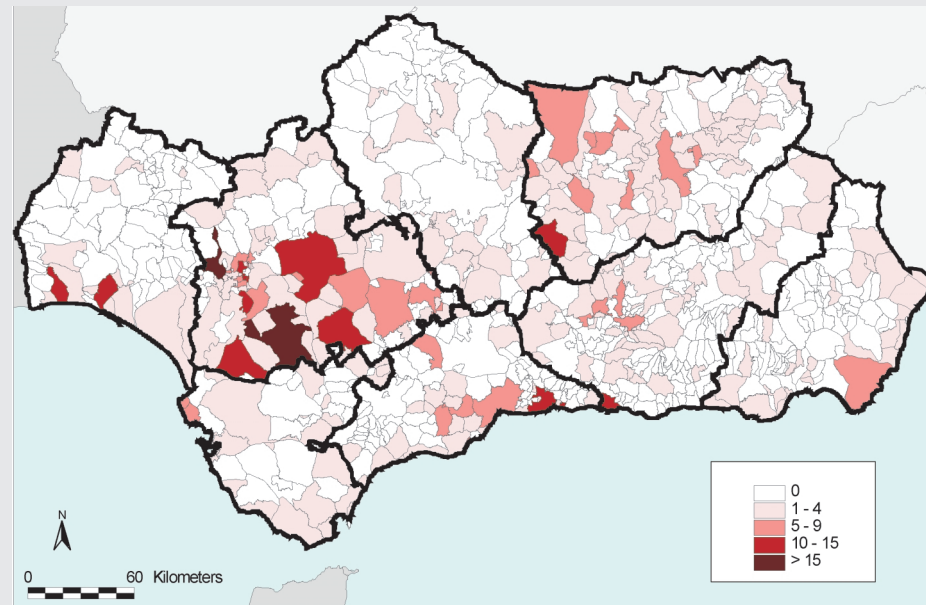
Los municipios evolucionaron hasta finales de 1994 principalmente hacia figuras de planeamiento general del tipo NNSS municipales y DSU (el aumento de figuras de planeamiento fue mas acusado en las provincias de Córdoba y Huelva). El número de municipios ordenados con PGOU se mantuvo prácticamente constante desde 1977.



Desde 1995 y hasta el año 2001 se observa un ligero descenso en el número de municipios con DSU y un crecimiento de municipios que adoptan NNSS provinciales. A finales de la última fecha sólo algunos municipios de Málaga y Granada carecen de planeamiento municipal. En este mismo año predominaron los municipios con NNSS municipales (59%) repartidos por toda Andalucía, seguida de DSU (19%) que ordenaban los municipios más septentrionales de las provincias de Jaén y Córdoba, municipios del centro de la provincia del Almería y Sierra Nevada. Los PGOU (11%) ocupaban los municipios más dinámicos y turísticos de la comarca de Huelva y El Condado, Bahía de Cádiz, Costa Noroeste y Campo de Gibraltar, municipios costeros malagueños y Costa granadina.

2. FIGURAS DE DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO GENERAL MUNICIPAL.

El número de figuras de planeamiento que sirvieron para el desarrollo y ejecución de los elementos y determinaciones especificados en el planeamiento general fue importante en la mayor parte de Andalucía, salvo en los municipios de la comarca del Andévalo, área de Sierra Nevada y municipios interiores de la provincia de Almería:



El Plan Parcial (PP) es el instrumento más presente en todos los municipios andaluces. Desde 1991 a 1997 siguen una evolución descendente (792 hasta 265), aunque aumentan desde esta fecha hasta 2001 (435 planes parciales formulados). Son los municipios malagueños (núcleos turísticos de Costa del Sol) y sevillanos (aglomeración urbana de Sevilla) donde se formulan un mayor número de planes parciales, mientras que Huelva, es la provincia en que menor cantidad de PP se formula. Los Planes Especiales (PE) hasta finales de 1991 se concentraron en los municipios de Granada, Sevilla, Málaga y Almería. Desde ese año hasta el 2001 el 73% de los municipios de Granada, Málaga y Sevilla desarrollaron esta figura de desarrollo. El Estudio de Detalle (ED), que sirve para dar precisión en el planeamiento y ejecución de determinadas piezas o elementos urbanos que reúnen unas características especiales, supone en Andalucía la figura mayormente formulada. Por provincias destaca el número de ED formulados hasta finales de 2001 por los municipios de Granada y Málaga. Hasta 1991 estos municipios junto con los de Cádiz y Sevilla habían desarrollado estos estudios de detalle. La formulación de los ED aparece en todo el litoral andaluz.

3. MODIFICACIONES EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL MUNICIPAL VIGENTE.

Desde el año 1977 hasta el 2001 se producen numerosas modificaciones en el planeamiento urbanístico general. Este hecho tuvo lugar principalmente en municipios con NNSS municipales, seguido a distancia de municipios con PGOU, salvo en el periodo 1997-2001 donde los valores se igualan prácticamente. Entre los años 1966 a 1994 las modificaciones del planeamiento urbanístico general afectaron a las provincias de Jaén, Sevilla y Málaga, principalmente en las capitales provinciales, campiña Sevillana y litoral de la Costa del Sol. Desde el año 1991 hasta el 1994 se observa una disminución en el número de modificaciones de planeamiento urbanístico que coinciden con un cambio de la figura de planeamiento general de

varios municipios. Al final del periodo 1995-1997 el número de modificaciones se incrementa levemente con respecto al periodo anterior y afectaron principalmente a los municipios del litoral onubense y sur de la provincia de Sevilla y algunos municipios del litoral mediterráneo. En el año 1997 municipios de las ocho provincias sufren, en términos generales modificaciones de planeamiento, pero principalmente localizados en el litoral onubense, núcleos turísticos de la costa gaditana y malagueña, campiña y Sierra Sur de la provincia de Sevilla. Desde 1997 hasta el 2001 se observa una duplicación de los valores alcanzados en el periodo anterior, produciéndose un incremento importante en el número de modificaciones del planeamiento urbanístico en toda Andalucía, afectando a todo el litoral atlántico y mediterráneo, (salvo el área de Tarifa, Costa granadina y Poniente almeriense) y Levante Almeriense y municipios cabeceras de comarcas del Valle del Guadalquivir.

12.5. Acceso a la educación

La educación es habitualmente evocada como el factor más poderoso de modernización y transformación social. Numerosas experiencias históricas muestran la veracidad de este aserto aplicado no sólo a nivel personal o de pequeños grupos sociales, sino también a entes complejos como estados y regiones de grandes dimensiones territoriales y poblacionales.

En España el aprecio social por la educación se empieza a generalizar en la segunda mitad del siglo XIX (Álvarez Junco, 2001) a causa del influjo nacionalista y del papel social ejercido por algunos intelectuales, científicos, médicos o maestros sobre líderes y militantes políticos anarquistas y socialistas, que transmiten estas ideas a amplias capas de población. Durante el primer tercio del XX, en su fase final de la Segunda República, artistas e intelectuales convertirán este postulado en un lema político captado por la mayor parte de la sociedad española, que desde entonces estará firmemente determinada a hacerlo realidad en sus familias e hijos, incluso en las adversas condiciones de la larguísima dictadura franquista. Sin embargo, un cambio más profundo del sistema educativo español no se ha producido sino desde la década de los años ochenta del pasado siglo y todavía se puede considerar bastante incompleto y territorialmente desigual (*Informe España 2002*). La educación, no sólo como oportunidad de desarrollo personal en términos profesionales o económicos, sino como adquisición de aptitudes o valores para vivir y como elemento del bienestar, tiene todavía un largo camino por delante para ser una realidad institucionalizada y bien implantada como servicio público.

En Andalucía, una de las regiones más atrasadas en las etapas en las que se afianza socialmente el valor de la educación, se parte de una situación más negativa (mayor presencia del analfabetismo, peores dotaciones en recursos y medios educativos...). Pero lo más preocupante en la actualidad es que la evolución seguida hace que en determinados indicadores muy significativos se esté produciendo un mayor distanciamiento de la media nacional y de las comunidades autónomas más avanzadas o con mejor posición de partida

en este aspecto, aunque no es caso único. También en este campo es preciso recordar la importancia de la estructura de edades como factor explicativo.

En el primer *Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía* el tratamiento dado a la educación se basó en la distribución en tres grupos de edades referidos a la población infantil, adolescente y juvenil, en cierto modo correspondientes con educación primaria, secundaria y universitaria, y el número medio de profesores por cada 100 alumnos. En el presente estudio se han matizado dichas variables, en parte a causa de los cambios producidos en el sistema educativo en el período transcurrido (diferenciación entre Educación Secundaria Obligatoria y ampliación del Bachillerato), que no permite establecer paralelismos exactos con las observaciones anteriores.

En esta ocasión se analizan tres temas en cinco mapas relativos a educación, como parte de la caracterización general del bienestar:

- Distribución de centros educativos,
- Tasas de escolarización (según sexos) entre 16 y 19 años,

- Dotación de profesorado en enseñanza obligatoria (primaria y secundaria).

El mapa 12.7 muestra la localización de los centros escolares en la comunidad y, junto con los cuadros 12.9 y 12.10, permite comprender algunas de las circunstancias más significativas en las relaciones entre territorio y sistema educativo:

- La educación pública representa tres cuartas partes de la oferta educativa de Andalucía, subiendo esta proporción en dos provincias (Almería y Jaén) a más de cuatro quintas partes.
- Si a los centros públicos se unen los concertados (que aseguran la gratuidad de la enseñanza obligatoria), el significado de la educación amparada con recursos públicos asciende hasta el 95% del total (98% en la provincia de Jaén).
- La existencia de centros de educación privados no alcanza una presencia significativa (más del 10% de centros) hasta el intervalo de municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes y la significación más restringida de

Cuadro 12.8. Evolución de algunos indicadores educativos.

ÁMBITOS	GASTO PÚBLICO (1)		ALUMNOS / PROFESOR (2)		ALUMNOS / PROFESOR (3)		NÚMERO DE CENTROS (4)	
	1992	1998	84-85	99-00	84-85	99-00	85-86	00-01
ANDALUCÍA	87,56	82,07	105,12	120,58	104,44	107,70	87,19	97,27
P. VASCO	112,75	141,17	104,18	78,02	102,38	94,33	86,30	76,86
NAVARRA	123,20	144,74	86,45	76,26	107,10	84,46	99,99	104,00
GALICIA	98,54	113,09	93,01	90,28	89,85	96,31	125,32	124,86
CANARIAS	110,20	119,09	95,69	101,94	98,66	98,95	101,70	121,82

(1) Gasto público por alumno, comparación con la media nacional.
(2) Educación primaria.
(3) Educación secundaria.
(4) Número de centros escolares, comparación con la media nacional.
Fuente: *Informe España 2002*. Elaboración propia.

Cuadro 12.9. Distribución de centros educativos según tipología y tamaño demográfico de los municipios, 2003.

TAMAÑO POBLACIONAL	POBLACIÓN 2003	PÚBLICOS	%	PRIVADOS CONCERTADOS	%	PRIVADOS NO CONCERTADOS	%	TOTAL CENTROS	CENTROS/ 1.000 HABS.
< 1.000	101.089	154	100	0	0	0	0	154	1,52
1.000<2.000	186.305	255	98,08	5	1,92	0	0	260	1,40
2.000<5.000	655.028	480	95,81	13	2,59	8	1,60	501	0,76
5.000<10.000	746.890	396	89,59	37	8,37	9	2,04	442	0,59
10.000<20.000	1.052.162	522	83,39	94	15,02	10	1,60	626	0,59
20.000<50.000	1.091.363	492	74,66	150	22,76	17	2,58	659	0,60
50.000<100.000	865.182	361	71,63	112	22,22	31	6,15	504	0,58
>=100.000	2.908.829	908	54,53	596	35,80	161	9,67	1.665	0,57
TOTAL	7.606.848	3.568	74,16	1.007	20,93	236	4,91	4.811	0,63

Fuente: SIMA. IEA.

Cuadro 12.10. Distribución de centros por provincias según su tipología, 2003.

PROVINCIAS	PÚBLICOS	%	PRIVADOS CONCERTADOS	%	PRIVADOS NO CONCERTADOS	%	TOTAL
ALMERÍA	323	83,68	44	11,40	19	4,92	386
CÁDIZ	541	73,91	165	22,54	26	3,55	732
CÓRDOBA	377	72,78	115	22,20	26	5,02	518
GRANADA	489	75,12	130	19,97	32	4,92	651
HUELVA	249	79,81	49	15,71	14	4,49	312
JAÉN	370	80,61	80	17,43	9	1,96	459
MÁLAGA	576	70,16	196	23,87	49	5,97	821
SEVILLA	643	68,99	228	24,46	61	6,55	932
TOTAL	3.568	74,16	1.007	20,93	236	4,91	4.811

Fuente: SIMA. IEA.

centros privados no concertados (más del 5% del total de centros) se produce únicamente en los municipios mayores de 50.000 habitantes.

- La mayor parte del territorio regional dispone únicamente de establecimientos educativos públicos. Esta situación se hace aún más rotunda en áreas interiores

y serranas; es decir, se vincula preferentemente a los ámbitos rurales andaluces. Sin escuela pública no habría educación en gran parte del territorio andaluz.

- La localización de centros privados (concertados o no concertados) se reduce a las principales ciudades, aglomeraciones urbanas y, en pocos casos, a algunas ciudades medias y las comarcas litorales más dinámicas en términos económicos.
- Paradójicamente, la tasa que relaciona el número de centros con la población (por cada 1.000 habitantes) es favorable a los municipios más pequeños y, en consecuencia, a las áreas más rurales. Con independencia del efecto que sobre esta ratio tiene el despoblamiento y envejecimiento, interesa recalcar ahora que el sector privado de la enseñanza está presente casi exclusivamente en los lugares con déficit de oferta escolar pública.

Del segundo parámetro analizado se obtienen también interesantes observaciones territoriales. Se trata de las tasas de escolarización relativas a 2001 por sexos y edades entre 16 y 19 años. Se ha escogido la escolarización no obligatoria anterior a la entrada en la Universidad; es decir, relativa al Bachillerato y los módulos de formación profesional que son estudios de realización voluntaria. Este indicador parece de mayor capacidad discriminante al poner en evidencia una salida del sistema educativo que, para la mayor parte de la población que la realiza, será definitiva.

La tasa media de escolarización entre los andaluces (cuadro 12.11) de estas edades es del 62,77%, pero las mujeres (70,62%) superan a los varones (54,91%) en casi 16 puntos. Este importante desnivel entre sexos es constante en todos los ámbitos de clasificación que pueden establecerse (provincias, comarcas, municipios clasificados por tamaños...) e indica claramente un aspecto de la realidad no por conocido menos interesante. Las poblaciones femeninas están accediendo más al sistema educativo y tienen por tanto mayores posibilidades de vincular los efectos positivos de la educación a su desarrollo personal y bienestar futuros.

En ambos sexos, la distribución según el tamaño poblacional de los municipios dibuja un perfil con dos máximos

Cuadro 12.11. Tasa media de escolarización entre 16 y 19 años según tamaños de población, 2001.

TAMAÑO POBLACIONAL	HOMBRES	MUJERES	GENERAL
< 1.000	54,30	72,15	63,23
1.000 < 2.000	54,47	72,18	63,33
2.000 < 5.000	53,31	69,86	61,59
5.000 < 10.000	54,75	69,01	61,88
10.000 < 20.000	56,06	66,82	62,44
20.000 < 50.000	59,47	71,08	65,28
50.000 < 100.000	58,91	69,16	64,04
>= 100.000	70,56	77,24	73,90
Total	54,91	70,62	62,77

Fuente: SIMA. IEA.

que parece indicar el efecto de factores que se cruzan. Las tasas generales y las de los varones dibujan un mismo perfil: son altas en los municipios más pequeños –tradicionalmente clasificados por el INE como rurales (menos de 2.000 habitantes)–, descienden en los considerados intermedios (de 2.000 a 10.000) y desde ahí suben constantemente en los urbanos, cualquiera que sea su dimensión. En la población femenina el hundimiento central de la curva se prolonga algo más (hasta 20.000 habitantes).

En principio las hipótesis interpretativas más verosímiles para comprender estos hechos parecen ser dos:

- La ruralidad explica una menor duración de la presencia en el sistema educativo (hecho claramente presente en el pasado por la importancia del sector agrario y mayor influencia de mentalidades tradicionales).
- La urbanización facilita el acceso al sistema educativo, tanto por la mejor implantación de éste, como por su mayor aceptación social.

Por provincias (cuadro 12.12) las tasas medias de escolarización presentan, además de la variabilidad entre sexos ya señalada, importantes diferencias entre ámbitos. Desniveles de más de 6 puntos como los existentes entre Huelva, con las tasas más altas y Sevilla o Málaga, con las más bajas, parecen

Cuadro 12.12. Tasas provinciales medias de escolarización de la población entre 16 y 19 años, 2001.

PROVINCIAS	HOMBRES	MUJERES	GENERAL
ALMERÍA	56,71	74,28	65,49
CÁDIZ	55,60	70,50	63,05
CÓRDOBA	54,69	69,58	62,13
GRANADA	56,50	71,07	63,78
HUELVA	57,93	74,76	66,34
JAÉN	53,86	68,97	61,42
MÁLAGA	50,65	69,50	60,07
SEVILLA	53,51	67,93	60,72

Fuente: SIMA. IEA.

excesivos y difícilmente aceptables en una sociedad como la andaluza que pretende ser homogénea, al menos en un aspecto tan básico como el educativo. Estimamos que este hecho refleja también el cruce de explicaciones antes señalado.

Las distribuciones espaciales más detalladas (mapas 12.8 y 12.9) ratifican las interpretaciones anteriores y añaden un tercer argumento explicativo que ya se apuntaba en el primer *Informe*. El cartograma relativo a las tasas masculinas muestra que en un gran número de municipios andaluces está escolarizada menos de la mitad de la población de las cohortes señaladas. Las concentraciones espaciales más nítidas se producen tanto en ámbitos muy ruralizados (Raya onubense con Portugal, Sierra de Cádiz, Los Montes de Málaga, Condado jiennense, entre otros), en comarcas dinámicas como El Poniente almeriense y en algunos municipios de la aglomeración sevillana o del litoral onubense. El siguiente intervalo (60-70% de la población masculina escolarizada) predomina en las provincias de Sevilla, Córdoba y parte de la de Jaén. Los restantes rangos clasificatorios con mayores proporciones de población escolarizada se distribuyen difusamente por el ámbito regional, aunque con mayor presencia en las provincias de Granada o Almería y, parcialmente, en Huelva y Jaén; en las provincias de Cádiz y Málaga predominan valores medios y bajos.

El mapa relativo a las tasas femeninas, aunque igualmente complejo de interpretar, es el que amplía las hipótesis interpretativas y permite aportar una mejor comprensión general de las actitudes de los andaluces ante la educación. Los principales hechos a observar son los siguientes:

- El mapa (que utiliza los mismos intervalos que el de la población masculina) se ha oscurecido sensiblemente; consecuencia lógica de las mayores tasas de escolarización femenina. Han desaparecido, prácticamente, los dos primeros intervalos, salvo en algunos enclaves y agrupaciones que sostienen observaciones realizadas para la población masculina (Los Montes, Condado jiennense).
- Los dos intervalos más altos (más de 70% y del 80% de la población escolarizada) son claramente predominantes al sur de la línea transversal interprovincial señalada en el apartado anterior de este capítulo, en muchos municipios de Sierra Morena y en la Sierra de Segura; también dominan en capitales, aglomeraciones urbanas y ciudades medias.

La luz que este mapa aporta se refiere a varios hechos de gran interés pues marcan una evolución social correctora de insuficiencias pasadas, valoradoras de la educación y, al mismo tiempo, advierte de ciertas tendencias inconvenientes. La expansión de las tasas altas y su neta vinculación a áreas y municipios poco desarrollados corrigen situaciones de exclusión prevalentes hasta hace poco tiempo en Andalucía. Por otra parte, su relación también nítida con muchos de los ámbitos espaciales con cierto dinamismo económico manifiesta la confianza en el sistema educativo como medio de promoción social y de bienestar. Finalmente, el hecho de que en algunos de los lugares con mayor dinamismo (Poniente y Levante almerienses, Almonte, Lepe...) se produzca un descenso muy significativo de la tasa de escolarización femenina revela el mismo mecanismo encontrado en los varones: abandono del sistema educativo antes de terminar el bachillerato a causa de la existencia de mejores oportunidades de empleo. Este hecho puede tener una doble lectura social:

- El sistema educativo opera como un contenedor de jóvenes con pocas posibilidades de emplearse;

- Cuando éstas aparecen se abandona prematuramente el sistema educativo.

En nuestra valoración resulta sin embargo decisivo el momento en que se produce dicho abandono: antes de finalizar el bachillerato. Sin prejuzgar ninguna decisión o criterio de evolución personal, entendemos como muy poco positivo el correlato entre primer empleo y baja educación.

Por último el mapa 12.10 expresa para el año 2000 la ratio del número de profesores por cada 100 alumnos en las enseñanzas obligatorias (primaria y ESO). El aspecto fundamental a comentar en este cartograma es sin duda la gran homogeneidad espacial del hecho representado (los rangos están hechos a partir de marcas naturales). La distribución de los restantes intervalos se explica casi íntegramente por sobre-dotación escolar en espacios envejecidos o despoblados (en

98 municipios no hay personas en estas edades escolares). Esta tendencia, que ya era neta en el mapa similar incluido en el primer *Informe* (1991), se ve reforzada con el creciente aumento de la ratio y ratifica una implantación territorialmente homogénea del sistema educativo público en Andalucía. Hecho importante pero insuficiente a causa de las debilidades señaladas al principio de este apartado.

12.6. El consumo eléctrico doméstico

La inclusión del consumo de energía eléctrica en el *IDTA* constituye uno de sus rasgos más peculiares que, además, está en el origen de esta iniciativa de investigación. En el primer *Informe* el consumo eléctrico doméstico fue considerado como una variable que permite establecer hipótesis sobre el bienestar de los andaluces al equiparar abonados con hogares y realizar una tipología de consumidores basada en equipamientos medios de dichos hogares. De esta manera se pretende paliar las carencias informativas que, a nivel municipal, no puede resolver la *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

Los tipos de abonados creados para el primer *IDTA* se mantienen en esta ocasión; en el paralelismo pretendido entre abonados y consumidores, los tipos establecidos (menos de 500 KWh/año; de 500 a 1.250 KWh/año; de 1.250 a 3.000 KWh/año; de 3.000 a 5.000 KWh/año; y más de 5.000 KWh/año) dividen a la sociedad en cinco grupos comparables con los restantes análisis sociales realizados para elaborar la mayoría de los cartogramas de este *Informe*; en relación con la renta, por ejemplo, los subconsumidores representarían los estratos sociales con menores disponibilidades económicas, los alto consumidores las situaciones opuestas y los tipos medios de abonados (consumidores medios, medio-bajos y medio-altos) a las clases medias desde el punto de vista de

sus recursos económicos. Este correlato es sin duda excesivo porque el bajo consumo puede reflejar situaciones concretas como hogares unipersonales, o el consumo alto estar influido por algunas otras situaciones particulares que pueden explicar un gasto mayor de energía (la presencia de un enfermo, el trabajo en casa, etc.). Pero estimamos que con las magnitudes manejadas (3.044.018 abonados en 2002) esta casuística se equipara en el territorio salvo en las cifras relativas a los municipios muy pequeños, donde determinados hechos particulares pueden quedar resaltados o magnificados.

En este *Informe* los datos sobre consumo eléctrico han sufrido un cambio de sistema informático a partir de la adquisición de Sevillana por ENDESA. Este hecho pone en riesgo la continuidad de las referencias, anula como se indicó al principio de este capítulo algunos años completos y reduce la fiabilidad de otros. No obstante consideramos que los datos de 2002 tienen plena garantía en lo que se refiere al consumo eléctrico doméstico, tanto en las referencias más globales como en las más particularizadas, por tipos de abonados. Han podido ser depurados algunos de ellos que perjudicaban a la fiabilidad plena de los datos en la ocasión anterior, particularmente al paralelismo entre abonados y hogares; en esta ocasión se han traído los abonados inscritos como colectivos

(comunidades de propietarios, alojamientos colectivos, etcétera) y en un epígrafe de “otros”, sin determinar⁴.

Los cuadros 12.13 y 12.14 establecen las referencias estadísticas básicas relativas a 2002. El consumo eléctrico doméstico total en Andalucía durante 2002 se aproxima a los 7.300 GWh/año, lo que da una media de 2.398 KW/hora por abonado y de 976 KW/hora por habitante. Cifras que representan aumentos del 29,9, 22,0 y 23,6% respectivamente sobre las correspondientes a 1996; dichas cantidades son superiores a los incrementos observados en las rentas declaradas.

La distribución de la tipología de abonados de 2002 tiene, al igual que la de 1996, forma de campana de Gauss sesgada a la izquierda; es decir, todavía presenta un cierto desequilibrio, porque los abonados menos consumidores representan una mayor proporción que los de mayor consumo. Pero este sesgo se ha corregido en parte ya que en la fecha más alejada los abonados calificados como bajo consumidores y los consumidores medio-bajos representaban el 40,0% del total y en 2002 el 34,3%. Su proporción de consumo también ha descendido pasando del 10,7 al 7,6%. Es pro-

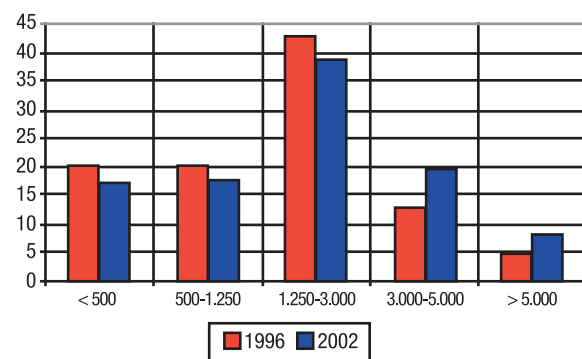
⁴ Estas detracciones suponen un 5% del total del consumo doméstico.

bable que estos grupos sigan estando influidos por viviendas vacías y secundarias, generalmente no declaradas como tales en los contratos de suministro eléctrico. Los consumidores medios representan en 2002 el tipo más numeroso (38,7%), aunque también descienden en comparación con 1996 (42,6%). En proporciones similares lo hace el consumo total a ellos atribuido (33,2 y 43,5%).

Por último, en la parte derecha de la curva encontramos los principales cambios producidos. Los consumidores medio-altos aumentan en 7 puntos porcentuales su significado en número y en 5 su consumo. Los altoconsumidores aumentan sus proporciones en 3 y 7% respectivamente. En el paralelismo social que hemos establecido este hecho significa que disminuyen los grupos con menos capacidades pero no mejoran sensiblemente sus diferencias respecto a los mejor situados.

El consumo medio de los dos grupos extremos evolucionó entre 1996 y 2002 con las siguientes cifras: los bajoconsumidores pasaron de 171,25 a 181,8 KWh/año y los altoconsumidores de 9.284,6 a 8.651,6 KWh/año.

Figura 12.6. Proporción de abonados según niveles de consumo (expresado en KWh/año), 1996-2002.



Fuente: Sevillana-ENDESA. Elaboración propia.

Los análisis de distribuciones espaciales se realizan en 5 cartogramas (mapas 12.11 a 12.15):

- Consumo medio por abonado,
- Localización de bajoconsumidores,
- Localización de altoconsumidores,
- Proporción del consumo representada por los tres tipos medios, y
- Evolución del consumo eléctrico doméstico 1996-2002.

Con los datos disponibles podrían hacerse otros planteamientos analíticos, pero los seleccionados resultan los más convenientes para establecer paralelismos con los análisis del primer *Informe*, mejorándolos en lo posible.

Para la distribución espacial del consumo medio por abonado se ha realizado un mapa (12.11) con intervalos de rango 500 KWh/año (cifra próxima al incremento medio por abonado: 434 KWh/año en el período 1996-2002). Si no se toma esa opción el mapa aparece excesivamente homogéneo y aunque mejorase su comparación con el de 1996 se perdería capacidad interpretativa respecto a la fecha más reciente objeto de la presente edición del *IDTA*. Las principales observaciones realizadas son las siguientes:

- El intervalo de consumo más alto (2.500 KWh) tiene una importante representación en el territorio regional, cubriendo la mayor parte de la depresión del Guadalquivir con continuidad y de forma compacta, la Costa del Sol Occidental, la aglomeración urbana de Málaga y el Valle del Guadalhorce, y la aglomeración urbana de Granada. De este intervalo interesa también señalar el esbozo neto de ejes territoriales en torno a algunas de las principales infraestructuras viarias: N-IV (siguiendo el Guadalquivir), A-92 (entre Sevilla y Granada), N-331 (entre Córdoba y Málaga) y N-323 (entre Bailén y Granada).
- El siguiente intervalo acompaña al anterior perimetralmente en la Depresión, refuerza las coronas metropolitanas y la mayor parte del litoral.
- Los intervalos más bajos tienen una presencia territorial escasa y dispersa, concentrándose casi únicamente en la Sierra de Huelva (sobre todo en los municipios limítrofes con Portugal), en las Alpujarras (granadina y almeriense) y en el Campo de Tabernas.

El mapa 12.12 recoge la distribución de los subconsumidores (<500 KWh/año), y contiene tanto su número (en símbolos proporcionales) como su proporción (en gamas de color). Es preciso recordar que un consumo eléctrico doméstico inferior a 500 KWh/año corresponde a hogares mínimamente equipados y generalmente muy pobres, aunque es posible que este elemento de la tipología incorpore en mayor medida que otros viviendas vacías y residencias secundarias. El mapa, no obstante, permite establecer conclusiones muy claras:

- En cifras absolutas la presencia de los subconsumidores se correlaciona con la población y, por esta razón la mayoría de los hogares con menos consumo se concentran en las ciudades principales y medias (Sevilla, 13.375; Málaga, 9.195; Granada, 5.867; Córdoba, 5.840; Almería, 4.361; Jerez, 4.163; Vélez-Málaga, 3.729; Motril, 3.050; El Puerto de Santa María, 3.032...). Obsérvese también la mayor presencia en otros municipios del litoral, hecho que puede estar reflejando residencias secundarias y viviendas vacías.
- Desde el punto de vista relativo la proporción de subconsumidores tiene un importante peso (más del 20%) en la parte más montañosa del territorio, afectando sobre todo a Sierra Morena occidental y central, a las sierras de Cazorla, Segura y Mágina, a la Axarquía, a una parte importante de las comarcas granadinas (Huéscar, Los Montes, Baza, Alhama-El Temple, Valle del Lecrín y Alpujarra). Es neta, por tanto, la mayor presencia de hogares subconsumidores en los espacios serranos y en las provincias de Jaén, Granada y Almería. También en este aspecto es posible una cierta sobrevaloración de los intervalos más negativos por viviendas rurales, vacías o usadas sólo temporalmente por personas que viven en las ciudades y de emigrantes no retornados del Norte de España o de otros países europeos.
- El intervalo de menor peso relativo (proporción de subconsumidores inferior al 15% del total) presenta una distribución masiva ocupando todo el centro-oeste de Andalucía, buena parte de las tierras jiennenses y la mitad occidental del litoral mediterráneo.

Cuadro 12.13. Tipología de abonados domésticos. Número absoluto y proporción según nivel de consumo, 2002.

PROVINCIAS	SUBCONSUMO (<500 KWh/AÑO)		BAJO CONSUMO (500-1.250 KWh/AÑO)		CONSUMO MEDIO (1.250-3.000 KWh/AÑO)		CONSUMO MEDIO-ALTO (3.000-5.000 KWh/AÑO)		ALTO CONSUMO (>5.000 KWh/AÑO)		TOTAL DE ABONADOS
	Nº ABONADOS	%	Nº ABONADOS	%	Nº ABONADOS	%	Nº ABONADOS	%	Nº ABONADOS	%	
ALMERÍA	51.492	20,74	48.588	19,57	95.689	38,55	38.904	15,67	13.559	5,46	248.232
CÁDIZ	72.037	19,23	80.063	21,38	143.979	38,44	59.354	15,85	19.117	5,10	374.550
CÓRDOBA	46.796	17,04	36.802	13,40	102.959	37,48	62.484	22,75	25.636	9,33	274.677
GRANADA	74.981	19,90	65.530	17,39	141.611	37,59	67.324	17,87	27.272	7,24	376.718
HUELVA	44.722	20,57	48.946	22,51	78.982	36,32	35.069	16,13	9.718	4,47	217.437
JAÉN	61.437	21,55	42.938	15,06	100.790	35,35	55.502	19,47	24.434	8,57	285.101
MÁLAGA	94.125	14,43	125.711	19,27	265.189	40,64	110.540	16,94	56.930	8,72	652.495
SEVILLA	70.774	11,51	81.625	13,28	238.162	38,74	159.966	26,02	64.281	10,46	614.808
ANDALUCÍA	516.364	16,96	530.203	17,42	1.167.361	38,35	589.143	19,35	240.947	7,92	3.044.018

Fuente: Sevillana-ENDESA. Elaboración propia.

Cuadro 12.14. Tipología de abonados domésticos. Consumo absoluto y relativo según niveles, 2002.

PROVINCIAS	SUBCONSUMO (<500 KWh/AÑO)		BAJO CONSUMO (500-1.250 KWh/AÑO)		CONSUMO MEDIO (1.250-3.000 KWh/AÑO)		CONSUMO MEDIO-ALTO (3.000-5.000 KWh/AÑO)		ALTO CONSUMO (>5.000 KWh/AÑO)		CONSUMO TOTAL	CONSUMO ABONADO (KW/h/año)	CONSUMO HABITANTE (KW/h/año)
	GW/h/a	%	GW/h/a	%	GW/h/a	%	GW/h/a	%	GW/h/a	%			
ALMERÍA	8,67	1,74	42,63	8,53	195,44	39,11	146,57	29,33	106,37	21,29	499,68	2.012,97	914,34
CÁDIZ	14,41	1,88	69,32	9,05	295,13	38,51	222,28	29,01	165,19	21,56	766,33	2.046,00	671,75
CÓRDOBA	6,98	1,00	32,67	4,66	217,92	31,09	237,47	33,88	205,91	29,38	700,95	2.551,92	909,00
GRANADA	12,54	1,49	57,47	6,81	293,28	34,76	254,63	30,18	225,69	26,75	843,60	2.239,34	1.030,09
HUELVA	8,77	2,08	42,25	10,02	161,82	38,37	131,38	31,16	77,47	18,37	421,70	1.939,39	907,00
JAÉN	8,56	1,26	37,88	5,58	210,80	31,05	210,22	30,97	211,40	31,14	678,85	2.381,09	1.048,60
MÁLAGA	20,20	1,21	110,66	6,63	543,47	32,56	416,98	24,98	577,89	34,62	1.669,21	2.558,20	1.255,04
SEVILLA	13,77	0,80	72,57	4,22	507,93	29,54	610,39	35,50	514,73	29,94	1.719,39	2.796,63	977,64
ANDALUCÍA	93,90	1,29	465,46	6,38	2.425,78	33,23	2.229,92	30,55	2.084,64	28,56	7.299,71	2.396,05	976,10

Fuente: Sevillana-ENDESA. Elaboración propia.

- La comparación de este mapa con los del primer *IDTA* (1996) revela una neta disminución de la presencia espacial del fenómeno en sus rasgos más negativos. Bajan las cifras absolutas y, sobre todo, aumentan los espacios caracterizados más positivamente que recogen las menores proporciones de los abonados subconsumidores.

El mapa 12.13 recoge la distribución de los abonados considerados altoconsumidores (casi un 8%) del total, cuyo consumo eléctrico doméstico se corresponde con hogares bien equipados (un consumo medio de más de 5.000 KWh/año puede incorporar prácticamente toda la gama de electrodomésticos disponibles en el mercado: aire acondicionado, calefacción, cocina vitrocerámica, etcétera). Este mapa es un excelente complemento del anterior. De él se obtienen las siguientes observaciones principales:

- En cifras absolutas la concentración de este tipo de consumidores es neta en las principales aglomeraciones y ciudades (área de Sevilla, 27.956; de Málaga, 12.375; de Granada 10.857; y Córdoba, 9.009), así como en el litoral (Costa del Sol Occidental, 13.172) y algunas ciudades medias interiores (Antequera, 1.571; Linares, 1.444; Lucena, 884; Úbeda, 813; Puente Genil, 660; entre otras).
- Por su importancia relativa (más del 10%) este tipo de altoconsumidores destaca en las aglomeraciones de Sevilla y Granada y en la Costa del Sol Occidental. Igualmente configura como eje territorial continuado el valle del Guadalquivir o, si se prefiere, la traza de dos importantes infraestructuras de comunicación, la N-IV y el ferrocarril de similar trazado en general.

- Algunos municipios con alta proporción de altoconsumidores pueden estar evidenciando la presencia de abonados con consumos para otros fines, inscritos como domésticos (Adamuz, Álora, Alozaina...).
- Las proporciones más bajas de este elemento de la tipología de consumidores se concentran claramente en el Noroeste de la provincia de Granada y en otras comarcas interiores granadinas y almerienses.
- Comparativamente con los mapas semejantes del primer Informe (1996) la principal observación es que el intervalo con proporciones medias (6-10%) de altoconsumidores dibuja en 2002 un perfil más lleno y rotundo de la depresión del Guadalquivir que el caracterizado en la primera fecha por los dos intervalos superiores. Esto quiere decir, en definitiva, que los altoconsumidores están ahora más profusamente y mejor representados en este importante ámbito regional.

El mapa 12.4 cartografía a los consumidores medios, pero no su número sino el consumo que corresponde a dicho tipo (1.250 a 3.000 KWh/año). Este cartograma no tiene correspondencia en los análisis realizados para 1996. Su enfoque diversifica y en cierto modo complementa los anteriores, al tiempo que las principales inferencias que de él pueden hacerse tienen continuidad en el mapa siguiente, relativo a la evolución del consumo entre 1996 y 2002 (mapa 12.5).

El consumo eléctrico doméstico atribuido a los consumidores medios (abonados con hogares equipados de forma modesta pero en los que están presentes los electrodomésticos que la sociedad española puede considerar imprescindibles: televisión, frigorífico, lavadora) y que son los más abundantes (casi el 40% del total) caracteriza nítidamente a una

buen parte del territorio regional. Los tres últimos intervalos del mapa suponen más del 35% del conjunto del consumo de este tipo de abonados (equivalentes a su peso medio), son claramente mayoritarios al sur de la línea transversal que separa las cuatro provincias de la mitad norte de Andalucía de las cuatro de la otra mitad, salvo en la Costa del Sol Occidental y en el eje Córdoba-Málaga. Igualmente notoria es su concentración en Sierra Morena occidental y algo menos en su sector central, en parte debido a que la ausencia de datos en este ámbito (a causa de la distribución de electricidad por revendedores) impide hacer observaciones concluyentes.

El cartograma que muestra la evolución del consumo por abonado entre 1996 y 2002 (mapa 12.15) presenta una imagen parecida aunque con una salvedad importante: la diagonal que divide Andalucía se parece a la de la distinción clásica entre Andalucía occidental y Andalucía oriental. Es decir, los comportamientos de las provincias de Huelva y Cádiz se asemejan ahora más a los de Sevilla o Córdoba, y el de la provincia de Jaén a los de Almería, Granada y Málaga; siempre con la Costa del Sol Occidental destacándose en sentido contrario al de la mayor parte de su provincia.

Estos dos mapas recuerdan a los que analizaban los comportamientos de los consumidores medios en el primer *Informe* tanto en su aspecto sincrónico (1996) como evolutivo (1992-1996), y sobre los que se concluía señalando que eran expresivos de una “clara mejora de los grupos sociales medios en los ámbitos (andaluces) menos desarrollados”. Este vuelco hacia lo que se pueden considerar unas condiciones de vida dignas en los hogares rurales más modestos es probablemente el cambio social más importante producido en Andalucía en las dos décadas finales del siglo XX, hecho que en este trabajo se ve confirmado para el período 1992-2002.

12.7. Consideraciones finales sobre el bienestar social

Una caracterización del bienestar como la que se acaba de hacer en un ámbito tan amplio como el de Andalucía presenta importantes resquicios interpretativos. La necesidad de una mejor información, espacialmente más detallada, y la pluralidad de causas que en cada variable puede explicar la cifra o el rango en que se clasifica un determinado municipio hacen imposibles posiciones concluyentes. No obstante, a partir de los análisis realizados, pueden extraerse consideraciones generales e hipótesis relativas a ámbitos de distinto carácter y sobre distintos hechos que se relacionan en el espacio, que serán integradas con mayor aparato estadístico en el último capítulo de este *Informe*.

Los principales elementos de un posible denominador común respecto al bienestar en su distribución territorial en Andalucía y en su evolución reciente (1996-2002) son, a nuestro juicio, los siguientes:

1. La extensión a partes más amplias del territorio de indicadores más favorables es neta en la mayoría de las variables estudiadas. Se reducen, por tanto, las áreas en peores situaciones a causa del aumento de los intervalos medios y superiores (todos los cartogramas realizados recogen gradaciones en positivo que van de menos a más). La aparición de la depresión del Guadalquivir como un gran ámbito compacto de valores medios y altos merece ser destacada, sobre todo en comparación con las apreciaciones realizadas en el primer *IDTA*.
2. Las mejoras afectan principalmente a ámbitos rurales. Los cambios cuantitativos más importantes en cada variable o más significativos en términos sociales o de población concernida se refieren principalmente a personas que viven en municipios intermedios (entre 2.000 y 10.000 habitantes), y con menor intensidad y frecuencia a los más pequeños.
3. Los mapas muestran casos y situaciones estadísticamente distorsionados por el efecto de la reducción de efectivos poblacionales en estos municipios más pequeños. En los análisis integrados a nivel comarcal estas distorsiones desaparecerán. Más importante

que este efecto meramente aritmético es reconocer las amenazas y oportunidades que crean los procesos de fondo que explican dichas situaciones. En Andalucía se está produciendo –desde hace decenios– una paulatina pero constante relocalización de población, que ya ha vaciado casi completamente el hábitat diseminado; esta tendencia continúa en los núcleos de población muy pequeños aunque sean cabeceras municipales. Las administraciones públicas deben reconocer expresamente ante esta tendencia que no existe ningún desequilibrio territorial mayor que la despoblación y el abandono de campos y pueblos en áreas de la extensión de una comarca. Sus consecuencias prácticamente irreversibles están bien presentes en España en la actualidad en comunidades autónomas como Aragón o Castilla-León. En Andalucía todavía no se producen situaciones tan alarmantes pero hay indicios suficientes para pensar que si no se reacciona pronto acabarán produciéndose. Se necesitan políticas generales específicas para estas situaciones con expresión muy concreta en sus localizaciones y particularidades. Dichas políticas deben basarse, paradójicamente, en las oportunidades que crean estas situaciones.

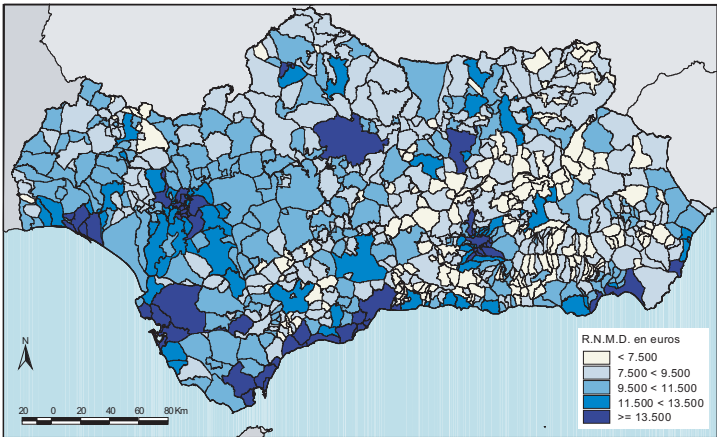
4. A pesar de las mejoras recién comentadas se mantienen numerosas situaciones espacialmente amplias (de nivel comarcal) que concentran las posiciones más negativas (los dos intervalos más bajos de la división en cinco partes establecida en todos los mapas) y que se reiteran claramente en algunos espacios serranos e interiores. Las sierras de Segura, Cazorla y Mágina en Jaén, Los Montes de Granada, las Alpujarras, la Sierra de Huelva sobre todo en la Raya de Portugal y el Campo de Tabernas son las comarcas que con mayor frecuencia repiten valores negativos.
5. Es también nítido, aunque no está presente en todas las variables estudiadas, un claro desequilibrio entre las cuatro provincias de la mitad norte de Andalucía (Huelva, Sevilla, Córdoba y Jaén) respecto a las otras

cuatro de la mitad sur (Cádiz, Málaga, Granada y Almería) en las que son más abundantes posiciones o valores negativos en las clasificaciones establecidas. El carácter más montañoso y la mayor abundancia de municipios pequeños y con muy escasa población pueden explicar en parte esta dicotomía; pero estimamos que existen otras razones estructurales más profundas. Paradójicamente en estas situaciones es apreciable también una mayor reacción social ante estas peores condiciones de bienestar; al menos así interpretamos las tasas de escolarización femenina más elevada en las cuatro provincias señaladas de la mitad sur.

6. Los problemas de borde o periferias limítrofes (en provincias y para el conjunto de la comunidad), ya señalados en 1990 por Romero Valiente, se han reducido, pero siguen estando presentes y precisan una atención sostenida por parte de los organismos responsables (Diputaciones y Consejería de Salud principalmente).

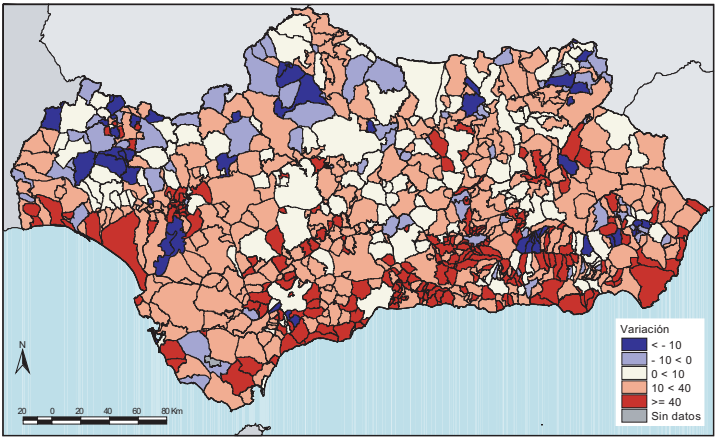
También en relación con el bienestar se pueden señalar “ámbitos emergentes” o que aparecen generalmente mejor situados en las variables estudiadas. La Costa del Sol Occidental, El Poniente y Levante almerienses y las aglomeraciones urbanas, sobre todo las de Sevilla y Granada, son los que más se reiteran en dichas posiciones. Es preciso no obstante hacer algunas matizaciones a esta observación; en primer lugar las ciudades principales se apartan a veces de los comportamientos más favorables de las coronas metropolitanas (el caso de Málaga es el más llamativo en este sentido); por otra parte, estas observaciones cuantitativas tan globales hacen cada vez más necesarios análisis de mayor detalle interno en ámbitos tan poblados como las aglomeraciones urbanas andaluzas, aspecto para el que no hay referencias estadísticas desglosadas, aunque si se encuentran estudios específicos (Ocaña, 1998). Especial atención en este sentido merece la aglomeración de Sevilla, ya que en los mapas de este segundo Informe es netamente apreciable la ampliación espacial del influjo de la ciudad principal.

12.1. RENTA NETA MEDIA DECLARADA. 2001.



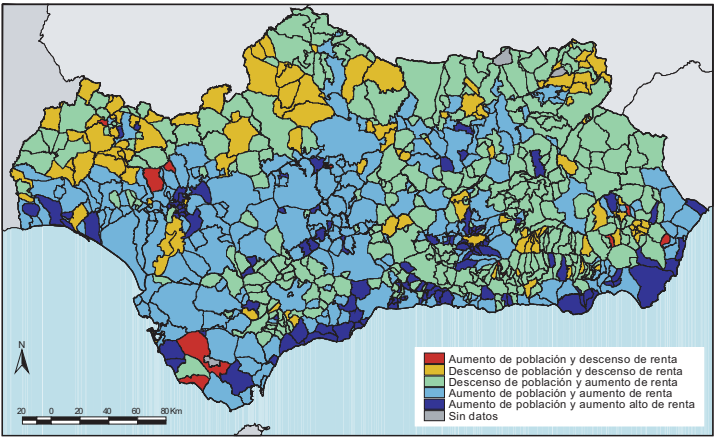
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda.

12.2. EVOLUCIÓN DE LA RENTA NETA MEDIA DECLARADA. 1991-2001.



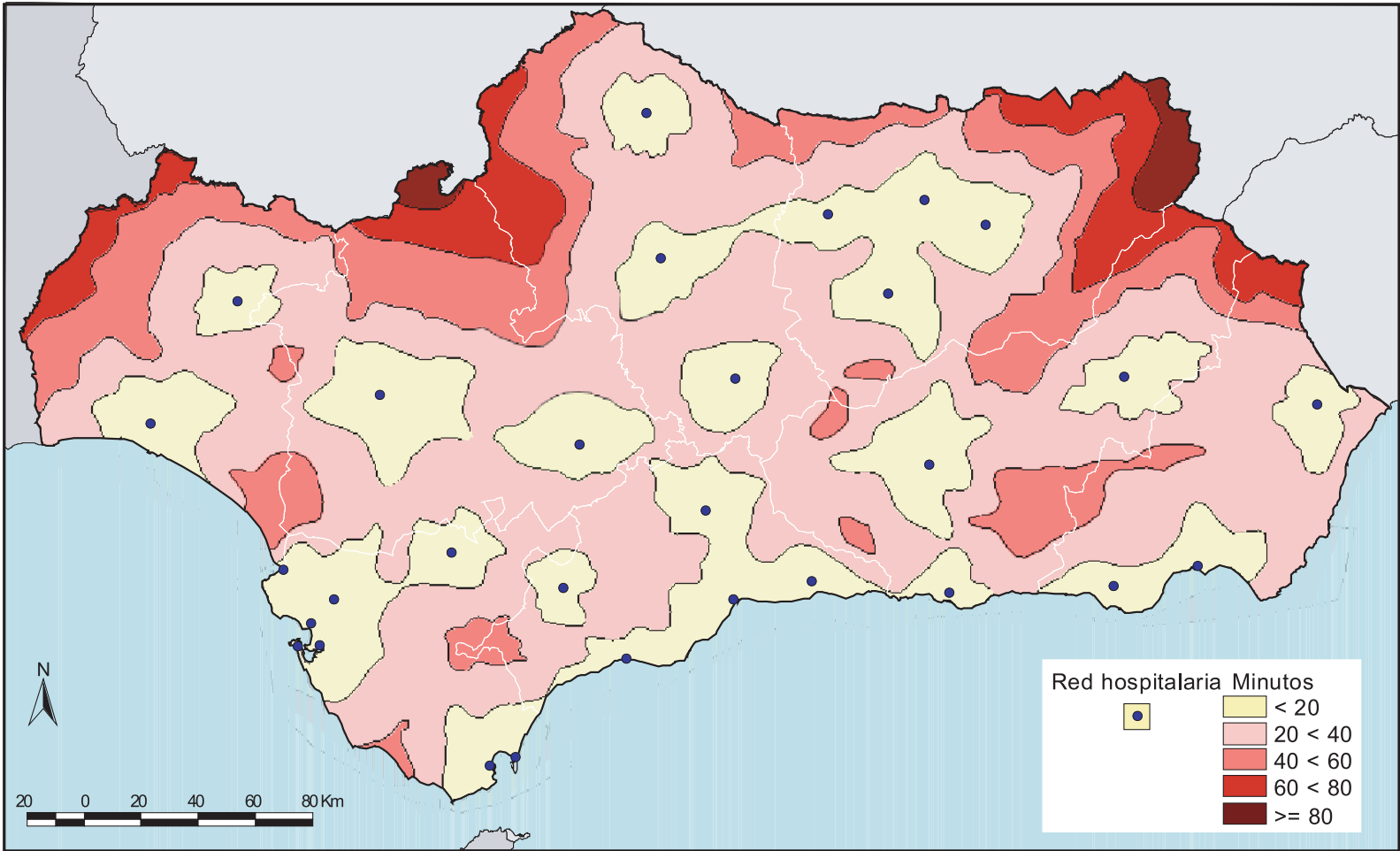
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Instituto Nacional de Estadística.

12.3. TIPOS DE MUNICIPIOS SEGÚN EVOLUCIÓN DE LA RENTA Y CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO. 1991-2001.



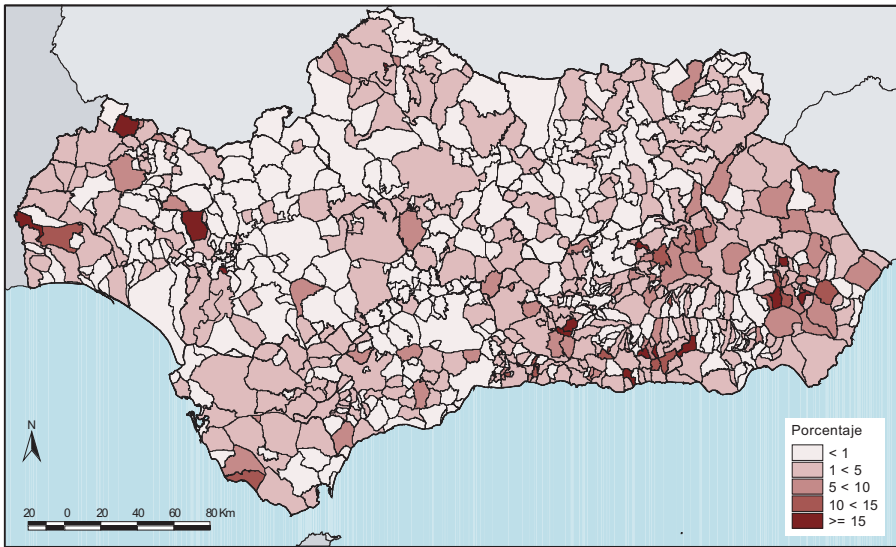
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

12.4. TIEMPO DE ACCESO A LA ATENCIÓN HOSPITALARIA. 2003.



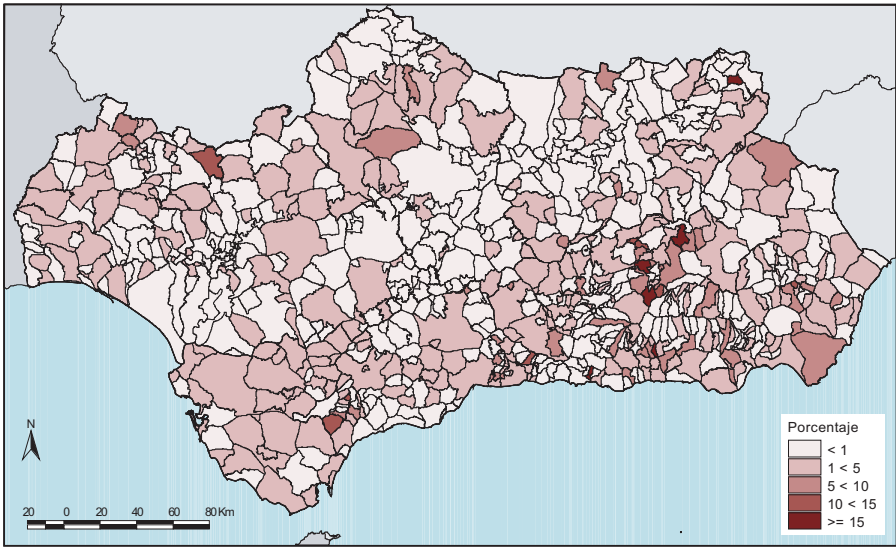
Fuente: Ministerio de Fomento. Consejería de Salud. Elaboración propia.

12.5. VIVIENDAS SIN AGUA CORRIENTE. 2001.



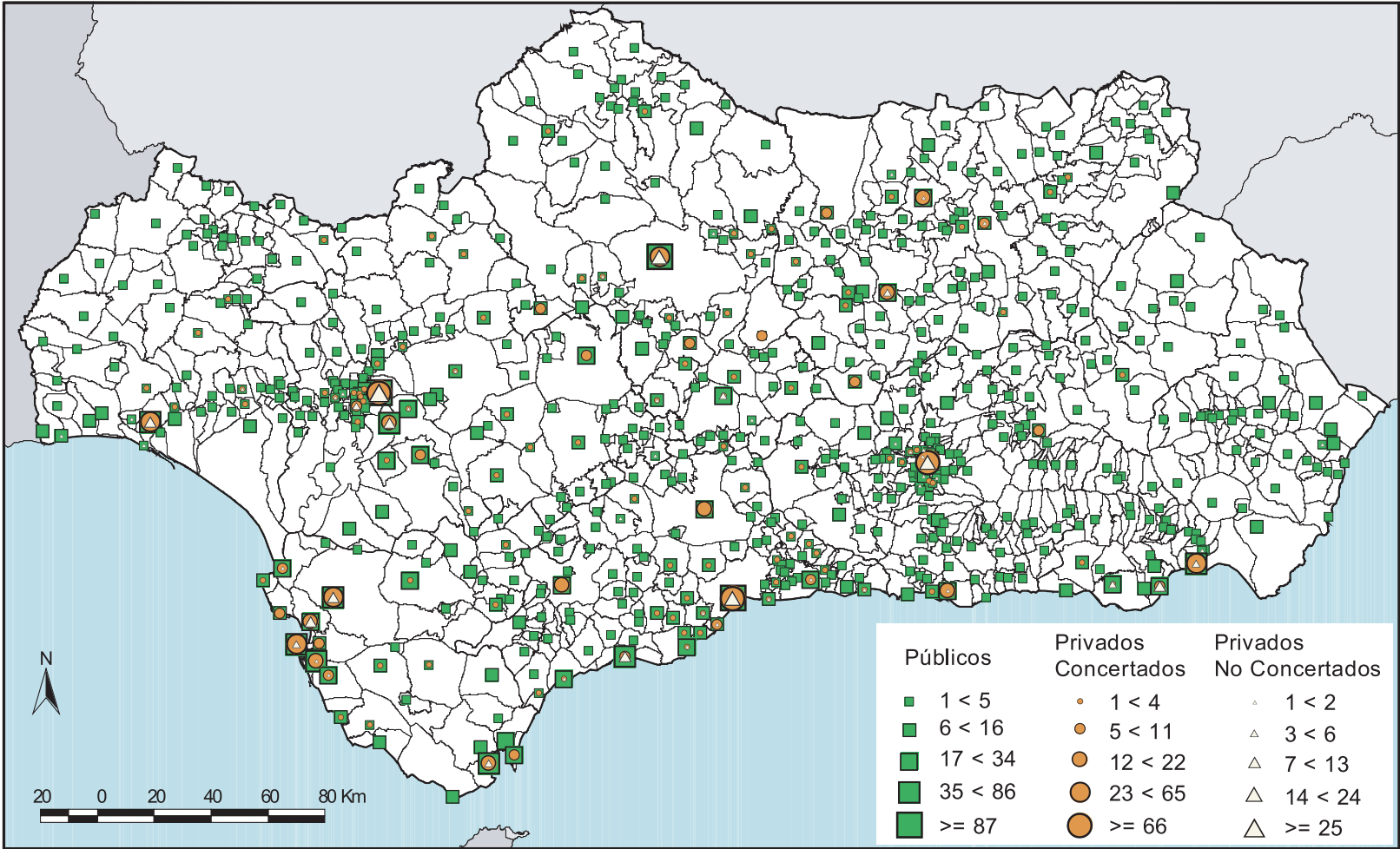
Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2001. Instituto Nacional de Estadística.

12.6. VIVIENDAS SIN ASEO. 2001.



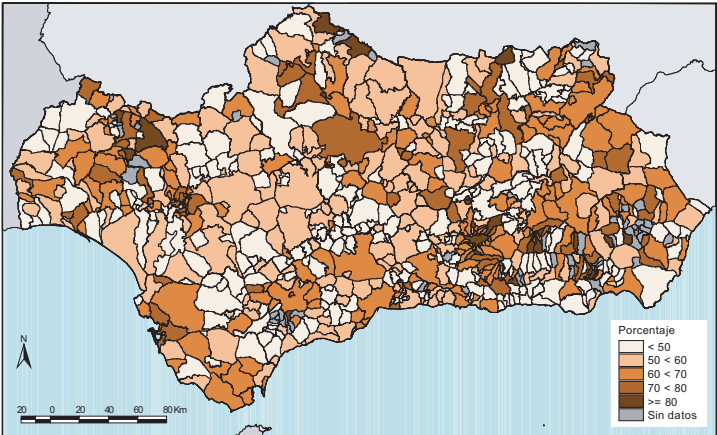
Fuente: Censo de Población y Viviendas, 2001. Instituto Nacional de Estadística.

12.7. DISTRIBUCIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS. 2003.



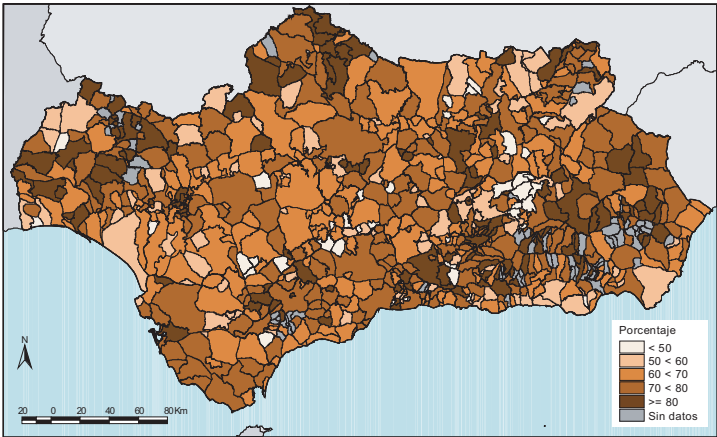
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda.

12.8. TASA DE ESCOLARIZACIÓN MASCULINA ENTRE 16 Y 19 AÑOS. 2001.



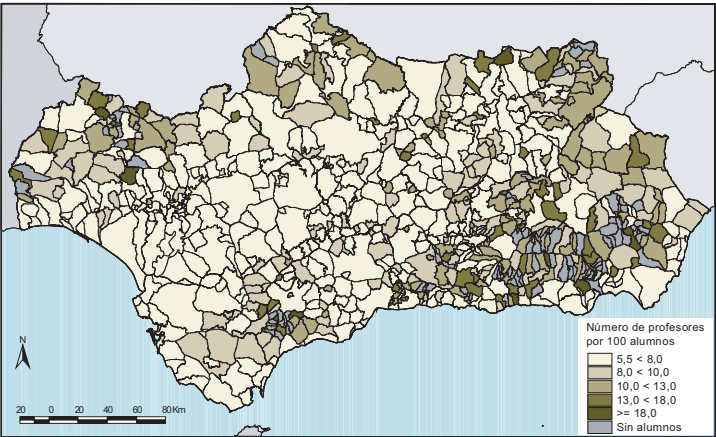
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda.

12.9. TASA DE ESCOLARIZACIÓN FEMENINA ENTRE 16 Y 19 AÑOS. 2001.



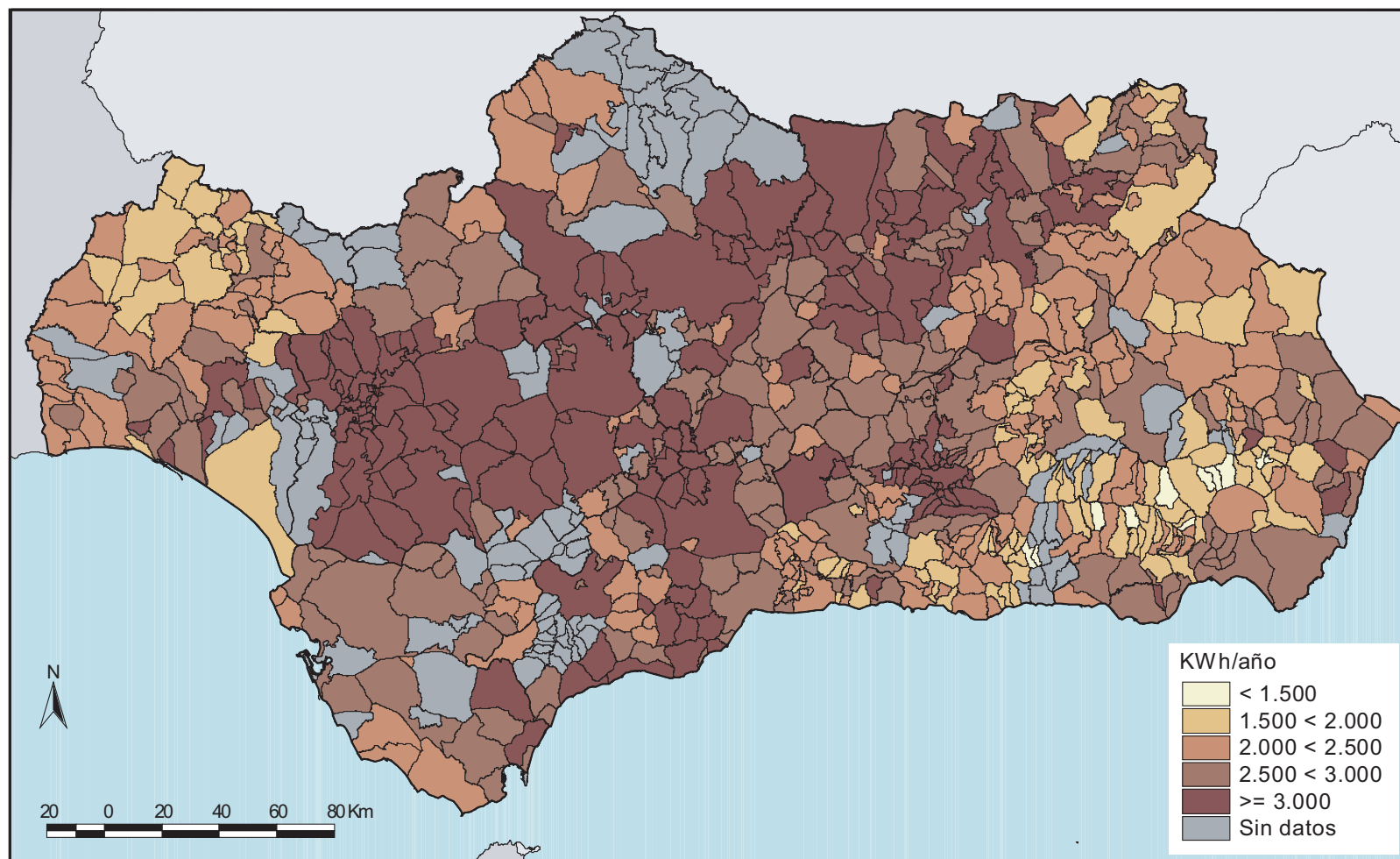
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda.

12.10. DOTACIÓN DE PROFESORADO EN ENSEÑANZA OBLIGATORIA. 2000.



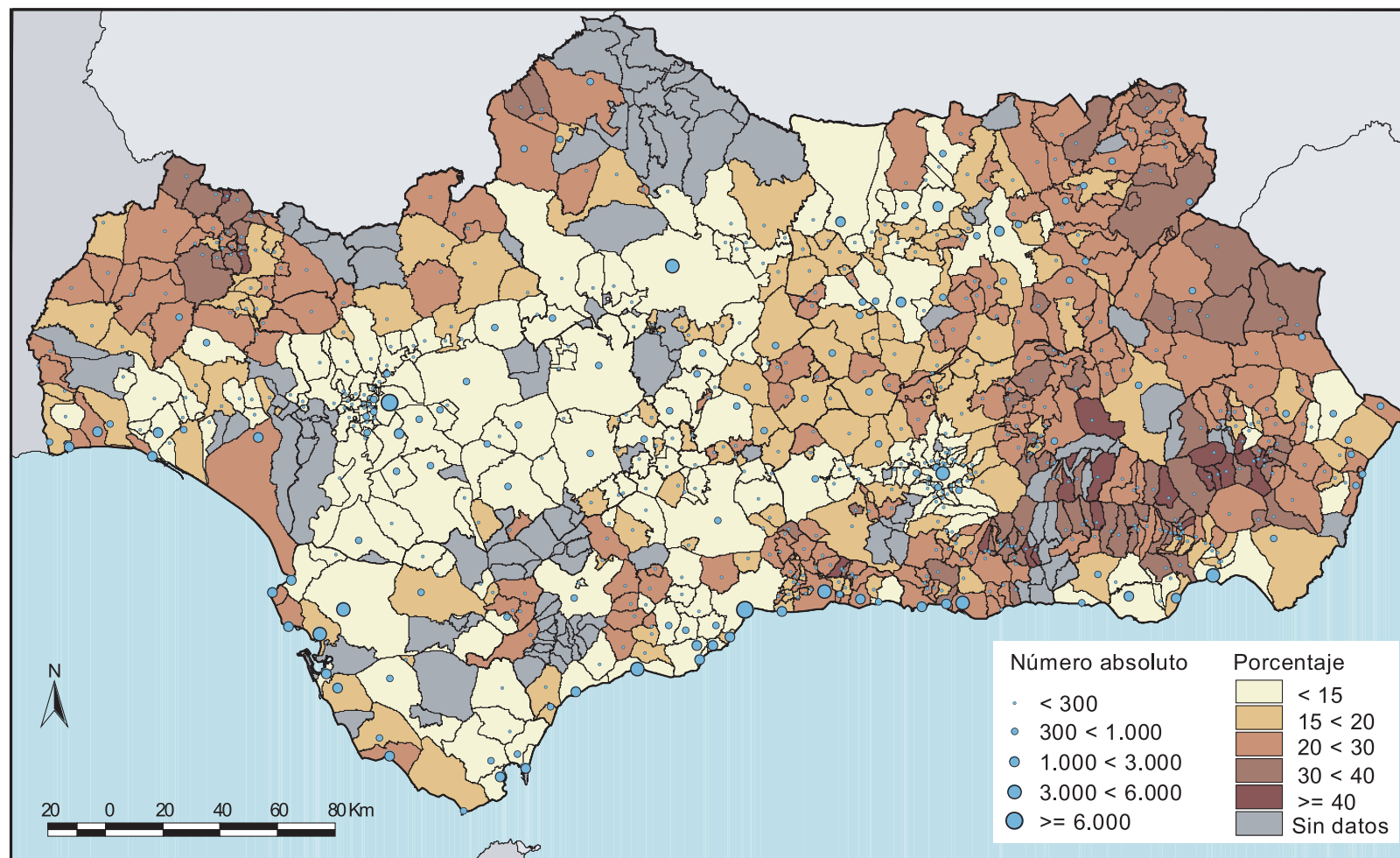
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda.

12.11. CONSUMO ELÉCTRICO DOMÉSTICO POR ABONADO. 2002.



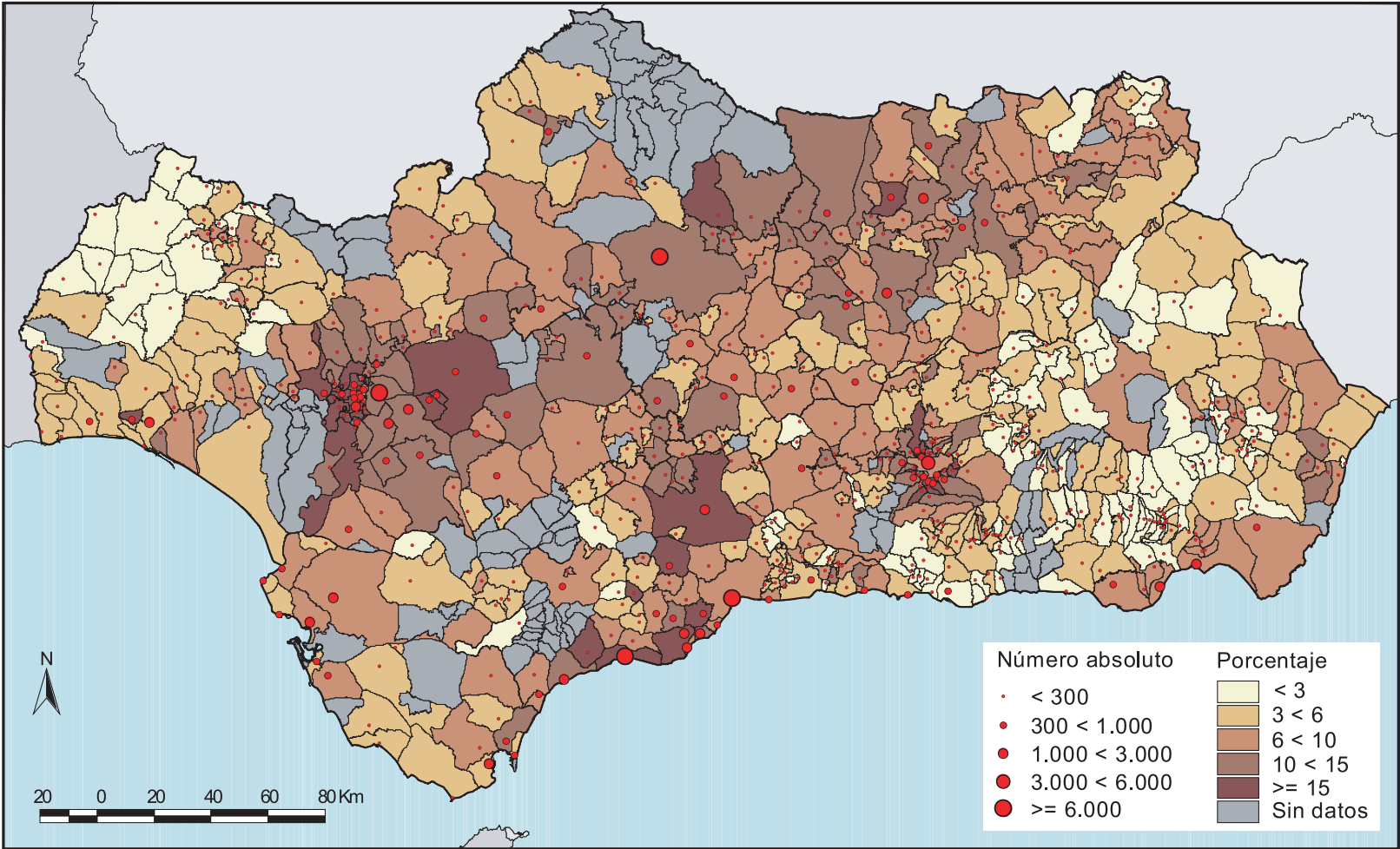
Fuente: Sevillana-Endesa.

12.12. NÚMERO Y PROPORCIÓN DE SUBCONSUMIDORES (0-500 KWH/AÑO). 2002.



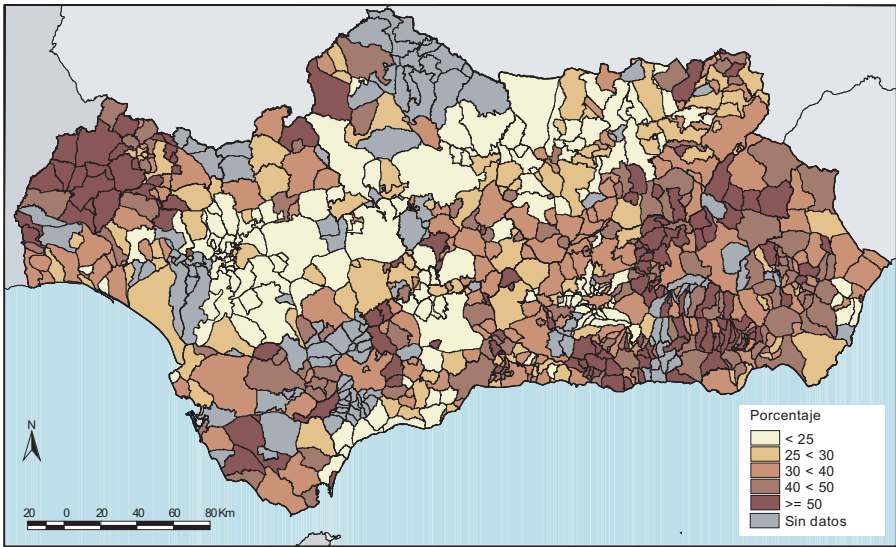
Fuente: Sevillana-Endesa.

12.13. NÚMERO Y PROPORCIÓN DE ALTOCONSUMIDORES (>5.000 KWH/AÑO). 2002.



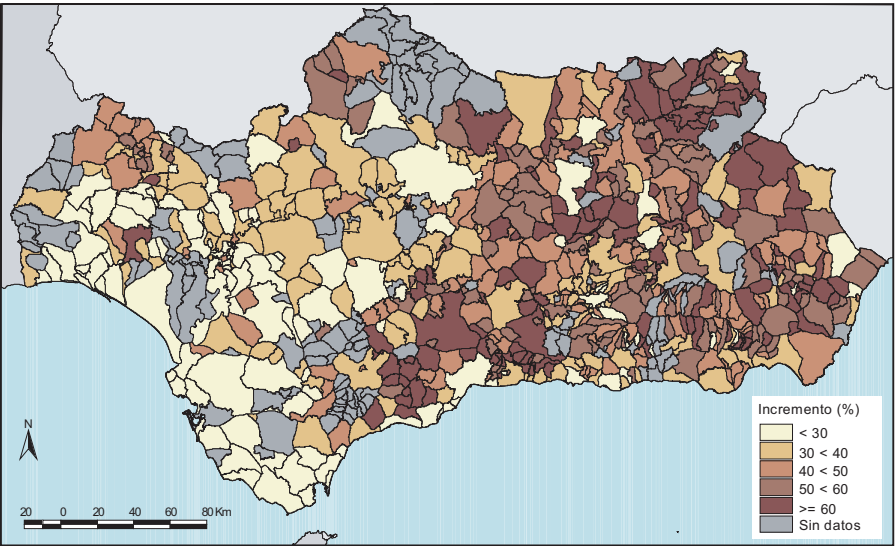
Fuente: Sevillana-Endesa.

12.14. PROPORCIÓN DEL CONSUMO MEDIO (1.250-3.000 KWH/AÑO). 2002.



Fuente: Sevillana-Endesa.

12.15. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO POR ABONADO. 1996-2002.



Fuente: Sevillana-Endesa.