

# 04 SOCIEDAD

---

## **Capítulo 16** Gobernanza y dinamismo sociocultural



## 16.1. Planteamiento general y fuentes de información seleccionadas

En el proceso de determinación del grado de desarrollo social, durante los últimos años ha cobrado gran importancia la presencia de nuevos modelos de gobernanza y el mayor dinamismo sociocultural. Son dos campos directamente relacionados, por cuanto que ambos tienen por objeto la participación activa o, mejor aún, la implicación directa de la sociedad en los procesos políticos (Cohen y Arato, 2000) y en los programas y actividades culturales. Las sociedades más desarrolladas se caracterizan por modelos de gobernanza en los que la *democracia representativa* (especie de primer peldaño democrático) se ve superada por la *democracia participativa*, en la que los ciudadanos no se limitan a votar cada determinado número de años, sino que se involucran en la toma de decisiones sobre aspectos que les incumben social y económicamente de forma continuada (Peters y Pierre, 2005; Casellas, 2007).

Esta participación, además, se mide a partir de la manera con la que los distintos colectivos sociales se incorporan a los sistemas decisivos, siendo por lo tanto importante la visibilidad y normalización de estos colectivos (mujeres, minorías étnicas...), tanto en las instituciones donde se toman las decisiones, como en contextos cotidianos de la existencia, especialmente en los puestos de poder local. “La nueva gobernanza es una estrategia para unir al Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea” (Fernández García y Mota Consejero, 2009).

El dinamismo sociocultural también expresa el carácter del desarrollo de un territorio y constituye uno de los componentes básicos de su análisis (ESPON, 2007). La disponibilidad de equipamientos y servicios culturales y la dedicación de parte del tiempo de ocio a actividades asociativas

(culturales, deportivas...) también favorecen la aparición de sociedades con más recursos para la socialización, más concienciadas, menos manipulables y con mayor capacidad para reclamar sus derechos políticos y sociales (Fundación Kaleidos.RED, 2003). Por lo tanto, el análisis de la gobernanza y de este dinamismo sociocultural matizará de forma importante el grado de desarrollo de cualquier territorio, por supuesto también del andaluz.

Las fuentes seleccionadas proceden en gran parte del *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía* del Instituto de Estadística de Andalucía, aunque se completan para determinadas variables con consultas específicas a los organismos responsables o el levantamiento propio de la información (cuadro 16.1).

**Cuadro 16.1. Variables y fuentes utilizadas.**

| Variable                                                             | Fuente                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>GOBERNANZA</b>                                                    |                                                                                                                                                                                            |
| Gasto presupuestario por habitante, 2006                             | Presupuestos municipales de Andalucía, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía                                                         |
| Tipologías de planeamiento en los municipios andaluces, 2009         | Consulta de planeamiento urbanístico, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio                                                                                                   |
| Municipios con planeamiento adaptado a la LOUA, 2009                 |                                                                                                                                                                                            |
| Modificaciones al planeamiento urbanístico, 2009                     |                                                                                                                                                                                            |
| Municipios con su planeamiento urbanístico en web, 2009              |                                                                                                                                                                                            |
| Porcentaje de abstención en las elecciones locales, 1999-2003-2007   | Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía                                                                                                |
| Porcentaje de abstención en las elecciones generales, 2000-2004-2008 |                                                                                                                                                                                            |
| Alcaldesas en los ayuntamientos, 2003 y 2007                         |                                                                                                                                                                                            |
| Intensidad de la cooperación institucional de los municipios, 2007   | Feria Toribio, J. M., Rubio Tenor, M. y Santiago Ramos, J. (2007)                                                                                                                          |
| <b>DINAMISMO SOCIOCULTURAL</b>                                       |                                                                                                                                                                                            |
| Asociaciones culturales y deportivas por 1.000 habitantes, 2009      | Guía telefónica QDQ [QDQ.com, consulta en septiembre de 2009]; Padrón municipal de habitantes, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía |
| Salas de cine por 100.000 habitantes, 2008                           | Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía                                                                                                |
| Cumplimiento de la Ley de Bibliotecas, 2007                          |                                                                                                                                                                                            |

En este último caso se encuentra la información sobre las asociaciones, que procede de consultas a la página web de la *Guía QDQ*, en la que se encuentran registradas 6.556 asociaciones culturales (962 en Andalucía) y 4.137 asociaciones deportivas (462 en Andalucía). Se ha optado por esta fuente que registra asociaciones que disponen de teléfono. No se trata, por tanto, de todo el universo asociativo, pero sí de una aproximación más real que con otras fuentes oficiales (con datos a menudo obsoletos) y asociaciones con escasa actividad real. Se considera, de esta forma, que la disponibilidad de teléfono es un indicador de la vitalidad de su asociación.

Por su parte, el presupuesto de gasto por habitante en los municipios andaluces procede de los *Datos presupuestarios de entidades locales*, 2006 (se entiende por gasto a efectos de la fuente la razón entre el presupuesto liquidado de gastos y la población de derecho de cada municipio), obtenidos a partir del *Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía* (Instituto de Estadística de Andalucía, en línea).

Las modificaciones en el planeamiento urbanístico se obtuvieron a partir de una consulta específica a la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, con datos actualizados a abril de 2009. A su vez, la información sobre alcal-

desas y concejales procede de una consulta al Instituto de Estadística de Andalucía.

Finalmente, la información sobre redes de cooperación local se basa en gran parte en un trabajo (Feria Toribio, Rubio Tenor y Santiago Ramos, 2007) realizado para la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, sobre el que se han realizado posteriores tratamientos para la obtención de un indicador sintético de intensidad de cooperación.

## 16.2. Hacia la determinación de nuevos modelos de gobernanza en Andalucía

### 16.2.1. Gasto presupuestario por habitante

La capacidad de los gobiernos municipales para dar satisfacción a una buena parte de las necesidades de proximidad de los ciudadanos es un buen indicador de desarrollo territorial, así como uno de las principales premisas para obtener modelos de gobernanza más eficaces.

El gasto presupuestario municipal configura un mapa de Andalucía complejo, en el que el rango intermedio se compone de municipios que poseen un gasto entre 1.000 y 1.500 € por habitante. Se puede establecer una tendencia a la existencia de gastos más elevados en la parte occidental de la región, aunque no faltan municipios que superan los 2.000 € por habitante en la parte oriental (mapa 16.1). Mientras que en las zonas urbanas los ratios son de

carácter medio (Granada, Jaén, Málaga...) y medio bajo (Almería, Córdoba, Sevilla...), lo mismo que en las zonas litorales, en las zonas de campiña y vega predominan de forma bastante homogénea los valores medios-bajos. Las zonas montañosas, por su parte, y con grandes contrastes, presentan en general los valores más bajos de la comunidad, entre ellos la comarca de Los Montes, las zonas serranas entre las provincias de Granada y Málaga, así como las occidentales de esta provincia y su prolongación en la de Cádiz. Sierra Morena también posee zonas de valores bajos, así como parte de las sierras interiores de la provincia de Almería. Las bolsas de municipios con mayores ratios de gasto por habitante aparecen en cinco zonas relativamente poco pobladas, lo que sin duda influye en tales ratios: a) Sierra Morena oriental de la provincia de Huelva y la occidental de la sevillana; b) zona central y norte de Los Pedroches; c) zona de contacto entre la Sierra

Morena jienense y las sierras de Cazorla, Segura y Las Villas; d) extremo occidental de la provincia de Málaga, con prolongación en la de Cádiz a través del municipio de San Roque; y e) sierra de Los Filabres.

### 16.2.2. La disponibilidad y estabilidad de documentos urbanísticos que detallen el modelo de desarrollo territorial local

Se puede afirmar que el territorio andaluz está cubierto a efectos del planeamiento urbanístico. En el mapa 16.2 se puede apreciar cómo el litoral, así como las vegas y campiñas, no presentan apenas municipios que no posean un plan general de ordenación urbanística o unas normas subsidiarias. Las principales carencias se dan en las zonas de montaña, especialmente en las provincias de Granada

(Los Montes, Sierra Nevada) y Málaga (Axarquía y, sobre todo, en la serranía de Ronda). A cierta distancia, Huelva también posee algunos municipios sin planeamiento o sólo con la figura de Delimitación de Suelo Urbano, categoría urbanística muy precaria que no ordena el conjunto del municipio. Este tipo de documento es muy abundante en el interior de la provincia de Almería y relativamente frecuente también en las de Jaén y Granada. Si la mirada se dirige hacia aquellos municipios que, además de poseer planeamiento urbanístico han adaptado éste a la *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA), es especialmente significativo el pequeño número de municipios de la provincia de Málaga, y en menor medida de Granada, Jaén o Córdoba que han acometido tal obligación legal (mapa 16.3). A finales de 2009 más de la mitad de los municipios había adaptado sus planes (el 54,37%), siendo las provincias de Sevilla y Cádiz las que presentan una mayor proporción de su territorio con planeamiento adaptado.

Aunque se puede afirmar que no hay modelo de gobernanza municipal transparente que no posea documentos urbanísticos adecuados para la gestión de su territorio, existen otros aspectos de este tipo de planeamiento que pueden plantear objeciones a un modelo progresista de gobernanza, como por ejemplo las modificaciones realizadas a los documentos urbanísticos originales. Con ellas, cuando son en un número elevado, no sólo se pervierte la coherencia del modelo urbanístico aprobado en su momento, sino que también pueden indicar la presencia de presiones de intereses privados a los que el plan o normas no facilita la obtención de lucro, especialmente el procedente del sector inmobiliario. En el mapa 16.4 se observa el nivel de modificaciones que ha tenido el planeamiento municipal en Andalucía. Si bien el mapa no tiene en cuenta la antigüedad de este planeamiento, y por lo tanto podría tender a

**Cuadro 16.2. Modificaciones en el planeamiento urbanístico andaluz en razón del tamaño del municipio.**

| Tamaño municipal       | Total        | Promedio    |
|------------------------|--------------|-------------|
| ≤ 2.000                | 329          | 1,06        |
| 2.001 - 10.000         | 1.655        | 5,34        |
| 10.001 - 20.000        | 1.061        | 14,53       |
| 20.001 - 50.000        | 1.019        | 20,80       |
| 50.001 - 100.000       | 664          | 39,06       |
| 100.001 - 500.000      | 355          | 35,50       |
| ≥ 500.001              | 232          | 116,00      |
| <b>Total Andalucía</b> | <b>5.315</b> | <b>6,90</b> |

Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

ser menor el número de modificaciones realizadas en planes aprobados recientemente, del cuadro 16.2 se deduce que incluso en municipios con planeamiento más moderno (más frecuente en aquellos más poblados), se mantiene una clara ventaja en el número de las modificaciones. Éstas son relativamente muy escasas en los municipios más pequeños (con apenas una modificación por documento urbanístico de media -1,06-), en tanto que aumentan a medida que los núcleos poblacionales son mayores. Destaca especialmente el nivel urbano de poblaciones de 50.000 a 100.000 habitantes, entre las que se encuentra buena parte de los municipios con mayores crecimientos de turismo residencial durante los últimos años. Estos municipios presentan casi 40 modificaciones por documento urbanístico, mientras que las del rango inmediatamente superior (las ciudades entre 100.001 y 500.000 habitantes) posee tres puntos y medio menos de media. Por último, en la cifra de los municipios mayores de 500.000, influye notablemente el hecho de que el *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU) de Sevilla es reciente (2006), lo que hace que ten-

ga 9 modificaciones, frente a las 223 que tuvo el PGOU de Málaga (1998).

Si se observa de nuevo el mapa 16.4, se aprecia cómo en todas las zonas de montaña el número de modificaciones es muy bajo o inexistente. Los niveles medios y altos se dan en los municipios más urbanos y litorales, especialmente en la costa malagueña y, en el amplio tramo del litoral almeriense, los municipios de la capital y Níjar. Fuera de este ámbito, destaca también Lepe como un municipio con un alto número de modificaciones urbanísticas.

Por último, también se ha considerado en el campo de la gobernanza el acceso fácil y directo de los ciudadanos a los documentos urbanísticos (mapa 16.5). Para ello, se ha manejado el número de municipios que poseen enlace directo desde su página web al Plan, Norma o Delimitación de Suelo Urbano. Mientras se puede decir que una gran parte de los municipios andaluces posee una página web en la que se ofrece diversa información municipal, es mucho menos abundante el número de éstos que dan enlace directo a su planeamiento urbanístico. Éste suele ser un servicio que se puede encontrar en las ciudades grandes y medias y, con mayor aleatoriedad, en los municipios pequeños. La parte central de Andalucía, con importantes diferencias, es la que concentra el mayor número de páginas web municipales con esta información, en tanto que las provincias orientales y, sobre todo, la de Huelva, no sobresalen en este servicio.

## Los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio

Desde la presentación del *Segundo Informe de Desarrollo Territorial* (2005) hasta ahora (junio 2010) se ha producido un importante avance en la consolidación de la planificación del territorio en Andalucía a escala subregional, ya que en este período se han aprobado seis nuevos planes, de modo que 11 planes subregionales están en vigor. De esta manera, el 20% del territorio andaluz y el 25% de sus municipios, donde reside el 50% de la población, están sujetos a planificación subregional. Si se toman también en consideración los planes que están en avanzada fase de tramitación (seis planes) y los que están en elaboración o estudio (seis planes adicionales), en torno al 50% del territorio y de los municipios andaluces, donde reside más del 83% de su población, se encuentran incluidos en ámbitos de planificación territorial (cuadro 1).

La prioridad de la Junta de Andalucía, con alguna excepción, está siendo la de dotar de planes de ordenación del territorio a los ámbitos que precisamente por sus dinámicas territoriales requieren en mayor medida una planificación de alcance supra-municipal, dados los intereses supra-locales en juego, los procesos de interacción, los conflictos de usos y los riesgos de insostenibilidad que pueden producirse (o se han producido) en ellos: se trata de los ámbitos metropolitanos y las áreas litorales. Como resultado de esta prioridad, hoy todas las unidades territoriales del litoral y de las denominadas aglomeraciones urbanas de Andalucía (*Centros regionales* en la terminología utilizada por el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*) se encuentran incluidas en planes subregionales: aprobados los más (9), en tramitación (6) o en estudio (2) (figura 1). Y es también la razón que explica que los territorios incluidos en ámbitos de planificación subregional se sitúen en torno al 50%, pero que en ellos resida más del 83% de la población andaluza, al haberse dado prioridad a las áreas más pobladas, más dinámicas y, quizás también por ello mismo, más conflictivas, hablando en términos territoriales.

**Cuadro 1. Magnitudes de los ámbitos de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en Andalucía.**

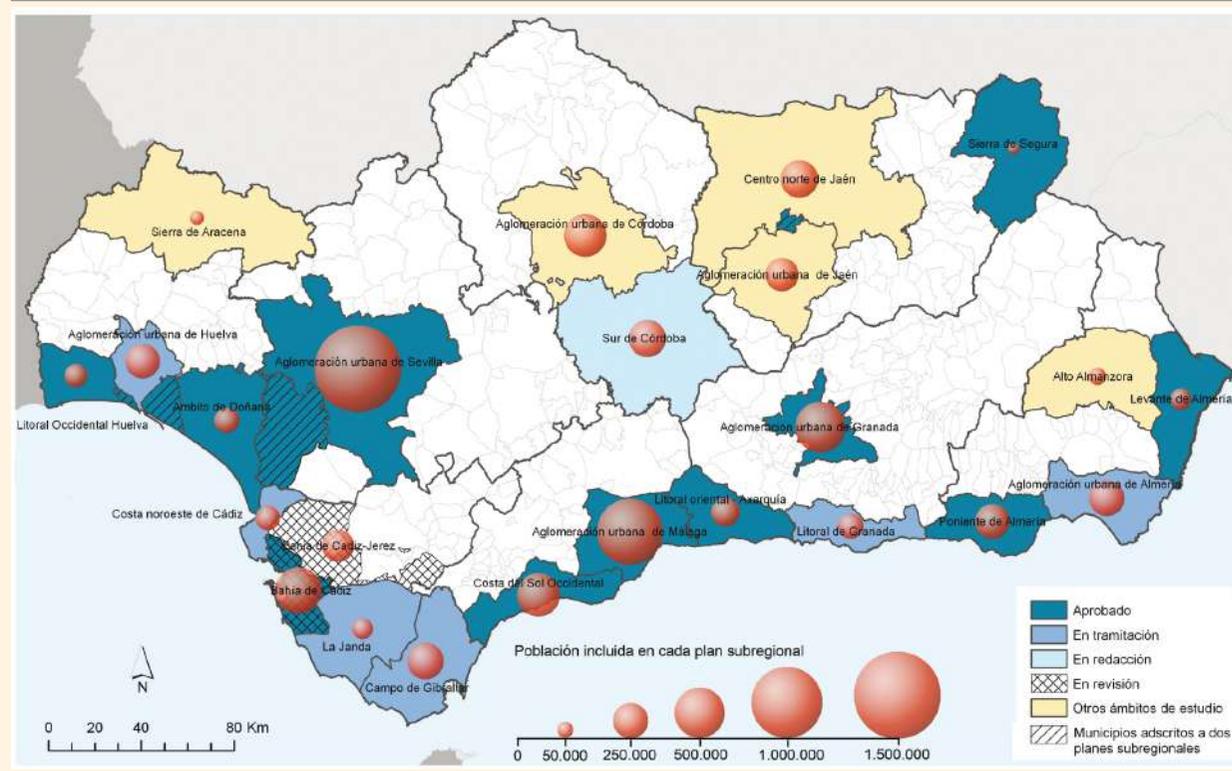
| Ámbitos                              | Población 2008   | Nº municipios | Superficie ( km <sup>2</sup> ) | Estado de tramitación |
|--------------------------------------|------------------|---------------|--------------------------------|-----------------------|
| Aglomeración urbana de Granada       | 500.469          | 32            | 891,0                          | Aprob. 1999           |
| Poniente de Almería                  | 232.027          | 9             | 922,2                          | Aprob. 2002           |
| Sierra de Segura (Jaén)              | 26.690           | 13            | 1.933,0                        | Aprob. 2003           |
| Ámbito de Doñana                     | 121.975          | 13            | 2.732,0                        | Aprob. 2004           |
| Bahía de Cádiz                       | 425.462          | 5             | 606,1                          | Aprob. 2004           |
| Costa del Sol occidental (Málaga)    | 358.433          | 9             | 941,2                          | Aprob. 2006           |
| Litoral occidental de Huelva         | 101.186          | 7             | 729,6                          | Aprob. 2006           |
| Litoral oriental - Axarquía (Málaga) | 160.488          | 29            | 985,9                          | Aprob. 2006           |
| Levante de Almería                   | 85.506           | 11            | 1.198,6                        | Aprob. 2009           |
| Aglomeración urbana de Sevilla       | 1.471.723        | 46            | 4.912,6                        | Aprob. 2009           |
| Aglomeración urbana de Málaga        | 851.538          | 13            | 1.330,0                        | Aprob. 2009           |
| Costa noroeste de Cádiz              | 117.719          | 4             | 349,0                          | En tramitación        |
| La Janda (Cádiz)                     | 86.485           | 7             | 1.535,4                        | En tramitación        |
| Campo de Gibraltar (Cádiz)           | 261.378          | 7             | 1.514,4                        | En tramitación        |
| Aglomeración urbana de Almería       | 244.873          | 9             | 1.159,0                        | En tramitación        |
| Litoral de Granada                   | 125.437          | 17            | 787,1                          | En tramitación        |
| Aglomeración urbana de Huelva        | 235.127          | 8             | 964,0                          | En tramitación        |
| Sur de Córdoba                       | 273.789          | 31            | 3.444,0                        | En redacción          |
| Sierra de Aracena (Huelva)           | 39.854           | 29            | 3.015,0                        | En estudio            |
| Aglomeración urbana de Córdoba       | 357.946          | 8             | 2.332,0                        | En estudio            |
| Alto Almanzora (Almería)             | 56.363           | 27            | 1.631,4                        | En estudio            |
| Centro Norte de Jaén                 | 277.297          | 35            | 4.856,3                        | En estudio            |
| Aglomeración Urbana de Jaén          | 216.248          | 14            | 1.578,9                        | En estudio            |
| Revisión: Bahía de Cádiz-Jerez(*)    | 205.364          | 1             | 1.186,5                        | En estudio            |
| <b>Total POTs</b>                    | <b>6.833.377</b> | <b>384</b>    | <b>41.535,5</b>                |                       |
| <b>Total Andalucía</b>               | <b>8.202.220</b> | <b>770</b>    | <b>87.597,0</b>                |                       |
| <b>% Andalucía</b>                   | <b>83,3</b>      | <b>49,9</b>   | <b>47,4</b>                    |                       |

(\*)Datos referidos al municipio de Jerez de la Frontera. Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Los planes subregionales de ordenación del territorio, de acuerdo con las normas que lo regulan, estructuran sus contenidos en torno a tres grandes bloques:

- La organización del territorio, con determinaciones relativas a los sistemas de asentamientos, las infraestructuras y la red de espacios libres, como elementos de articulación territorial;
- La ordenación de los usos del territorio, en particular los usos productivos de interés supra-local y las denominadas *áreas de oportunidad* de reciente incorporación como elemento de ordenación en los planes subregionales.
- Los espacios protegidos, que incluyen tanto los que así hayan sido declarados por distintas legislaciones sectoriales, como los que el propio plan proteja del proceso urbanizador, bien en función de sus valores, bien para la prevención de los riesgos a los que pueden estar sometidos (con atención preferente a los riesgos de inundación).

Figura 1. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional en Andalucía.



Fuente: Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

Los planes de ordenación del territorio son vinculantes para el planeamiento urbanístico general, si bien lo son en distinto grado, según su naturaleza:

- *Normas de aplicación directa*, que pueden afectar a suelos urbanizables y suelos no urbanizables,
- *Directrices*, cuya concreción corresponde a la administración que haya de aplicarla, y
- *Recomendaciones*, que tienen un carácter indicativo y que, en el caso de que la administración responsable de su desarrollo no las siguiera, ha de justificar las razones por las que no lo hace.

En un contexto en el que la planificación, ordenación y gestión del territorio vienen siendo desarrolladas por la administración local en sus respectivos términos municipales, y por otro, el que las administraciones sectoriales planifican y gestionan sus propias competencias (carreteras, regadíos, equipamientos turísticos o de ocio...) con absoluta autonomía, con frecuencia se asiste a conflictos en el uso del territorio o se comprueban carencias evidentes en su gestión integral. Los planes de ordenación del territorio tienen el objetivo y la responsabilidad de suplir tales carencias o establecer criterios para evitar los conflictos, pero en un contexto como el ya presentado en el que los recursos e instrumentos de planificación y gestión de las políticas sectoriales y municipales están muy consolidados.

Por ello, la intervención de la administración autonómica en los procesos de planificación y gestión integral del territorio es asimilada con distintas actitudes por las restantes administraciones y los agentes económicos y sociales implicados: en el caso de las propuestas inversoras del plan (particularmente nuevas infraestructuras), la posición de los responsables municipales y agentes económicos es claramente favorable, proponiendo nuevas inversiones a las ya planteadas por el plan; por su parte, las administraciones sectoriales responsables de su ejecución (y por tanto de aportar los recursos necesarios para ello) cuestionan la competencia del órgano redactor del plan para proponer tales inversiones, salvo que el plan se haya limitado a recoger lo previsto por la planificación sectorial. En relación con la ordenación y restricciones en el uso del suelo (ya sea para la prevención de riesgos naturales, protección paisajística o del litoral...) las propuestas del plan suelen ser contempladas con grandes reservas, por lo que en los últimos planes, con el objetivo de alcanzar el consenso con las administraciones locales y los agentes económicos, se están incorporando las denominadas *áreas de oportunidad*: áreas territorialmente localizadas a las que el *Plan de Ordenación del Territorio* atribuye un potencial de desarrollo (turístico, productivo, logístico, e incluso residencial), y cuya incidencia territorial y alcance económico es difícil de evaluar a fecha de hoy.

Todavía es pronto para valorar, también en su conjunto, en qué medida los planes de ordenación del territorio están contribuyendo al orden territorial y a consolidar una cultura de coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas; pero sí parece claro que los planes de ordenación del territorio son un instrumento imprescindible para ello, para alcanzar acuerdos en la determinación de infraestructuras y equipamientos de ámbito supralocal, para establecer directrices y disciplinar los desarrollos urbanísticos, para encarar a los riesgos naturales y la protección del paisaje y del litoral y, en suma, para consolidar la competencia autonómica en el desarrollo y gestión del territorio.

### 16.2.3. La participación en las elecciones

La población andaluza, de acuerdo con la tendencia nacional, muestra un mayor nivel de participación y, por tanto, interés personal en las elecciones generales y autonómicas respecto a las locales y europeas. Así, en el último año de consulta el nivel de participación en las autonómicas y generales se sitúa en torno al 73% en el conjunto andaluz, mientras que en las elecciones locales esta cifra no alcanza el 62%, superior, en cualquier caso, a la participación en los comicios europeos, en los que la participación andaluza no supera el 42%, tres puntos por debajo de la media nacional (cuadro 16.3).

Existen, además, variaciones temporales en los niveles de participación que, en el caso de las elecciones nacionales, parecen explicarse por las expectativas de alternancia en el gobierno, registrándose para el período analizado de las tres últimas elecciones los mayores niveles de participación en 2004 con valores en torno al 75% de participación en el conjunto andaluz y nacional. En el caso de las loca-

les, el máximo se alcanza en 2003 con un 65,6% de participación, dos puntos por debajo de la media de participación en España (cuadro 16.3).

En cuanto a las diferencias territoriales en la participación, se ha analizado el nivel de abstención medio registrado en las tres últimas consultas en las elecciones generales, autonómicas y locales, expresado en el porcentaje de abstenciones del período con respecto al censo electoral. Tomando como referencia los valores de participación reflejados en el cuadro 16.3, se puede considerar que una participación mayor o igual al 70% ( $\leq 30\%$  de abstenciones) supone una apreciable implicación y cultura participativa en las elecciones autonómicas y generales, mientras que el umbral en las locales podría situarse en el 65% ( $\leq 35\%$  de abstenciones).

El mapa de las abstenciones en elecciones locales coincide en gran medida con el mapa de distribución de la población en Andalucía: los valores más altos se registran en los municipios de mayor población, principalmente las aglo-

meraciones urbanas y municipios costeros (mapa 16.6). Existe, por tanto una correlación directa entre abstención y tamaño poblacional, como se comprueba en el cuadro 16.4, explicada por la menor cercanía e implicación de los residentes urbanos en la política municipal.

En el caso de la abstención en elecciones generales, no se observa tan claramente tal coincidencia, aunque se aprecia mayor interés y participación en los municipios de menos de 20.000 habitantes en ambos casos, siendo, además, los niveles de participación muy positivos en el conjunto andaluz y destacando las provincias orientales con valores de abstención por debajo del 25% en la mayoría de los municipios (mapa 16.7).

**Cuadro 16.4. Abstención por tamaño de municipio en las tres últimas elecciones locales, generales y autonómicas.**

| Tamaño municipal       | % Abstenciones         |                          |                            |
|------------------------|------------------------|--------------------------|----------------------------|
|                        | Locales <sup>(1)</sup> | Generales <sup>(2)</sup> | Autonómicas <sup>(2)</sup> |
| < 2.000                | 19,86                  | 20,46                    | 20,55                      |
| 2.0001 - 10.000        | 22,90                  | 20,93                    | 21,02                      |
| 10.001 - 20.000        | 29,07                  | 23,59                    | 23,68                      |
| 20.001 - 50.000        | 35,01                  | 27,50                    | 27,56                      |
| 50.001 - 100.000       | 42,56                  | 31,35                    | 31,47                      |
| 100.001 - 500.000      | 43,34                  | 30,08                    | 30,2                       |
| $\geq 500.001$         | 45,24                  | 29,44                    | 29,53                      |
| <b>Total Andalucía</b> | <b>34,00</b>           | <b>26,19</b>             | <b>26,29</b>               |

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía. (1) Locales: abstención media en el período 1999-2003-2007; (2) Generales y autonómicas: abstención media en el período 2000-2004- 2008.

**Cuadro 16.3. Participación en las elecciones locales, autonómicas, generales y europeas, 1999-2003-2007.**

|                  | Locales   |       |       | Autonómicas |       |       |
|------------------|-----------|-------|-------|-------------|-------|-------|
|                  | 1999      | 2003  | 2007  | 2000        | 2004  | 2008  |
| <b>Andalucía</b> | 64,64     | 65,57 | 61,50 | 68,7        | 74,70 | 73,60 |
| <b>España</b>    | 63,99     | 67,68 | 63,27 | -           | -     | -     |
|                  | Generales |       |       | Europeas    |       |       |
|                  | 2000      | 2004  | 2008  | 1999        | 2004  | 2009  |
| <b>Andalucía</b> | 68,77     | 74,77 | 72,77 | 63,62       | 40,88 | 41,74 |
| <b>España</b>    | 68,71     | 75,66 | 73,85 | 63,05       | 45,14 | 44,90 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2008a); Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía; BOE, 152, de 24 de junio de 2009.

### 16.2.4. Incorporación de la mujer a los puestos de decisión local

La participación de la mujer en la política local sigue siendo una asignatura pendiente en Andalucía. El análisis de los indicadores de su incorporación a los puestos de decisión local ofrece un balance muy negativo, sobre todo respecto a los puestos de mayor responsabilidad, con 15 y 18 alcaldesas por cada 100 alcaldes electos en las dos últimas elecciones de 2003 y 2007 respectivamente. Eso sí, con una tendencia sólo aparentemente al alza (ver cuadro 16.5.) ya que de las 120 alcaldesas electas en 2007, a fecha de 20 de mayo de 2009, sólo ejercían 85, una cifra claramente inferior a las elegidas en 2003. Con todo, Andalucía, con un 16% de alcaldesas en las últimas elecciones, se sitúa casi un punto y medio por encima de la media española (INE, 2009), encontrándose el valor más alto en el País Vasco (19,9%).

Mejores cifras de participación se alcanzan en los puestos de concejales, con una representación media del 38% en 2007 (cuadro 16.5); más cercano, por tanto, a las recomendaciones de la Unión Europea de una participación femenina no inferior al 40% en cualquiera de los órganos de decisión para alcanzar el objetivo de una participación equilibrada en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, este resultado está en consonancia con las cifras de participación en los órganos de decisión nacionales y autonómicos. En la legislatura 2004-2008, en el Congreso de los Diputados el número de diputadas alcanzaba una participación del 36%, aunque en el Senado la participación femenina era de un 25%. Por su parte, en el conjunto de los parlamentos autonómicos la participación femenina alcanza el 41% en 2007, siendo ligeramente inferior en Andalucía con un 39,4 % (INE, 2009).

Cuadro 16.5. Alcaldesas y concejales en las elecciones municipales 2003 y 2007.

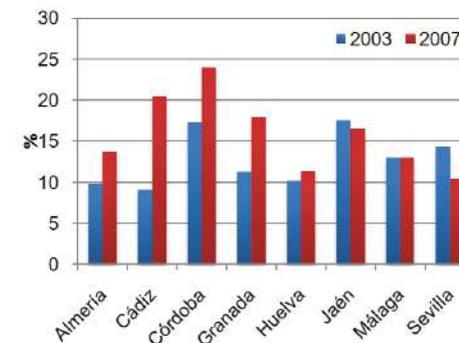
| Alcaldes   |                    |         |           |
|------------|--------------------|---------|-----------|
| Año        | Mujeres            | Hombres | Mujeres % |
| 2003       | 99                 | 671     | 12,9      |
| 2007       | 120 <sup>(1)</sup> | 650     | 15,6      |
| Concejales |                    |         |           |
| Año        | Mujeres            | Hombres | Mujeres % |
| 2003       | 2.625              | 6.053   | 30,2      |
| 2007       | 3.396              | 5.569   | 37,9      |

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía. (1) No se han contabilizado las presidentas de *Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio* (EATIM), que en la misma fecha eran cinco.

El mapa de alcaldesas en 2003 y 2007 no parece guardar correspondencia con los tamaños municipales o grandes conjuntos territoriales (mapa 16.8), a excepción de la mayor propensión de las capitales provinciales y ciudades con tamaño poblacional entre 100.000 y 500.000 habitantes, en los que las alcaldesas están representadas en el 50% de los 10 municipios de este rango poblacional en 2007. Entre éstos se encuentran Cádiz, Jerez de la Frontera y Córdoba, con alcaldesa en ambos comicios, y Jaén y Marbella con alcaldesas electas en 2007.

El análisis evolutivo muestra cierto progreso, sobre todo en las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y, en menor medida, Huelva; en donde, a pesar de su bajo resultado, se observa un incremento de los municipios con alcaldesas en las últimas elecciones respecto a las anteriores (figura 16.1). Evolución que, como se ha indicado, hay que interpretar con cierta cautela teniendo en cuenta que en 2009 la cifra de al-

Figura 16.1. Porcentaje de municipios con alcaldesas por provincia, 2003 y 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

caldesas era incluso menor que la de 2003. Los peores resultados, en cualquier caso, se dan en algunas provincias centro-occidentales: Huelva, Sevilla y Málaga se sitúan por debajo de la media andaluza en ambos comicios.

Habrà que esperar a las siguientes elecciones para ver si el *Plan estratégico de igualdad de oportunidades 2008-2011*, elaborado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, y la *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres* se convierten en referentes para las políticas participativas de los municipios andaluces, pues entre sus medidas priorizan la participación social y política como parte de una estrategia de empoderamiento. De momento, en 2009, la creación de consejos locales o municipales de la mujer, como herramienta para propiciar la participación en la vida pública, apenas tiene presencia en los municipios andaluces, pues según un informe del Instituto Andaluz de la Mujer (abril 2009) sólo existían en un 9% de los municipios andaluces.

### 16.2.5. Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza

La nueva gobernanza abarca numerosas vertientes, pero tiene en la cooperación institucional, tanto horizontal como multinivel, uno de los pilares clave. Dentro de ésta, la que desarrollan las administraciones locales, que son las instituciones nucleares de organización política administrativa del territorio y las más cercanas a los ciudadanos, es especialmente relevante desde el punto de vista de dicha nueva gobernanza y, en consecuencia y a la vez, como elemento y factor de desarrollo territorial.

Conocer y evaluar las características y alcance de la cooperación local a escala de una región como Andalucía constituye una tarea compleja que, además, como es fácilmente comprensible, debe moverse casi siempre en un plano mucho más cualitativo que cuantitativo. Sin embargo, en función de la orientación y objetivos de este Informe, es necesario intentar algún tipo de objetivación que permita medir y comparar los diferentes niveles de cooperación local existentes en el espacio regional. Lo que aquí se ha llevado a cabo es una evaluación de la intensidad de la cooperación, tal como ésta se materializa en la pertenencia a redes de cooperación institucional en las que la participación de las administraciones locales es central o exclusiva.

El procedimiento utilizado consta de dos fases diferenciadas. En la primera se realiza un inventario relativamente exhaustivo de las redes de cooperación local existentes y encuadradas en alguno de los 26 diferentes tipos establecidos (mancomunidades, consorcios, planes de desarrollo sostenible, unidades territoriales de empleo, *Proder*, *Leader*, planes de dinamización turística, agendas 21 supralocales, planes estratégicos, etc.), con la correspondiente adscripción de los

municipios que las conforman (ANEXO III). En la segunda se realiza una ponderación del nivel de la cooperación, entendiéndose que debe darse más peso conforme es mayor el nivel de autonomía y voluntariedad de la cooperación local. A este efecto se han distinguido tres niveles distintos de modelos de cooperación: en un primer bloque se encuentran aquellas redes, a las que se les dota de un menor peso en la ponderación, que surgen de un mandato normativo para procesos de coordinación multinivel, como son los planes de ordenación del territorio o los de ordenación de recursos naturales. Un segundo bloque, al que se le otorga un mayor peso (un 50% superior al anterior), es el de aquellas redes de cooperación inducidas, fundamentalmente por ser requisito de la obtención de fondos públicos provenientes de administraciones de nivel superior. Es el caso de las fórmulas asociativas ligadas a la obtención de fondos europeos (*Proder*, *Leader*) o los planes de excelencia y dinamización turística. Finalmente, están las redes de cooperación voluntarias surgidas por propia iniciativa local para el desarrollo de sus políticas, competencias y prestación de servicios públicos. Entre ellas están los diferentes tipos de mancomunidades y consorcios (figuras asociativas contempladas en la *Ley de Bases de Régimen Local*) para la prestación de servicios públicos y las redes de cooperación supralocal para el desarrollo de procesos de planificación, tales como planes estratégicos y *Agendas 21*. A la participación en estas redes se le otorga un peso doble que al de las primeras.

La representación cartográfica de los valores obtenidos permite observar una geometría variable de la intensidad de la cooperación local en la región (mapa 16.9). Sin embargo, esta variabilidad no sigue unas pautas territoriales unívocas por grandes conjuntos territoriales (litoral, campiñas, Sierra Morena, etc.) o por modelos de organización espacial (áreas metropolitanas, redes de ciudades medias, ámbitos rurales,

etc.). Así, por ejemplo, las áreas con mayores niveles de cooperación aparecen en algunos ámbitos metropolitanos y en determinados espacios rurales de baja densidad como El Zenete o Los Pedroches. En el primero de los casos se debe fundamentalmente a la presencia de mancomunidades y consorcios para la prestación de servicios públicos, siendo además significativo el hecho de que las ciudades centrales siempre suelen tener un nivel inferior de cooperación que sus respectivas coronas metropolitanas. Por su parte, el caso de las áreas serranas rurales mencionadas responde más a una diversificación de las fórmulas y objetivos de la cooperación, por lo que puede señalarse que son las que más genuinamente representan formas de nueva gobernanza en la región.

Como se ha dicho, no puede extenderse, sin embargo, esta calificación al conjunto de las áreas serranas de la región, ya que, por ejemplo, la Sierra Morena sevillana vecina a Los Pedroches se encuentra en el extremo opuesto de niveles de cooperación, lo mismo que sucede con una gran parte del interior almeriense. Cabe señalar que el diferente impulso a la cooperación que muestran las distintas diputaciones provinciales es el que en muchos casos marca diferencias entre unos territorios y otros de similares características y, en ese sentido, son las diputaciones de Córdoba, Jaén y Málaga las que más desarrollan procesos de cooperación local.

En definitiva, la diversidad de situaciones territoriales, socioeconómicas e institucionales da lugar a una intensidad variable de la cooperación local en la región, que en todo caso cada vez avanza más en su conjunto hacia el desarrollo de dichas fórmulas de nueva gobernanza.

## 16.3. Dinamismo sociocultural

### 16.3.1. El asociacionismo

Uno de los aspectos básicos para el dinamismo sociocultural es la vitalidad de los movimientos asociativos. Según la *Guía QDQ*, en Andalucía existen cerca de 1.000 asociaciones culturales (962) con una cierta estabilidad y presencia activa (el 14,67% de las españolas) y menos de la mitad de asociaciones deportivas (462, que sólo representan el 11,17% de las del conjunto de España).

En el mapa 16.10 se observa la concentración de las asociaciones en los grandes municipios de Andalucía. En todo caso, se podría establecer una cierta diferencia entre el distinto peso de las asociaciones culturales y las deportivas. Las primeras están más presentes en los grandes núcleos urbanos y en los municipios del interior. Al contrario, en numerosos municipios litorales, el número de asociaciones deportivas supera al de las culturales.

Sin embargo, más interesante resulta conocer la distribución de las asociaciones en relación con los distintos rangos demográficos de los municipios andaluces. El movimiento asociativo se refuerza con la población de los municipios (cuadro 16.6). Cuanto mayor es el municipio, mayor es el número de asociaciones; hasta el punto de que si en aquellos municipios menores de 2.000 habitantes, el número de asociaciones es casi testimonial (0,04 de media), en las grandes ciudades de la región, Málaga y Sevilla, la media de ambas es muy superior (106,5 asociaciones por municipio). La media andaluza no llega a las dos asociaciones por municipio.

Cuadro 16.6. Asociaciones culturales y deportivas según el rango de los municipios andaluces, 2009.

| Tamaño municipal       | Asociaciones culturales por 10.000 habitantes (nº asociaciones) | Asociaciones deportivas por cada 10.000 habitantes (nº asociaciones) | Total asociaciones por cada 10.000 habitantes (nº asociaciones) | Asociaciones por municipio |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------|
| ≤ 2.000                | 0,40 (11)                                                       | 0,04 (1)                                                             | 0,44 (12)                                                       | 0,04                       |
| 2.001 - 10.000         | 1,05 (147)                                                      | 0,33 (46)                                                            | 1,38 (193)                                                      | 0,62                       |
| 10.001 - 20.000        | 1,03 (107)                                                      | 0,37 (38)                                                            | 1,40 (145)                                                      | 1,99                       |
| 20.001 - 50.000        | 1,06 (141)                                                      | 0,70 (93)                                                            | 1,76 (234)                                                      | 4,78                       |
| 50.001 - 100.000       | 0,98 (116)                                                      | 0,85 (100)                                                           | 1,83 (216)                                                      | 12,71                      |
| 100.001 - 500.000      | 1,61 (276)                                                      | 0,96 (165)                                                           | 2,57 (441)                                                      | 44,10                      |
| ≥ 500.001              | 1,30 (164)                                                      | 0,39 (49)                                                            | 1,69 (213)                                                      | 106,50                     |
| <b>Total Andalucía</b> | <b>1,17 (962)</b>                                               | <b>0,60 (492)</b>                                                    | <b>1,77 (1.454)</b>                                             | <b>1,89</b>                |

Fuente: Elaboración propia a partir de *Guía QDQ* [QDQ.com, consulta a septiembre de 2009].

Si el análisis se hace diferenciando entre las asociaciones culturales y deportivas, es importante realizar dos apreciaciones: de un lado, aunque el número de las culturales aumenta con el rango municipal, se aprecia una cierta debilidad de su presencia en los municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes, entre los que se encuentran muchos de los que han experimentado un crecimiento del turismo residencial durante los últimos años. De otro lado, entre las asociaciones deportivas, también se aprecia una mayor presencia cuanto mayor es el municipio, con la excepción de Málaga y Sevilla, cuya presencia relativa en relación con la población las pone casi en el nivel de la presencia de este tipo de asociaciones en los municipios entre 10.001 y 20.000 habitantes.

### 16.3.2. Disponibilidad de equipamientos culturales

La presencia de equipamientos culturales es uno de los aspectos que más contribuyen al dinamismo sociocultural de los territorios. En este capítulo se ha incluido el análisis de la distribución territorial de dos de ellos: los cines, como equipamiento que ofrece una oferta amplia para distintos tipos de públicos y que aparece mayoritariamente asociado a centros de ocio y consumo que se sitúan en las periferias urbanas; y las bibliotecas, entendidas desde hace decenios como un equipamiento cultural de proximidad.

Considerando el número de salas de cine existentes en Andalucía (mapa 16.11), se observa que éstas se concen-

tran en los municipios grandes y medios de la región (todas las pantallas se concentran en un total de 64 municipios), con especial incidencia en las áreas metropolitanas y otros espacios fuertemente urbanizados, que es donde aparecen los valores más elevados (Los Barrios, Bormujos, El Rincón de la Victoria, Pulianas...). De hecho, los municipios de las capitales provinciales poseen ratios medias de número de pantallas por cada 10.000 habitantes, en tanto que los valores más elevados se dan en municipios medios. En algunos de éstos, incluso con un número reducido de pantallas de cine, la ratio en relación con sus habitantes se eleva considerablemente (Antequera, Écija, Andújar, Roquetas de Mar...).

Las bibliotecas se hallan mucho mejor distribuidas en el territorio andaluz. Tal y como se aprecia en el mapa 16.12, casi la totalidad de los municipios andaluces posee al menos una biblioteca; de hecho, la media regional es de 1,11 bibliotecas por municipio (cuadro 16.7). Además, sólo en el caso de Isla Mayor (Sevilla) aparecía en 2007 un municipio que superase los 5.000 habitantes sin este equipamiento cultural, cumpliendo así muy mayoritariamente la normativa respecto a las bibliotecas de la *Ley reguladora de las bases de régimen local*. Respecto a la *Ley del Sistema andaluz de bibliotecas y centros de documentación* que, yendo más allá que la anteriormente citada, obliga a que todo municipio de más de 20.000 habitantes posea una biblioteca central y, al menos, una subordinada, aparece una serie de municipios de ciudades medias que no la cumplen, especialmente en la vega del Guadalquivir, en las campiñas y en el altiplano granadino. A esto hay que añadir otros municipios de entornos metropolitanos o muy urbanizados de Sevilla o de la bahía de Cádiz.

Las áreas más desabastecidas son los municipios de montaña, especialmente en aquellos ámbitos en los que se trata de municipios poco poblados. Si bien existen recursos ambulantes (como los *bibliobuses*), se puede señalar que las zonas más desfavorecidas son sobre todo las áreas de montaña y del altiplano de la provincia de Granada, la sierra de Los Filabres en Almería y otras zonas serranas de las provincias de Huelva, Jaén y Málaga.

Si el análisis se centra en el rango de los municipios, también se obtienen algunos resultados de interés (cuadro 16.7). Aunque el número de bibliotecas por municipio aumenta de forma importante a medida que la población es mayor, sobre todo a partir de los 50.000 habitantes;

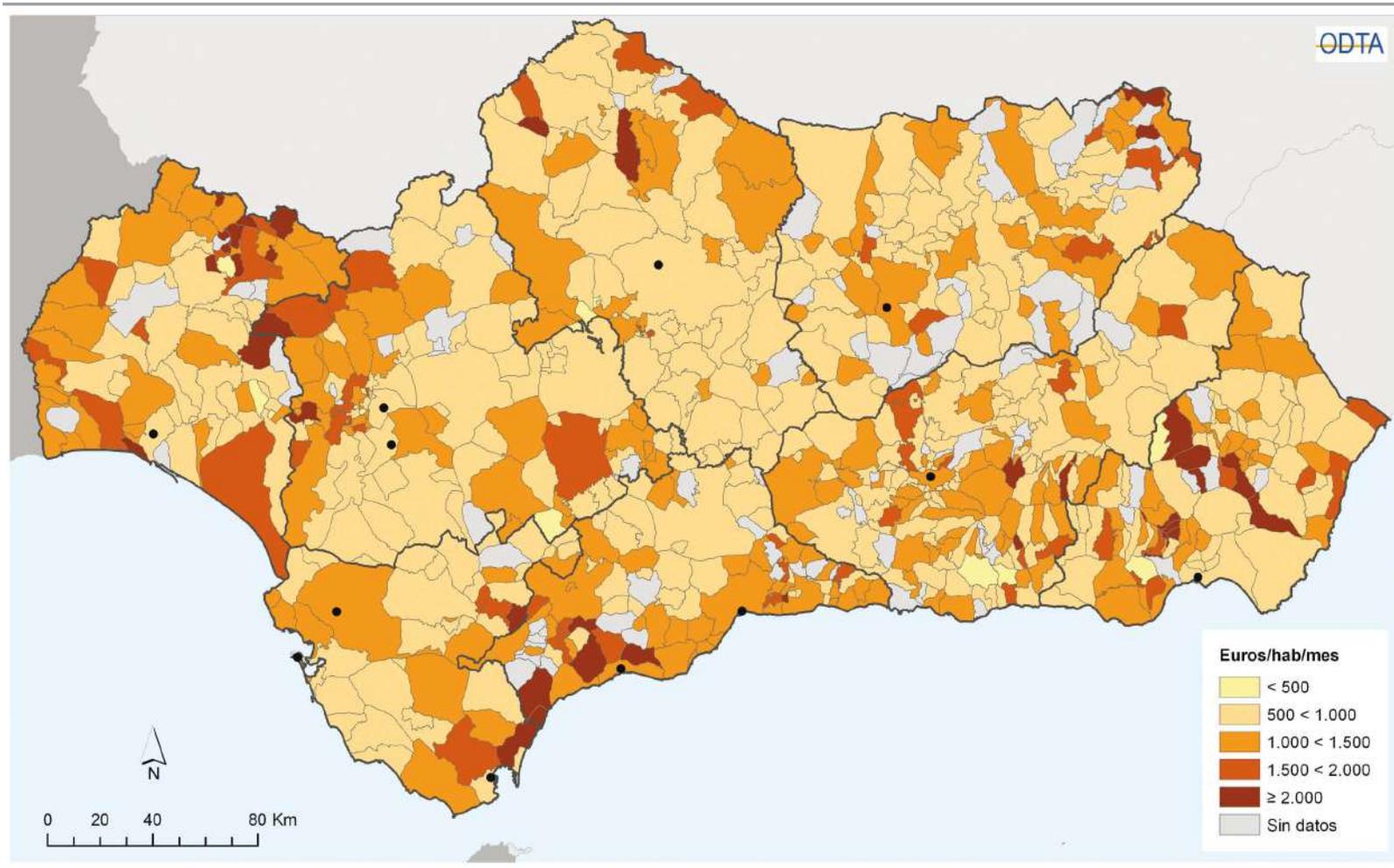
en cambio, el número de bibliotecas por cada 1.000 habitantes desciende a medida que los municipios están más poblados: mientras que en los de menos de 2.000 habitantes hay 0,71 por cada 1.000 habitantes, esta razón desciende hasta las 0,11 de media de Málaga y Sevilla. En este sentido, y siempre en términos muy relativos, los municipios pequeños están mejor abastecidos de este servicio cultural de proximidad.

**Cuadro 16.7. Bibliotecas por municipio y por cada 1.000 habitantes, 2007.**

| Tamaño municipal       | Bibliotecas por municipio (total) | Bibliotecas por cada 1.000 habitantes |
|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| ≤ 2.000                | 0,63 (195)                        | 0,71                                  |
| 2.001 - 10.000         | 1,01 (315)                        | 0,23                                  |
| 10.001 - 20.000        | 1,38 (101)                        | 0,10                                  |
| 20.001 - 50.000        | 1,88 (92)                         | 0,07                                  |
| 50.001 - 100.000       | 3,00 (51)                         | 0,04                                  |
| 100.001 - 500.000      | 6,60 (66)                         | 0,04                                  |
| ≥ 500.001              | 18,50 (37)                        | 0,03                                  |
| <b>Total Andalucía</b> | <b>1,11 (857)</b>                 | <b>0,11</b>                           |

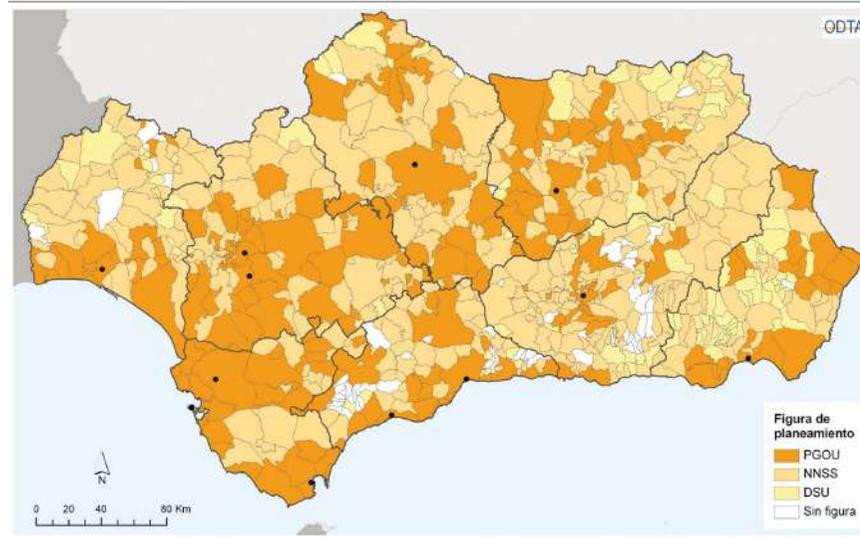
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

## 16.1. GASTO PRESUPUESTARIO POR HABITANTE, 2006.



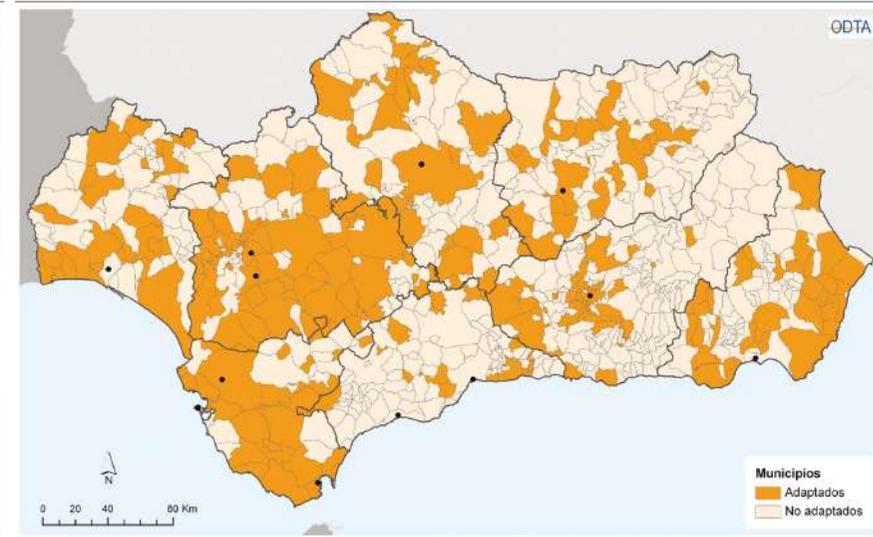
Fuente: Presupuestos municipales de Andalucía, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

16.2. EL PLANEAMIENTO EN LA ESCALA MUNICIPAL ANDALUZA, 2009.



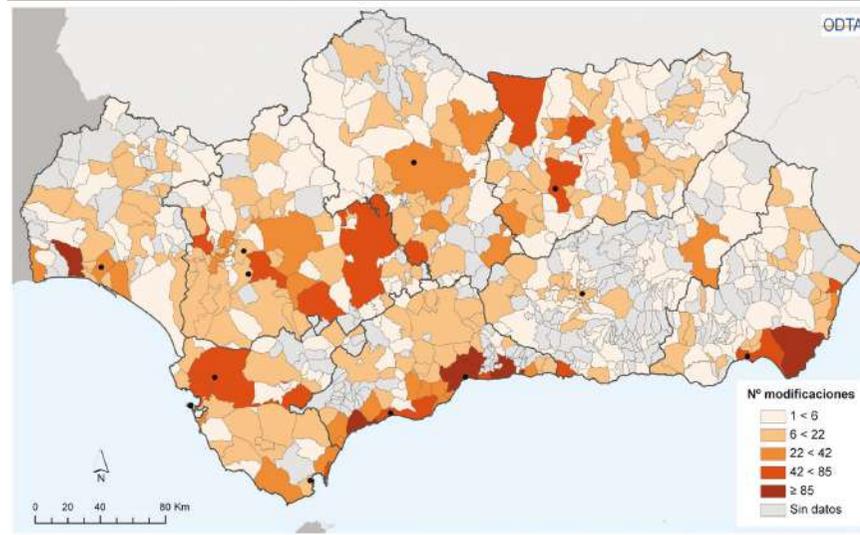
Fuente: Consulta de planeamiento urbanístico, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

16.3. ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO A LA LOUA, 2009.



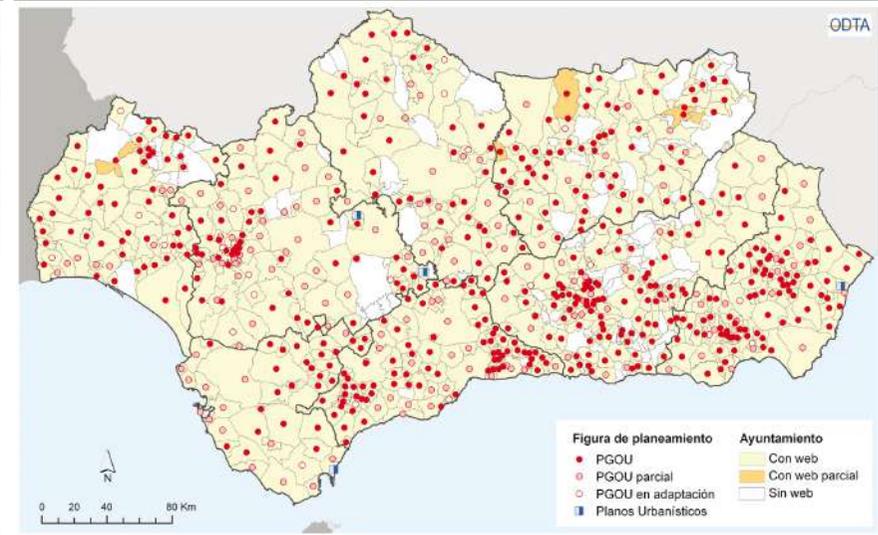
Fuente: Consulta de planeamiento urbanístico, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.  
Nota: Municipios adaptados a 21 de diciembre de 2009.

16.4. MODIFICACIONES EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, 2009.



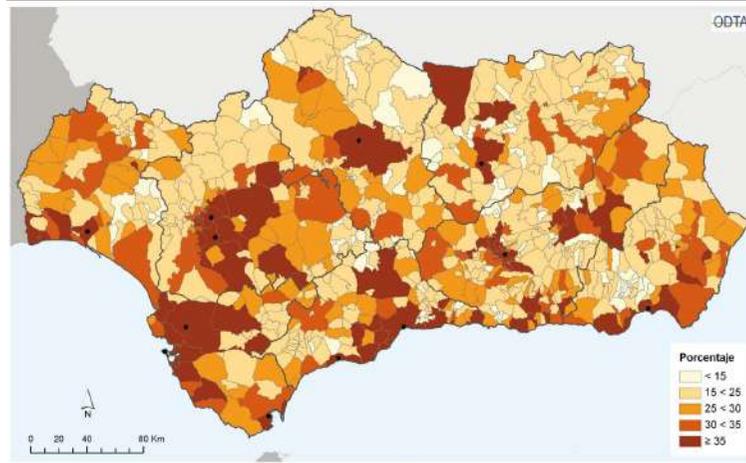
Fuente: Consulta de planeamiento urbanístico, Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.

16.5. MUNICIPIOS CON PÁGINA WEB CON PRESENTACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO, 2009.



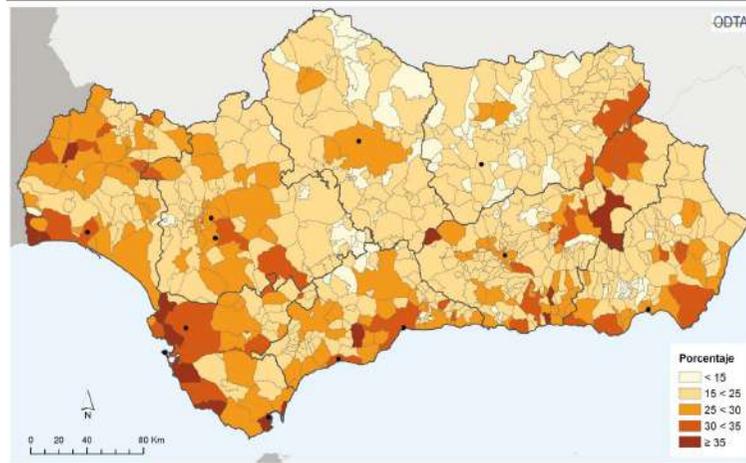
Fuente: Elaboración propia a partir de páginas web institucionales de ayuntamientos andaluces.

**16.6. ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES. ABSTENCIÓN MEDIA EN EL PERIODO 1999-2003-2007.**



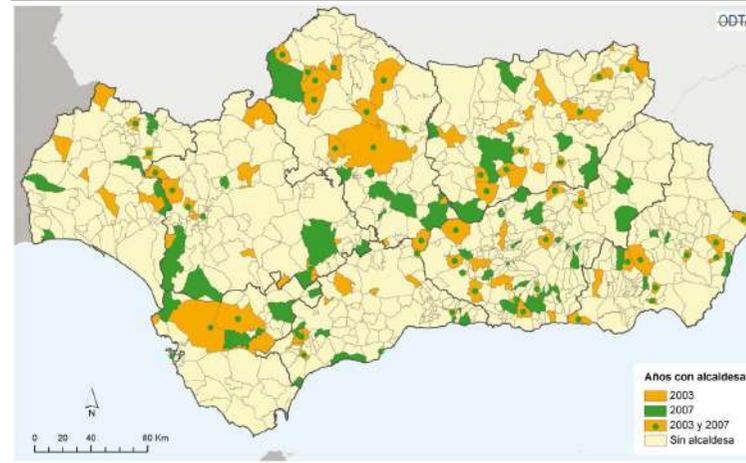
Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

**16.7. ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES GENERALES. ABSTENCIÓN MEDIA EN EL PERIODO 2000-2004-2008.**



Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

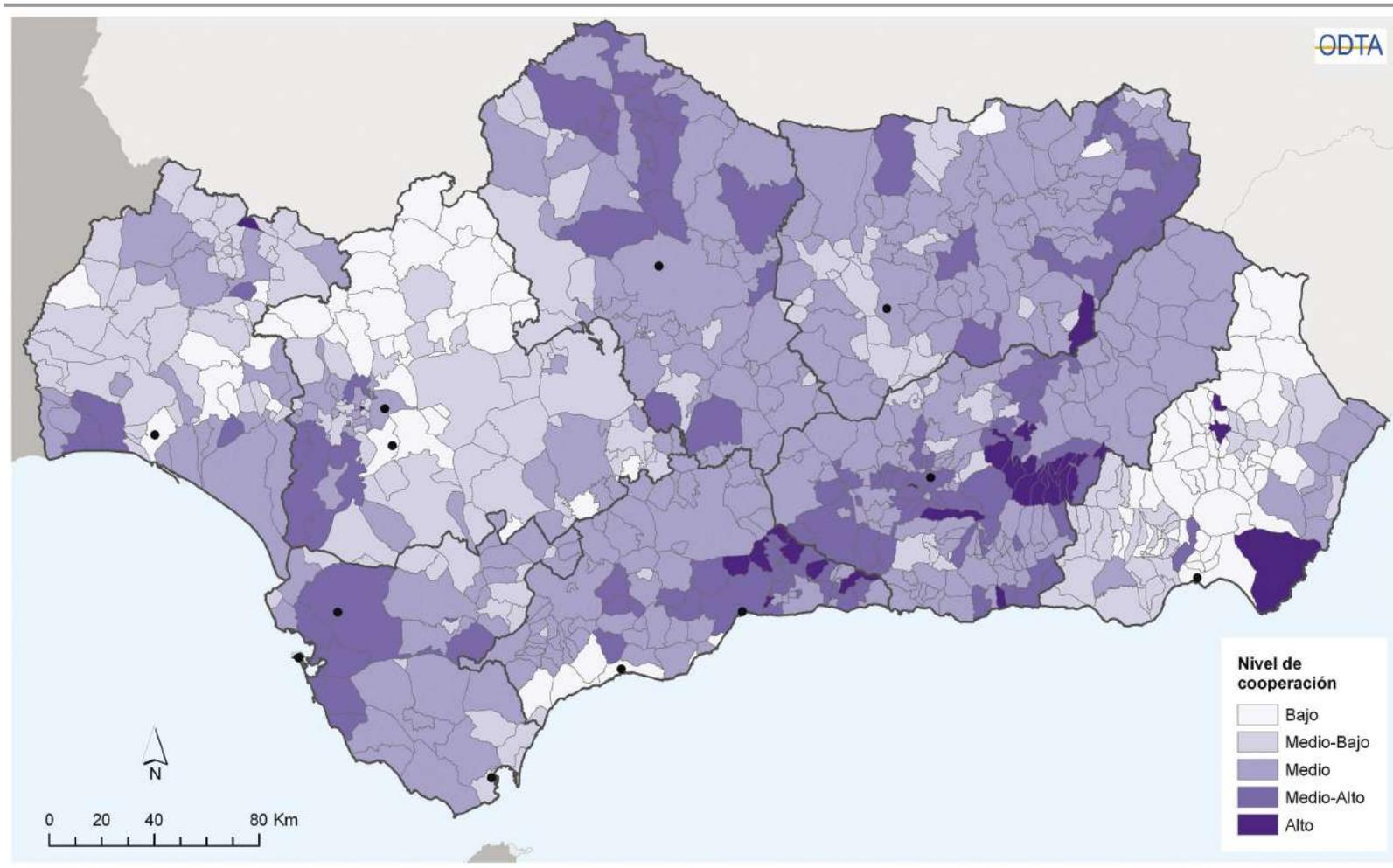
**16.8. ALCALDESAS EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES, 2003 y 2007.**



Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

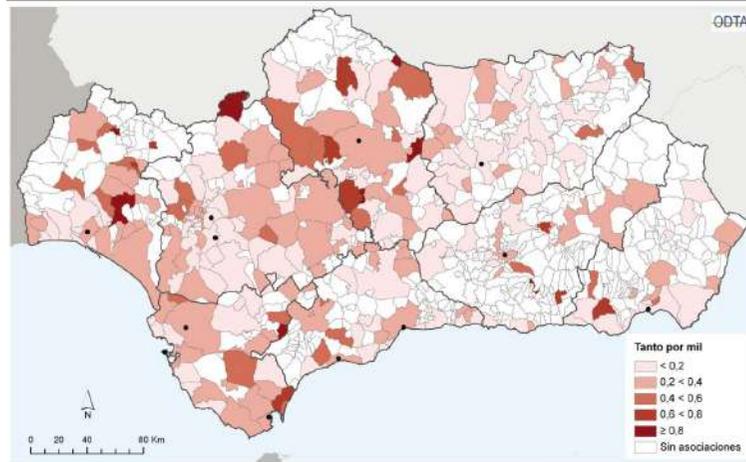
Nota: No se han contabilizado las presidentas de entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM), que en la misma fecha eran cinco.

## 16.9. LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL EN ANDALUCÍA, 2007.



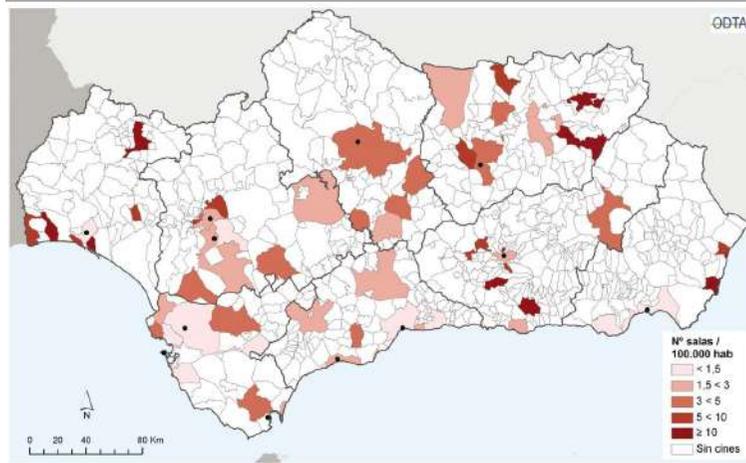
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Feria Toribio, J.M., Rubio Tenor, M. y Santiago Ramos, J. (2007).

16.10. ASOCIACIONES CULTURALES Y DEPORTIVAS POR 1.000 HABITANTES, 2009.



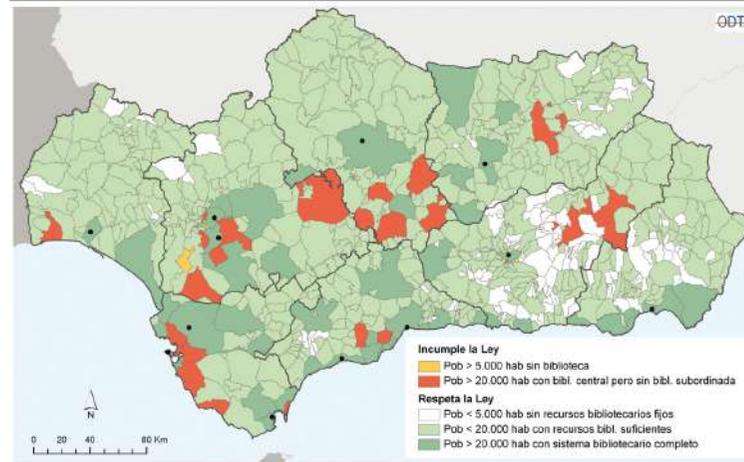
Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía QDQ [QDQ.com, consulta en septiembre de 2009] y Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

16.11. SALAS DE CINE POR 100.000 HABITANTES, 2008.



Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.

16.12. CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE BIBLIOTECAS, 2007.



Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, Instituto de Estadística de Andalucía.