

VIII. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN HUELVA. ÁMBITOS TERRITORIALES

JAVIER NAVARRO LUNA

1. INTRODUCCIÓN.

El interés que suscita todo trabajo de investigación deviene, principalmente, de dos aspectos concretos. De una parte, la oportunidad de avanzar sobre un tema inédito o escasamente abordado por la comunidad científica, a fin de reflexionar sobre cuestiones soslayadas por las tendencias academicistas tradicionales y plantear, por tanto, nuevos caminos de investigación.

Se persigue además aquellos temas que mayor importancia o influencia ejercen en nuestras vidas cotidianas. En concreto, el presente estudio aborda los centros de servicios y ámbitos territoriales de la Administración Autónoma Andaluza.

La oportunidad de avanzar en el sector servicios, desde la vertiente administrativa, viene avalada por ser ésta la actividad que más directamente afecta al ciudadano, por ser la indicadora -más que otras- del grado de bienestar, de la calidad de vida, de unas condiciones mejores del ciudadano. Siendo, además, la actividad que mayor crecimiento -tanto en empleo como en riqueza- ha experimentado en los últimos años, adquiriendo una importancia creciente en nuestra economía.

Otro aspecto importante resulta del estudio concreto de este trabajo, y es la vertiente de organización espacial. Parece evidente pensar que la actuación de las diferentes administraciones públicas sobre el territorio ejerce o imprime un determinado modelo territorial. Nace éste de la necesidad de cubrir con los servicios administrativos a todo el conjunto de la población de un Estado. Ello induce a la vertebración de aquel en unidades político-administrativas más pequeñas, en una jerarquía administrativa del territorio cuya finalidad es doble: una mayor eficacia en la solución de los problemas de la comunidad y el control más directo de la población asentada en el territorio (MENDEZ Y MOLINERO, 1.984).

Esa subdivisión genera unas consecuencias espaciales - centros de decisión, implantación de servicios, centros de burocracia... -que lleva a la creación de un determinado modelo de organización territorial, primando unos centros sobre otros según criterios de funcionalidad y accesibilidad a los servicios ofertados.

El segundo punto de interés lo constituye la ineludible obligación del investigador por avanzar en el análisis territorial circundante. Efectivamente, el espacio onubense es el objeto de nuestro estudio, aún más si cabe cuanto que sus posibilidades de investigación apenas están iniciadas, y se abre un amplio campo de estudio sobre las cuestiones que suscitan un mayor interés en los onubenses.

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GEOGRAFÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Hasta ahora, en los trabajos realizados con objeto de abordar -directa o indirectamente- la Administración Pública se contemplaba ésta desde la geografía política y como parte de ella. La mayoría de autores coinciden en que la función administrativa es una consecuencia de la función política. Efectivamente, al menos en las administraciones públicas, sucede que son éstas instrumento de las decisiones de la política gubernamental.

Esta situación implica unos lazos que deben mantenerse, por parte de la administración, en una neutralidad garante de igual servicio a diferentes gobiernos (MAYNTZ, 1.980). Sin embargo, esta disposición difícilmente se cumple y la administración tiende a identificarse con la orientación política del gobierno.

Este hecho es de suma importancia por cuanto en lo que a los geógrafos nos interesa; el territorio, puede suponer un tratamiento por la ideología política. Surge desde esta visión el territorio como un parámetro político más. Pero ¿es uno más? o muy a menudo -quizás ahora en menor medida- se soslaya de las decisiones de la política gubernamental y la percepción que se tiene de él y de su problemática no deja de ser mera abstracción.

Sin embargo, en los últimos años es alentador comprobar como el gobierno, mediante sus administraciones públicas, ha iniciado y desarrolla políticas sectoriales con un amplio contenido territorial.

Cuestión diferente sería que la percepción del territorio y de su problemática tenga significaciones, diferentes según la escala territorial en la que actúe la administración pública. Es decir, parece lógico pensar que más eficaz será la gestión de aquella cuanto más adecuada sea la escala territorial a la que trabaja. En otras palabras, la percepción de ese territorio será más real y, por tanto, se diagnosticarán mejor sus deficiencias cuanto más se adecúe la administración al territorio.

De otra parte, la geografía de la administración debe también preocuparse en analizar la implantación, localización y distribución de los servicios de la administración pública, así como de las consecuencias espaciales del desarrollo

de la gestión administrativa. El análisis de los cambios del paisaje, de las mutaciones del territorio, fruto de la práctica de decisiones concretas, cuantificable en los resultados obtenidos -efectos equilibradores de la economía, mejoras infraestructurales, mayor calidad de vida y de las condiciones sociales...-, debe ser uno de los objetivos de esta disciplina geográfica.

La importancia de los estudios de las administraciones públicas y sus implicaciones territoriales, esencialmente, aparece reflejado en el continuo crecimiento de aquellas. Efectivamente, los gobiernos occidentales merced a la adopción masiva de políticas keynesianas, que han dado lugar a la aparición del Estado del Bienestar (Welfare State), han impulsado el rápido crecimiento de las administraciones públicas (RODRIGUEZ ARAMBERRI, 1.982).

Para otros autores, el continuo y rápido crecimiento de aquellas tiene su origen no sólo en el desarrollo normal de esta actividad, sino en la presión ciudadana por acceder a mejores y mas completos servicios. Esta tendencia sería característica de la sociedad post-industrial (BELL, 1.978) y origina la asunción por el Estado de funciones - sanidad y educación, p. e. -garantes de unas mejores condiciones de vida, así como de servicios cuyos enormes presupuestos sólo el Estado puede asumir -obras públicas, infraestructura, programas sociales, etc.-. Esta situación impulsa el desarrollo de los órganos de la administración y del volumen de personal afecto a ellos, llegando a constituirse como el mayor empresario de la sociedad.

Además de esta importancia creciente algunos autores afirman que la influencia de ésta traspasa las fronteras nacionales estableciendo condiciones al resto de los estados. Aparecen, por tanto, redes paralelas de administración cuyas implicaciones territoriales abarcan todo el globo; "las tareas administrativas -promoción, control y regulación- que atañen a la producción y distribución de petróleo, cereales, monedas nacionales y principales materias, no se efectúan al azar. Cada vez ha ido haciéndose mas necesaria un cierto grado de coordinación y cooperación entre productores y consumidores de estos productos que circulan a través de las fronteras nacionales. Yo sostengo que esta administración ha estado en gran medida en manos de redes internacionales irregulares con participación de funcionarios de los gobiernos y representantes de la industria privada" (RAYMOND F. HOPKINS, 1.978).

Con ser estas hipótesis interesantes, la bisonñez de la disciplina favorece la realización de estudios más circunscritos a escalas estatales, regionales y municipales.

Canales de investigación como las relaciones entre la subdivisión administrativa del Estado y la planificación económica; los efectos de arrastre en las economías de escala de los grandes centros administrativos; las relaciones entre ésta actividad y los núcleos urbanos que la sustentan: impactos espaciales, barrios residenciales y oficinas; desarrollo de infraestructuras, y del terciario y cuaternarios urbano en los grandes centros administrativos...

3. ALGUNOS INTENTOS DE TERRITORIALIZACIÓN DE SERVICIOS DE LA JUNTA DE ANDALUCIA. EL CASO DE HUELVA.

3.1. Mapa escolar 1989-90.

La educación es un servicio básico que la administración debe garantizar al ciudadano. Con tal motivo, la Consejería de Educación y Ciencia elabora anualmente un mapa escolar con la pretensión de adecuar los equipamientos a las necesidades de puestos escolares.

En su elaboración se tiene en consideración la actualización de los datos demográficos aportados por el INE. Es importante, también, destacar que el marco territorial en el que se inscribe el trabajo se ajusta a la comarcalización propuesta por la Junta. Esta establece una comarcalización basada en la propuesta de Sistema de Ciudades, que organiza territorialmente Andalucía en 122 ámbitos funcionales, estructurando el espacio onubense y sus comarcas en torno a unos núcleos básicos (cuadro adjunto).

| <u><i>Centro Subregional</i></u> | <u><i>Centro Intermedio</i></u> | <u><i>Centros Básicos</i></u> |
|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| | Cortegana | |
| | Aracena | Santa Olalla |
| | Nerva-Riotinto | |
| | Puebla de Guzmán | |
| Huelva | Valverde del Cno. | |
| | Villanueva Cjos. | |
| | Ayamonte-Isla C. | |
| | Bonares | |
| | La Palma del Cdo. | |
| | Bollullos-Almonte | |

Los mapas recogen de cada comarca una información completa acerca de cada municipio, las características físicas aportadas por la red hidrográfica y las curvas de nivel, las redes de comunicación. Asimismo, se completa la información con una ficha que recoge las características socioeconómicas de cada comarca.

El sentido que se le quiere dar a esta información es la de contar con una base informativa completa que ayude a la planificación de las contrucciones de centros y el trazado de las rutas de transporte escolar.

El cuadro adjunto presenta la situación de los centros que imparten sus servicios educativos en las diferentes comarcas, así como su distinción entre enseñanza pública y privada, y entre los diferentes niveles educativos.

Centros de Educación

| <i>Comarca</i> | <i>EGB</i> | | <i>BUP</i> | | <i>FP</i> | |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|
| | <i>P.</i> | <i>Pr.</i> | <i>P.</i> | <i>Pr.</i> | <i>P.</i> | <i>Pr.</i> |
| Aracena | 8 | 1 | 1 | | | |
| Ayamonte-Isla C. | 27 | 3 | 3 | | 3 | 1 |
| Bollullos-Almonte | 15 | | 2 | | 1 | 1 |
| Bonares | 3 | | 2 | | 1 | |
| Cortegana | 15 | 1 | | | | |
| Huelva | 62 | 29 | 12 | 1 | 7 | 6 |
| La Palma del Cdo. | 8 | 3 | 2 | | 1 | |
| Puebla de Guzmán | 7 | | 1 | | 1 | |
| Riotinto-Nerva | 8 | 2 | 2 | | 1 | |
| Santa Olalla | 3 | 1 | 1 | | 1 | |
| Valverde del Cno. | 6 | 2 | 1 | | 2 | |
| Villanueva de los C. | 2 | | | | | |
| Totales | 164 | 42 | 27 | 1 | 18 | 8 |

Fuente: Mapa escolar de Andalucía 89-90, y elaboración propia.

La relación centros públicos-privados es claramente favorable al primero en todos los niveles educativos. Así para un total de 266 centros sólo 51 son privados, apenas un 19 por cien. Esta situación muestra diafanamente que el servicio educativo está en manos públicas, única institución capaz de hacer frente a los gastos generados por éste bien social. Además si tenemos en cuenta que la subsistencia de los centros privados depende, en gran medida, de las subvenciones públicas la situación queda mas definida si cabe.

La inmensa mayoría de centros privados corresponde al nivel de EGB, un total de 42 centros -82 por 100- que se localizan preferentemente en grandes poblaciones, sobre todo, del litoral y del Condado-Campiña, aunque hay centros que se localizan en pequeños municipios, caso de Lucena -con apenas 2.000 habitantes- posiblemente debido, en general, al establecimiento de comunidades religiosas que son las que en gran medida llevan la enseñanza privada.

Huelva con 29 centros -el 69 por 100- en la capital denota su mayor peso demográfico y su atracción como capital provincial. El resto de centros se localizan en su mas inmediato entorno.

La mayoría de los restantes 8 centros corresponden a FP, localizados en su mayoría (6) en Huelva y los restantes en dos grandes municipios; Isla-Cristina y Bollullos. En el nivel de BUP Huelva cuenta con un reciente centro privado.

A nivel global la EGB concentra el 81 por cien de los centros públicos. Esta situación a falta de posibles comparaciones con otras provincias, denota el carácter obligatorio de esta enseñanza para toda la población infantil menor de 14 años. Es significativo el hecho de que la mayoría de municipios cuenten con un centro de EGB, situación ilustrativa de la prioridad como servicio básico y su accesibilidad a la misma.

La distribución territorial de los centros tiene como factor esencial el volumen de población, clave en la generación de demanda de servicios. Podemos distinguir aquellas comarcas donde el número de centros depende de los núcleos que la integran -la mayoría- y aquellas otras donde los grandes municipios posibilitan un gran número de centros; Huelva y el litoral.

Salvo Villanueva de los Castillejos todas las comarcas que comprende el estudio tiene al menos un centro de EE.MM. y todas concentran unidades de BUP y FP -salvo Cortegana y Bonares que carecen de FP-.

En tres comarcas, aquellas que tienen una doble cabecera, se localizan más de un centro de EE.MM. debido a la particular organización territorial de aquellas en dos grandes centros urbanos capaces de dotarse de estos servicios.

La importancia de la actividad escolar reside también en varios datos que la singularizan. Las tasas de escolarización, por ejemplo, muestran el grado de oferta de ese servicio, el volumen de ciudadanos al que alcanza.

Por lo que respecta al nivel de la EGB ésta se situó, para el curso 89-90, en el 93 por 100, por encima de la media de Andalucía que fue del 89,3 por 100.

La tasa provincial conjunta de las EE.MM. se situó para el curso 89-90 en el 79 por cien, ligeramente inferior a la media andaluza -80,8 por cien-.

Por último, parece necesario reflejar los efectivos de profesores, con que están dotados los centros. Ellos son los que, en definitiva, ofrecen e imparten los servicios educativos a la población.

Efectivos de profesores en los diferentes niveles educativos en Huelva.

| <i>Nivel</i> | <i>Público</i> | <i>Privado</i> | <i>Total</i> |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|
| EGB | 2.665 | 399 | 3.064 |
| BUP | 851 | 80 | 931 |
| FP | 598 | 77 | 675 |
| Total | 4.114 | 576 | 4.690 |

Fuente: Mapa escolar de Andalucía, curso 89-90.

El cuadro anterior refleja e incide en la situación que ya hemos estudiado; el enorme desequilibrio existente entre los niveles públicos y los privados, inclinados abrumadoramente hacia los primeros, que concentran el 85 por cien de los profesores.

De otra parte se confirma la importancia de la EGB dentro del sistema educativo ya que concentra por si sola el 60 por 100 del total de profesores (un 71 por 100 si incluimos la enseñanza preescolar).

3.2. Mapa de Atención Primaria de Salud en Andalucía.

Este mapa es el resultado final de un proyecto previo que ha venido desarrollándose en los últimos años. En 1.985 se publicó, por la Consejería de Salud y Consumo, el proyecto de mapa de atención primaria de Andalucía. En él se planteaba la necesidad de transformar el sistema sanitario vigente en uno nuevo, que fuese capaz de llevar la atención sanitaria allí donde residen y trabajan los andaluces. Todo ello, con la mayor eficacia y eficiencia posible.

Las intenciones vertidas en el proyecto muestran; de una parte, la necesidad que debe presidir toda actuación de la Administración en la gestión de los servicios públicos; la solidaridad. Y de otra, alcanzar una funcionalidad de los servicios sanitarios teniendo en cuenta, para ello, la realidad socioeconómica de ese territorio, junto a los condicionantes técnico-sanitarios que pueden, en determinados momentos, entrar en contraposición.

La delimitación de cada Zona de Salud y Distrito de Atención Primaria de Salud, respectivamente, se efectuará por la Consejería de Salud atendiendo a criterios geográficos, socioeconómicos, laborales, epidemiológicos y culturales.

En la elaboración del mapa se han tenido en cuenta esos criterios, que convendría reseñar en breves líneas.

3.2.1. Criterios de delimitación.

Zona Básica de Salud (ZBS).

Se define ésta como el "marco territorial de la atención primaria. Es la demarcación poblacional y geográfica fundamental delimitada a una determinada población, siendo accesible desde todos los puntos, y capaz de proporcionar una atención de salud continuada, integral y permanente".

Los siguientes criterios se han barajado en la delimitación de estas zonas:

- La población a atender oscilará entre los 5.000 y los 25.000 habitantes.
- La agrupación de municipios en ZBS se ha hecho con municipios limítrofes de la misma provincia siempre que ha sido posible, aunque han surgido casos excepcionales (Santa Olalla, p.e. pertenece al Distrito de Camas, Sevilla).
- La accesibilidad se ha mantenido de forma tal que el 90 por cien de la población de la ZBS se encuentra a una distancia, en tiempo, inferior a los 30 minutos.

- Por último, no se han olvidado criterios socioeconómicos, culturales e históricos al perfilar zonas que engloben poblaciones de características homogéneas.

Distrito de atención primaria.

Se define como la demarcación territorial de servicios sanitarios de atención primaria de características históricas, culturales, socioeconómicas y epidemiológicas homogéneas. Está constituido por la suma e integración de varias ZBS y constituye una unidad de organización de los servicios sanitarios.

Prevalecen sustancialmente los mismos criterios, destacando aquellos demográficos y geográficos.

- En cuanto al volumen de población asistida, ésta difiere según zonas rurales (40.000-100.000 habitantes) o zonas urbanas (100.000-200.000).

- Los criterios geográficos han permitido la conformación de distritos mediante la integración de ZBS completas y colindantes de la misma provincia, aunque por motivos funcionales pueda haber excepciones.

3.2.2. El Mapa de Atención Primaria en Huelva.

Cinco grandes distritos sanitarios se perfilan para el espacio onubense. En su delimitación se han contemplado los criterios vistos con anterioridad, aunque especial atención merecen los aspectos de homogeneidad geográfica. Efectivamente, los cinco distritos se encuadran en comarcas naturales que han mantenido siempre una individualidad cultural y una historia común. Son, pues, espacios con una singularidad que los distingue entre sí.

Este mapa, resultado final de los estudios de planificación sanitaria de la Consejería de Salud y Consumo, no difiere sustancialmente de la organización planteada en el proyecto presentado en 1.985.

Por lo que respecta a la organización territorial de las diferentes ZBS se han mantenido en todos los casos el modelo presentado. De la misma forma, la ordenación del mapa en cinco distritos territoriales no ha sufrido ninguna alteración. El único punto de diferencia con respecto al proyecto se presenta en la ZBS de Santa Olalla (que agrupa a los municipios de Arroyomolinos de León, Cala, Zufre y Santa Olalla, como cabecera del centro de salud) que en el mapa definitivo se incluye en el distrito sevillano de Camas, por su mayor vinculación a esta zona.

| Distritos | Población | Superficie (Km²) |
|------------------|------------------|------------------------------------|
| Sierra | 37.084 | 2.284,8 |
| Andévalo Central | 41.940 | 1.403,8 |
| Condado | 66.622 | 2.115,9 |
| Costa | 59.233 | 685,6 |
| Huelva | 203.203 | 2.658,4 |

Fuente: Elaboración propia.

Sierra.

Este distrito cubre una extensión de 2.2284,8 Km², el segundo más extenso de la provincia, a lo largo de la sierra morena onubense, con excepción del sector de Santa Olalla. La población asistida se acerca escasamente al umbral inferior de funcionalidad del distrito sanitario, sin embargo la necesidad de considerar todo este espacio como una unidad homogénea soslaya este aspecto. De esta manera, es el área con las densidades provinciales más bajas y la que quizá necesita una mayor atención de las administraciones públicas en la mejora de las dotaciones y equipamientos dada sus carencias infraestructurales.

La elección de Aracena como lugar central del distrito reside en su capacidad de articular todo el área de Sierra, ya que en ella confluyen los ejes de las carreteras principales (N-433 y N-630) y, consiguientemente, las de orden local.

ZBS del distrito Sierra

| Denominación | Población | Superficie (Km ²) |
|-----------------|-----------|-------------------------------|
| Aracena | 14.197 | 476,6 |
| Cortegana | 16.229 | 1.287,5 |
| Cumbres Mayores | 6.658 | 520,7 |

Fuente: Proyecto Mapa Sanitario 1.985.

La organización territorial de este distrito se centra en tres ZBS de carácter rural, que ocupan dos grandes unidades naturales de la sierra onubense. Diferenciación tradicional entre la sierra de Aroche, con centro natural en Cortegana, y la sierra de Aracena, con capitalidad en el municipio del mismo nombre. Así se establecen las ZBS de Cortegana y Aracena, siendo la tercera la de Cumbres Mayores cuyo establecimiento obedece a la incapacidad de las anteriores por mantener niveles de accesibilidad adecuados que permitan unos servicios eficaces. De esta manera municipios tradicionalmente pertenecientes a la comarca de Cortegana se integran en una exclusiva ZBS debido a los bajos niveles de accesibilidad de la zona fruto de unas comunicaciones muy deficitarias.

Andévalo Central

Espacio muy deprimido con fuerte regresión demográfica y altas tasas de paro, carece también de equipamientos suficientes, con una infraestructura de comunicaciones caracterizada por el mal estado de las vías, que facilita una bajísima accesibilidad a los diferentes municipios y dificulta las relaciones entre los distintos ámbitos.

ZBS del distrito Andévalo Central

| Denominación | Población | Superficie (Km²) |
|---------------------|------------------|------------------------------------|
| Minas de Riotinto | 21.826 | 622,7 |
| Valverde del Camino | 11.956 | 218,5 |
| Calañas | 8.158 | 526,6 |

Fuente: Proyecto Mapa Sanitario 1985.

Este distrito se organiza territorialmente en tres ZBS que cubren una extensión de 1,403,8 Km², ocupando la mayor parte de la comarca natural del Andévalo. Sus parámetros demográficos son similares al anterior distrito; bajas densidades y una población asistida que alcanza ligeramente el nivel inferior de funcionalidad (40.000 habitantes).

El lugar central lo ocupa el municipio de Minas de Riotinto. Su elección no obedece ni a su peso demográfico -Valverde es considerablemente mayor- ni a su posición- desplazada hacia el extremo oriental de la comarca- sino al hecho de contar con una infraestructura hospitalaria. En efecto, este municipio asienta un centro del INSALUD, de reciente construcción, con una capacidad de 125 camas, que actuará como Hospital General Básico, y cuyos servicios se pretenden alcancen no sólo a este distrito sino también sirvan a la demanda de los ciudadanos de la Sierra, dada la mayor accesibilidad a él que a los centros de la capital.

Las tres ZBS mantienen sustancialmente la misma organización territorial que en el proyecto de 1.985.

Permanece la organización territorial de las ZBS de Calañas -Calañas y el Cerro del Andévalo- hacia el área occidental, y Valverde del Camino que cubre por su peso demográfico exclusivamente ese municipio. La ZBS de Minas de Riotinto no varía aunque presenta el matiz de englobar al municipio de El Madroño, perteneciente a Sevilla, debido a que funcionalmente, por accesibilidad, proximidad geográfica... se considera conveniente su inclusión.

El Condado.

Abarca, con una extensión de 2.115,9 Km², la comarca natural del mismo nombre. Espacio cuya actividad económica principal reside en la agricultura de tipo tradicional y en industrias de transformación agraria.

La población asistida es la mayor, tras Huelva, para unas densidades medias enmascaradas por grandes extensiones -términos de Almonte e Hinojos- demográficamente vacías; ambos términos ocupan más del 50 por 100 de la extensión total del distrito. Los municipios se concentran a lo largo de un eje, vía natural de comunicación Sevilla-Huelva, cuya prolongación es el aljarafe sevillano, lo que permite a la población asistida no recurrir a grandes desplazamientos que consuman excesivo tiempo. Gracias a la buena

comunicación favorecida por la autovía Huelva-Sevilla, que recorre esta vía natural. Hinojos con 24 minutos de desplazamiento es el municipio más alejado en tiempo del centro de salud.

ZBS del distrito Condado

| Denominación | Población | Superficie (Km²) |
|-----------------------|------------------|------------------------------------|
| La Palma del Condado | 25.356 | 524,9 |
| Bollullos del Condado | 15.519 | 367,5 |
| Condado Occidental | 14.765 | 357,8 |
| Almonte | 14.390 | 865,7 |

Fuente: Proyecto Mapa Sanitario 1985

Se organiza territorialmente en cuatro ZBS con cabeceras en La Palma del Condado, Bollullos del Condado, Bonares y Almonte. El más grande, por población asistida, corresponde a La Palma del Condado con unos niveles de 25.000 personas para siete municipios. Su importancia radica en ser La Palma cabecera del centro de coordinación del distrito gracias, esencialmente, a su posición central que permite, dada la estructura de asentamientos y la red de comunicaciones, una fácil accesibilidad a sus servicios sanitarios para el resto de municipios.

Las otras tres ZBS cubren servicios para una población con niveles parejos. Dos cambios se observan en relación al proyecto de 1.985. De una parte, la exclusión de Lucena del Puerto -integrada en la ZBS de San Juan del Puerto- de la ZBS del Condado Occidental debido a su mayor vinculación hacia aquella zona. De otra, el cambio de cabecera en la misma ZBS que pasa de Rociana al municipio de Bonares, debido a su posición central que permite una mayor accesibilidad al resto de municipios comprendidos en ésta ZBS; Rociana y Niebla.

Costa.

Es con diferencia el de menor extensión ya que apenas cubre 685 Km² -menor que el término municipal de Almonte- para una población de casi 60.000 habitantes, lo que arroja las más altas densidades de los cinco distritos -86,4 hb/km²-. Cubre la comarca tradicional de La Costa; área extendida entre las desembocaduras del Guadiana y el Odiel.

ZBS del distrito Costa

| Denominación | población | superficie (Km²) |
|---------------------|------------------|------------------------------------|
| Ayamonte | 16.745 | 291,8 |
| Cartaya | 9.867 | 224 |
| Isla Cristina | 15.535 | 44,2 |
| Lepe | 15.223 | 125,6 |

Fuente: Proyecto Mapa Sanitario 1985

El distrito sanitario se organiza en cuatro ZBS con cabeceras en Ayamonte, Cartaya, Isla Cristina y Lepe. Rasgo distintivo de éste es la importancia de los núcleos urbanos que indujo a los responsables del mapa a integrar cada uno de ellos en una ZBS exclusiva. Esta situación se modificó con respecto al proyecto ya que Cartaya se integraba en la ZBS de Lepe, pasando ahora a conformar otra ZBS. Sin embargo, se mantiene Lepe como lugar central del distrito, y a él corresponde el centro de coordinación de aquel debido a sus niveles de accesibilidad. San Silvestre es el municipio mas alejado con una distancia, en tiempo, de 30 minutos.

Huelva

Este distrito no sólo es el de mayor población sino que también es el mas extenso -2.658,4 Km²-. Se extiende por Huelva y su área de influencia.

ZBS del distrito Huelva

| Denominación | Población | superficie (Km²) |
|------------------------|------------------|------------------------------------|
| El Torrejón | 16.240 | — |
| La Orden | 17.230 | — |
| Molino de la Vega | 21.250 | — |
| Huelva-Centro | 20.260 | — |
| Reina Victoria | 19.240 | — |
| Polígono San Sebastián | 18.250 | — |
| Adoratrices | 16.250 | — |
| Los Rosales | 17.250 | — |
| Andévalo Occidental | 16.289 | 1.624,8 |
| Gibraleón | 12.616 | 405,2 |
| Punta Umbria | 9.491 | 38,4 |
| Campaña Norte | 18.285 | 379,5 |
| Campaña Sur | 11.095 | 204,5 |

Fuente: Proyecto Mapa Sanitario 1985

Gracias a la integración de la capital en él se cuenta con las mejores dotaciones y equipamientos en infraestructura sanitaria. Esta situación, amén de otros condicionamientos inducidos por su protagonismo socio-económico, hace

obvio explicar la elección de Huelva como lugar central del distrito y como centro de la provincia sanitaria.

Huelva-capital cuenta con los siguientes centros sanitarios:

- Residencia sanitaria Manuel Lois Garcia dependiente del SAS (Servicio Andaluz de Salud) con 500 camas es el centro que sufre la mayor carga asistencial de la provincia.

- Hospital General de Huelva "Infanta Elena" dependiente de la diputación provincial con 363 camas. Abarca un total de 215.000 personas distribuidos por las comarcas de Costa, Condado, Campiña, Andévalo Occidental, Gibraleón y Punta Umbria, con un índice de casi 2 camas por 1.000 habitantes y una plantilla de 831 personas.

- El antiguo hospital Alonso Vega, centro exclusivo de enfermedades del torax, con 112 camas en fase de acondicionamiento con centro de cuidados minimos y recuperación.

El distrito dado su enorme volumen poblacional -se situa por encima del umbral superior de funcionalidad del distrito urbano- cuenta con el mayor número de ZBS de la provincia sanitaria; en total, 13 ZBS que representan casi el 50% del total provincial. De ellas hasta 8 son netamente urbanas pertenecientes a distritos de la capital onubense. Soportan las mayores densidades para una población asistencial media en torno a los 18.000 ciudadanos.

Pese al caracter urbano, dos ZBS -Reina Victoria y Molino de la Vega- integran a municipios -Palos de la Frontera y Aljaraque, respectivamente- en sus ámbitos de influencia debido a que funcionalmente ámbos están íntimamente ligados a Huelva.

La estructura de las ZBS ha sufrido la variación del desglose de la Campiña, contemplada en el proyecto de 1.985, en dos áreas -Norte y Sur-. A ésta nueva situación se ha llegado merced al excesivo nivel de población asistida - casi 30.000 habitantes- de la Campiña que dificultaba la funcionalidad y la eficacia del centro de salud.

Tras las ZBS urbanas se encuentran las de tipo rural, que corresponden a los municipios de Puebla de Guzmán -que organiza como centro de salud los servicios del territorio del Andévalo Occidental-, Gibraleón, Punta Umbria - centro que por su caracter urbano, sus relaciones con Huelva-capital, sus altas densidades debiera considerarse de tipo urbano-, San Juan del Puerto -centro rector de la Campiña norte con la integración de Beas, Trigueros y Lucena del Puerto- y Moguer, que organiza el espacio sanitario de la Campiña Sur.

La elección y ubicación de los centros de salud se relaciona directamente con los municipios más dinámicos, de mayor peso poblacional, mejores dotaciones y con una posición central que facilite los desplazamientos del resto de poblaciones del ámbito asistencial.

Todos los desplazamientos hacia los centros de salud respectivos se encuentran en niveles aceptables -el mayor desplazamiento lo hacen los vecinos de Sanlucar de Gadiana hacia Puebla de Guzmán consumiendo unos 37 minutos

en él-, sin embargo con respecto a los desplazamientos hacia Huelva, como centro coordinador del distrito, la situación difiere hasta el punto de que los desplazamientos alcanzan niveles elevados. Esta situación es particularmente patente en el Andévalo Occidental, dado su enorme extensión, 1.628,8 Km2, donde municipios como Santa Bárbara de Casa necesitan 96 minutos para desplazarse hasta Huelva, siendo la media del resto de municipios de 60 minutos el tiempo consumido en el desplazamiento.

4. FUNCIONARIOS Y CENTROS DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN HUELVA.

4.1. Huelva capital administrativa provincial.

Huelva por su peso demográfico, por sus niveles de servicios, comercio, economía que inducen los mayores niveles de accesibilidad y los mejores niveles de equipamientos, y esencialmente por su capitalidad concentra casi el 75% de los efectivos funcionariales que la administración autónoma concentra en la provincia onubense.

La administración autonómica se configura como la primera empresa de Andalucía -y en nuestro caso concreto de Huelva- por el enorme volumen de personal contratado.

El personal administrativo en Huelva comprende unas 1.575 personas, entre funcionarios y laborales, encargados de la gestión de los servicios de las delegaciones provinciales y de los servicios a nivel municipal de las diferentes Consejerías y organismos autónomos. En estas cifras no aparecen aquellos efectivos de empresas participadas mayoritariamente por capital público.

Efectivos de la administración autónoma en Huelva

| Consejerías y organismos autónomos | Número |
|---|---------------|
| Gobernación | 39 |
| Economía y Hacienda | 49 |
| Trabajo y Bienestar Social | 122 |
| Obras Públicas y Transporte | 164 |
| Fomento y Turismo | 70 |
| Agricultura y Pesca | 158 |
| Educación y Ciencia | 144 |
| Cultura y Medio Ambiente | 138 |
| IARA | 354 |
| Instituto Andaluz de Servicios Sociales | 337 |
| Total | 1.575 |

Fuente: BOJA.

Los servicios de las delegaciones provinciales realizan las mismas funciones que los servicios centrales de la Consejería. Son órganos de desconcentración de funciones cuyo ámbito de gestión se circunscribe a la escala provincial. Ellas son las encargadas de la gestión de recursos, a escala provincial, de las distintas Consejerías, así como de velar por la mejora del servicio y facilitar al ciudadano todas las prestaciones cuya función les sea propia.

Las Consejerías de Gobernación, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transporte, y organismos autónomos como el IARA sólo mantienen servicios de delegaciones provinciales. El resto gestionan además servicios a nivel municipal, aquellos cuyo ámbito exclusivo de gestión es el municipio y, por tanto, tienen una función más directa hacia el ciudadano.

Los servicios sociales se constituyen como los más numerosos y abarcan un mayor número de prestaciones al ciudadano. En la actualidad con la creación del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, aquellos que dependían de Trabajo se están trasladando al nuevo organismo, aunque aún hay servicios que dependan de éste.

La diversidad de los servicios sociales abarca desde guarderías -cinco centros en total- pasando por centros recreativos y de ocio para la tercera edad; un centro de seguridad e higiene; un centro de prevención y acogida de menores; un centro social para minusválidos y la residencia de estudios Juan Ramón Jiménez.

Tras estos se encuentra el IARA. La totalidad de sus efectivos pertenecen a la delegación provincial ya que este organismo no cuenta con servicios a nivel municipal. La importancia de mantener ese elevado volumen de personal radica en las frecuentes intervenciones de éste en Huelva: recursos forestales, proyectos de regadíos, mejora de infraestructuras agrarias...,etc.

Obras Públicas y Transporte a pesar de su volumen de efectivos sólo mantiene servicios de la delegación provincial, encargados de la gestión de los recursos disponibles para Huelva y el mantenimiento de las funciones asumidas por la Consejería.

Sin embargo, el resto -Agricultura, Educación y Cultura- mantienen servicios a nivel municipal. Agricultura y Pesca sustenta dos centros de servicios; de una parte, la cofradía de pescadores cuya función es gestionar todo lo referente a la actividad pesquera y a los problemas laborales de los pescadores. De otra, la escuela de formación profesional náutica pesquera cuya función es la preparación y actualización de los conocimientos a las nuevas generaciones de pescadores.

Educación y Ciencia es la Consejería que mantiene mayor número de centros de servicios debido a la especial característica de éstos, basada en un contacto directo con los ciudadanos. Efectivamente, los centros pertenecientes a ésta, amén del conservatorio de música, son centros que comprenden los diferentes niveles educativos -EGB, FP, BUP y Universidad-. Por último, Cultura y Medio Ambiente comprende 6 centros, aunque todos ellos de servicios culturales como bibliotecas, archivo histórico, museo y centros deportivos, mientras que los

servicios medioambientales apenas cuentan con centros y equipamientos a pesar de los conocidos problemas que Huelva presenta en este aspecto.

El resto de Consejerías mantienen un menor nivel de efectivos debido a sus especiales características de escasa relevancia a nivel provincial.

4.2. Los centros comarcales administrativos.

Un total de 27 municipios (34 por 100) de la provincia reciben servicios de la Junta de Andalucía. Esta situación presenta un comportamiento medio a nivel de Comunidad Autónoma. Asimismo, el volumen de efectivos a nivel provincial presenta también una situación media andaluza con un 25% del total.

Algunos municipios onubenses por su dinamismo económico, tradición histórica, peso demográfico, posición central en la red urbana, o por algún otro factor inductor, han mantenido un protagonismo o influencia en un territorio determinado por el acceso de sus habitantes a los niveles de servicios de este centro.

De esta forma, determinados municipios aglutinan servicios exclusivos para la zona de su influencia -comarca natural o tradicional- en orden a la rentabilidad y funcionalidad de aquellos.

La administración tiende a implantar en estos centros aquellos servicios y equipamientos cuya gestión debe abarcar un territorio que comprenda diferentes términos municipales.

Sin embargo, la realidad muestra una situación bien distinta. Así por ejemplo municipios como Villanueva de los Castillejos y Bonares no cuentan con ningún centro de servicios de la administración autónoma a pesar de ser considerados como centros de sus respectivos ámbitos funcionales. Villanueva de los Castillejos es un municipio con escaso peso demográfico -apenas 2.500 habitantes- situado en una zona muy regresiva del Andévalo Occidental y un volumen poblacional del ámbito de apenas 4.500 habitantes. En el caso de Bonares la localización en su entorno más próximo de Huelva-capital y su área de influencia, de la comarca de El Condado genera los suficientes servicios y equipamientos como para prescindir de su instalación en éste municipio dada su escasa funcionalidad y rentabilidad.

Tras estos dos centros se encuentran niveles bajos de efectivos funcionariales y de servicios en los siguientes municipios: Cortegana, Santa Olalla, Bollullos, Puebla de Guzmán y Valverde del Camino. Todos cuentan con al menos dos centros de servicios y, excepto, Bollullos todos cuentan con una agencia comarcal de extensión agraria. Son centros de áreas deprimidas (excepto Bollullos cuyos bajos servicios se deben al protagonismo de Almonte y La Palma para el territorio de El Condado) con escasa población, bajas densidades y condiciones infraestructurales deficientes. Su bajo número de funcionarios está en función directa a la demanda de servicios de una población escasa. En el caso de Santa Olalla y Cortegana el protagonismo de Aracena -centro subprovincial más

importante- explica sus escasas dotaciones. Valverde del Camino, sin embargo, cuenta con servicios de agricultura, educación y servicios sociales para un área que abarca casi en exclusiva su término municipal, de ahí los bajos efectivos encargados de los centros de servicios - para esta área del Andévalo Oriental comparte relevancia con Minas de Riotinto-.

En un nivel medio -considerando como tales aquellos centros que cuentan con un número de funcionarios en torno a 20-35- se encuentran Minas de Riotinto, Ayamonte, Isla Cristina, Almonte y La Palma del Condado.

Minas de Riotinto es el centro con menores efectivos ya que apenas alcanza el umbral inferior del nivel. Su inclusión obedece mas bien a que ejerce su influencia -sobre todo, en servicios educativos de nivel medio- sobre los municipios del Andévalo Oriental. Ayamonte e Isla Cristina son dos núcleos con aceptable número de centros de servicios - educativos,sanitarios,sociales... -, en un territorio que como el de Costa cuenta, comparativamente, con el mayor nivel de servicios y de funcionarios. Junto a estos dos centros destacan también; Cartaya y Lepe con el mismo nivel de servicios.

Esta singular situación genera la inexistencia de un único núcleo articulador del espacio Costa. Sino que más bien se caracteriza éste territorio, a nivel de los servicios de la administración, por ser un espacio multicentral.

Es, por tanto, la Costa un espacio con dotaciones que superan el nivel medio provincial, y con unas expectativas de mayor crecimiento de aquellos en los próximos años debido a la mayor dinamicidad económica, a los procesos de urbanización del litoral dirigidos a un mayor desarrollo del sector turístico, a los proyectos de mejoras en la agricultura - regadíos, innovaciones tecnológicas, nueva agricultura- ...

Almonte y La Palma del Condado son dos centros con aceptables niveles de servicios. Cuentan con servicios sociales, educativos y agrarios para una población media por ámbito de 25.000 habitantes y un número de municipios, bajo su influencia, no mayor de seis. Ambos municipios cumplen efizcamente, para este nivel de servicios, con una función rectora del espacio circundante. Aunque las excelentes comunicaciones con Huelva -ferrocarril y autovia para el caso de La Palma- ejercen un importante freno a una mayor adopción de servicios.

Situada en una posición central en la sierra morena onubense, Aracena se configura claramente, por el volumen de sus servicios y el número de sus funcionarios, en un centro subprovincial cuya área de influencia abarca todo el territorio serrano.

Es un importante foco de servicios con una especialización en los servicios sociales -casi el 85 por 100 del total de efectivos-, sobre todo guarderías y hogares-escuela con una función claramente social en un espacio de poblamiento muy disperso. El resto de servicios comprenden los educativos y agrarios - agencia comarcal de extensión agraria-.

4.3. Los Centros no comarcales.

Por encima de todos destaca Punta umbria, configurandose además como el segundo centro de servicios de la provincia por el número de sus efectivos. Sus servicios se enfocan esencialmente a sus dos actividades básicas: el turismo y la pesca. La mayor parte de los efectivos pertenecen a la primera de ellas, destacando la residencia de Tiempo Libre por su dimensión y la oferta de sus servicios. Asimismo, cuenta con un albergue juvenil y un camping.

Tras éste se sitúan dos centros comentados anteriormente; Cartaya y Lepe, que funcionan como centros rectores exclusivamente de sus términos municipales.

Una serie de centros localizados en el entorno agro-industrial de Huelva - Gibrleón, Trigueros, Moguer y Palos de la Frontera- se sitúan en torno a los 13-25 funcionarios. La oferta se centra, fundamentalmente, en servicios sociales-guarderías-, agrícolas- agencias comarcales de extensión agraria - y, sobre todo, educativos -centros de BUP y FP-. Estos centros al amparo de la influencia de Huelva-capital funcionan como centros subsidiarios de servicios básicos.

Paterna del Campo e Hinojos son centros marcados por el protagonismo de La Palma y Almonte, respectivamente. Paterna del Campo cuenta con un mayor número de efectivos debido a la localización de dos centros; una guardería infantil y una agencia comarcal de extensión agraria. Mientras Hinojos sólo cuenta con un centro de servicios sociales -una guardería infantil- con un total de 14 funcionarios.

Centros como Nerva, Bollullos, Santa Olalla de Cala y Cortegana están marcados por la cercanía de un centro comarcal cuya influencia ejercen, en algunos servicios, sobre ellos. Sin embargo, el peso demográfico y la distancia a aquellos posibilita la asunción de determinados servicios básicos -generalmente dos centros-, que como en casos anteriores se circunscribe a servicios sociales, agrícolas y, sobre todo, educativos.

El resto de centros -Alosno, Cumbres Mayores, Encinasola, San Bartolome de la Torre y Rosal de la Frontera- situados en zonas deprimidas de la Sierra y el Andévalo mantienen un sólo servicio -con escasos efectivos- que comprenden desde sociales hasta educativos e incluso turísticos.

4.4. Areas sin servicios.

Son todos aquellos espacios intersticiales que quedan englobados bajo la influencia más o menos directa de los centros de servicios. Se observa una mayor extensión de territorio sin servicios en aquellas áreas más regresivas; aquellas zonas que obviamente necesitarían una mayor atención por la administración autónoma, dado sus carencias en equipamientos sociales, culturales, educativos, que propiciaría un freno a la despoblación de estos territorios, generalmente de la Sierra y el Andévalo.

Por contra, se localizan más servicios en aquellas zonas (y, por tanto, menos centros que carezcan de ellos) más dinámicas económicamente y con un mayor peso demográfico; esencialmente Costa y Huelva con su área de influencia.

5. BIBLIOGRAFIA.

BELL, D. El advenimiento de la sociedad post-industrial. Madrid. Alianza Editorial, 1.976, 578 pp.

BERTRAND, M.J. Geografía de la Administración. Madrid. Instituto de Administración Local, 1.979, 479 pp.

Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Varios números.

JUNQUERA GONZALEZ, J. Los gastos públicos de personal en los países de la Europa Comunitaria, en Revista Papeles de Economía 37. pp. 305-327.

JUNTA DE ANDALUCIA. Mapa Escolar de Andalucía 89-90. Consejería de Educación y Ciencia. Sevilla, 1.990.

MAYNTZ, R. Sociología de la Administración Pública. Madrid, Alianza Editorial, 1.985, 281 pp.

MENDEZ Y MOLINERO. Geografía y Estado. Madrid, Ed. Cincel, 1.984, 136 pp.

NAVARRO LUNA, J. La Administración Autónoma Andaluza. Geografía de Andalucía, Tomo VI (Dir. Gabriel Cano), Ed. Tartessos. Sevilla, 1.988, 347-377 pp.

RODRIGUEZ ARAMBERRI, J. Organizaciones, cap. XVIII, 183-220 pp., del Tratado de Sociología II (Salustiano del Campo, Dir.). Madrid, 1.982.