

andalucía

segunda modernización



Estrategias y Propuestas





Estrategias y propuestas para la segunda modernización de Andalucía

Elaborado por el Consejo Asesor
para la Segunda Modernización de Andalucía
23 de septiembre de 2003



© Los autores

© Para esta edición: Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia

Edición:

Junta de Andalucía - Consejería de la Presidencia
Unidad de Coordinación y Estudios
Avda de Roma s/n
41003 - SEVILLA
Tif: 955 03 56 97
Fax 955 05 56 67
moderniza-dos@juntadeandalucia.es
www.andaluciajunta.es/moderniza-dos

Tirada: 2.000 ejemplares

Diseño, maquetación: A.M. Centro Gráfico

Impresión: Servicio de Publicaciones y BOJA

Depósito Legal: SE-3074-2003

PRÓLOGO	7
COMPOSICIÓN CONSEJO ASESOR	9
INTRODUCCIÓN	11
1. MODERNIZACIÓN: CONCEPTO, PROCESO Y RETO POLÍTICO	19
2. NECESIDAD, REQUISITOS Y ATRIBUTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE ANDALUCÍA	29
3. CAMPOS DE ACCIÓN Y ESTRATEGIAS EN LA SEGUNDA MODERNIZACIÓN	41
3.1. LA EDUCACIÓN COMO BASE DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. MÁS INVESTIGACIÓN DE EXCELENCIA EN SECTORES ESTRATÉGICOS PARA REFORZAR LA INNOVACIÓN	
3.1.1. La educación como base de la Sociedad de la Información	45
3.1.2. Más investigación de excelencia en sectores estratégicos	52
3.1.3. Reforzar la innovación	57
3.2. UNA BASE ECONÓMICA SÓLIDA PARA UNA ANDALUCÍA MÁS EMPRENDEDORA	64
3.3. GARANTIZAR EL ACCESO A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN HACIENDO DE INTERNET UN SERVICIO PÚBLICO, BÁSICO Y GRATUITO	71
3.4. REINVENTAR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y AGILIZAR EL GOBIERNO DEL TERRITORIO PARA DAR UN MEJOR SERVICIO A LA CIUDADANÍA	
3.4.1. Reinventar las Administraciones públicas	82
3.4.2. Agilizar el Gobierno del territorio	89
3.5. UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL BASADA EN LA SOSTENIBILIDAD	101
3.5.1. La diversidad territorial y paisajística base del desarrollo sostenible	102
3.5.2. Por unas ciudades andaluzas sostenibles y saludables	104
3.5.3. El agua y la energía, sectores estratégicos para el desarrollo sostenible en Andalucía	106
3.5.4. Conservar la riqueza natural, mantener la biodiversidad y ponerla a disposición de la sociedad	107
3.6. SIN CONTAR CON LAS MUJERES NO HAY MODERNIZACIÓN	109
3.7. ELIMINAR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. UNA NUEVA VISIÓN DE LA INMIGRACIÓN	
3.7.1. Eliminar la pobreza y la exclusión social	115
3.7.2. Una nueva visión de la inmigración	117
3.8. LA CULTURA COMO APUESTA ESTRATÉGICA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. ANDALUCÍA UNA SOCIEDAD BILINGÜE	
3.8.1. La cultura como apuesta estratégica en la Sociedad de la Información	122
3.8.2. El papel de los medios de comunicación	126
3.8.3. La estrategia bilingüe para Andalucía	129
4. ACCIONES DESENCADENANTES	135
5. DESARROLLO Y GESTIÓN DEL PROCESO	143
6. 40 PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE ANDALUCÍA	147
ÍNDICE DE CUADROS	155
ÍNDICE DE FIGURAS	156
ÍNDICE DE MAPAS	157





PRÓLOGO

Un reducido grupo de mujeres y hombres, estudiosos y expertos en materias diversas, nos reunimos hace más de un año, a instancia del Presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves González, para impulsar un debate ciudadano y redactar un documento final de síntesis en torno a la idea que denominamos Segunda Modernización de Andalucía.

El encargo era especialmente sugerente, por lo que entrañaba de discusión cívica, de participación de la ciudadanía en la elaboración de estrategias de futuro para su tierra, y al mismo tiempo, por el reto intelectual de poder analizar con cuidado qué está pasando en el mundo en estos momentos, cómo repercutirá en nuestras vidas, y qué acciones podemos hacer colectivamente y desde los poderes públicos, para paliar los perjuicios posibles y sobredimensionar las ventajas, en un territorio determinado: Andalucía.

El debate presentó desde un principio serias dificultades, especialmente por las interferencias que provocaba el indiscutible hecho de la persistencia de problemas que debieron resolverse -igual que en la mayoría de las regiones europeas- en el marco general de la primera modernización, la que se inició con la Ilustración y cuajó con la revolución industrial; y asimismo por la complejidad que entrañaba aprehender con rigor el núcleo básico y los perfiles de la nueva sociedad que se está configurando bajo la denominación de Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Dificultades evidentes, que se sumaban a los escepticismos, dudas, suspicacias y perplejidades, de los que aún no creen que estemos ante un cambio tan profundo de las estructuras sociales y económicas mundiales. ¿Qué es eso de la Segunda Modernización?, ¿acabamos acaso la primera? Si es así, ¿cuándo terminó?, ¿cuándo se ha producido el cambio? Si es éste tan profundo, ¿por qué no lo estamos percibiendo claramente en nuestras vidas? ¿Una nueva civilización? En cualquier caso, hablamos de futuro y la experiencia nos enseña que siempre llega sin estar suficientemente preparados. ¿Por qué habría de ser diferente esta vez?

A pesar de todo, hemos planteado un debate cívico, con todos los medios a nuestro alcance, y hemos esbozado estrategias y propuestas concretas, que en algunos casos han empezado ya a llevarse a cabo por la Junta de Andalucía. Ahora presentamos un documento más extenso, fruto de las aportaciones de los ciudadanos y del trabajo realizado por los miembros del Consejo Asesor para la Segunda Modernización.

Este documento, como fruto obligado de un debate público y abierto, con aportaciones diversas y puntos de vista muy interdisciplinarios, es manifiestamente heterogéneo, incluso irregular, pero supone una síntesis honesta de las ideas y sugerencias que hemos recibido durante el debate; por ello somos conscientes de que el lector echará de menos temas, elementos, detalles, análisis o propuestas que esperarían encontrar en un documento de estas características. Eso es bueno porque el debate no ha finalizado y esperamos nuevas contribuciones y sugerencias, que se incluirán en la siguiente redacción, porque éste no puede ser un documento cerrado por definición, porque estamos analizando el futuro.

El texto que tienen ante sí, no pretende ser, por tanto, un estudio académico al uso, ni tampoco un programa de gobierno exhaustivo, estamos ante un texto que analiza la realidad andaluza desde una perspectiva nueva, el resultado tiene que ser necesariamente parcial, indispensablemente innovador, ¿moderno?, crítico con una realidad que tenemos que cambiar y, esperamos que, ilusionante. Y lo más importante: estamos ante un documento abierto que esperamos que resulte útil para la sociedad y para la adaptación de Andalucía a la nueva Sociedad de la Información y del Conocimiento.

En definitiva, este documento pretende acelerar el debate público y la participación en torno a nuestro futuro, y al mismo tiempo, asentar unas pocas ideas de por dónde debe discurrir la acción de los poderes públicos; si lo conseguimos, nuestro trabajo, intelectualmente satisfactorio, habrá valido la pena.

Manuel Pezzi Cereto





>> COMPOSICIÓN CONSEJO ASESOR PARA EL DEBATE DE LA SEGUNDA MODERNIZACIÓN DE ANDALUCÍA

> COORDINADOR:

>> Manuel Pezzi Cereto

> COMPONENTES:

>> Bernardo Díaz Nosty

>> Francisco Ferraro García

>> Anna Freixas Farré

>> José Emilio Guerrero Ginel

>> Isabel de Haro Aramberri

>> José Luis Huertas Díaz

>> Diego Javier Liñán Noguerras

>> Juan Montabes Pereira

>> Miguel Naveros Pardo

>> Ernesto Páramo Sureda

>> María Antonia Peña Guerrero

>> Teresa Pérez del Río

>> Manuel Pérez Yruela

>> Antonio Porras Nadales

>> Carmen Risquez Cuenca

>> Carlos Román del Río

>> Felipe Romera Lubias

>> Juan Torres López

>> Florencio Zoido Naranjo





>> INTRODUCCIÓN

No hay duda sino, por el contrario, un amplio consenso respecto al diagnóstico que confirma que estamos inmersos en una intensa revolución científica y tecnológica que se muestra en distintos ámbitos y disciplinas. Por una parte, en la biotecnología y la genética -con el descifrado del genoma humano, las investigaciones sobre células madres, las clonaciones, etcétera-; por otra, nos encontramos rodeados por los nuevos descubrimientos en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación, con la irrupción de la nanotecnología y supermicrotecnología, concretamente y en especial, de internet. Herramienta de intercomunicación que está provocando un cambio profundo en muchos aspectos y modos de la vida.

Estamos pues ante un nuevo paradigma tecnológico que altera el modelo de sociedad, su sistema de valores, sus creencias, su cultura, etcétera. En definitiva, este nuevo paradigma construye otra civilización como en su momento sucedió con la máquina de vapor y, después, con el motor eléctrico en el marco de la revolución industrial. El fenómeno que ha decantado el proceso de cambio y que ha dado lugar a la llamada revolución digital es, sin duda alguna, la implantación de internet. Así, al transformar los medios que utilizamos para comunicarnos -recordemos que la comunicación es la base de la actividad humana-, también ha surgido otro modelo de relación social, así como un nuevo complejo tecnológico, socioeconómico, que es lo que llamamos Sociedad de la Información y del Conocimiento, como recoge Manuel Castells en su obra *Galaxia Internet*. Internet es la base tecnológica y cultural de la organización en red que caracteriza esta nueva sociedad que viene a sustituir total o parcialmente muchos de los paradigmas o principios que fueron propios del modelo industrial y postindustrial. Sociedad que también se caracteriza por pertenecer a la era de la interdependencia, en la que los problemas y las soluciones se generan y solventan, cada vez con más frecuencia, a escala planetaria. Así mismo, se caracteriza por un rasgo peculiar y sorprendente que no tiene parangón con cualquier otra situación anterior: ahora se puede obtener y compartir cualquier información instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera. Por este motivo se ha alterado el modo de procesar información y la propia generación de conocimiento.

Algunos datos nos harán comprender este proceso. Así, cuando se generalizó internet como ahora la conocemos (1995), había 26 millones de usuarios en todo el mundo; en febrero del 2003, eran ya 677 millones. El Este asiático con 203 millones de usuarios encabeza el ranking, seguido de América del Norte con 186,5 millones y Europa Occidental con 180,5 millones. Cada día se generan mundialmente 31.000 millones de correos electrónicos; existen 35.864 millones de sitios web en el mundo. Un portal, como Terra Lycos, suministra diariamente 500 millones de páginas y cada mes tiene 110 millones de visitantes diferentes.

Los cambios producidos y los predecibles para un futuro inmediato nos empujan a pensar que estamos ante un cambio de sociedad e incluso ante un cambio de era o de civilización. Con una rapidez vertiginosa estamos pasando de la sociedad industrial a la Sociedad del Conocimiento y de la Información. Las nuevas tecnologías -especialmente, debido al uso de internet- están generando una imparable globalización de la economía financiera, del comercio, de la información, de la cultura y de los hábitos de vida. La globalización -entendida la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales- está provocando situaciones nuevas, ofreciendo oportunidades para unos, así como frustración y desigualdad para otros.

En muy pocos años se ha producido un cambio esencial en la forma de comunicación que ha unido a todos los lugares de la tierra y que los ha acercado acortando las distancias y permitiendo un gran intercambio de información. Al mismo tiempo y con el mismo soporte, nos referimos a internet, se producen millones de transacciones económicas y financieras. Entre éstas destacan los movimientos especulativos de capital que, a plazo corto, buscan oportunidades y negocios y que se encuentra muy lejos del modelo clásico de





transacción de bienes o servicios. Por el mismo motivo, el ámbito de la empresa y del comercio también se ha visto afectado profundamente, ya que se han alterando los modos tradicionales de organizar y estructurar las empresas, de decidir su localización geográfica, de seleccionar o contratar a sus trabajadores, de buscar inversores. Están cambiando igualmente las maneras de enseñar, de aprender, de emprender y formarse a lo largo de toda la vida; se están alterando los equilibrios generados en la dialéctica global-local en los ámbitos culturales o de comportamientos. En estos momentos las más destacadas actividades económicas, sociales, culturales o políticas se hacen a través de internet y se organizan en red.

Estos cambios están produciendo un cierto desconcierto entre los responsables públicos como, por ejemplo, en las Administraciones, en los cuadros dirigentes de los sindicatos, organizaciones empresariales. La fuerte interdependencia del modelo que se está desarrollando exige una profunda reflexión para que los valores asumidos por grandes sectores de la población mundial (democracia, derechos humanos, solidaridad, igualdad entre mujeres y hombres, lucha contra el hambre y contra la explotación de las personas, defensa del medio ambiente o la paz mundial) no salten hechos añicos por falta de liderazgo y, por el contrario, colaboren a utilizar la globalización al servicio del progreso humano. La hipócrita mirada de soslayo ante el hambre, el subdesarrollo, la marginación o las guerras no puede ser asumida, ni tampoco ignorada en este mundo nuevo.

La globalización está cambiando elementos fundamentales del modelo político y democrático y afectando incluso al Estado-Nación, tal como sucedió bajo la revolución industrial. El concepto de soberanía adquiere nuevos matices cuando se va perdiendo la capacidad para actuar sobre el flujo de capitales, políticas monetarias, precios e incluso de localización empresarial. La pertenencia a ámbitos supranacionales como a la Unión Europea, y la distribución de competencias entre las comunidades autónomas para satisfacer las necesidades de la población con un servicio público más cercano, están provocando un cambio sin precedente en la estructura del Estado-Nación. Por esto, dicha estructura encuentra a menudo serias dificultades para desempeñar el papel imprescindible que, como garante de la cohesión e igualdad de todos sus ciudadanos, le corresponde.

Con el adelgazamiento del Estado-Nación, se reduce también el papel de la política a la que se quiere sustituir, con frecuencia, por el activo mercado. La defensa de los intereses generales pierde potencia ante la inexistencia de renovados foros supranacionales capaces de ejercer una democrática autoridad. El derecho a la educación, a la salud, al transporte, al refuerzo de las comunicaciones, así como a un consumo seguro y a la protección del medio ambiente no tiene algunas veces más garantías que someros y efímeros compromisos de empresas que carecen de un control efectivo. La falta de instrumentos de gobierno para resolver los problemas, que cada vez son más globales, se deja ver en la ineficiencia e incapacidad para hacer frente a conflictos graves: hambre, catástrofes, guerras, limpiezas étnicas, mafias organizadas, crímenes, violencias de género, hundimiento de economías nacionales, terrorismo, entre otros.

La ineficiencia de órganos supranacionales, capaces de hacer frente a estos nuevos riesgos e incertidumbres, pone en evidencia y cuestiona a organizaciones como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etcétera.

La globalización necesita de la política democrática a todas las escalas. No puede ni debe prescindir de ésta porque es el único modo de vivir en igualdad. Dicho de otro modo, hay que conseguir colectivamente compromisos y reglas que eviten la desigualdad y los conflictos. Necesitamos de una política democrática para construir un nuevo orden internacional que asegure la paz y la seguridad, para defender los derechos humanos en todo el mundo, para preservar el medio ambiente, para garantizar los servicios públicos básicos, para asegurar la educación, la sanidad, la atención a la vejez, la protección de la infancia, etcétera. Una política que se asiente sólidamente en una ciudadanía comprometida, en un marco de una democra-

cia renovada, participativa y fortalecida. Es necesario reivindicar la política como compromiso cívico y democrático para ordenar la convivencia, hacer real la libertad y ofrecer al mundo la igualdad de oportunidades.

Necesitamos encontrar solución a un mundo donde la mitad de la población vive con menos de dos euros al día y 1000 millones de personas se acuestan todas las noches con hambre. Un mundo donde no pueda haber 225 personas que posean las mayores fortunas del planeta, que tengan más renta anual acumulada que el 40% de la población desheredada; esto es: más de 2500 millones de ciudadanos pobres que viven en la miseria. Con razón se alzan voces que exigen otro modelo de desarrollo y otro mundo, donde la desigualdad y la explotación no tengan lugar.

En este contexto mundial se produce en Andalucía el debate cívico de la Segunda Modernización. Este debate, consiste, por un lado, en difundir y conseguir que las mujeres y hombres de nuestra tierra conozcan los cambios que se están produciendo en el mundo y la necesidad de actuar para poder paliar los inconvenientes o dificultades que nos puede producir, así como para extraer las ventajas consecuentes. Por otro, esta dialéctica cívica debe generar una fuerte concienciación ciudadana para asumir, actuando en consecuencia, que un nuevo proceso puede cambiar nuestras vidas; que dicho proceso está penetrando con una enorme rapidez; que está modificando nuestra forma de aprender, de investigar, de innovar, de trabajar, de comerciar, de emprender, de ser, de estar y de vivir. La Sociedad de la Información se alza como un nuevo paradigma: una nueva revolución, similar a la industrial, que está alterando las bases de nuestra civilización. Por esto, debemos estar preparados para afrontarla como pueblo tanto en lo personal como en lo colectivo.

La Segunda Modernización significa también un proceso de elaboración de iniciativas estratégicas que sean útiles y capaces de colocar a Andalucía en una situación privilegiada o, al menos, adecuada; significa ser competitivos e intentar entre todos asegurar la solidaridad en el nuevo marco que se va a producir irremediabilmente. Entre otros aspectos, hemos de prepararnos y mentalizarnos para afrontar los cambios que se avecinan; así como para conseguir y procurar la adaptación de nuestra cultura a los nuevos tiempos. Las nuevas iniciativas y actuaciones deben generarse por consenso de todos los ciudadanos, mujeres y hombres de Andalucía, para que los responsables públicos que éstos elijan en cada momento las apliquen y lleven a cabo. Todos -mujeres y hombres de nuestra tierra- hemos de estar involucrados y participar, mediante el quehacer diario, en el impulso que requiere este proceso. Por tanto, lo primero que tenemos que hacer es ponernos de acuerdo en qué consiste la Sociedad de la Información y del Conocimiento y a qué llamamos modernización. El objetivo final es analizar sobre qué líneas hay que actuar y evitar la dispersión en las iniciativas para que sean realmente eficaces en las estrategias y medidas que se diseñen.

Andalucía ha sabido recorrer, durante los últimos años, un camino que nos ha llevado desde el subdesarrollo y la emigración hasta la más profunda transformación de nuestra infraestructura económica y social, hasta el desarrollo de fuertes actuaciones para universalizar los derechos básicos de los ciudadanos, hasta las mejoras en educación y en sanidad. Pero la transformación se hace especialmente patente en el vivir y convivir de cada día y, sobre todo, en la toma de conciencia de ser andaluces. Aunque la situación de esta comunidad autónoma sea similar a otras de nuestro entorno, la nueva realidad nos obliga a acelerar el paso para adaptar nuestra tierra a los nuevos retos y hacerlo, además, con la participación de toda la población de Andalucía.

Estamos obligados a plantear una Segunda Modernización de Andalucía o, si se prefiere, debemos comprometernos para hacer una segunda oleada de procesos modernizadores que den como resultado una comunidad más europea, más tolerante, más participativa; una Andalucía integradora, sin exclusiones ni marginación, con una igualdad real para mujeres y hombres; equilibrada, llena de vida, de oportunidades y con ofertas de trabajo. En consecuencia, estamos implicados en construir una Andalucía más feliz. En





este complejo marco, nuestra comunidad autónoma se tiene que plantear el futuro en la Sociedad de la Información y del Conocimiento con unos objetivos claros: mantenimiento de las políticas de bienestar social, de pleno empleo, de vertebración territorial, de solidaridad y mejor calidad de vida para todos; además hemos de ser capaces de realizar las reformas estructurales necesarias que permitan potenciar la iniciativa y la creatividad en la economía en todas las actividades sociales.

Para conseguir estos objetivos ha sido y es necesario, en primer lugar, un debate ciudadano que los clarifique. Hasta el momento, este debate se ha producido en diversos soportes mediáticos y, durante los años 2002 y 2003, utilizando una página web específica (www.andaluciajunta.es/modernizados) que, hasta ahora, ha tenido aproximadamente unas 80.000 visitas y casi 1000 aportaciones escritas; se han celebrado foros y reuniones con expertos e investigadores; hemos mantenido conversaciones por medio de aplicaciones de internet (chats); se han realizado numerosas entrevistas y debates en televisión y radio; hemos publicado artículos de opinión; y una exposición itinerante ha recorrido todas las ciudades andaluzas así como los núcleos de más de 20.000 habitantes.

Podemos afirmar que durante el primer semestre del presente año 2003, el debate ciudadano ha experimentado una nueva situación: se han intercambiado opiniones sobre un texto concreto, hemos elaborado el primer borrador de diagnóstico y el planteamiento de las estrategias que han permitido definir con más cuidado los retos y las medidas planteadas. El debate continuará en los próximos meses con un documento más elaborado y complejo que permitirá un acercamiento de los ciudadanos a las propuestas y a las medidas planteadas. Con esto pretendemos que todos los que estén interesados (organizaciones, asociaciones, colectivos que lo deseen, así como universidades andaluzas, organizaciones empresariales, sindicatos, ONGs, colectivos vecinales o de consumidores, cooperativas, etcétera) se integren en el debate que se está produciendo, en el que ya han participado activamente más de 400.000 personas mediante diferentes soportes. Con esta finalidad, estamos conformando un núcleo básico de propuestas que ya cuentan con amplio respaldo social.

Algunos retos y estrategias aparecen sistemáticamente en todos los debates. Éstos son ineludibles y sin ellos no podrá ser factible el salto responsable que, con expectativas de futuro, señalamos para la nueva sociedad. Destacamos los siguientes:

- > Una formación de calidad que asegure una formación integral y aporte sólidos valores éticos y democráticos; que esté adaptada al nuevo modelo de sociedad, en la que las tecnologías de la información y la comunicación, además del bilingüismo, son esenciales en todos los procesos y en todas las etapas educativas.
- > Una investigación científica y tecnológica de excelencia, vinculada a las necesidades productivas actuales y de futuro, que cuente con recursos suficientes.
- > Capacidad de generar cultura innovadora conectando al mundo de la investigación con el de la empresa.
- > Un tejido productivo más denso, diversificado y competitivo; que colabore con una numerosa iniciativa privada, con emprendedores, empresarios, innovadores, etcétera.

Formación, investigación e innovación, en definitiva, para modernizar nuestra economía en un marco de desarrollo sostenible. Un capital humano convenientemente formado, un ambiente social favorable a la modernidad y al emprendimiento, así como un sector público que genere un marco institucional eficaz. Éstos son los elementos citados como indispensables para conseguir una modernización con futuro. Pero todos deben dar como resultado la proliferación de agentes emprendedores y de empresarios solventes, numerosos, formados y con impulso. Por otra parte, muchas personas que han contribuido en este docu-

mento insisten en que para que surjan estos agentes es necesario, también, conseguir un significativo cambio de mentalidad en la población para que, frente a los valores de éxito social -ligados a la propiedad de la tierra y adquisiciones inmobiliarias, a la categoría de funcionarios públicos, a la cultura de los gastos superfluos y suntuarios- ésta asuma convenientemente los valores que acompañan a la iniciativa emprendedora, a la innovación, a la valoración del prestigio y la inteligencia.

Otros retos señalados repetidamente tienen que ver con actuaciones instrumentales que se convierten también en indispensables para conseguir los objetivos propuestos. Como por ejemplo, señalamos los siguientes:

- > Hacer de internet un servicio público, básico y gratuito que asegure el acceso de toda la población en todo el territorio de Andalucía, sin exclusiones algunas.
- > Una Andalucía bilingüe sobre la base del español y del inglés, que dé soporte a una sociedad más abierta, participativa, comunicativa y preparada.
- > Una Administración pública eficaz, que trabaje por objetivos evaluables sistemáticamente. Que la Administración, mediante una gestión interactiva, esté a disposición de la población los 365 días del año, 24 horas al día.
- > Un territorio que sea flexible en su organización y en el gobierno de que se dote, donde el componente de sostenibilidad sea un principio de acción clave a la hora de abordar una visión multifuncional en el sector agrario, la nueva cultura del agua, el transporte o el uso de la energía.

Hay también otras propuestas que tienen toda una profunda carga del modelo de sociedad que deseamos construir y del tipo de relaciones interpersonales que muestran la propia naturaleza de la satisfacción humana a la que aspiramos. Por ejemplo:

- > Una cultura enraizada en principios de diversidad frente a los procesos de uniformización, en la que nuestra aportación se diversifique y esté presente en los ámbitos de la nueva creación cultural que impulsa la digitalización e internet.
- > Una sociedad que erradique todo tipo de exclusión social, de marginación y de pobreza; que promueva una real igualdad de oportunidades, que potencie las políticas activas de empleo y la educación compensatoria; especialmente entre los colectivos más desfavorecidos, donde se encuentran los inmigrantes.
- > Ha tenido una atención relevante -y no por orden de importancia- el debate en torno a las políticas de género y al convencimiento generalizado de que sin la participación activa de todas las mujeres no hay modernización posible.

Debemos señalar, por otro lado, que este debate de la Segunda Modernización que se está celebrando en Andalucía se inscribe en las grandes corrientes de inquietud ante el presente y el futuro que, desde el punto de vista del pensamiento y la práctica política, se está planteando en todos los países de nuestro entorno. En el 2001, el Internet Policy Institute, presentó el *Informe al Presidente de los EEUU sobre Internet*, con el fin de contribuir a un mejor conocimiento del fenómeno internet y ayudar a la formulación e implantación de las medidas más adecuadas para su desarrollo. Similares reflexiones se hicieron en el marco de la OCDE, o en países como Alemania, Holanda, Italia, Finlandia, etcétera. En estos momentos, la ONU, está organizando una *Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información*, que se va a celebrar en dos fases, una primera en Ginebra en diciembre del 2003, y una segunda en Túnez en noviembre del 2005. El objetivo es desarrollar una visión común de la Sociedad de la Información y elaborar un plan estratégico para llevar a cabo el acceso con garantías a la nueva sociedad.





En este debate sobre el futuro de Andalucía no partimos de cero porque numerosos colectivos y estudiosos andaluces han aportado ideas y publicaciones de gran valor que se han sumado al esfuerzo de planificación que, a corto y medio plazo, han realizado las distintas Administraciones públicas que actúan en esta comunidad autónoma. Especialmente debemos reseñar, el trabajo realizado en el marco del *Foro Andalucía Nuevo Siglo*. Esta iniciativa institucional abrió un espacio de debate en Andalucía, en el que se analizaron la situación actual y las perspectivas de futuro de nuestra comunidad ante el nuevo siglo. Era una invitación para despegar la mirada hacia el siglo XXI y poder anticipar con inteligencia, las nuevas tendencias, necesidades, aspiraciones y desafíos. Intervinieron más de 200 personalidades de la vida andaluza, especialistas en las distintas materias y en diferentes áreas de la realidad andaluza (profesores e investigadores, profesionales y expertos, empresarios y sindicalistas, personas de diferentes edades, con distintas experiencias y procedencias e ideologías). Todos ellos dispuestos a trabajar en favor del interés general de Andalucía; todos aportaron notables iniciativas y propuestas. Los esfuerzos se concretaron en 7 áreas de reflexión, 151 propuestas de actuación y más de 750 medidas específicas. Las recomendaciones finales resultaron propuestas abiertas a toda la sociedad andaluza, abiertas a los diferentes grupos sociales y políticos que tuvieran la voluntad de asumirlas y comprometerse en su realización.

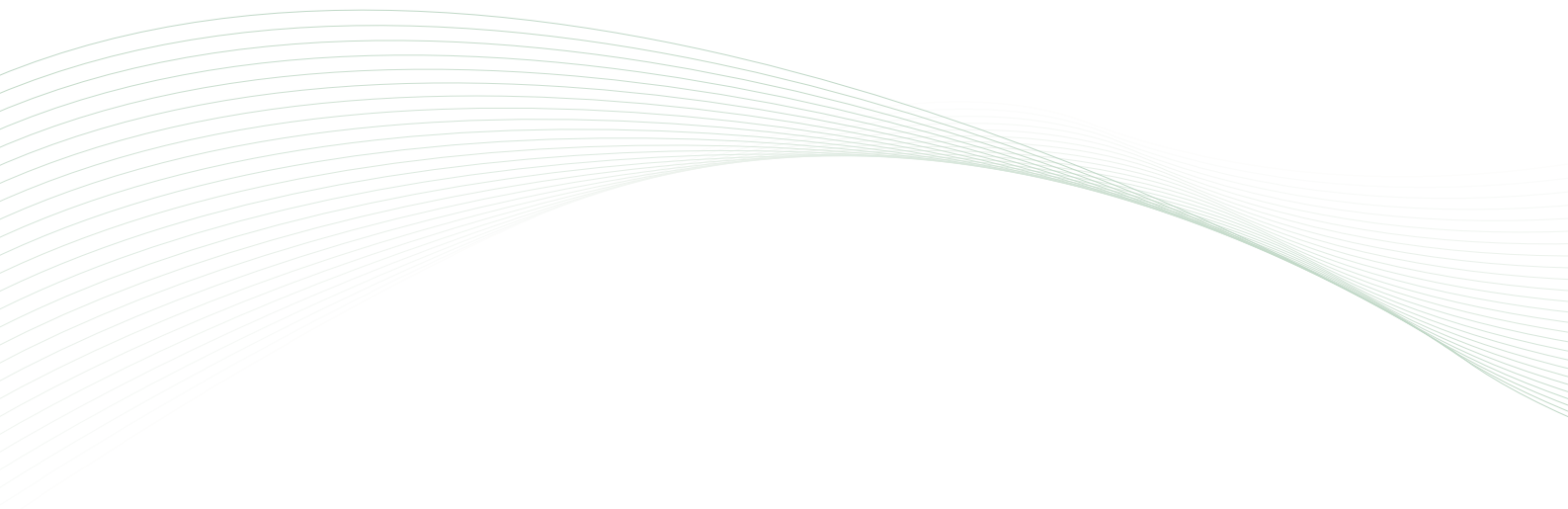
Las propuestas realizadas contemplaban al amplio, heterogéneo y complejo estado de la actividad en Andalucía, con medidas muy ligadas, entre otros aspectos, a los siguientes:

1. Potenciar la posición de Andalucía en el mundo; nuestra participación en el desarrollo del Estado de las Autonomías; nuestra presencia en las instituciones europeas y en el mundo mediterráneo, especialmente la cooperación con Marruecos; así como el avance en un modelo andaluz de cooperación.
2. La necesidad de abrir nuestra economía y empresas al exterior; de impulsar una cultura emprendedora; así como de fortalecer y modernizar nuestro tejido productivo, ayudando especialmente a las pequeñas y medianas empresas y a las de la economía social para su integración plena en la Sociedad de la Información. Y todo esto tiene un claro objetivo: crear más empleo en general; pero, especialmente, centrándonos en aquellos colectivos que tienen más dificultades para integrarse en el mercado de trabajo.
3. Iniciativas dirigidas a relanzar, como activo económico y social, nuestro patrimonio artístico y cultural; a mejorar la convivencia, la tolerancia y el respeto mutuo; a reforzar las acciones integradoras destinadas a inmigrantes y a minorías étnicas.
4. Propuestas para combatir, evitar y eliminar las situaciones de marginación, pobreza o exclusión existentes en nuestra sociedad, con la meta de conseguir una sociedad integradora en Andalucía donde participen todo tipo de personas y colectivos. Así mismo, afrontar los servicios de atención para las nuevas necesidades de la familia: que los hombres y las mujeres puedan compatibilizar la paternidad y maternidad con el trabajo. Luchar contra la pobreza y contra la exclusión social; las acciones destinadas a la integración de inmigrantes, la igualdad de oportunidades para las mujeres, las acciones del voluntariado, la modernización y diseño de una nueva Administración autonómica.
5. Otras iniciativas versaron sobre la realidad de Andalucía, como una comunidad joven y capacitada, sobre la necesidad de impulsar la presencia y participación de la juventud andaluza e incorporar este capital acumulado mediante el esfuerzo educativo.
6. Otro conjunto importante de propuestas se destinó a hacer de Andalucía una sociedad tecnológicamente avanzada. En este sentido, se exploraron, analizaron y expusieron líneas de acción para promover un avance efectivo en el proceso de modernización de las empresas, de las infraestructuras tecnológicas, asimilación y uso de las tecnologías por la sociedad y la calidad de la investigación científica.

7. Finalmente, el último conjunto de recomendaciones se orientó a esclarecer las estrategias más adecuadas para una Andalucía con mayor cohesión e integración territorial y urbana, con propuestas para garantizar que el desarrollo alcance a toda la población y a todo el territorio de forma equilibrada. Así mismo, para que las ciudades y los ámbitos rurales tengan funciones propias y complementarias con un objetivo compartido y para proporcionarles un soporte de calidad a la vida cotidiana con acceso a las actividades culturales, tecnológicas, etcétera; para que las infraestructuras y medios de comunicación articulen internamente el ámbito regional y se interrelacionen adecuadamente con el exterior. Recomendaciones para prestar la máxima atención al cuidado de la naturaleza, que es el mejor y más duradero patrimonio con el que deben contar las generaciones futuras.

Ahora con este bagaje de propuestas, medidas y colaboraciones, podemos realizar un trabajo específico, polarizado en la detección de aquellos requisitos que son fundamentales para conseguir un objetivo perfectamente identificado con la Sociedad de la Información. Será, pues, sólo un conjunto de estrategias de gran incidencia que actuarán como factores desencadenantes y permitirán generar una nueva dinámica en Andalucía.

En la permanente preocupación por construir un futuro mejor, necesitamos de reflexión y de continuos impulsos. Este debate en torno a la Segunda Modernización de Andalucía tiene que ser una gran oportunidad para agitar las aguas del pensamiento y de la crítica, para buscar entre todos la solución de algunos problemas que arrastramos históricamente y desde antiguo, para encontrar respuestas a los nuevos retos de un mundo global que experimenta un vertiginoso cambio.



1

Modernización: concepto, proceso y reto político





I. MODERNIZACIÓN: CONCEPTO, PROCESO Y RETO POLÍTICO

El concepto modernización se ha ido formando a partir de la experiencia del proceso de cambio social, económico, cultural y político que ha tenido lugar en los países que hoy se consideran desarrollados. Por ello, viene a ser también un término lingüístico que resume este proceso, a la vez que conceptualmente constituye una etiqueta que facilita la calificación de personas, grupos y sociedades en ese hipotético continuo que, a partir de lo antiguo, de lo premoderno o de lo no moderno desemboca en la modernidad. En cualquier caso, es un concepto descriptivo y relativo cuyo contenido remite a la experiencia histórica de una determinada parte del mundo y de la humanidad. Semánticamente tiene una marcada dimensión histórica, pues lo que hoy se entiende por modernización ha venido cambiando de forma paralela a cómo ha cambiado el propio proceso. Por ello, como se verá más adelante, se puede hablar de varias fases en el proceso de modernización.

La modernización es un concepto descriptivo porque se ha formado -como se ha dicho anteriormente-, con los rasgos y tendencias que han caracterizado los cambios de todo orden, ocurridos durante los últimos siglos en los países desarrollados. Es también un concepto relativo, ya que se es moderno con relación a aquello que se acepte y defina como moderno dentro de ese complejo y diverso proceso que se resume con el término "modernización". Al mismo tiempo un cierto sesgo etnocéntrico y un estatus científico con frecuencia discutido, precisamente por lo que tiene de histórico y etnocéntrico, lo que le resta universalidad y atemporalidad. No hay, por tanto, atisbo alguno de dimensión normativa o prescriptiva que sea obligada seguir; no obstante, el carácter descriptivo del concepto tiene un indudable valor que sirve de referencia orientadora a la hora de aclarar de qué se habla cuando nos referimos a la modernización o qué se pretende cuando nos proponemos avanzar en el proceso modernizador de una sociedad. Para hablar de modernización es conveniente fijar un modelo de comparación y decidir cómo aproximarse a él.

Se puede decir que, a grandes rasgos, el proceso de modernización es el desarrollo del programa ilustrado que se gestó en Europa a partir del S. XVIII. Por ello, hay un conjunto de rasgos y tendencias que se originan en este programa y forman parte del proceso de modernización en prácticamente todos los lugares donde ha tenido lugar. No es fácil identificar exhaustivamente estos rasgos y tendencias, pero pueden citarse algunos de especial relevancia, como pueden ser: el avance del positivismo, el empirismo y la racionalidad instrumental; el abandono de la metafísica y de las explicaciones teológicas sobre el orden social y natural y su sustitución por las ciencias sociales y naturales; la secularización, el desarrollo del conocimiento científico y sus aplicaciones técnicas a la producción de bienes y servicios; la emergencia del concepto de ciudadano como sujeto con deberes y derechos, y el desarrollo paralelo de la democracia y del Estado social de derecho; el afianzamiento del trinomio de valores libertad, igualdad y fraternidad -entendida ésta última como solidaridad- que ha servido de base a los programas políticos vinculados, sobre todo, a las posiciones progresistas y de izquierda; la expansión de la meritocracia como forma de adquisición de estatus frente a los privilegios de cuna y clase, y la expansión de valores universalistas en general.

A todos estos cambios hay que añadir otros de carácter fundamentalmente económico y demográfico, sin los cuales quedaría incompleta la descripción del proceso global de modernización, pues del proceso de modernización han formado parte otros como: el de urbanización y crecimiento de las grandes aglomeraciones urbanas, con las implicaciones de todo orden que ello ha tenido; el de industrialización, con todos los cambios que ello supuso en la estructura ocupacional y de clases; el de expansión de la economía de mercado y de los mercados, hasta desembocar en su creciente carácter internacional o transnacional; el de transición demográfica, consistente en hacer compatible una cierta tasa de crecimiento natural de la población con valores bajos de las tasas de mortalidad infantil, aumento de la esperanza de vida y descenso de las tasas de fecundidad. Finalmente, la modernización incluye en todos los países desarrollados





la presencia más o menos intensa de las políticas propias del Estado de Bienestar en materias de educación, sanidad, servicios sociales y protección social (protección por desempleo, pensiones...). En otras palabras, incluye la presencia de sistemas públicos de prestación o de garantías públicas de acceso de todos los ciudadanos a estos servicios.

Lo expuesto brevemente en los párrafos anteriores contiene las dimensiones más importantes de lo que puede llamarse proceso general de modernización, así como de lo que puede identificarse como una primera fase o simplemente primera modernización, que ha coincidido en el tiempo con el despegue del proceso general y con la revolución industrial. Entre proceso general de modernización y primera modernización hay, pues, muchas dimensiones comunes. Pero las sociedades desarrolladas han seguido avanzando en el desarrollo científico-técnico y en su incorporación a todo tipo de actividades y cambiando también en otros aspectos. El avance en las tecnologías de la información y las comunicaciones y el proceso de globalización son los dos más relevantes en este sentido, que en la actualidad están alterando algunos de los rasgos de las sociedades que ya habían alcanzado plenamente esa primera fase, y también de otras que no lo han conseguido todavía. A esta nueva fase del proceso general de modernización es a la que se viene llamando Segunda Modernización.

Volviendo al proceso general de modernización, a la vista de la complejidad y variedad de elementos que encierra, parece obvio pensar que sea una tarea imposible pretender un modelo único. Más bien, lo que puede constatarse en términos descriptivos son las diferencias que han existido en los procesos de modernización de países como Alemania, Estados Unidos, Francia, Inglaterra o España, y las diferencias que existen en el grado actual de modernización de cada uno de ellos, según el aspecto que se considere.

La modernización, para empezar, es un proceso multidimensional. El proceso puede avanzar, de hecho así ha sido en la realidad, en una dimensión más que en otra, pero parece ser cierto que entre casi todas ellas hay una cierta covariación. De forma que si el avance no corre con un mínimo de convergencia entre todas las dimensiones, la modernización se ve frenada. Algunas de estas dimensiones están relacionadas entre sí de forma tal que el avance en ellas sólo es posible si se producen avances convergentes en otras. Difícilmente puede pensarse que el cambio científico-técnico se convierta en algo institucionalizado o cotidiano, si la sociedad no ha asumido la racionalidad instrumental y no pone los medios para que se desarrolle un sistema de I + D de excelencia y bien dimensionado. Tampoco puede pensarse que crezcan las actitudes universalistas si no se hace de la meritocracia una práctica habitual en la ocupación de las posiciones sociales. Lo que es lo mismo, no es fácil que la sociedad civil se desarrolle y madure si el peso y la presencia del Estado sea tal, que, dejando poco espacio para ello, ahogue el crecimiento de la sociedad civil.

Por el contrario, existen sociedades, de las que no faltan ejemplos, en las que conviven aspectos o dimensiones muy modernas con otras antiguas, premodernas e incluso arcaicas. El modelo de empresa japonés se ha puesto con frecuencia como ejemplo de compatibilidad entre una alta eficiencia económica y tecnológica junto a formas muy tradicionales (paternalistas) de organización y gestión.

Esta multidimensionalidad también pone de manifiesto la posibilidad de que combinaciones diferentes produzcan, en el desarrollo de las distintas dimensiones, procesos de modernización diferentes. No existe sólo una forma de transitar el camino hacia la modernización. Cada sociedad debe reflexionar y debatir sobre su devenir, para encontrar ahí sus fortalezas y debilidades a la hora de modernizarse, y para optar por la forma que mejor se adapte a sus peculiaridades. Esto conecta con uno de los rasgos más importantes del proceso de modernización tanto en su primera como en su segunda fases: el avance de la racionalidad como instrumento constructivo y crítico para el progreso de la sociedad. La modernidad reflexiva consiste en el proceso mediante el cual las sociedades se enfrentan a la revisión de los efectos queridos y no queridos producidos a lo largo del camino que ya han andado en el proceso de modernización, para

evaluar los resultados e identificar el camino a seguir en el futuro. Igualmente consiste en elegir algunas de las condiciones que debe cumplir el modelo que se quiera seguir.

Esto puede ser especialmente relevante para el caso de Andalucía. Por una parte, dadas las peculiaridades que han acompañado a su incorporación al proceso de modernización (paso de una sociedad rural a una sociedad de servicios sin pasar por una fase de industrialización, producido en las cuatro últimas décadas) tiene aún que completar o perfeccionar algunos aspectos de la primera fase. Por otra, al ser la sociedad andaluza consciente y reconocer que esta en marcha una segunda fase a la que querría incorporarse plenamente, tiene ante sí la oportunidad de actuar reflexivamente y tratar de elegir el modelo más apropiado a sus particularidades, a sus problemas y a sus objetivos. En términos generales, el objetivo que puede plantearse con relación a esto, es el de la síntesis entre los valores de la cultura mediterránea y los de la modernización. Sin duda, el debate que se ha abierto sobre la Segunda Modernización en Andalucía, del que este mismo documento forma parte, es una buena ocasión para hacerlo.

No está de más, pues, expresar algunas de las alternativas más generales entre las que se puede optar en el proceso de modernización. Dentro de los procesos de modernización habidos hasta ahora en los distintos países, se puede distinguir a grandes rasgos el caso europeo del norteamericano, de forma parecida a como se ha hablado de un capitalismo renano frente a otros tipos. La modernización europea se ha caracterizado por tratar de resolver algunos de los efectos no deseados o, en su caso, poco deseados del proceso de modernización, haciéndolos compatibles con ciertas condiciones generalmente defendidas por la tradición socialista, socialdemócrata y demócrata cristiana en Europa. Este tipo de modernización ha tratado de hacer compatibles, aplicando las políticas públicas apropiadas, aspectos como los siguientes: el crecimiento económico con el desarrollo social y cultural, bajo el supuesto de que crecimiento económico y desarrollo no son lo mismo; la creación de riqueza con su redistribución social; la defensa de la igualdad de oportunidades frente a los privilegios y de la protección social frente al darwinismo social; la protección de la sociodiversidad frente a la uniformidad, bajo el supuesto de que se puede avanzar en la unidad a partir de la diversidad, como el propio proceso de construcción de la Unión Europea pone de manifiesto; la promoción de la igualdad real entre los géneros facilitando su equiparación en todos los órdenes y la compatibilidad entre la vida familiar y laboral; los valores de calidad de vida y bienestar social y cultural frente a los exclusivamente materiales; la promoción de una comunidad política basada en las virtudes cívicas, la participación activa y la solidaridad -una comunidad moralmente republicana- frente a la constituida por la pura agregación de los intereses individuales perseguidos en un contexto de libertad meramente negativa -una comunidad moralmente liberal/individualista-. Todo esto constituye un conjunto de requisitos exigibles a la modernización desde una perspectiva de progreso, por los que se puede optar frente a otras posibles vías.

Pese a todo lo anterior, hay una corriente de pensamiento que afirma que el programa ilustrado de modernización está agotado y que no ha dado los frutos esperados. Es la corriente que ha dado lugar a los podríamos denominar distintos postmodernismos. Entre las promesas que, por parte de esos críticos, se dicen no cumplidas (o imposibles de cumplir) de la modernidad están cuestiones como las que siguen: el relativo fracaso de la ciencia para levantar el sólido edificio del conocimiento objetivo, que la realidad ha demostrado mucho más relativo y subjetivo; la quiebra de la relación entre modernización y progreso, dados los muchos efectos perversos de los avances tecnológicos y de la misma modernización; la individuación y el relativismo ético que amenaza a la cohesión social; la aparición entre los ciudadanos de nuevas lógicas poco o nada racionales en materia de consumo u otras conductas. El debate sobre los rasgos de esta postmodernidad está muy abierto todavía y, pese a que sus aportaciones llamen la atención sobre aspectos de mucho interés para comprender las sociedades actuales, no parece que sus conclusiones sean definitivas a la hora de dar por terminado o fracasado el proyecto básico de modernización que se inició con el programa ilustrado.





Con independencia del debate sobre la transición modernidad-postmodernidad, se han producido cambios recientes que, como se decía antes, están alterando de manera profunda a las sociedades desarrolladas que ya se consideraban modernas. El conocimiento científico y sus aplicaciones han avanzado de manera notable durante el pasado siglo afectando a prácticamente todas las esferas de la vida, de las que pueden citarse, entre otras: las comunicaciones de todo tipo; las relaciones sociales; la producción, almacenamiento y proceso de la información; las actividades productivas y la productividad; la organización del trabajo y los modelos organizativos en general; o a las formas de acceso y disfrute de los bienes culturales. En suma, el cambio científico-técnico que nos está llevando a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, como se decía en la introducción de este documento.

Estos cambios están teniendo efectos muy importantes, que son los inducen a hablar de una segunda fase en el proceso de modernización, o de una Segunda Modernización. Por ejemplo, el cambio en las comunicaciones (desplazamientos e información) está produciendo uno de los efectos de implicaciones probablemente más profundas de la modernidad: la ruptura de las coordenadas espacio-temporales tradicionales. Tiempo y espacio se han acortado y reducido de forma tal que tendremos que adaptarnos poco a poco a manejarnos con unas coordenadas diferentes. Otro ejemplo puede ser el del trabajo, que está pasando de ser algo relativamente estable, de contenido poco variable y con escaso componente de aprendizaje para convertirse en algo más variable en todos los aspectos. Estos cambios no son sólo productos de las exigencias del capitalismo para mantener el beneficio o la capacidad de acumulación; también son producto de los propios cambios tecnológicos, culturales y sociales. La nueva concepción del trabajo a que obligan estos cambios influirá de manera profunda en otros muchos aspectos de la sociedad (familia, formación, universidad, empresas...). Se podrían seguir citando ejemplos como los de las nuevas formas de reacción local frente a las tendencias globalizadoras y sus efectos en la articulación de intereses sociales y en la gobernabilidad; o los efectos de estas mismas tendencias sobre los Estados-Naciones tradicionales, pero no es objetivo de este apartado mencionarlos todos.

En síntesis, se puede hablar de un proceso general de modernización que se caracteriza por algunas dimensiones que son comunes a las distintas fases que pueden distinguirse dentro de él, como se señaló en los primeros párrafos de este apartado. Se puede hablar igualmente de que ha habido una primera fase en el proceso general de modernización, identificable a grandes rasgos con industrialización y sus efectos. Finalmente, se puede hablar de que estamos asistiendo a una Segunda Modernización, como un proceso de adaptación a los cambios que se están produciendo en la actualidad, que está definiendo las grandes tendencias que afectarán a casi todos los asuntos en las próximas décadas: globalización, nueva economía, tecnologías de la información y las comunicaciones, Sociedad de la Información y del Conocimiento y expansión de la cultura emprendedora. Sin duda, entre todo ello hay una estrecha relación, pues las características que han tenido el proceso general de modernización de Andalucía y, en particular, la primera fase condicionará nuestra incorporación a esta Segunda Modernización.

Sin perdernos en disquisiciones sobre el pasado, conviene recordar que la incorporación de la sociedad andaluza a la modernidad ha sido tardía e incompleta, y que algunos de los problemas tradicionales de Andalucía (la estructura agraria latifundista, la ausencia de industrialización, las desigualdades sociales, la pobreza y el analfabetismo, la escasez de clases medias y de una burguesía emprendedora, entre otros) fueron un obstáculo para la primera modernización y lo pueden seguir siendo para la segunda, aunque no de forma directa sino a través de los efectos de estos problemas que aún perduran.

El reto político al que se enfrenta la sociedad andaluza es el de perfeccionar o completar su incorporación al proceso de modernización general e integrarse de manera decidida en lo que se viene denominando Segunda Modernización. Respecto al proceso general de modernización, la sociedad andaluza es hoy una sociedad moderna en bastantes aspectos aunque se haya llegado a esto con retraso y, por tanto, sea nuestra modernización más bisoña que madura. No puede olvidarse que sólo las últimas generaciones de anda-

lucen han vivido plenamente en condiciones de modernidad, incluida la política. Igualmente, ha sido en los últimos años cuando se han creado y puesto en marcha las infraestructuras y servicios públicos que han acercado nuestras condiciones de vida a las de los países más desarrollados. Sin embargo, en casi todos los debates recientes sobre la sociedad andaluza se viene apuntando que, pese a todo esto, Andalucía necesita de un nuevo impulso modernizador, en términos sobre todo socioculturales. Esto es, de ciertos valores y actitudes que eliminen esos efectos que aún perduran de viejos problemas y constituyen un cierto freno al proceso modernizador.

En otras palabras, en Andalucía se ha producido una modernización institucional y material que, tras la restauración democrática, se concreta en el autogobierno, en las instituciones políticas, en el desarrollo del Estado de Bienestar, en la universalización de ciertos servicios públicos y en la dotación de todo tipo de infraestructuras; aspectos todos éstos en los que Andalucía es tan moderna como muchos otros territorios. Sin embargo, existe cierto consenso entre los analistas de la sociedad andaluza, de que en los aspectos más cualitativos y poco materiales, como son las actitudes, los valores y los objetivos y estrategias de actuación individual e institucional, la sociedad andaluza tiene que cambiar más para poder considerarse definitivamente moderna. Andalucía necesita completar y perfeccionar su modernización general superando bastantes obstáculos que, en muchas ocasiones, radican más en la calidad de los diagnósticos, en las decisiones y los procesos de actuación más que en la cantidad de recursos materiales. Simplemente, acentuando la preocupación por mejorar la calidad de muchas de las cosas que ya se hacen se avanzaría significativamente en ese perfeccionamiento que aún está pendiente.

Se pueden apuntar algunos valores, actitudes y pautas sociales que ejemplifican estas limitaciones cualitativas de la modernización de la sociedad andaluza. Sobre ellas podrá haber más o menos acuerdo; pero, sea éste cual sea, siempre merece la pena debatir abiertamente sobre su importancia, su extensión y la necesidad de modificarlas. Entre estas limitaciones estarían las siguientes: las actitudes son más particulares que universales en las relaciones sociales, ajenas al ámbito privado; el escaso aprecio por la meritocracia en la ocupación de posiciones sociales, así como por las actitudes innovadoras y por el principio de excelencia en la realización de actividades; la poca predisposición a la movilidad geográfica; las grandes expectativas sobre el papel del Estado en la solución de los problemas individuales; la escasa penetración de la cultura emprendedora en el sentido moderno del término y no, estrictamente, en el sentido empresarial, lo que implica una preferencia por trabajos con alta seguridad frente a trabajos menos seguros, aunque con más expectativas de movilidad ascendente. Del mismo modo, los andaluces tenemos un gran aprecio por el tiempo libre y más preocupación por los asuntos materiales (salarios, seguridad del empleo, vivienda...); hay una escasa experiencia directa e indirecta en el ámbito laboral con tecnologías innovadoras en los procesos de trabajo; se da una clara preferencia por la participación en acciones colectivas tradicionales -religiosas y lúdicas- frente a acciones colectivas orientadas hacia otros fines; hay un escaso conocimiento y curiosidad sobre el entorno próximo y lejano (otras regiones de la UE, el mediterráneo) del que Andalucía forma parte; existen pocos debates públicos en los medios de comunicación centrados en temas y problemas andaluces; la presencia en los medios de comunicación públicos de contenidos que favorezcan la modernización cultural es también escasa. Además, esto se vincula de manera muy estrecha a la necesidad imperiosa que tenemos de ser capaces de crear más empleo y riqueza, emprendiendo e innovando en las actividades productivas y mejorando en general la calidad, eficacia y productividad.

La relación anterior no pretende ser exhaustiva, por lo que cualquier debate que se sirva de ella puede empezar por alargarla o acortarla en lo que se considere necesario. Lo que sí es importante subrayar y repetir es que este conjunto de limitaciones no sólo refleja aspectos incompletos de la modernización de la sociedad andaluza, sino también obstáculos para seguir avanzando en el proceso y, concretamente, para incorporarnos a la segunda fase que ya está en marcha. Volviendo a ejemplos ya citados, si no hemos conseguido un sistema de I+D con el suficiente nivel de excelencia, difícilmente podemos pensar que vaya a poder cumplir con toda eficacia la función que le corresponde en la construcción de la Sociedad de la Infor-





mación. Si seguimos sin practicar del todo la meritocracia, mal aprovecharemos los recursos humanos y menos nos esforzaremos por estimular a los ciudadanos para que adquieran las mejores cualificaciones.

Además, la Segunda Modernización, entendida como el proceso de acceso e incorporación a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, va a necesitar de otros cambios específicos en la sociedad y la cultura de los andaluces. Esto será necesario tanto si queremos aprovechar las oportunidades que se derivan de estas nuevas condiciones como si queremos evitar caer del lado marginal en lo que se denomina la "brecha digital"; esto es, la barrera que acabará separando a quienes tienen suficiente alfabetización informacional de quienes no la tienen y creando una nueva forma de exclusión social. Todos los cambios socioeconómicos importantes generan desigualdades específicas. En el caso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones estas desigualdades se manifestarán en la separación entre las personas, hogares, empresas y áreas geográficas (comunidades, estados, países...) de diferentes niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades de acceso a estas tecnologías y su capacidad para utilizarlas.

Sobre la Sociedad de la Información habría, para empezar, que ampliar y mejorar nuestro conocimiento sobre la situación en la que nos encontramos y mantenernos alerta en la evolución que se sigue en este proceso. Como es bien sabido, este cúmulo de información nos ha cogido a todos algo desprevenidos -y no sólo a los andaluces- respecto a la manera de medir cómo se expande y penetra en la sociedad. Sólo con un mejor conocimiento sobre esta situación se podrían tomar bien las decisiones necesarias para impulsar esta situación de cambio. No obstante, los indicadores disponibles muestran que Andalucía está prácticamente a la misma altura que la media española en equipamientos y acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito doméstico; pero a nivel más bajo en el ámbito empresarial. No obstante, hay que recordar que España está entre los últimos países de la UE en estos indicadores. Por tanto, hay que hacer todavía un esfuerzo importante en este sentido. Para conseguirlo, hay que seguir las recomendaciones sobre las que existe consenso: primero, extender lo más posible, universalizar, el acceso a las infraestructuras de transmisión de datos, a los ordenadores y a la formación necesaria para manejar ambos elementos; segundo, crear y practicar una cultura de la información, de manera que Administraciones públicas, empresas, organizaciones sociales, medios de comunicación, universidades y centros de investigación empezaran a trabajar en la red. Nos referimos no a sólo a tener sitios en los que se hace publicidad o se informa sobre la entidad en cuestión, sino a utilizar la red para hacer gestiones, consultas o transacciones. En suma, a utilizar la red como instrumento de trabajo y no como una mera apariencia de modernidad. Sin tal cultura de la información de nada valdría disponer de las infraestructuras y de los equipos. Todo esto requiere de cambios institucionales, particularmente en todos los niveles del sistema educativo, y cambios en la cultura organizativa en los ámbitos públicos y privado, que faciliten y promuevan el uso de estas oportunidades, de los que debería ocuparse el debate sobre la Segunda Modernización.

Sobre la incorporación de Andalucía a la Sociedad de la Información, la situación es algo diferente. En los últimos años se ha creado una infraestructura importante para la generación de conocimiento a través de los recursos humanos y materiales de las universidades y centros de investigación. Hay un punto de apoyo del que partir. Los objetivos serían de índole cualitativa: cómo impulsar los cambios necesarios para que el sistema se rija de manera inequívoca por el principio de excelencia; cómo impulsar las actividades de investigación creando el marco institucional apropiado, para que se distinga de la estructura departamental creada principalmente para la docencia; cómo impulsar la colaboración, la fusión incluso, entre grupos de investigación y la movilidad de los investigadores; cómo orientar la investigación de manera más nítida hacia las necesidades de la sociedad y la economía andaluzas.

Una sociedad moderna debe basarse en el mayor despliegue y aprovechamiento posible de la autonomía, la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad de sus miembros. Debe, por tanto, crear las condiciones que estimulen y recompensen esas conductas innovadoras frente a las conductas pasivas, conservadoras y dependientes, que siempre atribuyen a otros, cuando no al Estado, la solución de todos los problemas. Por

ello, en todos los niveles del sistema educativo, en los demás sistemas de socialización y en los sistemas de incentivos y reconocimiento debería tenerse en cuenta la necesidad de que gran parte de sus actuaciones se dirigiesen a fomentar estas conductas, para que las actitudes emprendedoras se expandieran por toda Andalucía.

El peso y la presencia del sector público en Andalucía son muy importantes. Entendidos siempre en un sentido amplio que incluye tanto la Administración como a los servicios públicos, la participación pública en iniciativas privadas, las subvenciones públicas al tercer sector en cualesquiera de sus especialidades, los pactos sociales, las subvenciones a empresas, etcétera. Por ello, el sector público es relevante para el proceso de modernización, al menos, en dos aspectos: primero, como referente él mismo de modernización institucional y tecnológica ante la sociedad y las demás instituciones andaluzas. Para ello, una prioridad debería ser que el sector público pusiera en marcha un ambicioso programa de modernización e incorporación a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, que sirviera de ejemplo al resto de las instituciones. En segundo lugar, la amplia presencia del sector público hace que, de una forma u otra, esté en contacto con una parte también amplia de la sociedad andaluza. Esto puede tener efectos deseados o no deseados. Entre los primeros puede estar la ayuda a la sociedad para la puesta en marcha de iniciativas que de otra manera no se llevarían a cabo. Entre los segundos puede estar el que esta amplia presencia acabe mermando la capacidad de iniciativa de la sociedad andaluza, por la dependencia que tiende a crear la presencia y participación del sector público. Por ello, otra prioridad sería la de revisar cuidadosamente la forma de relación entre sector público y sociedad, de manera que se minimicen los efectos no queridos y se maximicen los otros. En Andalucía todavía se arrastran problemas derivados de la ausencia histórica de una burguesía emprendedora y preocupada por los problemas de la sociedad andaluza. Algunos de estos se han superado en ocasiones por la acción del sector público solo o en colaboración con la sociedad. Por esto, rediseñar este modelo de relaciones es también asunto de calidad y ha de basarse en un buen diagnóstico de los efectos queridos y no queridos del modelo actual.

El reto político de Andalucía frente a la Segunda Modernización no es rehuir el debate sobre la situación actual ni los problemas pendientes de resolver. Los datos disponibles indican que la andaluza es una sociedad bastante satisfecha con su situación actual, tanto en la dimensión personal como en la colectiva. Esto es, tanto en términos subjetivos como en la valoración que hace de la mayor parte de las políticas públicas aplicadas en las dos últimas décadas. Pero también hay datos que indican que esa satisfacción existe a pesar de reconocer que hay problemas pendientes que es necesario abordar. Esos problemas están recogidos en parte en los párrafos anteriores, en otras secciones de este documento y en otros textos. Haría falta acometer con decisión una labor de sensibilización social acerca de la necesidad de cambios importantes, si no queremos quedarnos varados en medio del proceso de modernización del que ya hemos recorrido un buen trecho, deslumbrados por los logros de los últimos años.

Asumir la necesidad de modernizarnos implica aceptar que todo proceso de modernización conlleva, casi en las mismas dosis, tanto desarrollo como abandono de algunas prácticas o actividades, que constituyen obstáculos para ello. Así pues, sólo podrá haber una verdadera modernización de Andalucía cambiando parte de lo que ahora somos. Modernizar no es sólo superponer cosas nuevas a las que ya existen, sino sustituir lo viejo con lo nuevo y acabar con todo aquello que se considere opuesto a ese proceso.

A todos gustaría que estos cambios pudieran hacerse sin titubeos del poder y con la total anuencia y participación de la ciudadanía. Además, que pudieran hacerse de inmediato, con la impronta de un gran proyecto compartido que condujese, de pronto, hacia la modernidad. Pero esto es un espejismo. Los únicos ejemplos de modernización que han durado en el tiempo y que han conducido a sus protagonistas a un desarrollo y progreso sostenidos en todas las direcciones necesarias han tenido lugar mediante un avance lento, pero irreversible que ha acabado consolidando el proceso de modernización.



2

Necesidad, requisitos y atributos para la modernización de Andalucía



2. NECESIDAD, REQUISITOS Y ATRIBUTOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE ANDALUCÍA

La primera cuestión que debe plantearse a la hora de encarar un horizonte de modernización en nuestra época es que nos enfrentamos a un reto de naturaleza política, en lo que eso significa de proceso que debe ser gobernado y que responde a estrategias sociales concretas. No se trata sólo de que Andalucía se deje llevar por las inercias dominantes sino de que encuentre un perfil, un lugar propio que le resulte satisfactorio en las actuales corrientes históricas. Esto es importante porque a menudo se suele entender la modernización que deriva de la revolución tecnológica y del conocimiento como algo ineluctable y de sentido único. No hay que olvidar que en el contexto de esa revolución pueden construirse tipos muy distintos de sociedad. Por eso es preciso preguntarse de entrada qué sociedad deseamos, qué tipo de relaciones sociales queremos construir y cuál es la naturaleza de la satisfacción humana a la que aspiramos.

No olvidemos que las modernísimas sociedades del conocimiento y del vertiginoso desarrollo científico y tecnológico esconden también universos de atraso, de desconocimiento, de desigualdad, de insatisfacción... quizá, en mayor medida que nunca en la historia de la humanidad. De hecho, la lógica predominante de esta revolución es puramente mercantil y, por ello, desigualadora y demasiado frustrante. Es muy posible que sea difícil alterarla, pero de ahí no puede derivarse que sea la única posible ni, por supuesto, deseable. Las ideas dominantes tienden a equiparar la modernización pendiente con una simple aceleración del desarrollo tecnológico. Sería un costoso error para Andalucía y, en general, para cualquier sociedad limitarse a fomentar esa exclusiva dimensión del progreso social. La modernización debe ser equivalente a progresar en todos los ámbitos relevantes de la vida social: en lo político, en lo cultural y en la propia condición de los seres humanos como tales.

Para ello, la modernización requiere redefinir una política económica autonómica, con un potente sentido estratégico, con una decidida voluntad de incidir en los procesos productivos para generar nuevas actuaciones innovadoras y con un tejido productivo y empresarial más dinámico. Un segundo ámbito de extraordinaria significación para que Andalucía pueda enfrentarse, siempre con éxito, a la nueva etapa de modernización tiene que ver con la consolidación de un auténtico sistema andaluz de creación y aplicación del conocimiento; es decir, con la educación y con el desarrollo tecnológico que se deriva de ella. Sólo disfrutando de una dotación de recursos humanos preparados, versátiles, emprendedores y perfectamente formados se puede hoy día avanzar por sendas de progreso y bienestar social, e incluso por la del simple crecimiento económico. Por eso sigue siendo un reto ineludible que Andalucía, todas sus instituciones, las fuerzas políticas y los propios ciudadanos contemplen a la educación y a la investigación como su principal proyecto colectivo; no como un gasto sino como la inversión más deseable; nunca como un problema. Este apartado no estaría completo si no hacemos una mención especial a una Andalucía moderna que pasa por estar integrada y ser parte activa de la Sociedad de la Información, con una incorporación generalizada de las TIC de una forma equitativa en la vida cotidiana, en las empresas y en las Administraciones; y, por supuesto, con capacidad para investigar, innovar, generar y utilizar el conocimiento para el progreso individual y colectivo.

Aunque se trate posiblemente de uno de los campos en los que se ha hecho más visible la efectiva modernización de Andalucía, habría que pensar una vez más en el papel de las estructuras de bienestar y en las estrategias que pueden consolidarlo. Es obvio que aún son necesarios esfuerzos adicionales para ir alcanzando los niveles de dotación que, en la mayoría de los ámbitos, disfrutaban en mayor medida otros territorios.

Junto a lo anterior y al mismo tiempo, tendríamos que estar convencidos de que para poco nos vale una sociedad de bienestar que entienda la satisfacción material como un fin en sí mismo y que, mucho menos,





nos sirve una sociedad que no sea capaz de disfrutar del bienestar sin percatarse de la insatisfacción del otro. No basta, pues, con proporcionar más infraestructuras de bienestar sino que es preciso, además, una política, un proyecto de bienestar social que implique relaciones sociales y humanas de nuevo tipo. Y, evidentemente, hemos de ir haciendo frente sin dilación al reto de satisfacer a una sociedad que, cada vez, es más plural, abierta; que está mucho más necesitada de la cultura de la innovación y que a nadie se le olvida reclamar, combinada siempre con la de la paz y de la solidaridad

Los anteriores ejes de actuación deberían desarrollarse, a su vez, de forma que retomen un objetivo central que muy posiblemente sea la más importante de las cuentas pendientes de nuestra economía y de nuestra sociedad, la inexcusable estrategia de vertebración y desconcentración que fortalezca una auto-percepción de Andalucía mucho más cabal, más unitaria e integrada y, por supuesto, que facilite también el desenvolvimiento de la actividad económica de una forma más fluida y eficiente. Es decir, una nueva estrategia que integre a Andalucía no sólo en lo económico, sino también en lo cultural e incluso en lo puramente cotidiano. Para esto, se debería reconsiderar y actuar sobre el papel y la naturaleza del sistema de comunicación andaluz.

El horizonte de modernización culta, equitativa y capaz de generar más y mejor distribuida riqueza no es de alcance fácil ni mecánico. Si deseamos ir más allá del simple progreso tecnológico mercantilizado, tan vacío a la postre como frustrante para muchos sectores sociales, será necesario generar una firme voluntad colectiva y mucha convicción social. Por eso, la movilización social entendida como agitación cívica, como continuado protagonismo ciudadano, como afirmación colectiva y, por qué no, también como rebelión, ha de ser un ingrediente imprescindible de cualquier nuevo proyecto andaluz de progreso y sin el cual no habrá más modernización posible en una época de asimetrías que la vende más cara que nunca.

Avanzar en la modernización de Andalucía, ahora que las políticas liberales ponen en cuestión las estrategias del Estado de Bienestar, las ideas y los valores igualitaristas o las políticas económicas redistributivas, requiere inexcusablemente una demanda muy nítida de la sociedad, o lo que es lo mismo, un protagonismo muy firme de la ciudadanía. No será posible más modernización, ni incluso podremos impedir lamentables pasos atrás, si Andalucía no se hace fuerte en torno a ella misma y si no reafirma el poder de su recurso más potente: su propia ciudadanía. Como ello no podrá venir nunca solo, es imprescindible entonces que se forje en Andalucía un nuevo sentido, una nueva apariencia y un nuevo lenguaje de la política. Si se quiere, como debe ser por definición, que esta llamada Segunda Modernización de Andalucía sea efectivamente un auténtico proceso de transformación social hace falta que la política, por tanto, los partidos, sus líderes y el conjunto de las instituciones, comprenda de otra manera a la ciudadanía para tenerla más cerca, más presente y más viva.

Hay que reinventar, pues, la política democrática para que esté más cerca de las personas; tiene que ser más sincera y transparente para que la población pueda hacerla suya, para que la asuman, la defiendan y la reivindiquen como el instrumento del que disponen para alcanzar más satisfacción. Es necesario, en fin, hacer que la democracia sea más participativa para que no quede reducida a un ejercicio de voto cada cuatro años, sino que sea una forma de vida social para conseguir que sea la ciudadanía la que elabore la propia agenda de los problemas que deben ser puestos en cuestión. Eso implica, además, no sólo un nuevo tipo de ciudadanía sino también un nuevo modelo de gobernante. Y hay que reinventar valores y una moral ciudadana generosa que vincule sin marcha atrás el progreso material que lleva consigo la modernización, con que hay que construir una sociedad más justa y más habitable para todos.

Construir el futuro necesita, por tanto, reflexión, aptitud y pautas prospectivas. Todo nos indica que parece conveniente hacer un esfuerzo para imaginar cuáles serían los atributos que debería caracterizar una Andalucía moderna. Es en este ejercicio donde el debate y la participación activa pueden ser más útiles y pueden generar más compromisos. En una primera aproximación, el reto podría parecer sencillo pero no

lo es de ninguna forma; como no lo es definir modernidad, ni tampoco los posibles sistemas que podrían servirnos de referencia. Probablemente, lo más racional fuera profundizar en la casuística existente y, fruto de ello, decidirnos por unos indicadores de modernidad que nos servirían como referencia para construir el futuro e interpretar en clave propia los grandes modelos modernizadores; pero nos hemos decidido por el camino de intentar aportar lo que sería una imagen utópica de Andalucía en un horizonte de 15 ó 20 años, porque además, algunos de los indicadores usados tradicionalmente necesitarían de una importante adaptación a nuestras condiciones, sociales, culturales, ecológicas, económicas, lingüísticas, etcétera.

Evidentemente necesitamos un camino propio para la modernización de Andalucía, necesitamos protagonizar nuestro propio progreso. Esto nos obliga a un intento de caracterizar las cualidades fundamentales para el futuro de Andalucía que tiene un riesgo evidente, como es el de dibujar una imagen idílica y difícilmente conseguible. No obstante, es lícito plantear ciertas dosis de utopía siempre como meta, máxime cuando la pretensión es intentar provocar un debate ciudadano. Existe un alto grado de convencimiento en el hecho de que la globalización y las nuevas tecnologías no imponen un modelo único al que estamos abocados irremediabilmente, sino que es posible decidir, en un margen amplio, el modelo de relaciones económicas, de organización social, cultural o ética, que cada nación o región quiere construir.

La primera reflexión es que este camino hacia la Andalucía moderna debería realizarse en un contexto multidimensional, social, cultural, ecológico, político, etcétera. Y debe hacerse de una forma compartida, ilusionada, valiente, deseada, posible, que concilie compromisos y, en alguna medida, también la utopía. Lo vertiginoso de los cambios, entre otros, sociales, tecnológicos o económicos obliga a pensar en una característica fundamental y compendiadora que podríamos denominar capacidad de respuesta; en síntesis, una Andalucía con capacidad para incorporar la información pertinente, rechazar la no pertinente y actuar en consecuencia.

Podríamos señalar también que la médula de una sociedad moderna debe estar asociada a una activa participación de todas las personas que la integran, una sociedad sin exclusiones, ni marginaciones, tolerante, permeable, con espacio para equivocarse y para la creatividad; donde la dimensión humana y las personas sean siempre protagonistas y donde la equidad se constituya en fuerte pilar, con especial referencia a una activa perspectiva de género. Deberíamos, igualmente, aspirar a una Andalucía con un alto capital social, natural y económico, un territorio lleno de vida, un territorio equilibrado sin procesos de polarización excesiva, nos gustaría resaltar un uso razonable y eficiente del agua, que es vida para nuestro territorio.

Probablemente, la mayoría de los atributos mencionados puedan ser compartidos de una forma generalizada, máxime planteados de una forma tan genérica como un paradigma de recursos ilimitados; pero este último supuesto nunca es cierto y no es nuestro interés inducir a debates poco productivos o estériles, sino todo lo contrario: motivar el que aflore el conflicto de intereses y que seamos capaces de, participativamente, definir cuál es el equilibrio deseable para dichos atributos puedan colisionar. Por ejemplo, altas cotas de capital natural normalmente no son compatibles con determinados modelos de desarrollo; una sociedad sin exclusiones ni marginaciones, exige un importante esfuerzo colectivo y renuncias a comodidad, etcétera.

Algunos otros atributos de una Andalucía moderna exigirán importantes cambios de la situación actual y de las pautas de comportamiento y, con toda seguridad que provocarán posiciones encontradas, implícitas y explícitas, que serán difíciles de conciliar. Entre ellos debemos de destacar la necesidad del reconocimiento del mérito, del conocimiento y de la cultura emprendedora en los ámbitos empresariales, sociales, culturales y políticos. La importancia de apostar por una sociedad civil organizada y participativa, que a nadie se le escapa el enorme compromiso político que supondría. La apuesta por potenciar señas de identidad conceptuales, eliminando referencias tópicas, incorporando la dimensión cultural como esencial para





el desarrollo intelectual y del bienestar. Hacer de la cooperación pública y privada, de la lealtad institucional, de la subsidiariedad y de la complementación, el procedimiento usual de las actuaciones, construir una nueva institucionalidad en la que desaparezcan instituciones poco legitimadas y persigamos la autenticidad en todas ellas. También vemos a Andalucía conectada interna y externamente y con una importante dimensión internacional.

Otros atributos que deberían caracterizar la nueva Andalucía, sin tratar de ser exhaustivos, serían: una sociedad abierta, mestiza, diversa, y plurilingüe; que haya numerosos proyectos colectivos; un progreso focalizado en la educación, en la investigación, en la innovación y el conocimiento; la expansión y altos niveles educativos, formales y no formales; un sistema de investigación y formación eficaz y de excelencia; mayor simetría de la distribución de las rentas; disponibilidad de educación, salud y servicios básicos de excelencia independientemente de los niveles de renta; integración plena, equitativa e imaginativa, de todos los grupos, en particular de los jóvenes y personas de la tercera edad; numerosas empresas que sinérgicamente generen valor añadido y creen redes de riqueza; una Administración pública, distinta, con otro papel, eficaz, eficiente y al servicio de las personas, y una asignación de recursos públicos para producir beneficio público.

En resumen y con un lenguaje más cercano, consideramos igualmente importante que las cosas funcionen mejor, que haya profesionalidad en los puestos de trabajo, que tengamos accesos y movilidad de calidad, que evitemos el tan anunciado colapso de tráfico, que no se coloque a nadie en ningún sitio -léase puesto- para el que no esté capacitado. En definitiva, que no se dé ni un paso para atrás, que tengamos la voluntad, fuerza y firmeza de romper con situaciones o tendencias poco satisfactorias, que construyamos un futuro mejor para Andalucía.

Escoger el modelo apropiado para Andalucía exige no sólo fijar unos principios en los que nos queremos mover o un horizonte utópico o real al que queremos llegar, sino también tenemos que conocer concienzudamente, sin triunfalismos ni posiciones demagógicas, qué camino hemos recorrido en el proceso dominado por el modelo industrial y posindustrial. En el caso de Andalucía, debido al proceso seguido bajo el modelo constitucional del Estado de las autonomías, hemos de considerar también los logros y las metas cubiertas; pero asimismo los problemas y las dificultades que están aún pendientes. Debemos analizar nuestra realidad para saber qué debemos seguir haciendo y qué cosas debemos dejar de lado, eliminarlas o rectificarlas, porque nos empujan hacia un camino contrario al que queremos recorrer.

Cuando hace 25 años, los españoles acordamos democráticamente poner los cimientos que han hecho posible la construcción de la España plural y su integración en Europa, Andalucía entendió que se abría una oportunidad histórica para resolver viejos problemas que parecían insolubles. Y efectivamente, desde la instauración de la democracia en España y la aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía, hemos recorrido una etapa de profundas transformaciones y, evidentemente, no se han podido resolver todas las dificultades y atrasos de la región; sobre todo, el fuerte desempleo y la carencia de un fuerte e innovador tejido empresarial y productivo. Indudablemente, lo que sí ha sido notorio es el salto en la producción por habitante, en el aumento de la renta y su distribución territorial y personal, en la educación, sanidad, etcétera. Las instituciones de autogobierno se han consolidado y Andalucía tiene una identidad autonómica propia, mayor peso en la España plural y se ha integrado plenamente en el espacio común europeo.

Durante estos años, el esfuerzo de los andaluces ha hecho posible la modernización general de Andalucía, con la superación de grandes déficit históricos. Contamos con unas infraestructuras de comunicaciones que han vertebrado una comunidad hasta entonces condenada al aislamiento y al retraso secular. Hemos erradicado el analfabetismo y hoy disponemos del mayor contingente de jóvenes universitarios de nuestra historia. Hemos diversificado y modernizado una economía instalada en el subdesarrollo y se han

universalizado los derechos a la educación, a la salud y a la atención social, al mismo tiempo que respondemos a las nuevas necesidades y a los derechos sociales emergentes.

Andalucía es hoy una comunidad institucionalmente vertebrada y mejor ubicada en el contexto nacional y europeo. Sin duda la movilización del pueblo andaluz, entre 1977 y 1982, y el triunfo del Referéndum del 28-F, situó a nuestra comunidad autónoma como uno de los referentes del proceso autonómico español, porque fueron todos los andaluces -hombres y mujeres- quienes, finalmente, decidieron que la autonomía era una cuestión de estructura general del Estado, en el marco de un modelo coherente de participación y equilibrio para el conjunto de las comunidades autónomas. La generalización del proceso autonómico, propiciada por la iniciativa andaluza, ha sido sin duda un hecho positivo para el desarrollo autonómico posterior del modelo constitucional y necesario para su consolidación definitiva.

Desde su constitución como comunidad autónoma, se han producido notables avances en la consolidación política de Andalucía y en la identificación de la sociedad andaluza con la autonomía y sus instituciones de autogobierno. La Junta de Andalucía ha consolidado su posición como elemento de dirección política de la comunidad, con un desarrollo competencial similar al resto de comunidades; pese al retraso injustificado en el proceso de traspasos de algunas políticas. Paralelamente, se ha ido configurando a lo largo de estos años una identidad autonómica andaluza integradora de dos vinculaciones de identidad -la española y la andaluza- plenamente compatibles entre nosotros. En efecto, si en 1982, el 80% de los andaluces compartía esta identidad, hoy es el 90% de los andaluces el que la siente. Por el contrario, la opción identitaria excluyente («sólo español» o «sólo andaluz») es cada vez más residual: el 14,7% en 1982; el 8,6% en 2002.

Andalucía ha protagonizado también significativos avances en el proceso de convergencia con España y con la Unión Europea. En los últimos diez años hemos crecido de manera constante y con más intensidad que la media nacional y de la Unión Europea. Estos avances podrían haber sido más intensos si la política de reequilibrio territorial y la especial consideración que Andalucía recibía por parte del Gobierno central, de acuerdo con su extensión geográfica y peso demográfico, no se hubiesen frenado a partir de 1996. Se evalúa que el retraimiento en las inversiones programadas por la Administración del Estado, en Andalucía, han supuesto una merma de tres puntos en el proceso andaluz de convergencia. Con datos de la contabilidad regional de España base 1995 (CRE-95), elaborado por el INE, Andalucía es la tercera región, tras Murcia y Comunidad Valenciana, en crecimiento acumulado del PIB en términos reales, en el periodo 1995-2002, con un porcentaje del 30,4.

Este crecimiento ha venido acompañado de una elevada, pero sin duda insuficiente para erradicar el problema, generación de empleo. De tal manera que en nuestra comunidad se ha creado 1 de cada 5 puestos de trabajo surgidos en España y 1 de cada 20 de los originados en el conjunto de la Unión Europea. En los últimos tres años (2000-2002) el ritmo de crecimiento de empleo ha sido del 15,4%, lo que ha permitido la creación de casi 335.000 empleos netos. La tasa de desempleo andaluza en el primer trimestre del 2003, se situó en el 18,9% de la población activa, con una cifra de 595.500 parados (Cuadro 1).

	ACTIVOS (en miles)	OCUPADOS (en miles)	PARADOS (en miles)
1980	1.995,7	1.658,2	337,6
1985	2.170,1	1.562,6	645,1
1990	2.546,9	1.892,1	654,8
1995	2.710,1	1.802,5	907,6
2000	3.015,1	2.252,1	762,9
2003	3.146,0	2.550,5	595,5

CUADRO 1. Evolución del mercado de trabajo en Andalucía 1980/2003.

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Datos del primer trimestre de cada año.





Se ha producido asimismo en Andalucía una perceptible revalorización de la función empresarial, que se ha traducido en una fuerte creación de empresas (más de 170.000 en los últimos 15 años) y en un intenso proceso de inversión.

El crecimiento económico se ha traducido en una reducción de las distancias económicas entre las provincias andaluzas en un 20%, y de infraestructuras y capital público en un 23%. Somos ahora la tercera comunidad autónoma con mayor grado de cohesión interna, y las diferencias entre las provincias andaluzas son inferiores a las existentes entre comunidades en España y entre países en la UE.

Asimismo, la conservación del patrimonio natural, compatibilizándolo con el desarrollo económico y valorizándolo como elemento estratégico para la generación de riqueza productiva y de empleo, se ha acentuado. En 1989, se crea la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, una apuesta pionera en España que ha posibilitado que casi el 20% de nuestra superficie esté protegida; lo que representa prácticamente el 40% de la superficie española que goza de protección, y el 15% de la europea. Andalucía contribuye con un 2% de superficie a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, y con el 65% de la superficie declarada como tal en España. Igualmente se ha acentuado la salvaguarda de los bienes culturales, habiéndose declarado 19 conjuntos monumentales y arqueológicos.

Andalucía tiene hoy unas infraestructuras y comunicaciones proporcionadas a nuestra actividad económica y social. El esfuerzo inversor ha permitido superar, en buena parte, los estrangulamientos en los sistemas de transporte, que han experimentado una gran transformación tanto en su extensión como en su modernización. Hemos pasado de los 117 kilómetros de vías de alta capacidad con que contábamos en 1982 a los casi 2.000 kilómetros de la actualidad; la densidad de estas vías es prácticamente similar a la media europea, cuando en el inicio del proceso autonómico era cuatro veces inferior.

Especialmente significativa ha sido la formación de capital humano que se ha convertido en uno de los grandes motores de la transformación que ha experimentado Andalucía y en un elemento fundamental para afrontar la apertura socioeconómica a Europa. La razón por tanto acompaña a la expresión tantas veces repetidas: Andalucía cuenta hoy con la generación más preparada y capacitada de toda su historia. Este hecho -más que expresión- se ha convertido en una realidad. Efectivamente, nuestra región sufrió una alta tasa de analfabetismo a lo largo de todo el siglo XX, ésta sólo empezó a corregirse con el inicio de la democracia. Pese a que la tasa de analfabetismo en Andalucía en 1960 era superior al 19%, frente al 11,2% de la media española; en 1991, esta tasa bajó al 6,1% en Andalucía, frente al 3,2% de la media nacional. Hoy, la tasa de analfabetismo andaluza se considera residual, y entre las generaciones andaluzas más jóvenes y las de otras comunidades ya no se detectan diferencias. Sin duda, el esfuerzo realizado en torno a los programas de formación de adultos, desarrollados actualmente en 658 centros, repartidos por la mayoría de las localidades andaluzas, fue una de las claves del éxito.

El esfuerzo de los últimos años ha permitido además hacer efectivo el derecho de todas las mujeres y hombres de Andalucía, de todos los habitantes de esta comunidad autónoma a recibir una educación de calidad, asegurando un puesto escolar a todos los jóvenes que así lo deseen y en todos los niveles educativos. A pesar del punto de partida histórico tan negativo de Andalucía, basten dos datos para hacerse una idea del salto espectacular que se ha dado en los últimos 25 años. La tasa de alfabetización andaluza, aplicando la metodología del *Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD*, se sitúa en el 94,1%; mientras que la media española sería del 97,2% y la de la UE-15 que alcanzaría el 98,4%. Por otro lado, la tasa de matriculación total en Andalucía es del 91,5%, frente a la media de España que se sitúa en el 92% y la de la UE-15 que es del 91%. Estos indicadores son los que en el Informe sobre Desarrollo Humano se consideran típicos de los países de "alto desarrollo humano". Esta transformación se visualiza también en el volumen de estudiantes; este curso (2002-2003), estudian en Andalucía casi 1.800.000 andaluces en las distintas enseñanzas y modalidades del sistema educativo; lo que representa prácticamente el 25% de la

población andaluza, y casi el 22% de los estudiantes españoles (frente al 18% de peso andaluz en la población total española).

Han transcurrido 15 años desde que se produjeron las transferencias de enseñanza universitaria a la Junta de Andalucía (1987) y nuestra comunidad dispone hoy de un sistema universitario más integrado, diversificado en cuanto a titulaciones y equilibrado territorialmente, formado por 10 universidades que constituyen un distrito único y que ejercen su autonomía en un mismo marco jurídico desarrollado por la Junta de Andalucía. El número total de estudiantes universitarios ha pasado de 125.948 en el curso 1986/87, a 251.665 en el curso 2002/2003; lo que supone que el número de jóvenes universitarios se ha duplicado desde que asumimos las competencias en esta materia; y que los puestos universitarios creados desde las transferencias superan ampliamente a los que existían en ese momento.

Andalucía cuenta hoy con elementos positivos para incrementar los procesos de innovación: un importante número de estudiantes universitarios en una gran diversidad de carreras y una amplia red de centros e institutos públicos y privados, y programas de I+D, coordinados a través de los diferentes planes andaluces de investigación y desarrollo tecnológico. Los resultados principales del esfuerzo realizado en investigación y desarrollo han sido: la estructuración del Sistema de I+D, aglutinando los recursos humanos existentes en grupos de investigación; la formación de un importante número de investigadores y personal de apoyo a la investigación; el incremento de la participación de los investigadores andaluces en los planes nacionales y europeos, con una mayor visibilidad internacional de la ciencia andaluza; la integración de los grupos de investigación en unidades especializadas y la creación de centros de investigación en áreas prioritarias para el desarrollo andaluz; así como el incremento de la cooperación entre la investigación pública y las empresas. La investigación en Andalucía posee una dimensión importante, aunque adolece de un importante desequilibrio por el escaso peso del sector privado.

El esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico, medido por la participación del gasto total de I+D en el PIB (Figura 1), ha pasado del 0,40% (1987) a un 0,61% (2001), claramente lejos del porcentaje de España (0,96%), del de la UE (1,88%) o del de la OCDE (2,24%).

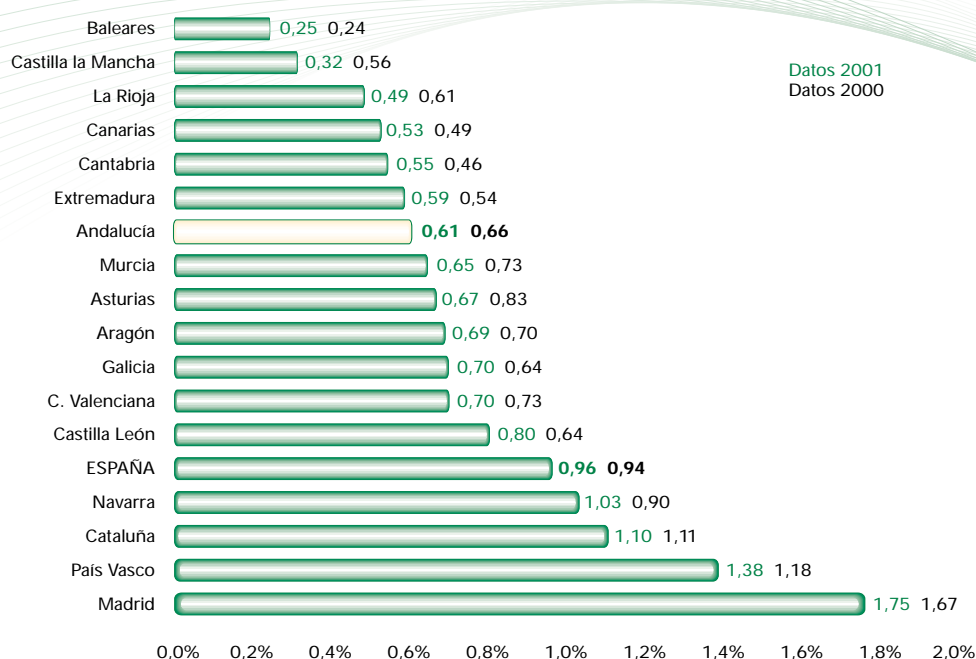


FIGURA 1. Esfuerzo total en I+D en % del PIB regional 2000/2001. Fuente: Índice EOI 2003, con indicadores I+D 2001 del INE (2003).





En estos últimos años, se ha creado la Red Andaluza de Servicios de Innovación y Tecnología, una red que estará cerrada en 2004 y que integrará a parques tecnológicos, centros de innovación, centros de incubadoras de empresas y tecnoparques, establecidos en las ocho provincias andaluzas y referentes a sectores estratégicos de nuestra economía. En Andalucía funcionan desde hace años dos parques Tecnológicos, el PTA de Málaga y Cartuja de Sevilla, que han alcanzado una buena posición en el conjunto de los parques tecnológicos de España. Los dos parques, con 400 empresas y 11.200 empleos altamente cualificados, representan el 40% del total de empresas, empleos y facturación de los 12 parques tecnológicos actualmente operativos en España.

La apuesta por un Sistema Público de Salud ha sido otra apuesta importante. En 1982, más de un millón de andaluces se hallaban fuera del sistema sanitario público, a expensas de la beneficencia. Pero, no sólo se ha incorporado toda la ciudadanía andaluza a la sanidad pública, sino que, además, se ha multiplicado la oferta sanitaria en cantidad y calidad de servicios. Se han culminado proyectos como la reforma de la atención primaria, la reforma de la atención a la salud mental, la red de hospitales comarcales, etcétera.

En Andalucía se ha establecido asimismo un sistema de protección social con carácter universal, que ha permitido extender los beneficios del crecimiento económico a toda la población, evitando que un intenso proceso de cambio como el descrito se saldara con una fractura social. Se ha consolidado un Sistema Público de Servicios Sociales que ha universalizado el acceso a la atención social, integrándola en una política de bienestar social. También Andalucía ha reforzado sus políticas de progreso, igualdad y bienestar social, al disponer de un entramado normativo y de acciones positivas, en el que se protegen y fomentan los derechos de las personas y colectivos con mayores dificultades para integrarse en la sociedad: menores, mujeres, mayores, discapacitados, inmigrantes, drogodependientes, etcétera. En estos años, hemos prácticamente erradicado la pobreza extrema que había caracterizado a nuestra comunidad. Buena prueba de ello, es la puntuación (realizada con datos de 1991, 1994-1995 y 1999) que alcanza Andalucía en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD: 0,864 frente al 0,895 de España y el 0,907 de la UE-15.

Frente a estos aspectos positivos y de cambios indudables, debemos señalar una serie de elementos que se mantienen como factores preocupantes económica o socialmente, que suponen en algunos casos, elementos que disminuyen nuestra competitividad y frenan nuestras posibilidades.

La población activa de Andalucía, en el primer trimestre del 2003, según la encuesta de población activa del INE, era de 3.146.000 personas, un millón más que en el año 1985, un crecimiento muy importante gracias especialmente a la incorporación de mano de obra femenina. A pesar de ello, representa sólo el 52% de la población en edad de trabajar, por tanto mayor de 16 años, siendo inferior a la media española (54,6%) y europea. Significativamente la población activa aparece sesgada en su composición de género, con un porcentaje de 60/40, entre hombres y mujeres. La población ocupada en Andalucía era en el primer trimestre del 2003, el 81,0% de la población activa (2.550.500 personas), reflejando el mismo sesgo de género que la activa. Por sectores destaca el gran peso en el sector agrario, casi el doble que la media española, y el escaso peso en el sector industrial donde estamos en torno al 12%. En cuanto a la población desempleada los últimos datos siguen siendo preocupantes, estamos en un 18,9% (2003) de tasa de desempleo, frente al 11,7% de media española, aunque es una de las tasas más bajas alcanzada en los últimos 25 años.

Por otro lado, mantenemos un tejido empresarial aún de dimensiones reducidas, en el que las empresas sin asalariados, especialmente empresarios autónomos, suponen el 54,7% del total (54,6% de media en España), siendo un 40,1% las que tienen entre uno y nueve trabajadores, y sólo 63 empresas, de un total regional de 384.086 (2001), tenían más de 500 trabajadores. El crecimiento anual de empresas es elevado (2% en 2001), aunque estamos en el 14,5% de total de empresas de España.

En cuanto al gasto en I+D, que alcanzaba en el año 2001, sólo el 0,61% del PIB, presenta un fuerte desequilibrio, siendo el gasto público, incluido el efectuado por los centros de enseñanza superior, un 72%, y por tanto el gasto de las empresas se quedaba reducido al 28%, al contrario que en España donde el peso del gasto de las empresas y las instituciones sin fines de lucro sumaban el 53%. Incluso el gasto ejecutado por habitante en I+D en el año 2001, según el informe COTEC 2003, era en Andalucía de 72 euros por habitante, muy lejos de la media española que se situaba en 149 euros/habitante.

En cuanto al crecimiento económico, Andalucía se muestra en los últimos años con un gran dinamismo, estando por encima de la media en incremento de su PIB en el año 2002 e incluso en el crecimiento acumulado en términos reales en el periodo 1995/2002, en el que España creció un 26,4% y Andalucía creció un 30,4%, sólo por detrás de Murcia (32,6%) y Comunidad Valenciana (30,8%). Sin embargo en cuanto al peso relativo de Andalucía en el conjunto de la economía nacional, representamos el 13,7% del total, aunque con un avance de 0,2% en el periodo 1995/2002, sólo superado por Madrid, con un aumento del 0,5% y una participación del 17,3% y la Comunidad Valenciana con una ganancia de 0,3%. En cuanto al PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo, en el periodo 1995/2002, España se ha situado en el 84% de la media de la Unión Europea, creciendo 6 puntos, mientras que Andalucía se sitúa en el 64% de la media europea, aunque ha crecido también seis puntos en el periodo evaluado, con cifras del INE. Las únicas regiones que se sitúan por encima de la media europea, en el año 2002, son por este orden, Madrid, Navarra, País Vasco, Baleares y Cataluña. Estos datos deben ser especialmente analizados, en el caso de Andalucía, en un marco de crecimiento demográfico, lo que nos diferencia sensiblemente con otras regiones objetivo 1, con mejores resultados gracias fundamentalmente a la constante pérdida de población.

Para conseguir una visión más completa sería necesario abordar otros aspectos, relativos a las características de los servicios públicos prestados, a su reparto territorial, a la inmigración, a la seguridad, etcétera, e incluso a aspectos que deben resaltarse como deficiencias o dificultades en el camino que hemos de recorrer, como las actitudes y valores que mayoritariamente conforman nuestra manera de enfrentarnos a la economía, al emprendimiento o a la promoción social.

Concluyendo, Andalucía cuenta hoy con ventajas competitivas de gran interés y con debilidades significativas. Probablemente la ventaja más importante sea la de su capital humano, una generación joven con alta cualificación y capaz de relanzar la economía andaluza; pero también cuenta con una situación geopolítica privilegiada, una gran riqueza medioambiental, infraestructuras razonablemente desarrolladas, una economía dinámica con tasas de crecimiento superiores a la española y a la europea. Seguimos manteniendo no obstante problemas graves ligados a las bajas tasas de actividad, al fuerte desempleo y a una estructura productiva, con escasez de proyectos empresariales, escaso gasto en I+D y por tanto bajo perfil en innovación y desarrollo tecnológico.

Es mucho lo que hemos avanzado hasta ahora y conviene, de cara al futuro, no perder de vista la referencia histórica. La diferencia es notoria: hace 25 años, Andalucía padecía los problemas propios de un país subdesarrollado. Hoy, por el contrario, tiene básicamente las mismas preocupaciones, los mismos problemas, las mismas necesidades que cualquier otro país de nuestro entorno; y, en consecuencia, compartimos intereses y aspiraciones comunes. Todo no se ha resuelto y el contexto en el que vivimos está cambiando de forma acelerada. Los nuevos escenarios de la revolución tecnológica y la globalización exigen un profundo cambio de actitudes y una mayor autoexigencia a todos. Esta narración, obligadamente esquemática de los cambios producidos en Andalucía en la etapa democrática, permite un acercamiento también a las carencias, a las necesidades, requisitos y atributos que deben configurar la nueva oleada modernizadora, que estamos llamando Segunda Modernización.



3

Campos de acción y estrategias en la segunda modernización





3. CAMPOS DE ACCIÓN Y ESTRATEGIAS EN LA SEGUNDA MODERNIZACIÓN.

La Segunda Modernización de Andalucía, o lo que es lo mismo, la oleada de proyectos modernizadores que permitirán que nuestra región se instale en el marco de la Sociedad de la Información, con un proyecto económicamente competitivo, viable socialmente y realizado desde una perspectiva medioambiental, aparece con una gran complejidad, que requiere una movilización de toda la ciudadanía y de los recursos que la sociedad andaluza tiene a su disposición: recursos políticos, culturales, económicos, científicos, técnicos, etcétera.

Políticos porque un cambio de la naturaleza que describimos necesita de un liderazgo político-institucional, capaz de aunar los esfuerzos colectivos, de fijar solidariamente las estrategias, de movilizar la sociedad civil. Liderazgo para decir a la sociedad andaluza qué camino hemos recorrido, pero también cuáles son las carencias y las dificultades que vamos a encontrarnos en el futuro, qué vamos a seguir haciendo, qué debemos dejar de hacer y porqué. Política para explicar a la sociedad y a los funcionarios públicos y a los sindicatos que necesitamos reformar profundamente la Administración para hacerla más eficiente y ponerla al servicio de la población. Hemos de construir una Administración más preocupada por los objetivos que deben conseguirse y más controlada en los resultados; una Administración distinta, que sea una aliada de los cambios, de los ciudadanos, de los empresarios y que ese objetivo sea consensuado y negociado. Hay que hacerlo y conseguirlo con el esfuerzo de todos porque, de lo contrario, no tendremos futuro.

Política y liderazgo para decir y explicar que el futuro se consigue siendo más eficientes tecnológicamente y con más y mejor iniciativa privada innovadora; que no se puede construir un futuro sólido en un mundo globalizado con empresas no competitivas en las que no primen la excelencia y que esperen, fundamentalmente de los recursos públicos, su viabilidad. Política y liderazgo para explicar a la ciudadanía que, cuando un proyecto empresarial no es viable, se debe cerrar y generar otro que lo sea; pero no seguir manteniendo proyectos ruinosos por mor de un mantenimiento de puestos de trabajo. Esto demuestra diariamente que es pan para hoy y hambre para mañana. Política y liderazgo para que los principios de meritocracia, de excelencia y de capacidad se instalen profundamente en nuestro tejido social y político, primando sobre el clientelismo y amiguismo. Política con visión local, pero sin perder de vista que estamos en un mundo global que nos impide tomar solos muchas de las decisiones importantes para el futuro de nuestra comunidad.

Debemos también movilizar los recursos culturales y promover buenos hábitos y habilidades para apreciar los productos culturales; promover en todos los sectores una sólida cultura de la información, que es uno de los pilares de la nueva sociedad. La cultura debe ser una apuesta prioritaria en el nuevo modelo. Esto nos obligará a definir la influencia de la globalización y a dimensionar nuestra oferta cultural con una lúcida visión de la diversidad, siendo conscientes de que en el mundo que estamos construyendo van a coexistir grandes ámbitos culturales, compartidos globalmente con multitud de otros de ámbitos territoriales menores donde, en la medida de lo posible, primarán excelencia y la calidad; pero también mantendrán su espacio y su nicho ecológico, que son fundamentales para que el futuro no nos empobrezca por la homogeneización generalizada.

La dimensión cultural de Andalucía exigirá plasmar grandes iniciativas que pongan en valor lo mejor de nuestra creatividad en cualquier ámbito. También exigirá soslayar proyectos obsoletos y de clientelismo que, en muchos casos, sólo interesan a quienes los organizan. Exigirá un replanteamiento profundo del modelo cultural de la radio y TV públicas de Andalucía para buscar su dimensión adecuada, su oferta lógica y el espacio que éstas pueden ocupar en el marco de un sobredimensionamiento de la oferta privada. La oferta cultural pública tiene que hacer una apuesta incondicional por la calidad y por los valores que





son propios de una sociedad avanzada. Es decir, entre otros, mencionamos la democracia, los derechos humanos, la igualdad, la solidaridad, la justicia, olvidando iniciativas y programas que carecen de mensaje positivo, que se basan en el cotilleo, en la intromisión en la intimidad, en la grosería o en lo chabacano.

La dimensión económica exige un acercamiento capaz de definir y defender que el modelo de futuro se tiene que construir fundamentalmente sobre la base de la iniciativa privada y que el papel de lo público debe centrarse en la preparación de los recursos humanos, en aportar infraestructuras tradicionales y TIC, en hacer que la Administración no sea un obstáculo para el emprendimiento. Un mayor protagonismo de la empresa privada resulta fundamental para hacer un tejido productivo más capaz y competitivo porque todos los esfuerzos posibles hay que orientarlos para que una gran corriente emprendedora impregne todos los ámbitos de nuestro quehacer económico.

Igualmente hay campos de acción que están directamente relacionados con la dimensión científica y técnica, siendo capaces de dimensionar el sistema educativo al nuevo paradigma de sociedad, haciendo de la calidad el modo habitual de actuación, generando un sistemático control social de los resultados, desarrollando investigación de excelencia, impulsando la iniciativa privada en la investigación, conectando la investigación con las empresas para generar innovación. Y también, como en todos los demás campos de acción, hay que dejar de hacer cosas, como primar la cantidad frente a la calidad en el sistema educativo o universitario, ampliar titulaciones u ofertas sin demanda social para dar respuesta a necesidades personales o de minúsculos colectivos, dispersar los esfuerzos de investigación buscando espacios propios a investigadores que no están dispuestos a trabajar juntos o coordinadamente, etcétera. Hay asimismo que luchar contra la mentalidad de la dependencia asistencial del Estado del Bienestar. No se trata ciertamente de defender a ultranza los valores alternativos de la pura competitividad y el libre mercado, sino que debemos ser capaces de mentalizarnos sobre la base de que los problemas se resuelven mejor desde la movilización activa de la sociedad; es decir, arrimando el hombro colectivamente y, además, porque el dinero de gasto o bienestar social es el dinero de todos y debe usarse con el mayor rigor y justicia posibles.

Debe recordarse que esta dependencia asistencial provoca con frecuencia una actitud de pérdida de dinamismo, siempre a la espera de la siguiente ayuda o subvención; incluso en sectores económicos maduros y con un empresariado asentado, tiene además el riesgo de ser utilizado con una perspectiva clientelar que es, si cabe, profundamente esterilizante, tanto para la vida política democrática como para un claro resurgir de la economía. Por otra parte la dependencia asistencial de un estado protector y excesivamente presente, tiende a desmotivar iniciativas ciudadanas, ya que reduce las posibilidades de articulación del tejido social.

Las alternativas a este desafío implican, analizar cuidadosamente las ayudas y subvenciones que se conceden a los particulares, asociaciones, empresas, etcétera para verificar su ejecución, cómo se han llevado a cabo, el cumplimiento de los objetivos, su racionalidad con respecto a las nuevas circunstancias que se producen y su coherencia con las estrategias marcadas. La inercia de las Administraciones públicas y las reiteradas demandas de los colectivos favorecidos suelen provocar una continuación de ayudas y subvenciones, sin apenas control de efectividad real y que, según los objetivos fijados, sean territoriales, sociales, de creación de empleo o cualquier otro. A veces las ayudas se convierten en un mero soporte adicional de las cuentas de resultados de numerosas empresas sin relevancia social ni económica. De ahí que sea indispensable volver a ordenar el sistema de subvenciones a empresas con mecanismos de control estrictos y diseñar un sistema general de transparencia y objetividad para canalizar las ayudas públicas. Esta reordenación debe aplicarse no sólo a los fondos europeos, que tradicionalmente lo realizan, sino a cualquier otra ayuda sea cual sea el ámbito público desde la que se conceda.

Asimismo es necesario también un tipo de discurso alternativo, que trate de introducir entre la ciudadanía la conciencia de riesgo, la dimensión colectiva de los problemas y las limitaciones de la esfera pública.



3.1. LA EDUCACIÓN COMO BASE DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. MÁS INVESTIGACIÓN DE EXCELENCIA EN SECTORES ESTRATÉGICOS PARA REFORZAR LA INNOVACIÓN

3.1.1. La educación como base de la Sociedad de la Información

La nueva sociedad tiene como centro el sistema de conocimiento que se ubica en el cerebro de las personas. Por tanto, si queremos conseguir investigación de excelencia, innovación, capacidad emprendedora para generar una nueva economía más productiva y que genere más bienestar a la colectividad, resulta indispensable centrarse en el elemento clave, base de todos los demás: la educación y la formación de los recursos humanos.

No cualquier educación obviamente, sino aquella que sea capaz de formar una población con sólidos valores éticos y democráticos, con una formación integral que le permita autonomía de pensamiento y capacidad de aprender a lo largo de toda su vida. La educación en la Sociedad de la Información tiene que tener como objetivo el desarrollo de las capacidades propias del ser humano y, al mismo tiempo, poder cubrir las exigencias del tejido productivo.

Por tanto, ante esta nueva situación, la educación debe potenciar el conocimiento de los procesos, los procedimientos, enseñar a pensar, el desarrollo de habilidades de selección, análisis e interpretación de información, el desarrollo de valores y criterios personalmente asumidos desde los que juzgar críticamente la información relevante acerca de la realidad. La educación precisa hoy de metodologías que se caractericen por articular el grupo con el individuo, la atención personalizada con el trabajo en equipo, propiciar una mayor convivencia en el trabajo pedagógico y preparar para el ejercicio de la solidaridad, para el reconocimiento y respeto de las diferencias.

Numerosos expertos y dirigentes del mundo empresarial, al reflexionar sobre las exigencias que la educación debería cumplir, relacionan un amplio repertorio de características que demuestran la complejidad del mundo que se está construyendo y las condiciones que parecen indispensables para conseguir una formación integral, ya que la misión de la educación es ayudar a cada individuo para desarrollar todo su potencial humano e intelectual.

Parece indispensable formar individuos completos más que especialistas, dotados de conocimientos y de competencias más amplias que profundas, capaces de aprender a aprender y emprender, convencidos de la necesidad de incrementar continuamente sus conocimientos. Hay que formar ciudadanos con capacidades tales como: dominio de su lengua, comprensión de los fundamentos de las ciencias y de las nuevas tecnologías, pensamiento crítico, capacidad de analizar un problema, capacidad de distinguir hechos y consecuencias, capacidad de adaptarse a situaciones nuevas, capacidad de comunicarse y de comprender al menos una lengua extranjera, capacidad de trabajar en equipo, gusto por el riesgo, sentido de la responsabilidad y disciplina personal, sentido de la decisión y el compromiso, iniciativa, curiosidad, creatividad, espíritu de profesionalidad, búsqueda de la excelencia, sentido de la competencia, sentido de servicio a la comunidad, civismo, educación del carácter, apertura cultural, responsabilidad social, individuos autónomos, capaces de adaptarse a cambios permanentes, capaces de enfrentarse sin cesar a nuevos desafíos, capacidad de juicio crítico. Todo eso, que no es poco, con el conocimiento de aptitudes generales científicas y literarias, así como el dominio de las materias que conforman los elementos claves o los pilares del saber que giran en torno a las matemáticas, ciencia y tecnología, la cultura humanística y las disciplinas socioeconómicas.

Para conseguir esos objetivos en el marco de una nueva sociedad, tenemos la obligación ineludible de planificar y ejecutar sin tardanza cambios radicales en nuestro sistema educativo. Uno de ellos, fundamental aunque algunos creen que se trata sólo de un instrumento, es lograr la plena informatización del sistema educativo. No se puede tardar los cinco siglos que se necesitaron para alfabetizar a la población desde la invención de la imprenta, ni el siglo y medio que se necesitó para un buen desarrollo de la industrializa-





ción; el proceso de informatización hay que impulsarlo ya en el sistema educativo, desde todas sus etapas y en todas sus facetas. Las bases de la informática, el lenguaje tecnológico, la navegación por internet, el funcionamiento de las redes, deben ser cuestiones que se enseñen con tanto esmero como los números, el alfabeto, leer, escribir o contar, porque quien no domine esas herramientas y habilidades en unos pocos años será un analfabeto funcional.

Asimismo debemos plantearnos de manera rotunda el reto educativo del conocimiento de otras lenguas en el marco de un mundo global, como instrumento fundamental, para asegurar las posibilidades de éxito y de compartir un futuro mejor. La lengua es un elemento clave de nuestras vidas. Somos seres que sabemos pensar y expresarnos e intercambiar ideas, gracias al uso de la lengua, de ahí que cualquier debate que implique imaginar cómo tenemos que estar en una nueva o renovada sociedad o civilización, se tiene que hacer necesariamente conociendo en qué lengua nos vamos a expresar, cuál va a ser la lengua común y de qué modo se utilizarán las lenguas de origen, cuya diversidad es fuente de riqueza y un patrimonio de la humanidad.

Tenemos la suerte de tener como lengua propia el español que lo utilizan 400 millones de personas, lo que lo sitúa en el cuarto lugar tras el chino mandarín, el inglés y el hindi; incluso en la red ocupa un destacado lugar, el quinto después del inglés, del alemán, del japonés y del chino. No cabe duda sin embargo que el predominio del inglés en internet es cada día más incuestionable, no sólo por el número de páginas que lo utilizan, sino por la diversidad de los contenidos que ofrece, por el peso de sus economías o por la misma presencia en las bases de datos. El hecho de que internet naciera y creciera en Estados Unidos durante décadas y la propia evolución del mundo en la era industrial y postindustrial, han convertido al inglés en la lengua usada masivamente y hoy día se comporta como la lengua franca de intercambio en todo el mundo, tanto por ser la que hablan y usan muchos millones de ciudadanos directamente como por ser la más utilizada en la red, o como traducción habitual de todas las otras lenguas.

Conocer otras lenguas es una indiscutible ventaja adicional, ya que permite la accesibilidad a un mundo más real, actual y completo. La persona que conozca más lenguas estará en mejores condiciones para conseguir sus objetivos de vida en un mundo global y multilingüe. Y, precisamente, de eso se trata, de tener ventajas para aprender, para enseñar, para vender, comprar, investigar, comunicarse y para ser más feliz. El debate práctico es saber cuál debe ser, en el sistema educativo, la segunda lengua tras el español, y la respuesta mayoritaria es que el inglés. Es la respuesta además de la práctica totalidad de los países latinoamericanos, como es el español cada vez más para los americanos del norte y para otros muchos países de habla inglesa. Saber español e inglés es necesario; es una suma de conocimientos con futuro.

En esta mentalidad práctica, cada vez más familias andaluzas, de todas las clases sociales, quieren que sus hijas e hijos aprendan idiomas en el convencimiento de que eso les permitirá comprender otras culturas, formarse mejor, poder encontrar un trabajo o emprender un negocio en mejores condiciones. La demanda inicial, cubierta por la enseñanza obligatoria y postobligatoria de recibir clases de uno o dos idiomas diferentes al propio, a través de asignaturas específicas incluidas en el currículo ordinario, está dando paso a la aspiración y exigencia de aprender correctamente, al menos un segundo idioma, sea estudiando en centros bilingües o mediante un adicional esfuerzo, de formación en academias y profesores privados, o incluso, en las capas más pudientes, acudiendo al envío sistemático, durante algún período veraniego, a un país de habla, especialmente inglesa.

La decisión estratégica por tanto consistiría en hacer en Andalucía un modelo educativo al menos bilingüe, con el inglés como segundo idioma. La consecución del bilingüismo en el sistema educativo exige una cuidadosa planificación, sobre la base de un modelo de implantación progresiva, con el objetivo de que en un plazo medio -en torno a veinte años- al menos el 50% del profesorado sea bilingüe y todos los centros educativos, desde la enseñanza infantil hasta la universitaria, puedan impartir la mayoría de sus enseñanzas indistintamente en español o inglés. De este modo, en el plazo señalado, todos el alumnado, al termi-

nar sus estudios, dominará el inglés hablado y escrito. Un objetivo estratégico de este calado exige un presupuesto económico especial, una apuesta clara por una selección del profesorado en todos los niveles que fueran bilingües incorporando esta exigencia en las normas de selección, un modelo que incentive al profesorado actual a su aprendizaje, un desarrollo potente de las enseñanzas en entornos virtuales -denominadas on line- para el aprendizaje y perfeccionamiento del profesorado, para la utilización de materiales, instrumentos y utillajes, así como para el desarrollo de la enseñanza de cualquier materia de forma bilingüe. Como referencia valorativa, debemos señalar que algunas regiones españolas con dos lenguas oficiales han conseguido que, en veinte años, el número de profesores bilingües pasara del 5% al 65%.

Un modelo educativo que introduzca dos elementos instrumentales tan potentes -el uso masivo de las nuevas tecnologías y de la enseñanza en red, así como el bilingüismo- necesita transformar sus métodos pedagógicos para facilitar la innovación y el intercambio de conocimiento entre los agentes educativos. La introducción de las nuevas tecnologías en la educación requiere equipamientos adecuados; pero también una intensa formación y reciclaje del profesorado, cambios en los contenidos para adecuarlos a cada etapa escolar y a cada materia, y un intenso proceso de formación pedagógica para el desarrollo de valores y habilidades en el alumnado. Los expertos se inclinan en estos momentos por actuar fundamentalmente sobre el profesorado, sin cuya formación adecuada y participación activa, no será viable el cambio en un periodo corto. Actuar intensamente en una formación del profesorado andaluz, de todos los niveles educativos, proporcionándole los instrumentos necesarios para que adapte su forma de enseñar y los contenidos, a las nuevas exigencias de la sociedad, es prioritario. Este reciclaje intensivo del profesorado en torno al mundo digital, al uso del inglés como segunda lengua, a la adaptación pedagógica para la formación integral y para un nuevo entorno productivo, requiere instrumentos operativos específicos, una colaboración estrecha entre los centros de formación del profesorado y las universidades, y dotaciones económicas grandes, que hagan posible que el proceso se lleve a cabo, en una primera fase de choque, en un periodo no superior a cuatro años.

Especial cuidado debe tenerse en el diseño y ejecución de los niveles superiores de la enseñanza, tanto en las de formación profesional como en la universitaria, por la trascendencia que éstas entrañan no sólo en la cualificación para el trabajo sino, asimismo, por la repercusión que tienen en la investigación e innovación, que son elementos básicos en la Sociedad de la Información.

En cuanto a la formación profesional, resulta fundamental que responda con rapidez y adecuadamente a las necesidades de los diferentes sectores productivos y territoriales. En estos momentos resulta especialmente complicado dar una respuesta inmediata a las necesidades, porque el nuevo modelo tecnológico y productivo en general viene precisamente caracterizado por vertiginosos cambios; lo que hace que estrategias y productos sean reemplazados o alterados significativamente. Pero, además, también están afectados por los nuevos descubrimientos en hardware o en software. Esta vertiginosidad exige una formación integral que permita una gran autonomía y capacidad de adaptarse a los cambios; por otro lado, requiere una puesta a punto continua sobre los programas de las materias que se imparten; y, por supuesto, una relación muy estrecha con las empresas del sector que, sin duda, dispondrán más fácilmente de los últimos avances y estarán dispuestas a colaborar en la cualificación del alumnado, como medio esencial para poder crecer empresarialmente y ser competitivos.

Un modelo económico en cambio profundo provoca sin duda un reajuste del mercado laboral y de los requerimientos y cualificación exigidos. Esto hace que la formación profesional se constituya en un elemento de trascendencia estratégica que exige fundamentalmente una actuación integrada, con objetivos evaluables y articulados con observatorios permanentes que hagan prospectiva del mercado laboral. Sin embargo, el modelo presenta desajustes estructurales, resultado de un diseño de la formación profesional, en el marco industrial o postindustrial que está muy alejado en los modos y en los tiempos del actual modelo y de la llamada nueva economía. Los esfuerzos por gestionar de forma integrada el modelo general, dar una respuesta a la escala más adecuada y rentabilizar los recursos con los que se cuentan parten de la dificultad de





los tres modelos de formación profesional (Reglada, Ocupacional y Continua). Éstos se desarrollan por distintos actores (Consejería de Educación y Ciencia, por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, por la CEA, por UGT y por CCOO, en el caso de la Continua). Un modelo en tres subsistemas, administrados por centros administrativos o gerenciales diferentes, al actuar sobre el mismo territorio, produce una sensación de dispersión e incluso de duplicidad y despido de recursos económicos evidentes.

En el caso de la Formación Profesional Reglada, la gran dificultad estriba en la rigidez del sistema, basado en ofertas estables ubicadas en Institutos con personal funcionario, y éste con destinos consolidados; lo que hace prácticamente imposible la rotación de los ciclos formativos, incluso a veces dentro de las mismas familias profesionales. Ello determina una oferta empobrecida que produce el efecto de la multiplicación de profesionales en determinadas localidades (comercio, peluquería, elaboración de aceites y jugos, farmacia, gestión administrativa, etcétera) por ser la única oferta del Instituto de la localidad, en muchos casos alejada de las necesidades reales del mercado. Por otro lado, el rígido sistema de aprobación de los títulos con Reales Decretos de Mínimos, hechos por el Ministerio y desarrollados por Decreto en cada comunidad autónoma, hace que la respuesta ante nuevas demandas se alargue fácilmente. La escasa oferta en titulaciones de grado medio y superior, ligadas a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, así como a los nuevos negocios que están produciendo, es una prueba más de la rigidez del sistema.

La Formación Profesional Ocupacional aparece ligada a las políticas activas de empleo como modo de potenciar la inserción o reinserción profesional y con especial incidencia en sectores con dificultades para acceder al mercado laboral, como mujeres, jóvenes o personas con discapacidad. El modelo se desarrolla fundamentalmente mediante contratos con empresas privadas, lo que con frecuencia conduce a un modelo bastante rígido, en el que las ofertas vienen a adaptarse a la red privada desarrollada. Con lo que esto lleva de rigidez territorial y de escasez de ofertas, la mayoría de las cuales necesitan pocas infraestructuras y medios, como servicios a las empresas que supusieron el 23,3% de los cursos, administración y oficinas con el 20%, servicios a la comunidad y personales con un 10%.

El volumen económico de personal y los medios que manejan los tres subsistemas obligan de nuevo a una puesta a punto de un modelo integrado, que optimice los recursos privados y públicos utilizados. Desde el ámbito competencial de la Junta de Andalucía, la respuesta idónea sería hacer depender todas sus competencias de una unidad administrativa y de un único responsable político. Asimismo parece ineludible una colaboración más estrecha de la formación profesional, sobre todo la superior, con la universidad. Igualmente la oferta de titulaciones y de cualificaciones, ligadas al uso de instrumental, de tecnología muy especializada y de alto costo, exigirían el diseño de unidades integradas, donde aulas, material y laboratorios estuvieran disponibles tanto para la formación reglada como para la ocupacional o continua. Ésta sería una forma para evitar el actual derroche de material que se utiliza pocas horas al día, y se vuelve obsoleto en pocos años. La construcción o adaptación de centros multifuncionales, bien distribuidos por el territorio para impartir algunas titulaciones altamente cualificadas, facilitaría una mejor gestión y un mayor rendimiento de las inversiones realizadas, que permitiría cubrir de manera más eficiente las demandas del tejido empresarial y productivo andaluz, sobre todo de las PYME.

En cuanto al sistema universitario, no cabe duda que éste ha vivido una trayectoria muy acelerada en cuanto al aumento del número de universidades, de alumnado, de titulaciones y de profesorado. La creación de las Universidades de Almería, Huelva y Jaén en 1993, de la Universidad Internacional de Andalucía en 1994 y la Pablo de Olavide, en Sevilla, en 1997, junto al aumento en las titulaciones en todas las universidades, supuso un revulsivo en la oferta. Esto provocó un crecimiento en el número de estudiantes de un 28%, entre el curso 1993/1994 y el 1997/1998, que conllevó la exigencia del aumento de plantillas y, por tanto, del presupuesto económico en general. Este crecimiento tan acelerado se produce además en un momento de restricciones presupuestarias, lo que hizo disminuir la financiación de estos servicios públicos por debajo de la media española y en cuantías claramente insuficientes para ofertar una enseñanza de cali-

dad en todas las universidades y titulaciones. La programación plurianual, aprobada en 1997 para el período entre 1998 y 2001, intentó paliar las desigualdades y asentar una oferta mínima de calidad en los nuevos campus universitarios, con nuevas dotaciones de infraestructuras y un mayor porcentaje de crecimiento de los presupuestos previstos. Recientemente un nuevo acuerdo ha supuesto un gran salto para eliminar las diferencias, en gasto por alumno, con respecto a la media nacional, tendencia que hay que seguir impulsando decididamente.

Nuestras universidades tienen sin duda que seguir creciendo y realizando un trabajo de excelencia en todas las ramas del saber, sin exclusiones, aumentando la oferta educativa, no sólo de titulaciones regladas, sino de títulos propios, de enseñanza abierta, y formación a lo largo de toda la vida. Las universidades tienen que ser capaces de romper viejos anquilosamientos y un excesivo sentido de lo propio para buscar, en una sociedad globalizada, su lugar, su oferta y su modo de hacerse visible en la sociedad; para que su clientela habitual, la juventud, y la que está llegando a raudales, la que necesita y quiere formarse a lo largo de toda la vida, reciba la formación que quiere y necesita para ser productivos. La incorporación generalizada de las nuevas tecnologías, el desarrollo de nuevos contenidos y de accesos pedagógicos más acordes con el desarrollo de los multimedia, la apuesta por el *e-learning* y la colaboración con otras universidades andaluzas, españolas o de cualquier parte del mundo abrirán nuevos horizontes y permitirán una economía de escala, que posibilite incrementar los recursos propios y la oferta de calidad.

Ya en 1998, en la Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI, auspiciada por la UNESCO, se señalaba que: *«Dado el alcance y el ritmo de las transformaciones, la sociedad cada vez tiende más a fundarse en el conocimiento, razón de que la educación superior y la investigación formen hoy en día parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones. Por consiguiente, y dado que tiene que hacer frente a imponentes desafíos, la propia educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante...»*, proclamando como misiones de la educación superior, la formación de diplomados altamente cualificados y ciudadanos responsables, el impulso del aprendizaje permanente, el promover, generar y difundir conocimientos por medio de la investigación, contribuir a comprender y difundir las culturas nacionales y regionales en un contexto de pluralismo y diversidad cultural, a proteger y consolidar los valores de la sociedad, una ciudadanía democrática y humanista, etcétera. Asimismo señalaba que: *«Aprender a emprender y fomentar el espíritu de iniciativa deben convertirse en importantes preocupaciones de la educación superior, a fin de facilitar las posibilidades de empleo de los diplomados, que cada vez estarán más llamados a crear puestos de trabajo y no a limitarse a buscarlos»*.

Especial interés tiene esta Declaración en los apartados de métodos y nuevas tecnologías. *«En un mundo en rápido cambio se percibe la necesidad de una nueva visión y un nuevo modelo de enseñanza superior, que debería estar centrado en el estudiante, lo cual exige, en la mayor parte de los países, reformas en profundidad y una política de ampliación del acceso, para acoger a categorías de personas cada vez más diversas, así como una renovación de los contenidos, métodos, prácticas y medios de transmisión del saber, que han de basarse en nuevos vínculos y de colaboración con la comunidad y con los más amplios sectores de la sociedad»*. Hacen falta nuevos planes de estudio, nuevos métodos didácticos, nuevos planteamientos pedagógicos, nuevos materiales didácticos, nuevos métodos de examen, nuevos entornos pedagógicos para impulsar la educación a distancia y los sistemas virtuales. Ésta es la prioridad del trabajo que debe desarrollarse en los próximos años: construir un nuevo modelo de enseñanza superior que dé respuesta al nuevo mundo y al nuevo paradigma de sociedad que se está consolidando rápidamente.

Las universidades, por tanto, no pueden desarrollar exclusivamente una educación orientada hacia la formación profesional, como parece defender el *Informe Temático de la OCDE (2002)*, sino que tiene que ser capaz de desarrollar aquellas competencias claves que el alumnado necesita para su vida laboral y personal, lo que implica habilidades, aptitudes y comportamientos para la resolución de problemas, para la comunicación, el





trabajo en equipo o el mismo manejo de las tecnologías de la comunicación. Sin duda la especialización estrecha las oportunidades de trabajo, mientras que una formación más genérica amplía las oportunidades, sobre todo en un marco laboral inestable o en fuerte cambio. En cualquier caso, parece necesario que se haga un intenso debate en torno al nuevo contexto de la formación universitaria en el marco de la Sociedad de la Información. Esto conllevará otro modo de enseñar, al replanteamiento de las llamadas clases magistrales, a las estructuras de los programas e incluso al mismo modo de evaluar al alumnado, ya que se ha demostrado que este último es el elemento clave a la hora de conocer lo que aprenden y aprehenden los estudiantes. Efectivamente la articulación de los exámenes ha configurado un modelo de estudiantes que se centra en los apuntes, incluso prestados; que escasamente asiste a las clases o acude a conferencias; un tipo de alumno poco o nada participativo que, escasamente o nunca, recurre a bibliografía adicional y que, en consecuencia, su única fuente de conocimiento está en esos apuntes, la mayoría de las veces fotocopiados y estandarizados. Las bibliotecas repletas de estudiantes sin que se vean libros, extraídos de la biblioteca o propios, da un perfil de nuestro estudiante universitario: lejano de un modelo reflexivo, de pensamiento crítico o con fuerte acervo cultural. *El Libro Blanco de la Enseñanza* (1969) señalaba como elementos negativos de la enseñanza universitaria de entonces, la memorización, el predominio de clases magistrales y el escaso contenido práctico de la docencia; los cambios no parecen en estos aspectos que hayan sido demasiados.

La encuesta efectuada a los graduados españoles, en el marco del estudio CHEERS (*Career after Higher Education: a European Research Study*), efectuado con financiación de la Unión Europea, realizado sobre la base de 40.000 encuestas a graduados de enseñanza superior de once países (Alemania, Francia, Italia, España, Austria, Reino Unido, Noruega, Suecia, Holanda, República Checa y Japón) señala, según la opinión de los encuestados, que los déficit mayores, por orden de importancia son: conocimientos de informática, capacidad de trabajar bajo presión, capacidad de negociación, capacidad para planificar, organizar y coordinar, habilidad para resolver problemas concretos y habilidad para la comunicación oral. Otros informes efectuados en universidades españolas señalan asimismo el escaso de conocimiento de idiomas y del uso de la informática, como carencias significativas. Como elemento destacable en la encuesta se recoge el elevado número de graduados españoles (18%) que señala que para desarrollar su trabajo no son necesarios estudios universitarios, frente a una media del 7,7% en el resto de países; como correlato, el 11,2% señala que, si ellos tuvieran que decidir, ahora no realizarían estudios universitarios, frente a un porcentaje de sólo el 3,3% en el resto de países. Estos datos señalan también la distancia que existe entre el mundo laboral y las expectativas que generan los estudios universitarios.

En cualquier caso, tendremos que repetir de nuevo algo compartido tantas veces y a lo que apenas se pone remedio: un aprendizaje de carácter memorístico y una enseñanza sobre la base de clases magistrales no sólo no son los métodos adecuados para la formación integral e intelectual del alumnado, sino que también son inútiles e incluso dificultan el desarrollo de las competencias necesarias para integrarse en el mercado laboral. Sin duda estos cambios exigirán no sólo una modificación de contenidos y de la forma de utilizar las nuevas tecnologías, sino también habrá que impulsar un nuevo tipo de profesores que se adapten a la nueva sociedad y a las demandas que ésta exige.

Al mismo tiempo la universidad no puede dejar de atender los requerimientos específicos y perentorios del mercado laboral en la actual Sociedad de la Información, de modo que la falta de capital humano cualificado en TIC no frene el potencial de su desarrollo en nuestra comunidad autónoma. El sector de las TIC es la columna vertebral de la Sociedad del Conocimiento, pero nos estamos encontrando con la paradoja de que el sector industrial aumenta la demanda de estos titulados y, al mismo tiempo, se está produciendo un descenso en la cifra de estudiantes que optan por carreras científicas y técnicas. Según datos de la Fundación AUNA (*Informe eEspaña 2002*), en la actualidad hay en España un desajuste constatado entre oferta y demanda de capital humano en TIC de entre 60.000 y 80.000 empleos por año. Por tanto, si nos atenemos a nuestro peso poblacional, las necesidades de Andalucía estarían entre 10.000 y 14.000 empleos anuales que son necesarios; distante, como veremos, de nuestra oferta de plazas de estas titulaciones y aún más de los graduados de cada año.

Las universidades de Andalucía ofrecen una alta oferta en formación pública en las nuevas titulaciones y perfiles profesionales exigidos en la Sociedad de la Información (Cuadro 2), estando matriculados en el curso 2002/2003, 23.331 alumnos en ciencias experimentales y 56.861 en enseñanzas técnicas, de los que 16.610 lo estaban en estudios TIC de primer y segundo ciclo, destacando el alumnado en Ingeniería de Telecomunicaciones e Informática. Hoy más de la mitad del número de plazas universitarias en carreras de TIC de nuestro país se concentra en tan sólo tres comunidades autónomas españolas (Madrid, Andalucía y Cataluña), según datos de la Fundación AUNA.

Existe sin embargo un alto desajuste entre el número total de matriculados, tanto en titulaciones de 3 como de 5 años, y los que cada año realmente se gradúan. El desajuste entre la oferta de plazas y el número de graduados muestra el altísimo grado de fracaso en ciencias experimentales y enseñanzas técnicas y especialmente en algunas titulaciones TIC. Además del alto nivel de fracaso y de abandono, es de destacar como la media de graduados necesita para conseguir la titulación casi el doble de años que los previstos legalmente. El altísimo nivel de fracaso y el dilatado tiempo necesario para conseguir la titulación, especialmente significativo en un contexto económico, tecnológico y productivo en cambio vertiginoso, exigiría una profunda reflexión por parte de las autoridades y el profesorado universitario, que evitara el aparente desajuste y el excesivo tiempo de formación, en el marco de un mercado que exige adaptaciones continuas y formación a lo largo de toda la vida. Es exigible, por encima del respetado derecho a la libertad de enseñanza, que las autoridades universitarias aborden con la seriedad necesaria esta problemática, para encauzarla convenientemente y para reducir drásticamente el número de años ahora necesarios para obtener la graduación. Y asimismo, es necesario abortar una práctica injusta, el número predeterminado de aprobados en algunas materias, sin soporte legal alguno, ni obviamente, razones pedagógicas o de conocimientos necesarios.

	CURSO 98/99		CURSO 99/00		CURSO 00/01		CURSO 01/02		CURSO 02/03	
	Matr.	Grad.	Matr.	Grad.	Matr.	Grad.	Matr.	Grad.	Matr.	Grad.
Ciencias Experimentales	25.827	2.355	26.155	2.832	25.656	3.024	24.533		23.331	
Enseñanzas Técnicas	56.595	4.660	58.588	4.423	58.524	5.606	57.500		56.861	
DE 1º Y 2º CICLO										
Ingeniero Telecom.	2.563	151	2.837	162	2.941	244	3.054		3.246	
Ingeniero Informát.	2.856	149	3298	230	3.490	160	3.608		3.640	
Ldo. Informática	579	192	264	63	171	71				
DE 1º CICLO										
Ddo. Informática	791	192	340	62	304	42				
Electrónica Industr.	1.137	23	1.758	119	1848		2.190		2.307	
I.T. Informát. Gestión	3.333	142	4.154	176	4.470	264	4.727		4.893	
I.T. Informát. Sistemas	2.996	154	3.186	130	3.537	226	3.766		3.969	
I.T. Telecomunicación Esp. Sistemas Telecom.	354	1	429	9	497	14	545		612	
I.T. Telecomunicación Esp. Sonido e Imagen	356	5	429	17	488	13	527		558	
I.T. Telecomunicación Esp. Telemática	504	13	568	17	618	46	644		608	
DE 2º CICLO										
Ingeniero Electrónico	280	30	322	39	305	52	274		258	

CUADRO 2.

Alumnado matriculado y graduado en ciencias experimentales y técnicas, con relación de las TIC, en las universidades andaluzas, en los últimos cinco cursos.

Fuente:

Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía





En el ámbito mundial existe preocupación por el escaso número de profesionales medios y superiores relacionados con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Recientemente la Comisaria europea de Educación, Vivianne Redding, en una reunión de ministros europeos, celebrada en Granada durante el mes de marzo del año 2002, señaló que existe un vacío de formación en determinadas materias científicas y que éste provoca un déficit muy importante de profesionales, sobre todo en el campo de las nuevas tecnologías. La Comisaria evaluó en dos millones los especialistas en TIC que eran necesarios en Europa para cubrir la demanda de las empresas. Todos los países de la Unión Europea han detectado la misma debilidad de sus sistemas educativos, sobre todo en materias científicas y de ingeniería, y están aumentando sus ofertas educativas y, en algunos casos como en Alemania, recurriendo a titulados de otros países.

Recientemente el consorcio *Career Space*, formado por grandes compañías de TIC (BT, Cisco Systems, IBM Europe, Intel, Microsoft Europe, Nokia, Nortel Networks, Philips Semiconductors, Siemens AG, Telefónica S.A. y Thales, además de la Asociación Tecnológica EICTA), en colaboración con la Comisión Europea, elaboró unas directrices (*Directrices para el desarrollo curricular. Nuevos currículos de TIC para el siglo XXI*), en las que se recomiendan que los currículos de TIC consten de los siguientes elementos básicos: en torno a un 30% de base científica, un 30% de base tecnológica, un 25% de aplicaciones y pensamiento sistémico y un 15% de capacidades conductuales y empresariales. Además recomienda prácticas laborales en el sector empresarial y desarrollo de un proyecto aplicado.

El consorcio se inclina por un modelo de enseñanza, como el acordado en la *Declaración de Bolonia*, en el marco del sistema europeo de enseñanza superior (SEES), con un primer ciclo de 3 ó 4 años y un segundo de 1 ó 2 años. Sin duda, este tipo de colaboración resulta de especial relevancia para desarrollar un modelo curricular operativo y homologable, que suponga una fortaleza o ventaja para nuestros estudiantes. Por esto, el análisis de nuestra realidad y el diagnóstico de que es necesario realizar los cambios propuestos resulta estrategia indispensable que debe llevarse a cabo de manera inmediata. Al mismo tiempo resulta evidente que las nuevas demandas de cualificaciones deben ser cubiertas de manera competente; de ahí que nuevas titulaciones (ingeniería de radiofrecuencia, diseño digital, ingeniería de comunicación de datos, diseño de aplicaciones para el procesamiento de señales digitales, diseño de redes de comunicación, desarrollo de software y aplicaciones, arquitectura y diseño de software, diseño multimedia, consultoría de empresas de TI, asistencia técnica, diseño de productos, ingeniería de integración y pruebas, especialista en sistemas, dirección de marketing en TIC, gestión de proyectos de TIC, desarrollo de investigación y tecnología, dirección de TIC, dirección de ventas de TIC) son otras tantas posibilidades que *Career Space* ha desarrollado en sus perfiles de capacidades profesionales genéricas ligadas a las TIC, como elementos de las profesiones futuras para el mundo del mañana.

3.1.2. Más investigación de excelencia en sectores estratégicos

La transformación de nuestro sistema universitario en estos últimos 20 años, en número de universidades, alumnos, profesorado o titulaciones impartidas se ha visto acompañada por la profunda transformación de nuestra investigación desde que asumimos, en 1984, las competencias en materia de I+D. Fuimos, por tanto, una de las primeras comunidades autónomas en organizar y racionalizar los esfuerzos en ciencia y tecnología mediante planes estructurados de investigación. Hace 15 años, en 1987, cuando la Junta de Andalucía puso en marcha el *Primer Plan Andaluz de Investigación*, se contaba con un sistema de investigación carente de vertebración, coherencia temática y homogeneidad, una infraestructura de investigación muy limitada, un sistema sin tradición en relaciones con nuestro sistema productivo, alrededor de 800 grupos de investigación (1988) y una baja producción científica, el 9% de la producción científica nacional en 1987.

La continuidad de la política de I+D, desarrollada desde la década de los años 90 hasta el actual *III Plan Andaluz de Investigación 2000 2003*, ha permitido un aumento significativo en los recursos económicos destinados a I+D, que han pasado de 379 millones de euros en 1996 a 538 millones de euros en el 2001,

lo que significa el 0,61% del PIB (Cuadro 3). Este porcentaje sitúa a Andalucía por encima de Baleares (0,25%), Castilla-La Mancha (0,32%), La Rioja (0,49%), Canarias (0,53%), Cantabria (0,55%) y Extremadura (0,59%); pero a gran distancia de la media nacional (0,96%) y, sobre todo, de Madrid (1,75%), País Vasco (1,38%) y Cataluña (1,10%). Los 538 millones de euros gastados en I+D en Andalucía en el año 2001, significa el 8,6% del total gastado en España (6.227 millones), lo que nos sitúa por Comunidades Autónomas, en el cuarto lugar tras Madrid (31,7%), Cataluña (21,4%) y País Vasco (9,0%).

	Gastos I+D/PIB 1995 (%)	Gastos I+D/PIB 1996 (%)	Gastos I+D/PIB 1997 (%)	Gastos I+D/PIB 1998 (%)	Gastos I+D/PIB 1999 (%)	Gastos I+D/PIB 2000 (%)	Gastos I+D/PIB 2001 (%)
Andalucía	0,59	0,61	0,60	0,66	0,62	0,66	0,61
Asturias	0,55	0,57	0,53	0,56	0,58	0,83	0,67
Canarias	0,43	0,49	0,43	0,51	0,46	0,49	0,53
Cantabria*	0,55	0,53	0,58	0,84	0,59	0,46	0,55
Castilla León	0,50	0,51	0,52	0,52	0,62	0,64	0,80
Castilla la Mancha	0,43	0,41	0,52	0,48	0,33	0,56	0,32
C. Valenciana	0,50	0,56	0,56	0,62	0,61	0,73	0,70
Extremadura	0,28	0,35	0,39	0,43	0,39	0,54	0,59
Galicia	0,48	0,48	0,52	0,53	0,54	0,64	0,70
Murcia	0,51	0,50	0,52	0,56	0,64	0,73	0,65
Reg. Objetivo 1	0,51	0,53	0,54	0,58	0,57	0,66	0,64
Aragón	0,61	0,57	0,53	0,71	0,76	0,70	0,69
Baleares	0,17	0,20	0,22	0,28	0,25	0,24	0,25
Cataluña	0,90	0,92	0,94	1,09	1,07	1,11	1,10
Madrid	1,64	1,65	1,56	1,61	1,63	1,67	1,75
Navarra	0,74	0,76	0,73	0,84	0,95	0,90	1,03
País Vasco	1,16	1,22	1,15	1,24	1,15	1,18	1,38
La Rioja	0,35	0,38	0,38	0,50	0,48	0,61	0,49
Resto regiones	1,12	1,13	1,10	1,21	1,20	1,21	1,27
Total	0,81	0,83	0,82	0,90	0,89	0,94	0,96

CUADRO 3.

Gastos de I+D respecto al PIB por Comunidades Autónomas, entre 1995 y 2001.

Fuente:

Informe Cotec 2003, sobre estadísticas del INE (2003).

* En el período de programación 2000-2006, Cantabria ha dejado de ser Objetivo 1, entrando en una etapa de transición. Por ello no se incluye como región Objetivo 1 a partir de 2000.

¹ El dato del PIB para el período 1998-1999 es una estimación provisional, el correspondiente a 2000 es una estimación avance y el de 2001 es una primera estimación.





Sin embargo un análisis más cuidadoso, que incluya por un lado, el gasto ejecutado por el sector público, tanto la administración como las universidades, y por otro lado, las empresas y las instituciones privadas sin fines lucrativos (ISPFL), nos muestra (Cuadro 4) cómo el esfuerzo público andaluz en I+D se sitúa en el 72,1% del total, mientras que el privado es del 27,9. Esto significa que porcentualmente Andalucía sitúa su gasto público en I+D por encima del de España (46,8%) y sólo menor que el de Extremadura, Baleares y Canarias. Por el contrario, el sector privado en Andalucía gastó en I+D, sólo 150,2 millones de euros, el 27,9% del total regional, muy por debajo del porcentaje de España (53,2%) y sólo por delante de Baleares y Extremadura, lo que es muestra de la debilidad del sector empresarial andaluz y de su escasa apuesta por la innovación.

CUADRO 4.
Gasto ejecutado en I+D
por Comunidades Autónomas
y entes ejecutores,
2001. Distribución porcentual
del gasto según los
organismos ejecutores.
Fuente: Informe Cotec
2003, sobre estadísticas
del INE (2003).

Comunidades Autónomas	Entes ejecutores							
	Gastos totales		Administración Pública		Universidades		Empresas + IPSFL	
	Meuros	%	Meuros	%	Meuros	%	Meuros	%
Andalucía	538,3	100,0	119,1	22,1	269,0	50,0	150,2	27,9
Asturias	99,0	100,0	16,7	16,9	40,7	41,1	41,6	42,0
Canarias	136,7	100,0	31,0	22,7	74,2	54,3	31,5	23,0
Castilla León	295,9	100,0	20,2	6,8	116,8	39,5	158,9	53,7
Castilla la Mancha	72,2	100,0	10,9	15,1	34,2	47,3	27,2	37,6
C. Valenciana	446,6	100,0	47,0	10,5	273,4	61,2	126,1	28,2
Extremadura	66,3	100,0	13,7	20,7	46,1	69,6	6,5	9,7
Galicia	240,3	100,0	37,1	15,4	136,0	56,6	67,2	28,0
Murcia	101,0	100,0	15,2	15,0	38,3	37,9	47,6	47,1
Reg. Objetivo 1	1.996,3	100,0	310,9	15,6	1.028,7	51,5	656,7	32,9
Aragón	139,6	100,0	24,4	17,5	37,5	26,9	77,7	55,7
Baleares	38,4	100,0	7,8	20,2	26,5	68,9	4,2	10,9
Cantabria*	46,3	100,0	10,1	21,9	16,4	35,4	19,8	42,7
Cataluña	1.333,9	100,0	103,6	7,8	331,2	24,8	899,1	67,4
Madrid	1.974,2	100,0	510,6	25,9	343,8	17,4	1.119,8	56,7
Navarra	114,1	100,0	1,0	0,8	33,1	29,0	80,0	70,2
País Vasco	561,1	100,0	18,8	3,4	100,6	17,9	441,7	78,7
La Rioja	23,3	100,0	1,8	7,7	7,6	32,8	13,8	59,5
Resto regiones	4.230,8	100,0	678,1	16,0	896,7	21,2	2.656,1	62,8
Total	6.227,2	100,0	989,0	15,9	1.925,4	30,9	3.312,8	53,2

Si el análisis lo realizamos viendo el porcentaje sobre el PIB regional que representa el gasto total en I+D, Andalucía se coloca en el puesto once por Comunidades Autónomas, tras, por este orden, Madrid, País Vasco, Cataluña, Navarra, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Galicia, Aragón, Asturias y Murcia. Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, si analizamos el gasto sobre el PIB del sector público, el porcentaje de Andalucía (0,44%), es similar al de España (0,45%) y sólo por detrás del de Madrid, Extremadura, Galicia y Comunidad Valenciana.

Son precisamente las universidades andaluzas, las que llevan a cabo el mayor desarrollo en I+D, aproximadamente el 50% del total (0,31% del PIB regional), con inversiones crecientes que, en el año 2001, alcanzaron los 269 millones de euros, y cuyos resultados son evaluables, entre otras maneras, en las publicaciones científicas. Andalucía en revistas internacionales publicó 8.589 documentos, entre 1999 y 2001, según datos de CINDOC (2003), siendo la tercera Comunidad por número de documentos, tras Madrid y Cataluña, representando el 14% del total de la producción científica nacional. En revistas nacionales, los científicos andaluces, según ICYT (1998-2000), publicaron 2.094 documentos, el 12,1% del total nacional, asimismo tras Madrid y Cataluña. Sin embargo, en la normalización en función de la población, número de documentos por 10.000 habitantes, nos situamos en el puesto 10 en revistas internacionales y en el 12 en nacionales.

En cuanto al personal empleado en I+D, Andalucía tenía en el 2001, el 11,8% del total nacional, tras Madrid (26,5%) y Cataluña. En el número de investigadores empleados en I+D, Andalucía tenía el 13,5% del total nacional, asimismo tras Madrid (24,7%) y Cataluña (18,3%), representando los investigadores andaluces el 73,2% del total del personal en I+D de la región, lo que indica el enorme peso de las universidades en la actividad de I+D. Nuestra estructura científica integra en torno a 16.600 titulados superiores y a más de 9.200 investigadores, contando con unos 1.800 grupos de investigación, más del doble que hace 15 años. Sin embargo, al analizar el gasto medio en I+D por investigador, con datos del INE de 2001, nos encontramos que Andalucía gasta 49.771 euros, frente a una media de España de 77.761 euros, situándonos en los últimos puestos, sólo por delante de Asturias y Canarias.

Es de destacar, por otro lado, que la gran diferencia de Andalucía con la media española, se produce precisamente en el escaso peso de la investigación desarrollada por las empresas privadas. Nuestro tejido empresarial está fundamentalmente compuesto por pymes y microempresas (más del 80% de las empresas andaluzas tienen menos de 6 trabajadores), lo que hace que se enfrenten a mayores dificultades para realizar inversiones tecnológicas. Además hay una fuerte concentración en el sector servicios, tradicionalmente no intensivo en I+D. Hoy las empresas andaluzas dan mayor importancia a la Investigación y el Desarrollo Tecnológico; pero el gasto empresarial en I+D está aún lejos de los parámetros de otras comunidades autónomas y, sobre todo, de la Unión Europea, ya que presenta una evolución cambiante y con marcadas variaciones según el ciclo económico. El gasto de las empresas andaluzas en I+D en el año 2001 fue del 0,17% del PIB (Cuadro 5), frente a una media nacional del 0,50%; y una media de la UE del 1,20%. Este porcentaje es sólo superior al de Baleares, Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha.

AÑO	EMPRESAS % PIB		ADMÓN. PÚBLICA		UNIVERSIDADES		TOTAL PÚBLICO	
	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía	España	Andalucía
1997	0,41	0,14	0,14	0,11	0,27	0,35	0,41	0,46
1998	0,47	0,21	0,15	0,12	0,27	0,32	0,42	0,44
1999	0,46	0,18	0,15	0,12	0,27	0,32	0,42	0,44
2000	0,51	0,22	0,15	0,13	0,28	0,32	0,43	0,45
2001	0,50	0,17	0,15	0,13	0,30	0,31	0,45	0,44

CUADRO 5.

Porcentaje de gasto en I+D sobre el PIB, por sectores, en España y Andalucía, entre 1997 y 2001. Fuente: INE.





El III Plan Andaluz de Investigación (2000-2003), coordinado con el V Programa Marco y el IV Plan Nacional, ha permitido el desarrollo de amplios programas horizontales, de formación de personal investigador, apoyo genérico a los grupos de investigación y mejora de la infraestructura y equipamiento. Asimismo ha impulsado programas sectoriales, realizados o financiados por las distintas Consejerías u organismos públicos, de manera que se ha seguido realizando programas de investigación industrial, de ordenación de territorio y urbanismo, agraria y desarrollo pesquero, de salud, de innovación educativa, de bienes culturales y medio ambiente, coordinados por una comisión interdepartamental. Sin embargo la posible novedad del Plan radicaba en que por primera vez se señalaban programas generales, prioridades esenciales, que debían contar con un apoyo preferencial en cuanto a la financiación y apoyo general. Estos programas generales fueron: *Andalucía: una sociedad de la información equitativa, El uso responsable de la biotecnología y Un desarrollo industrial sostenible*. Ya en la redacción de este III PAI se marcaba que «*dada la revolución tecnológica actual, que afecta a todos los ámbitos de la actividad humana, se hace necesaria la generalización de actuaciones que garanticen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación, en igualdad de condiciones, de la sociedad, las empresas y los trabajadores*».

Los datos de grupos de investigación y grupos de excelencia (Cuadro 6) nos muestran cómo el porcentaje de grupos de excelencia es mayor que la media (18,57) en las ponencias o sectores de Ciencias y Tecnologías de la Salud (21,40), Tecnologías de la Información (21,13), Recursos Naturales y Medioambiente (20,83) y Tecnologías de la Producción (20,22), lo que parece indicar un cierto ajuste con respecto a los objetivos del PAI. El futuro deberá pasar por una delimitación más estricta de las líneas o áreas preferentes, por un impulso especialmente significativo de los grupos de excelencia en estas áreas, persiguiendo una mayor colaboración entre los de distintas universidades o centros de investigación ubicados en Andalucía, y además contando con unos fondos adicionales, especialmente comprometidos con estos objetivos.

CUADRO 6.

Número total de grupos de investigación y de excelencia por sectores. Andalucía 2002.

Fuente: Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía.

PONENCIAS	Nº GRUPOS	GRUPOS EXCELENCIA	PORCENTAJE
Agroalimentación	112	16	14,29%
Ciencias y Tecnologías Salud	257	55	21,40%
Ciencias de la Vida	151	25	16,56%
Física, Química y Matemáticas	209	38	18,18%
Humanidades	546	105	19,23%
Recursos Naturales y Medioambiente	168	35	20,83%
Ciencias Sociales y Jurídicas	233	34	14,59%
Tecnologías de la Producción	89	18	20,22%
Tecnologías de la Información (TIC)	71	15	21,13%
TOTALES	1836	341	18,57%

El futuro tiene que pasar necesariamente también por señalar y financiar adecuadamente, líneas y grupos de investigación de excelencia, que además de publicar mucho y bien, según los cánones académicos al uso, estén además conectados con el tejido productivo actual o el que se quiera construir en el futuro, por tanto que trabajen para conseguir un mejor desarrollo económico de Andalucía. El modelo por tanto tendrá que seguir desarrollando la red general, básica y aplicada, científica y tecnológica, y a la vez discernir nichos o ámbitos, en los que por la capacidad de nuestros investigadores o por la trascendencia para nuestras empresas, hay que realizar un avance especial, apoyando a los investigadores o grupos de estas líneas de trabajo, o buscando investigadores, donde los haya, para conseguir formar grupos y líneas de futuro en el ámbito señalado. Los sectores prioritarios no sólo deben ser los que conforman nuestras fortalezas tradicionales (turismo, vino, aceite, agricultura ecológica, etcétera), sino también en sectores estratégicos que generan un alto valor añadido (informática, telecomunicaciones, microelectrónica, biotecnología, etcétera). Esta investigación de calidad debe ser evaluada sistemáticamente, permitiéndoles un desarrollo

sin cortapisas, siempre que cumplan los objetivos propuestos, y la investigación realizada sea altamente competitiva según las prácticas internacionalmente aceptadas. Por el efecto multiplicador que posee, es necesario el desarrollo de TIC, concretando con el sector empresarial los ámbitos de trabajo en el desarrollo industrial y en el de los contenidos.

Aparte de la valoración cuantitativa de la investigación andaluza hay que resaltar especialmente la aparente escasa repercusión que tiene esta investigación, hasta ahora, sobre los procesos de innovación y sobre la economía en general. En Andalucía, al igual que ocurre en el contexto europeo, como ha señalado la Comisión Europea en su informe *Hacia un espacio europeo de Investigación*, se producen más conocimientos científicos que los que las empresas utilizan, provocando un colapso del sistema Ciencia-Tecnología-Empresa, muy característico. Es compartido de manera generalizada, que la investigación básica en ciencia e ingeniería significa una contribución efectiva en el crecimiento de la economía y que, además, la industria depende de los fundamentos intelectuales que provee la investigación básica en el sector público para introducir productos y servicios innovadores. Así precisamente lo ha reconocido el Comité para Políticas de Investigación de la Comisión para el Desarrollo Económico de EEUU. Incluso el Premio Nobel Robert Solow del MIT ha llegado a afirmar que sólo el 20% del crecimiento de la renta per cápita de Estados Unidos es debido a inversión de capital, mientras que el 80% de crecimiento se debe al progreso tecnológico. El problema reside, en el caso de España o de Andalucía, en la masa crítica de investigadores y de empresas que demandan conocimientos para hacer innovación e incorporarlos a su proceso productivo. El problema por tanto no es sólo invertir en una buena investigación, sino también que el mundo de la investigación comprenda y conozca el mundo empresarial, sus ritmos y sus necesidades. Al mismo tiempo el empresariado tiene que ser capaz de romper la inercia y el conservadurismo ante la innovación y acercarse al ámbito científico y tecnológico, con una disposición abierta y de colaboración mutua.

A pesar de todo, los esfuerzos de la iniciativa pública y privada, han permitido que Andalucía cuente hoy en día con más empresas modernas, avanzadas y competitivas, implicadas cada vez más con procesos de innovación y calidad, el desarrollo sostenible y la apertura hacia mercados exteriores. Hoy Andalucía cuenta con una extendida cultura de calidad empresarial, con en torno a 1000 empresas verificadas por AENOR, con certificaciones de calidad (ISO 9000), sólo superada por Madrid, Cataluña y País Vasco. Asimismo hay una importante presencia de sectores industriales de alto valor añadido y base tecnológica; así, la industria aeronáutica y espacial andaluza representa el 30% del valor añadido bruto de este sector en el ámbito nacional, emplea al 17% del total ocupados en España por el sector y nuestra industria química supone el 8,8% del valor añadido y ocupados, por este sector, en el ámbito nacional.

3.1.3. Reforzar la innovación

En el mundo en el que vivimos la generación de riqueza se produce, principalmente, a través de la actividad empresarial. Cuando el conocimiento se aplica a la empresa el resultado es la innovación. La innovación es el proceso mediante el cual la empresa es capaz de generar nuevos productos y servicios que le hacen más competitiva en los mercados y por lo tanto progresar y crear riqueza. La Sociedad de la Información y del Conocimiento permite, que las empresas tradicionales puedan modernizarse usando las nuevas tecnologías y puedan competir en los mercados globales, que se creen nuevas empresas basadas en intangibles y que éstas crezcan rápidamente y que se pueda incorporar el conocimiento residente en las universidades al mundo empresarial.

Un sistema de innovación está constituido, además de por las empresas innovadoras, por un conjunto de agentes que interactúan con ellas para hacerlas más innovadoras. Estos agentes son: las Administraciones públicas, el sistema de I+D, las infraestructuras de soporte a la innovación y el entorno. En esencia, el nuevo sistema de innovación andaluz debe de funcionar como un círculo virtuoso que favorezca el desarrollo de las empresas innovadoras. Se trata de que el dinero (público y privado) invertido en investigación genere





tecnología que pueda ser utilizada por nuestras empresas innovadoras y que éstas además de la tecnología, encuentren mercados donde vender sus productos y servicios y mercados de capitales que las hagan crecer y este crecimiento permita invertir más en investigación y así sucesivamente.

El Consejo Europeo de marzo de 2000, celebrado en Lisboa, subrayó la trascendencia de programas que dieran lugar a un fuerte desarrollo de infraestructuras de conocimiento, de innovación, de cambios económicos y modernización del sistema educativo. Especialmente se marcaron una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros, con el fin de acelerar la creación de un entorno empresarial propicio a la innovación. El objetivo de la llamada tercera generación (*Innovation Tomorrow*) en estas políticas, es integrar la innovación en todas las acciones relevantes, considerándola una política horizontal, lo que obliga a un decidido cambio institucional, para integrar la innovación en la empresa, la tributación, la competencia, la política regional, educación, I+D, derechos de propiedad intelectual e industrial, empleo, comercio y medio ambiente. Es evidente que cada región o país, tiene que encontrar su propio modelo, pero resulta indispensable que los responsables políticos y los restantes protagonistas, conozcan los modelos que han dado resultado (Finlandia, Irlanda) y sepan trabajar en red, analizando en cada caso qué elemento puede ser más beneficioso para provocar el resultado apetecido. En el Reino Unido el detonante fue las ventajas fiscales, en Finlandia la colaboración de la Universidad de Oulu y Nokia, en Cataluña es la fuerte cultura y espíritu emprendedor, etcétera.

Analizando los indicadores de innovación elaborados por la Dirección de Innovación de la Comisión Europea, España aparece en una posición secundaria, con cifras por debajo de la Unión en gasto en innovación, en gasto en I+D, tanto público como especialmente privado, en patentes, en capital riesgo, en gasto y empleados en TIC, etcétera. El Informe Cotec 2003, presentaba los resultados del índice sintético de opinión sobre tendencias de evolución del sistema español de innovación, en el que cuando el índice tiene un valor superior a 1, es cuando las tendencias evolucionan positivamente para la solución de los Problemas del Sistema Nacional de Innovación. El resultado del 2002, ha sido por segundo año consecutivo inferior a uno, con un valor de 0,898, muy por debajo del índice del mejor año que fue 1999 con 1,127. Por tanto el mismo panel de expertos, con el mismo cuestionario, señala una tendencia negativa, dato compartido, por el nuevo índice sintético que Cotec ha puesto en marcha en el 2002. El panorama obliga a un esfuerzo especialmente relevante, de coordinación de estrategias y de esfuerzo económico en torno a la investigación, que debería hacerse de una manera prioritaria y mediante un gran acuerdo con las comunidades autónomas y con el empresariado.

En una reciente *Evaluación del sistema andaluz de innovación*, realizada por la Escuela de Negocios EOI (junio 2003) se presentan unos indicadores de problemas y de tendencias del sistema de innovación, sobre la base de una consulta realizada a un panel de expertos. El resultado muestra cómo los ocho problemas más importantes, sobre una relación de 27, son por este orden: la escasa cultura de la cooperación en las empresas andaluzas entre sí y entre éstas y los centros de investigación; las universidades y los organismos públicos de investigación en Andalucía no conocen las necesidades tecnológicas de las empresas; atomización, aislamiento, falta de cooperación y reducido tamaño empresarial para movilizar recursos para la innovación; las pymes no conocen la oferta de servicios y productos de los centros tecnológicos andaluces; falta de financiación a la innovación por parte del mercado financiero andaluz; la generación de tecnología del sistema público no es conocida por las empresas andaluzas; la transferencia de tecnología de los organismos públicos de investigación a las empresas andaluzas se ve perjudicada por la falta de coordinación; la estructura sectorial andaluza, muy relevante en el sector servicios, tiene una baja base científica. En cuanto a la evolución de las tendencias en el sistema andaluz de innovación, la opinión de los expertos consultados por la EOI, muestra una mejora más significativa en el 2002 con respecto al 2001, en las siguientes: la importancia y prioridad concedida a las políticas de fomento de la innovación, dentro de las políticas desarrolladas por la Junta de Andalucía; se ha fomentado más la cultura andaluza de la calidad y del diseño; la agrupación, redes empresariales sectoriales y multisectoriales para fomentar y desarrollar la innovación en

Andalucía; interés por la innovación en las inversiones del sector público en Andalucía; mejora de las estructuras de interfaz para la transferencia de innovación y de tecnología. La media general de las tendencias muestra según los expertos un mejora en relación con los años anteriores. El índice sintético EOI de opinión sobre tendencias de evolución del sistema de innovación andaluz es para el 2002, de 1,101, superior al del año anterior (1,066) y por tanto marca una tendencia positiva.

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea y fijándonos los objetivos de superar las dificultades que aparecen reflejadas en los indicadores de innovación, debemos hacer un importante esfuerzo para aumentar nuestro potencial investigador, especialmente el de excelencia. Al mismo tiempo, tenemos que impulsar un mayor desarrollo de la inversión privada en I+D, dedicar cada vez más fondos a financiar grupos de investigación que trabajen en colaboración con las empresas y con objetivos de generar innovación en nuestro sistema productivo. Un mayor esfuerzo también en el desarrollo de la capacidad tecnológica que generará, además, mayor crecimiento en nuestras empresas innovadoras ya que podrán invertir más recursos en I+D, tanto en la propia empresa como en los grupos públicos de investigación. En la Declaración de Barcelona de 2002, la Unión Europea acordó que el gasto en I+D de los Estados Miembros en el año 2010 sería de un 3% del PIB, del que sólo un tercio debía ser público; es decir, un 1%. En la actualidad en Andalucía se invierte el 0,61% del PIB, y sólo el 0,17% es de naturaleza privada. Por lo tanto el objetivo sería multiplicar por cinco el gasto de I+D con respecto al PIB andaluz y que el mayor peso de este incremento lo realizara el sector privado, que tendría que multiplicar por doce su participación: del 0,17% al 2% del PIB. La participación pública pasaría del 0,44 al 1% del PIB. Este objetivo, de acuerdo con el mandato de la Unión Europea, sería el ideal, pero no debemos perder la visión de la realidad; sí debemos reconocer que, tanto para España como para Andalucía, son porcentajes prácticamente imposibles de conseguir en los plazos marcados, y que una previsión de llegar al 2% del PIB se ajustaría mejor a nuestro horizonte de desarrollo económico hasta el 2010.

El reto del sistema de innovación andaluz es cómo conseguir multiplicar la inversión privada en I+D. Evidentemente con la estructura empresarial que tiene Andalucía y el escaso desarrollo del espíritu emprendedor, resulta indispensable que el sector público continúe siendo la locomotora del I+D y de la innovación; pero ahora con un acentuado sesgo que lleve hacia la iniciativa privada y las empresas la cadena de valor y de competitividad que genera el conocimiento y la innovación, para impulsar y consolidar un modelo más dinámico que, a medio plazo, genere una capacidad de crecimiento autónomo en las empresas que ahora no se produce o, al menos, se realiza con escasa incidencia real y con fuertes oscilaciones, según el proceso económico. Para conseguir estos objetivos es necesario realizar importantes cambios en el sistema de innovación andaluz que tiene que pasar de ser un sistema con evidentes dificultades para desarrollar un trabajo en común entre sus diferentes agentes (empresas innovadoras, Administraciones públicas, infraestructuras de soporte y entorno) a un sistema fuertemente coordinado, capaz de trabajar por objetivos evaluables y de reorientar sus horizontes hacia el desarrollo de empresas innovadoras, es decir, las que invierten en I+D. La inversión pública actual habría que reinvertirla en los grupos de I+D que ofrecieran una investigación de mayor calidad y además en aquellos que trabajen con y para los sectores productivos. Sería necesario la constitución de un fondo que pudiera ser gestionado de una manera flexible y eficiente para financiar proyectos de I+D dirigidos al mercado tanto en el sector público como en el privado y que financiaría los siguientes tipos de proyectos:

- > Proyectos de Investigación Básica, en los grupos de I+D públicos dirigidos a sectores donde tengamos posibilidad de desarrollo empresarial, y de grandes empresas innovadoras andaluzas.
- > Proyectos de Desarrollo Tecnológico de los grupos de I+D públicos en cooperación con empresas innovadoras andaluzas.
- > Proyectos de Desarrollo Tecnológico de Centros de Innovación y Tecnología.
- > Proyectos de Desarrollo Tecnológico de empresas innovadoras.





Para que las actuaciones públicas en formación, educación e investigación maduren en el seno de la sociedad es necesario contar con un entorno favorable a la innovación e incorporar factores que contribuyan a la generalización de una cultura de la innovación en el tejido productivo. Se ha apostado por la puesta en marcha de infraestructuras destinadas a nuestro tejido empresarial, con el objetivo de mejorar la base tecnológica de nuestras empresas y promover una cultura de innovación empresarial, principalmente entre las PYMES, base de nuestro tejido productivo. Se ha apostado decisivamente en los últimos 10 años por la incorporación de infraestructuras favorecedoras de los procesos de innovación tecnológica, como son los parques, centros tecnológicos y de innovación empresarial, inexistentes hasta hace muy poco en nuestra comunidad autónoma.

La creación del Parque Tecnológico de Andalucía (PTA) en Málaga, uno de los primeros y de mayor extensión de los parques tecnológicos españoles, se constituía hace diez años. El ejercicio del año 2002 se ha cerrado con 245 empresas que emplean a 4.000 trabajadores altamente cualificados (el 50% de sus trabajadores son titulados universitarios). Casi la cuarta parte de la I+D privada andaluza se realiza desde el PTA; las empresas de la tecnópolis destinan a I+D unos 36 MIE, sobre un gasto privado en I+D en Andalucía de 177 MIE; y casi el 18% de los trabajadores del PTA se ocupan en actividades relacionadas con la I+D.

También la trayectoria de Cartuja'93, proyecto nacido como reutilización de parte del recinto de la Expo'92 en un momento de crisis internacional, se ha consolidado. En el recinto se ubican en la actualidad 200 empresas e instituciones; el 94% de suelo edificable se encuentra hoy en día en uso o comprometido y en su recinto trabajan más de 7.500 personas; acoge importantes centros públicos de investigación, como el Centro Nacional de Aceleradores o el Instituto de Prospectiva Tecnológica de la Unión Europea y también ha sabido atraer a empresas de alta tecnología.

Según datos de la Asociación Española de Parques Tecnológicos, cerca del 40% del total de empleos y empresas ubicadas en los parques tecnológicos operativos en España se ubican en los parques andaluces; su consolidación permite ahora trabajar en la extensión de este modelo al entorno productivo de todo el territorio andaluz, mediante el Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico (PLADIT). En estos momentos se han puesto en marcha otras iniciativas de carácter estratégico para el desarrollo de Andalucía, destacando especialmente el Parque tecnológico de Ciencias de la Salud de Granada, que se está desarrollando desde 1997 y pretende constituirse como el tercer gran parque tecnológico de Andalucía, junto con el PTA de Málaga y el de Cartuja 93 de Sevilla. Simultáneamente se están poniendo en marcha otros parques o tecnópolis en Andalucía: el Parque Científico-Tecnológico Rabanales 21 en Córdoba; el Parque Metropolitano, Científico y Tecnológico del Aceite y del Olivar (Geolit) de Jaén; el Agroparque del Mediterráneo (Parquemed) de Cártama (Málaga); el Parque Tecnológico y Aeronáutico de Andalucía en La Rinconada (Sevilla); el Centro Tecnológico Andaluz de la Piedra en Macael (Almería).

Junto a los parques tecnológicos andaluces, la infraestructura de soporte a la innovación y tecnología de Andalucía creada con el apoyo del Gobierno andaluz se integra por otros agentes, como las incubadoras de empresas participadas por el Instituto de Fomento de Andalucía (el Bic Euronova, en Málaga; el Eurocei, en Sevilla; el Ceei, en Cádiz y en Granada). Por su lado, el Centro Enlace del Sur de Europa (CESEAND), creado en 1995, tiene como objetivo la transferencia de tecnología y resultados de la investigación, entre los centros tecnológicos en diversos campos y las PYME andaluzas, siendo impulsado por iniciativas públicas y privadas.

Sin embargo, comparando con las estructuras españolas, se echa en falta en Andalucía, un organismo de las características del CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial). Este centro es un organismo público que está orientado al desarrollo de la innovación, cuya principal forma de actuación consiste en apoyo financiero a proyectos de I+D mediante créditos blandos y/o ayudas reembolsables. En Andalucía, aparte el apoyo financiero que el IFA aporta a los proyectos de innovación, no existe ningún organismo independiente que como tal realice tareas parecidas. Sí existen programas desarrollados por instituciones que, trabajando en red, tienen acceso a las bases tecnológicas y acercan a las empresas a la correspon-

diente información. Además desde el IFA, generalmente, se apoyan los mismos proyectos que el CDTI, complementando la financiación prestada. Sería conveniente poder contar con una entidad que sirva de apoyo a la innovación tecnológica, que debería estar regida por los siguientes principios:

- > Determinación colegiada de los objetivos y prioridades generales de la entidad, efectuada por los centros directivos implicados en la actividad innovadora, que podrían constituir el órgano de control.
- > Autonomía y responsabilidad plenas en la toma de decisiones.
- > Dotación de personal técnico cualificado que dé cobertura a sus actuaciones y permita aportar a las empresas el conocimiento tecnológico y su aplicación.
- > Dotación económica suficiente de acuerdo con objetivos, contando con fondos comunitarios disponibles para el apoyo de proyectos con estas metas.

La creación de empresas innovadoras y de base tecnológica es otro de los retos del nuevo sistema de innovación andaluz. Estas empresas surgen fundamentalmente del ámbito universitario, del entorno empresarial existente y de la atracción de proyectos tecnológicos desde fuera de la comunidad andaluza. En la actualidad existen muchas barreras para la creación de este tipo de empresas. La Junta de Andalucía, junto con las universidades andaluzas, debería estudiar y eliminar la barreras que impiden la creación de empresas de base tecnológica dentro del ámbito universitario. La universidad debe estudiar el marco que permita que el profesor/investigador interesado, pueda crearlas, valorando estas actividades (las de ser empresario de base tecnológica) dentro de su currículo universitario e incluso la posibilidad de dejar temporalmente la universidad para impulsarlas y poder retornar a su puesto en la universidad tres, cuatro o cinco años después.

Por otro lado, la creación de entornos innovadores en Andalucía es fundamental para favorecer la aparición de este tipo de empresas. La experiencia del Parque Tecnológico de Andalucía (PTA) es un buen ejemplo que se puede reproducir en toda Andalucía. La creación de nuevos parques científicos y tecnológicos ligados a las universidades andaluzas constituyen excelentes herramientas para favorecer el desarrollo de empresas innovadoras y de base tecnológica, excelentes espacios para la atracción de empresas procedentes de fuera de Andalucía y también para poder realizar procesos de difusión tecnológica que animen a las empresas de sectores tradicionales ubicadas en el entorno próximo de estos parques a modernizarse. El Centro Andaluz de Emprendedores (CADE), los Centros de Innovación y Tecnología, las Incubadoras de Empresas o incluso pequeñas unidades de creación de empresas, de difusión de tecnología a su entorno próximo, conectadas en red al sistema de innovación (tecnoceldas) en los pueblos o comarcas de Andalucía pueden ser también excelentes herramientas que faciliten la creación y desarrollo de empresas innovadoras.

El Plan Andaluz de Desarrollo e Innovación Tecnológica (PLADIT), desarrollado en esta legislatura por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, representa una buena referencia sobre cómo desarrollar el modelo antes comentado. El gran reto, una vez construidas las infraestructuras y creados los equipos de gestión, es que funcionen en red; es decir coordinados y con los mismos objetivos. Pero quizá la mayor barrera que existe para desarrollar estas empresas de base tecnológica está muy ligada a la financiación de las mismas. La necesidad de crear fondos públicos o semipúblicos de capital semilla, presemilla y arranque es un elemento fundamental en todo este escenario.

Estos fondos tienen dos objetivos muy diferenciados: de una parte, que las empresas innovadoras y de base tecnológica se puedan desarrollar y crecer; de otra, animar a fondos privados de capital riesgo para que inviertan en estas empresas en sus fases de crecimiento. De esta forma el dinero público que se invierte en el sistema de innovación se multiplica con la aportación del dinero privado y todos trabajan en una misma dirección. La financiación necesaria para la creación de estos fondos de capital semilla, presemilla y arranque debe ser inicialmente responsabilidad de la Junta de Andalucía, en colaboración con las Cajas de Ahorro andaluzas y el sector financiero en general.





Por otro lado, el acceso a los mercados de tecnología es una de las mayores trabas que tienen las empresas de base tecnológica para crecer, por lo que sería necesario potenciar, desde las administraciones públicas, la creación de al menos una lonja andaluza de tecnología, que trabajara en red y que facilitara el acceso a todas las empresas y especialmente a las pequeñas y medianas. Asimismo, no debemos olvidar que la Junta de Andalucía y las restantes administraciones, con sus compras de tecnología pueden facilitar el crecimiento y desarrollo de muchas empresas andaluzas de base tecnológica.

La modernización tecnológica de la Junta de Andalucía y la implantación en toda Andalucía de las infraestructuras y equipamiento en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS) son excelentes ejemplos de nuevos mercados que pueden favorecer el desarrollo de nuestras empresas innovadoras. Aunque un sistema de innovación está muy ligado a la capacidad de desarrollo de empresas innovadoras y de base tecnológica, sin embargo el papel de las Administraciones públicas es fundamental. En el caso andaluz es necesario que la Junta de Andalucía sea capaz de responder con agilidad, eficacia, prontitud e incluso riesgo a las demandas del sistema de innovación, si esto no ocurre el sistema se ralentiza y pierde parte de sus posibilidades.

En la Sociedad de la Información y del Conocimiento, una de las claves del sistema de innovación, es el talento. Desarrollar el talento en las personas, retener al talento y atraer el talento son las tres claves fundamentales para que el sistema de innovación produzca excelentes resultados. El desarrollo del talento está muy ligado a nuestro sistema educativo. La calidad de la educación en todos los niveles, tanto la enseñanza reglada como la no reglada, es básica para conseguir este objetivo. La retención del talento está íntimamente ligada al desarrollo de nuestro sistema de innovación. A mayor cantidad de empresas innovadoras y de base tecnológica mayor cantidad de puestos de trabajo ligados al talento. El recorrido y las responsabilidades de cada uno de los actores se podrían resumir en los siguientes esquemas de actuación.

Las Administraciones públicas deben de facilitar las infraestructuras de telecomunicaciones e internet que no hagan los operadores de telecomunicaciones, facilitando la mejor educación a sus ciudadanos para esta nueva sociedad, y asimismo deben financiar los sistemas públicos y ayudar a los privados de I+D. Pero tienen que incidir en la utilidad de los recursos públicos invertidos y relacionarlos con el mundo económico, animando la creación de infraestructuras de soporte a la innovación que faciliten la creación de nuevas empresas y el desarrollo de las existentes. Igualmente deben facilitar con las compras en tecnología el desarrollo de PYMES tecnológicas y deben facilitar mecanismos de financiación a las empresas innovadoras y facilitar con ello la financiación privada.

En cuanto al sistema público de I+D el esfuerzo ha sido grande, pero insuficiente. Aunque son grupos de pequeña dimensión y no están orientados preferentemente al desarrollo económico, sin embargo son una buena base para desarrollar un nuevo sistema de innovación. La nueva política debe ser seleccionar aquellas tecnologías en las que Andalucía pueda desarrollarse y hacer participar de ellas a algunos grupos de I+D de las universidades, de las empresas tecnológicas; así como crear un nuevo fondo financiero, que no interfiera con el Plan Andaluz de Investigación, para potenciar estas nuevas actividades y así hacer crecer y atraer empresas que desarrollen esas tecnologías.

En cuanto a las infraestructuras de apoyo a la innovación, el éxito en el desarrollo de los parques tecnológicos andaluces hace que se puedan desarrollar modelos similares a lo largo de las ciudades de Andalucía y además pequeñas infraestructuras de apoyo a la innovación (tecnoceldas) en casi todos los pueblos de Andalucía. Estas infraestructuras son los animadores de la Sociedad del Conocimiento y permiten el apoyo a las empresas tradicionales en su incorporación al mundo tecnológico y, sobre todo, en la creación de nuevas empresas innovadoras. Todos ellos han de estar conectados y trabajando en red. La red del conocimiento ha de estar vertebrada en estas infraestructuras. Otras infraestructuras que están también liga-

das a las anteriores son las incubadoras de empresas y los centros de innovación y tecnología, que también hay que desarrollarlos.

El entorno andaluz no es permeable a la innovación. Andalucía necesita tener más capacidad para crear empresas pero hay muchas barreras para crearlas, unas son administrativas y otras de financiación. El sistema financiero andaluz está de espaldas al desarrollo empresarial innovador y tecnológico. Es necesario la creación de fondos de capital presemilla, semilla y riesgo que apuesten por esta primera fase en el desarrollo empresarial. En realidad se trata de actuar con rigor en esta materia, sin concesiones de ningún tipo a lo que coloquialmente se viene conociendo como política de café para todos. Se trata, pues, de definir un marco de prioridades para la investigación mediante objetivos concretos, realistas y de interés para Andalucía; de hacer una selección y evaluación rigurosa de los grupos de investigación que puedan acceder a la financiación para la investigación orientada, y de dotar de la financiación adecuada dichos objetivos evaluar rigurosamente los resultados.

PROPUESTAS

- 1.- El incremento del esfuerzo y de la inversión pública en Educación e Investigación Científica siguen siendo una prioridad absoluta para que Andalucía se incorpore con garantías a la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Resulta indispensable impulsar un intenso cambio de actitudes en todo el proceso educativo, en torno a las posibilidades y uso de las nuevas tecnologías, en un marco bilingüe. Hay que acelerar prioritariamente la formación del profesorado andaluz, para que, además de dar una formación integral y con fuertes valores éticos y democráticos, permita al alumnado el desarrollo de todas sus capacidades, en un nuevo entorno social y económico, y le inculque autonomía de pensamiento para saber tratar la enorme cantidad de información disponible, para que cree conocimiento.
- 2.- Internet debe ser un instrumento generalizado en todos los niveles de la educación. La enseñanza del uso de este instrumento estará garantizada en todas las etapas educativas, así como el acceso en los centros. Se favorecerán los centros y estudios que impulsen el desarrollo de la cultura tecnológica y la formación a través de internet. Se facilitará que las redes educativas actuales puedan impulsar centros virtuales de formación en red, tanto para estudios reglados como para la formación permanente. Se impulsarán la incorporación de las TIC en todos los ámbitos y de las titulaciones universitarias. Se facilitará el desarrollo y la ampliación de la oferta de estudios específicos relacionados con las TIC, especialmente de internet, incorporando enseñanzas de las nuevas profesiones surgidas en torno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es indispensable que existan centros de creación de contenidos en red. Asimismo es necesario la formación de artistas y creativos, que utilicen las nuevas tecnologías. Especialmente se debe impulsar la investigación en el sector audiovisual.
- 3.- Se dará prioridad y destacará económicamente la investigación de excelencia en los sectores estratégicos y en los vinculados a nuestras necesidades productivas actuales o de futuro. Especialmente se impulsará la investigación de calidad en torno a las Tecnologías de la Información y del Conocimiento.
- 4.- Se apoyarán preferentemente programas de innovación, que incentiven la cooperación entre empresas y grupos de investigación. Se crearán espacios de innovación que faciliten la conexión del mundo de la investigación pública y privada, con la demanda empresarial, facilitando la creación, transferencia y difusión de tecnologías. Se impulsará la cultura innovadora en todo el tejido productivo, facilitando la información sobre los grupos de investigación y sus líneas de investigación, así como las posibilidades de desarrollo de proyectos conjuntos.





3.2. UNA BASE ECONÓMICA SÓLIDA PARA UNA ANDALUCÍA MÁS EMPRENDEDORA

Las transformaciones sociales y económicas que se han producido en Andalucía en los últimos veinte años han sido, sin duda, importantes; han afectado tanto al sistema productivo como a las infraestructuras, a las instituciones, a la cultura y al conjunto de la sociedad. Andalucía ha salido de una situación de subdesarrollo y se ha acercado a los estándares del Estado de Bienestar de otros países europeos, mejorando notablemente la distribución de la renta. Los protagonistas centrales de esta gran transformación han sido la ciudadanía en su conjunto, pero especialmente las Administraciones públicas, que han posibilitado los cambios estructurales de la región, ampliando y mejorando las infraestructuras, construyendo equipamientos colectivos, desarrollando servicios públicos fundamentales (educación, sanidad), extendiendo los servicios sociales y transfiriendo renta a los sectores más necesitados de la sociedad.

La pertenencia al espacio económico europeo, la estabilidad macroeconómica y el progreso internacional, las inversiones exteriores o las transferencias financieras de la Unión Europea, fundamentalmente, son factores externos que han facilitado estas transformaciones, que hemos compartido con otras regiones españolas y europeas. El futuro de nuestra región, como de cualquier otra región europea en el contexto de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, se tendrá que basar en la capacidad de generar rentas para los ciudadanos, en un modelo de desarrollo estable y autogenerado, que exige un aumento de la capacidad competitiva regional.

Conseguir ese objetivo exige tener un capital humano convenientemente formado, un ambiente social favorable a la innovación y al emprendimiento, una estructura productiva en la que la presencia de los agentes emprendedores sea consistente, y un marco institucional ágil y proclive a la innovación. Asimismo es indispensable la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que están generando un impacto considerable en las nuevas formas de producción y consumo, aportando capacidad para la creación, la innovación, la generación de nuevos bienes y servicios, la extensión de los negocios, la participación en el debate científico y tecnológico en la frontera del conocimiento, etcétera. Aunque es bien conocido la multitud de variables que entran en juego a la hora de conseguir el crecimiento económico, no cabe duda que la variante fundamental pasa por la creación de nuevas empresas, por la consolidación y crecimiento de las existentes y por las condiciones ineludibles para crear empleo y hacerlo más estable. El futuro de Andalucía dependerá de sus capacidades productivas internas. Por tanto, aumentar y mejorar nuestra capacidad de producción debe ser un objetivo central de la sociedad andaluza, lo que se traduce en la necesidad de más empresarios y empresas, y que sean innovadores y eficientes.

Dado que la limitada capacidad empresarial es una clara restricción para el desarrollo de Andalucía, es imprescindible favorecer el surgimiento de iniciativas y empresas. Esto es tan importante que debería convertirse en la estrategia central de desarrollo de la Junta de Andalucía y no concebirse como una política sectorial más, que ha de ser abordada por la consejería correspondiente. Y al mismo tiempo no debe ser una variante de la política social, es decir, no se trata de ayudar a los empresarios en apuros con escasas potencialidades competitivas. Es necesario para ello, redefinir y, en su caso, replantear las funciones del sector público y fijar de nuevo las políticas de fomento económico en la perspectiva de que el protagonista del desarrollo sostenible del futuro, debe ser fundamentalmente el sector privado y muy especialmente, la capacidad empresarial regional, lo que exige liberar y estimular las fuerzas creativas y emprendedoras de la sociedad andaluza.

El Informe GEM (*The Global Entrepreneurship Monitor Project*) del Instituto de Empresas sitúa a España entre los países con menor tasa de iniciativa empresarial (Figura 2), a pesar de partir de una situación débil que le obligaría a un crecimiento mayor para reducir las diferencias.

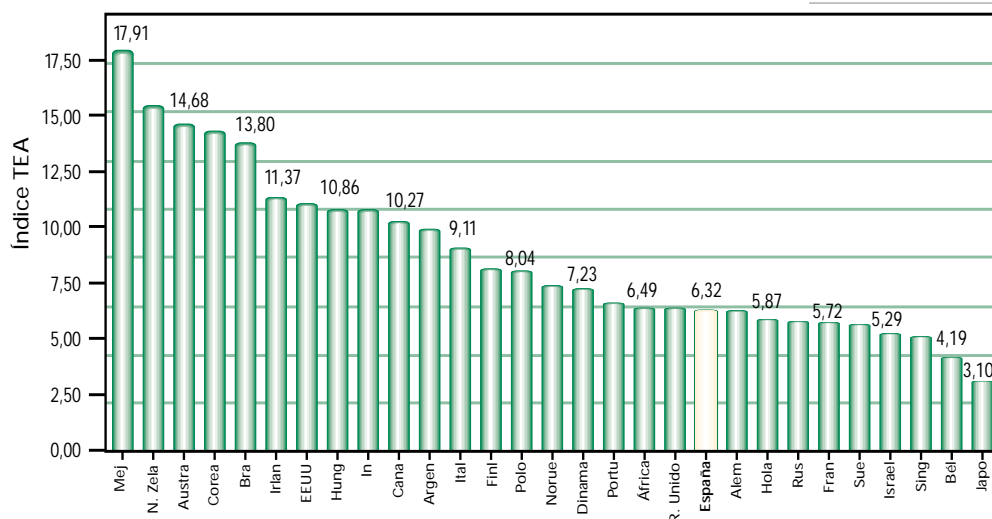


FIGURA 2.
Tasa total de actividad emprendedora.
Fuente: Proyecto GEM 2001.

El diagnóstico parece señalar a las políticas gubernamentales, por la ineficacia de los programas puestos en marcha, como una de las razones más críticas a la hora de generar actividad emprendedora. España ocupa el número 19 de 26 países GEM para el índice de apoyo político a la creación de empresas, con una puntuación negativa de 0,51. Esto significa, según el informe citado, que no hay conciencia en el mundo político de la importancia de la actividad emprendedora para la economía del país, que este tema no figura entre las prioridades del Gobierno nacional, y pocas veces entre las de los gobiernos regionales y locales. España se encuentra, en este aspecto, bastante aislada del resto de los países del GEM cuyos gobiernos dan, en general, una más elevada prioridad a los temas relacionados con las nuevas empresas. Por esta razón no son bien evaluados los programas gubernamentales, desarrollados en torno a la creación de empresas: los anuncios de rebajas fiscales, el proyecto de creación de un estatuto para la nueva empresa, el malogrado *Plan Info XXI*, etcétera. La evaluación de los expertos españoles para este índice ha sido negativa (-0,58), y España está en la posición 19, cercana a la de Portugal e India y por detrás de algunos países en desarrollo como Brasil.

A estas razones, según el informe GEM, se suman, de manera relevante, el excesivo carácter endogámico de la universidad y la falta de formación en mentalidad emprendedora que adquieren los universitarios, además del conocido alejamiento de las estrategias de generar nuevas actividades emprendedoras, del sector financiero, que aparece bien reflejado en la escasez de capital riesgo y fórmulas similares. Según el Anuario de Competitividad Mundial para el año 2001 (*WCY* en Inglés), el indicador de transferencia entre universidad e industria en España es uno de los más bajos de los países GEM, ya que es del 3,25 para una media del 4,5, lo que no hace más que reforzar la idea de que la investigación en España está excesivamente enfocada a la universidad, y bastante desvinculada del desarrollo económico.

En Andalucía, en los últimos años, se ha creado un fuerte dinamismo, con una acentuada creación de empresas. En el periodo entre 1996 y el año 2001, se crearon 60.000 nuevas empresas en Andalucía, con uno de los índices de crecimiento más alto de todas las regiones españolas. La comparativa entre los años 2001 y 2002, sobre cifras del INE (Cuadros 7), nos muestra claramente el fuerte aumento que se está produciendo, con 14.000 empresas más, de los sectores no agrarios, en el año 2002 respecto al año anterior, lo que implica un porcentaje de variación del 3,7%, por encima de la media (2,46%), y sólo superada por Cataluña. Incluso en el trabajo del GEM, en el año 2001, el Sur, en la terminología utilizada, agregando en 9 grandes conjuntos, las 17 comunidades autónomas, aparece claramente como la zona más dinámica, aunque se señala en el estudio, que en parte es debido a la situación débil de partida, con





respecto a otras zonas más consolidadas. Andalucía tiene el 14,7% de todas las empresas españolas, tras Cataluña que posee el 19,01%. Este peso es relevante pero aún está lejos del peso poblacional y territorial de nuestra región, aunque es similar a la contribución de Andalucía al PIB nacional. Además resulta relevante a efectos del análisis, señalar que sobre el total de empresas creadas, sólo 709 son del sector industrial, frente a 8675 de servicios, 3073 de la construcción y 1759 de comercio. Este reparto responde claramente a la especialización de la economía andaluza, donde el sector servicios, englobando comercio, representa el 82,7% del total de las empresas no agrarias, frente a sólo el 7,92% del sector industrial, porcentaje que en Cataluña es del 10,8% y del 9,1% en España.

CUADRO 7. Empresas andaluzas activas según sector económico. Comparativa 2001/2002
Fuente: INE.

	2001	2002
TOTAL ANDALUCÍA	384.086	398.302
INDUSTRIA	30.860	31.569
CONSTRUCCIÓN	34.174	37.247
COMERCIO	134.492	136.251
SERVICIOS	184.560	193.235
TOTAL NACIONAL	2.645.317	2.710.400

El reparto provincial de creación de empresas (2001) muestra cómo el porcentaje mayor lo tiene Sevilla con el 22,9%; seguida de Málaga (20,4%), Cádiz (13,0%), Granada (11,9%), Córdoba (10,3%), Jaén (8,1%), Almería (8,0%) y Huelva (5,5%). Sin embargo, si el análisis se realiza relacionando el número de empresas con respecto a la población, la media andaluza se sitúa en 52 empresas por cada mil habitantes y sólo están por encima de la media, Málaga (60 por mil), Almería (57) y Granada (56), ocupando el último lugar Cádiz con 44 empresas por cada mil habitantes.

En cuanto al tamaño, el tejido empresarial andaluz, con datos del año 2001, aparece caracterizado por el predominio de empresas sin asalariados que representaban el 54,7% del total; siguiéndole en importancia las que tenían entre 1 y 9 trabajadores con un 40,09%; sólo un 0,02% son las que tienen más de 500 trabajadores. La comparación con los datos de España nos muestra una estructura bastante similar con pequeñas diferencias (Cuadro 8).

CUADRO 8. Comparativa Andalucía/España, de empresas por estrato de asalariados. 2001.
Fuente: INE.

	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA %	ESPAÑA %
Sin asalariados	210.253	1.408.792	54,74	53,26
1 a 9	153.968	1.078.778	40,09	40,78
10 a 49	17.399	134.513	4,53	5,08
50 a 199	2.099	18.820	0,55	0,71
200 a 499	304	3.180	0,08	0,12
500 y más	63	1.234	0,02	0,05
TOTAL	384.086	2.645.317	100,00	100,00

La política de fomento empresarial no debe concebirse como una política de protección social, sino como una actitud colaboradora con los emprendedores en todas sus manifestaciones, propiciando el desarrollo de los factores que favorecen la innovación y la competitividad. No se trata, como han demostrado numerosos estudios, de subvencionar genéricamente, sino de favorecer la acumulación de capital para la inversión a cualquier ciudadano o emprendedor potencial. Incluso la reducción de la presión fiscal, aunque las posibilidades autonómicas sean muy reducidas, sería una apuesta más por la inversión productiva privada. Asimismo es necesario la reconsideración de partidas de gasto poco eficientes económicamente, que

podría liberar recursos para la inversión y para incentivar a los emprendedores más innovadores y a los que generan externalidades positivas no retribuidas por el mercado, muy especialmente la inversión en I+D.

La política de fomento exige también un cambio cultural. En una sociedad en la que buena parte de los empresarios estiman que su función es poco apreciada, que se observa con recelo a los que quieren hacer negocio o enriquecerse con su esfuerzo e inteligencia, es lógico que, como demuestran las encuestas, las vocaciones empresariales sean escasas y que los jóvenes prefieran ser funcionarios o empleados de empresas seguras, cuando no beneficiarios de algún tipo de subsidio. La consideración de los empresarios como explotadores o especuladores no se combate con discursos, sino con un marco institucional en el que no se faciliten estos comportamientos potenciales. Asimismo es necesaria la formación para las actividades emprendedoras en todos los estadios del proceso formativo y, muy especialmente, en el universitario, lo que requiere nuevos enfoques en nuestro sistema educativo, debiendo colaborar especialmente los Consejos Sociales como órganos de conexión entre la sociedad y la universidad.

Sin duda también, estas políticas de fomento tienen que contar con la adaptación de las formas de proceder de las Administraciones públicas para que se conviertan en colaboradoras de las iniciativas emprendedoras, ejecutando con más eficiencia y simplificación las necesarias funciones de garantía y control público y con un adecuado nivel de infraestructuras no tanto las de transportes y energía, que ya no son las restricciones más significativas, sino las de telecomunicación y medios de innovación (concentraciones de empresas, institutos tecnológicos, centros de investigación, incubadoras de empresas) donde se puedan producir sinergias innovadoras y economías de aglomeración.

El desarrollo económico es un proceso complejo que no se realiza con la mera aplicación de decretos u órdenes de fomento, sino que exige un cambio social que afecta a los valores, a las instituciones y, muy especialmente, a la capacidad de emprendimiento y a la inversión productiva. Especial cuidado es necesario tener en cuenta para diseñar y aplicar una política de desarrollo económico que promueva la adopción de nuevas tecnologías por parte de las empresas con potencial para competir fuera de Andalucía. También hay que impulsar las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios en el ámbito de las TIC y de las tecnologías más próximas a las actividades con más potencial de Andalucía. Asimismo hay que estudiar y redefinir la forma de interacción entre el Gobierno andaluz, las asociaciones empresariales y sindicales, las empresas y los profesionales. De este modo, se podrá crear un sistema socio-institucional centrado en la consecución de estos objetivos.

Especial atención hay que prestar al nuevo modelo de desarrollo económico, con un uso generalizado de TIC, que permita incluirlo en el marco global, con una economía versátil y diversificada, en la que se apueste porque las fases y procesos de más valor se ubiquen en Andalucía; aunque, en algunos casos, ciertas fases de la actividad puedan realizarse en el exterior. Tradicionalmente, la industria ha jugado un papel central en los países más desarrollados y ha sido el principal elemento de innovación del sistema productivo, el que sostenía las actividades de servicio más avanzadas y el que solía soportar el mayor peso del comercio internacional, situándose en el centro de las interrelaciones económicas del sistema productivo. La llamada nueva economía ha alterado profundamente los papeles del sistema económico y productivo y ha polarizado el mayor valor no en los bienes o servicios sino en el conocimiento, lo que obliga a replantear numerosas estrategias y a reorientar las inversiones públicas y las prioridades.

En este momento el enfoque de la política de desarrollo económico abandona el proteccionismo, la regulación de los mercados y el apoyo a sectores y actividades en crisis, y trata de estimular la competitividad del sistema productivo creando un entorno propicio a la actividad, dando cada vez más realce a la aparición de activos intangibles. El fin es crear una base económica sólida en la región, impulsando la competitividad de las empresas y ampliando el tejido productivo. Para ello es necesario, además de conocer y saber adaptarse a las tendencias del mercado, centrarse especialmente en la creación y





consolidación de empresas y sectores innovadores. Pero, sobre todo, ser capaz de actuar siguiendo las siguientes líneas:

- > Planificando a largo plazo, con un elevado nivel de consenso social y político y asumiendo que la creación de empleo será el resultado lógico de la competitividad y del aumento del tejido productivo, nunca del mantenimiento de empresas ineficientes y poco competitivas.
- > Teniendo en cuenta que las actividades productivas buscan economías de aglomeración, con una buena dotación de infraestructuras y equipamientos y que, en zonas con potencialidad industrial y evidentes recursos endógenos, tiene sentido apoyar el desarrollo de sistemas productivos locales basados en la especialización productiva.
- > Asumiendo que las PYMES son la clave de cualquier estrategia de desarrollo porque constituyen el cuerpo básico del tejido productivo, por su número, porque crean y mantienen la mayor parte del empleo, por su estructura y dimensión que les permite vincularse más fácilmente entre sí, porque se identifican mejor con el entorno regional. Además tienen gran capacidad para crear empleo, gracias a sistemas de organización y comunicación internos más ágiles y eficientes. No obstante las PYMES tienen limitaciones derivadas de su menor capacidad financiera, tecnológica, de conocimiento de los mercados, etcétera, exigiendo muchas actividades productivas economías de escala no accesibles a las pequeñas y medianas empresas.

Una base económica sólida exige una política de desarrollo regional, dirigidas a la mejora del entorno económico, a favorecer la inversión en intangibles y la inversión en activos fijos. La mejora del entorno se concreta en un clima social favorable al empresariado, impulsando desde las Administraciones públicas, entre otras medidas, programas de formación empresarial vinculados a la creación de empresas (vocaciones empresariales); el apoyo financiero a la creación de nuevas empresas, bien directamente a determinados colectivos («*empresa joven*») o bien potenciando la dotación de capital riesgo, o la creación de una infraestructura que soporte los primeros pasos de la actividad empresarial («*incubadoras de empresas*»).

La creación de valor por las empresas depende cada vez en mayor medida de los factores intangibles incorporados a la producción. Por esta razón, la política de desarrollo económico debe también favorecer que las empresas enriquezcan su patrimonio intangible, colaborando con ellas a que se adelanten a la competencia, a que definan su especialización de acuerdo a las tendencias del mercado, a que alcancen la dimensión adecuada, a que se internacionalicen y a que cooperen cuando su dimensión les dificulte el acceso a algunos factores de competitividad.

Desde esta perspectiva estratégica las actuaciones posibles son muy variadas: estímulo a la innovación (técnica, comercial, financiera y de gestión), la formación de los recursos humanos, las redes de información de uso empresarial, los servicios avanzados a las empresas, el fomento de la cooperación empresarial y la articulación de las actividades de I+D con el tejido productivo. En un mundo globalizado tiene especial relevancia la internacionalización del sistema productivo, así como la comercialización y apertura externa, donde ya existe una amplia experiencia de apoyo público a la exportación con actuaciones de información, asesoramiento y formación de técnicos en comercio exterior, con actuaciones directas de promoción comercial (misiones y viajes de prospección comercial, encuentros empresariales internacionales, asistencias a ferias o promoción de producciones amparadas en denominaciones de origen).

Finalmente en cuanto al papel que debe jugar la Administración, es necesario plantearse una reforma profunda para, al menos, eliminar incertidumbres tanto en lo que se refiere al cumplimiento de los programas como a la continuidad en el tiempo de las políticas o los pagos de suministros e incentivos; hacer transparente sus actuaciones, que debe afectar tanto a los proyectos de política de desarrollo económico como a los criterios de intervención o los resultados de la aplicación; simplificarla administrativamente y profe-

sionalizarla, con personas cada vez con un más alto nivel de profesionalidad y con la formación adecuada. Es necesario también reiterar la colaboración de la Administración con el mundo empresarial.

Un elemento fundamental a tener en cuenta es la financiación, sobre todo en capital riesgo a disposición de las empresas, particularmente en la primera fase, siembra y nueva creación, que es la fundamental para el fomento de la innovación productiva. España se sitúa (Figura 3) en un bloque de países europeos que dedican pocos fondos en relación a su PIB, a las fases iniciales de financiación empresarial, a gran distancia de Estados Unidos y de países europeos como Bélgica, Finlandia, Irlanda, Reino Unido, Alemania, etcétera. En el caso de Andalucía, la percepción generalizada es que no existe el capital riesgo como tal, sobre todo en la primera fase, y que las empresas creadas al respecto y las entidades financieras no suministran financiación sin avales solventes. Resulta por ello indispensable la constitución de una entidad andaluza potente, con capital público y privado, que participara en el capital de las empresas en las fases de creación y siembra, así como en las posteriores de nueva creación, expansión, reposición y reestructuración. Especialmente habría que intentar un gran acuerdo entre las administraciones públicas y las entidades financieras que desarrollan su trabajo en Andalucía, para poner en marcha un solvente proyecto de capital riesgo.

Capital riesgo en porcentaje del PIB, año 2000.

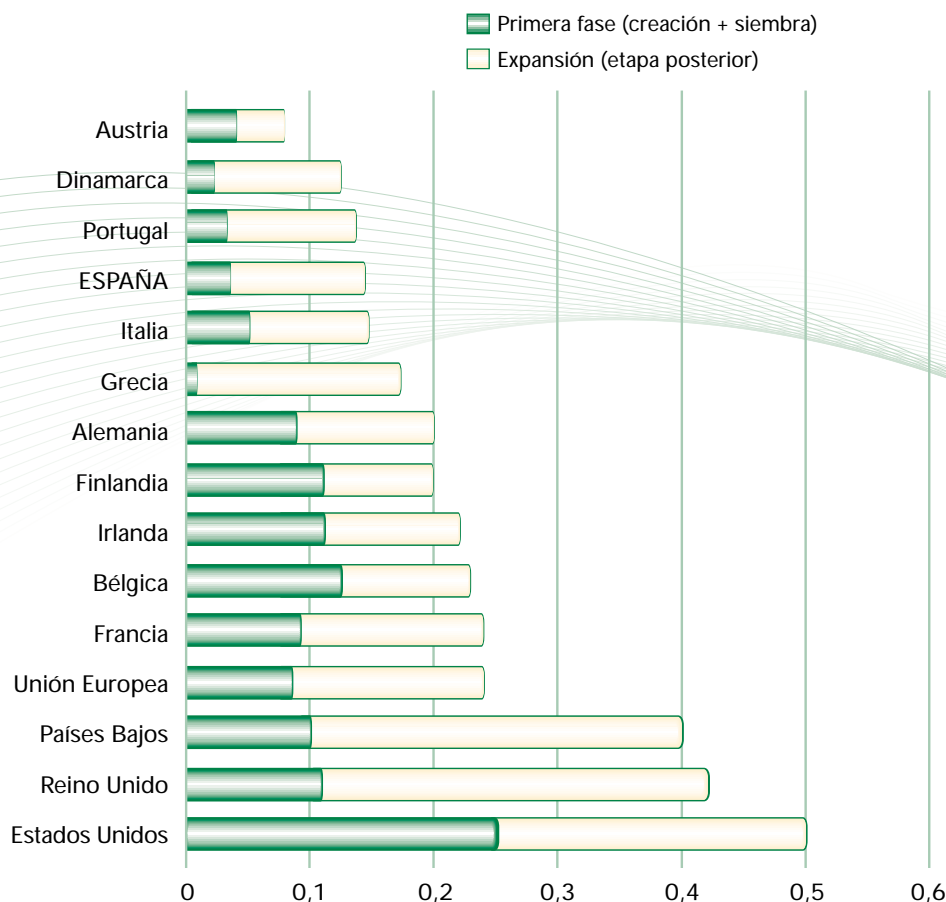


FIGURA 3. Capital riesgo en porcentaje del PIB, año 2000.

Fuente: Informe Cotec 2003.





PROPUESTAS

- 5.- La modernización de Andalucía exige un tejido productivo más denso, diversificado, competitivo y mejor articulado.
- 6.- La clave del desarrollo económico reside en más iniciativa privada, emprendedores y empresarios capaces de aumentar sensiblemente la inversión productiva, de enriquecer y diversificar el tejido productivo e impulsar el proceso de cambio hacia la Sociedad de la Información. Esto exige a su vez aumentar la capacidad financiera para la inversión, un cambio de cultura colectiva, favorecer la formación para el emprendimiento, adecuar las actuaciones de las Administraciones públicas de forma coherente con el fin perseguido y promover la creación de capital social. Es necesario favorecer la imagen del empresario innovador y creador de riqueza frente a la de especulador o explotador; para eso, lo más determinante es modificar aquellos aspectos del marco institucional que permiten comportamientos indeseables y propiciar que se visualice el reconocimiento social a los emprendedores.
- 7.- Para aumentar la inversión productiva es necesario estimular el ahorro y liberar recursos financieros privados y públicos para la inversión. En el ámbito público la reasignación de las partidas de gasto menos eficientes y los esfuerzos por reducir la presión fiscal, mostrarán de forma ejemplificadora las apuestas por el ahorro y por la inversión productiva.
- 8.- Las subvenciones y otras ayudas públicas a la financiación de los proyectos empresariales deben reducirse y concentrarse prioritariamente en iniciativas empresariales innovadoras que generen externalidades; especialmente inversiones en I+D, que no son retribuidas por el mercado y redundan en beneficio de todos.
- 9.- Para la financiación de los proyectos innovadores deben fortalecerse el capital semilla y el capital riesgo desde el sector público y en colaboración con la financiación privada.
- 10.- Se impulsará la incorporación masiva de las TIC, especialmente internet, en todos los sectores de la actividad económica y en todas las fases de los procesos productivos, que deben ser completados en Andalucía.
- 11.- Se apoyará la formación para el emprendimiento en todos los estadios del proceso formativo. En particular, deben adaptarse los contenidos de la formación profesional y de las universidades a las necesidades del sistema productivo. Asimismo, debe favorecerse la emergencia de proyectos empresariales innovadores desde el ámbito universitario, facilitando información, asesoramiento, infraestructuras y financiación. Los consejos sociales de las universidades deben convertirse en auténticos órganos de conexión de la universidad y la sociedad, para lo que debe adecuarse la conformación de los mismos.
- 12.- Las Administraciones públicas deben adaptarse para que se conviertan en colaboradoras de las iniciativas emprendedoras, ejecutando con más eficiencia y simplificación las necesarias funciones de garantía y control público y sometiendo a evaluación sus intervenciones. El sector público debe facilitar asesoramiento y servicios empresariales a quienes tengan ideas y quiera convertirlas en proyectos empresariales. La dotación de infraestructuras y equipamientos sigue siendo una tarea central del sector público. En el ámbito específico de las infraestructuras y equipamientos empresariales, adquieren una creciente importancia las infraestructuras de telecomunicación, además de los medios de innovación (concentraciones de empresas, institutos tecnológicos, centros de investigación, incubadoras de empresas) donde se puedan producir sinergias innovadoras y economías de aglomeración.



3.3. GARANTIZAR EL ACCESO A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN HACIENDO DE INTERNET UN SERVICIO PÚBLICO, BÁSICO Y GRATUITO

El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, acordó preparar un amplio plan de acción, denominado *eEurope 2002: Una sociedad de la Información para todos* que pretendía convertir a Europa en la economía más competitiva y dinámica del mundo, en base a las oportunidades de la nueva economía y, especialmente, de internet. La Comisión Europea elaboró un plan de acción que fue aprobado en el Consejo de Feira en junio de 2000. Las acciones previstas se agruparon en tres objetivos fundamentales: una internet más rápida, barata y segura, invertir en la formación y estimular el uso de la red. La fecha clave para alcanzar todos los objetivos fue el año 2002. Este plan de acción produjo progresos significativos en la penetración de internet en los hogares, empresas y centros escolares; la renovación del marco de las telecomunicaciones y del comercio electrónico; la disminución del precio de acceso a internet, y el aumento de servicios públicos en línea, etcétera.

El Consejo Europeo de Sevilla de junio del año 2002, acordó un nuevo plan de acción, *eEurope 2005*, cuyo objetivo es crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de puestos de trabajo; impulsar la productividad y modernizar los servicios públicos; ofrecer a todos la posibilidad de participar en la Sociedad de la Información, fomentando la seguridad de los servicios, aplicaciones y contenidos basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.

El Plan de Acción pretende que, para el año 2005, Europa cuente con unos servicios públicos en línea modernos:

- > Administración en línea: Conexión en banda ancha de todas las Administraciones públicas; servicios públicos básicos interactivos, accesibles a todos y puntos de acceso público a internet, preferiblemente con conexiones de banda ancha, en los municipios.
- > Aprendizaje en línea: Conexión en banda ancha de todos los centros escolares, universidades, museos, bibliotecas y archivos; campus virtuales en las universidades y acciones de capacitación de adultos.
- > Salud en línea: Conexión de banda ancha de los centros de salud; tarjetas sanitarias electrónicas; redes de información sanitaria entre los puntos de atención (hospitales, laboratorios y hogares) y servicios sanitarios en línea (información sobre vida sana y prevención de enfermedades, historias electrónicas, teleconsulta, etcétera).
- > Un marco dinámico para los negocios electrónicos: Impulso a los negocios electrónicos (*ebusiness*), que incluye tanto el comercio electrónico (comprar y vender en línea) como la reestructuración de los procesos empresariales para aprovechar mejor las tecnologías digitales.
- > Un acceso de banda ancha ampliamente disponible y a precios competitivos: La política pública debe centrarse en los ámbitos en los que la competencia no sea efectiva o en los que resulte necesario garantizar la cohesión social. Debe garantizarse el acceso a banda ancha de las regiones más desfavorecidas y ultraperiféricas y deben facilitar las inversiones reduciendo las incertidumbres de la reglamentación y suprimiendo los obstáculos legislativos.
- > Una infraestructura de información segura: Un Grupo Operativo de ciberseguridad que funcionará para mediados de 2003 y una «cultura de ciberseguridad» en el diseño e implementación de productos de información y comunicaciones para el año 2005.





El Plan de Acción de eEurope 2005 se concentra precisamente en las áreas en que la política pública puede aportar un valor añadido y contribuir a la creación de un marco favorable a la inversión privada. El plan llamaba la atención especialmente, por su repercusión en la productividad y el crecimiento, sobre el acceso a nuevas plataformas de comunicación, sobre todo la televisión digital interactiva y los sistemas móviles de tercera generación, y a las conexiones de banda ancha, que permiten incrementar significativamente la velocidad de transmisión entre ordenadores, teléfonos móviles, adaptadores de televisión y otros dispositivos digitales, con lo que ello conlleva de mejora en la calidad del acceso a internet.

La Comisión Europea (*Informe de Evaluación Comparativa de la Acción «eEurope, feb.'02»*) realizó una evaluación comparativa entre los países miembros. La posición de España presentó los siguientes rasgos: en cuanto a la difusión de internet, España presenta un porcentaje de hogares conectados del 24,7%, frente a una media europea del 37,7%(dic.'01). España ocupa el penúltimo lugar en velocidad de internet para acceder a la red europea de investigación de alta velocidad, (0,2 gigabits/segundo). En la acción internet más segura, España se sitúa sólo por delante de Italia, Grecia y Portugal, con 30,3 servidores seguros por millón de habitantes. (jul.'01). En internet en la educación, España se sitúa por debajo de la media europea en todos los indicadores relativos a equipamiento, capacidad de acceso y utilización de internet en la educación. En cuanto al comercio electrónico, España se sitúa por debajo de la media europea en porcentaje de internautas que compran a través de la red (20,1 %), frente a una media del 35,6% en la UE. El porcentaje de empresas españolas que venden mediante internet (8,5%) es de los más bajos de la UE (media europea del 22,9% y media OCDE 30%). Finalmente, en el empleo en la economía del conocimiento, España no alcanza la media europea ni en porcentaje de trabajadores que utilizan ordenadores (42,4%), ni en trabajadores con formación en uso de ordenadores(20,1%).

En los últimos informes realizados en el marco comparativo de los países de la Unión Europea y de la OCDE, España se encuentra en una posición secundaria. Estamos en la posición 21 en el índice de adelanto tecnológico del *Informe del Desarrollo Humano de la ONU*; en el puesto 17 en el índice tecnológico de Ferry Linch; en el 22 del índice «e-readness» de la *Economist Inteligente Unit*, de *The Economist* y de los 23 indicadores analizados por la Asociación de Empresas de la Unión Europea (Benchmarking de UNICE), España, en 17 de ellos, está por debajo del puesto 10, en comparación con el resto de los países de la Unión.

En enero del año 2001, el Gobierno presentó el *Plan INFO XXI*, como actuación para cubrir los objetivos señalados por la Comisión Europea. Los más sobresalientes eran: el impulso a las TIC, liberalizando el sector y favoreciendo la competencia; la potenciación de la administración electrónica y el acceso de todos a la Sociedad de la Información, con una acción de alfabetización digital («internet para todos») y la elaboración de un gran portal de servicio al ciudadano. La opinión de los expertos al desarrollo del plan no ha sido muy positiva. Como reacción, el Ministerio de Ciencia y Tecnología ha creado una Comisión especial de estudio para el desarrollo de la Sociedad de la Información, que ha elaborado unas recomendaciones para «Aprovechar la oportunidad de la Sociedad de la Información en España», llamado *Informe Soto*, por el apellido del presidente de la comisión, que se presentó en abril del año 2003 y cuya iniciativa más destacada es la necesidad de que el Gobierno elabore un nuevo plan, que tenga liderazgo político, que cuente con una organización y con los medios necesarios para llevar a cabo una gestión empresarial de los esfuerzos y que se comunique ampliamente a la sociedad. El plan ha sido aprobado en julio del 2003, con la denominación *España.es*, y se le ha dotado de 1.029 millones de euros para los dos próximos años (2004-2005), centrándose en tres ejes básicos: educación, administración electrónica y pymes, a los que se unen otras acciones complementarias, como el acceso de todos los ciudadanos a la Red, la creación de contenidos y campañas informativas para concienciar al conjunto de la sociedad sobre la importancia de estos problemas.

Por parte de la iniciativa privada, la reacción ha sido también inmediata. Partiendo del diagnóstico de que España, en términos generales, presenta graves carencias con respecto a los países líderes en la Sociedad de la Información y con el convencimiento de que es urgente tomar medidas que aseguren una conver-

gencia real con los países de nuestro entorno, la Asociación Española de Empresas de Tecnologías de la Información (SEDISI) ha elaborado unas propuestas, presentadas en enero de 2003 bajo el título: «*Para el desarrollo de la Sociedad de la Información en España y la convergencia con la Unión Europea*». Este documento contempla, por una parte, el marco para el desarrollo del mercado (fiscalidad e incentivos, contratación administrativa, derechos de autor, gestión de residuos, protección de datos personales, seguridad, patentabilidad del software, Ley General de Telecomunicaciones, formación de profesionales, información a los usuarios) y de estimulación de la demanda y uso de las tecnologías de la información; y por otra, aspectos ligados al incremento de infraestructuras, en pymes, hogares y centros de enseñanza, y al fomento de aplicaciones y contenidos (*e-government*, *e-sanidad*, *e-learning*, *e-business*, democracia electrónica, contenidos en castellano).

El trabajo de SEDISI se articula en torno a la necesidad de desarrollar un Plan de convergencia para alcanzar la media europea. Asimismo tiene la virtualidad y el interés de proponer un orden de prioridades en las propuestas que giran en torno a 23 acciones claves, para conseguir la convergencia con la media de la Unión Europea. Éstas acciones afectan a actuaciones de la Administración en aspectos como ordenadores por alumno, deducciones en el IRPF por la compra de equipos y conexión a internet, obligación de que las transacciones de las Administraciones públicas se hagan a través de internet, informatización de todos los historiales clínicos, implantación de aplicaciones para pymes, deducciones del impuesto sobre sociedades para el fomento de las nuevas tecnologías, obligatoriedad del uso de internet en las asignaturas genéricas en todo el sistema educativo, obligatoriedad de una web municipal que dé servicios públicos básicos, disponibilidad de puntos públicos de acceso a internet en todos los municipios, portal único de las Administraciones para servicios complejos, elaboración de contenidos docentes, formación masiva de la población en el uso de las nuevas tecnologías, servicio de internet para la consulta a profesores, web de los centros educativos, exámenes por ordenador, digitalización del patrimonio cultural, etcétera.

Entre las propuestas, se señala la necesidad de un plan de comunicación, similar al que se montó cuando se estableció el euro. La cuantía sería, para el primer año, de 18 millones de euros, dirigido especialmente a pymes y familias, para que comprendan cómo puede mejorar de forma concreta sus negocios y su calidad de vida con el uso de las TIC.

Un diagnóstico sobre la mala situación de España en el marco de la nueva Sociedad de la Información, significa también una especial llamada de atención sobre la situación en Andalucía. Resulta, lo mismo que para España, indispensable en Andalucía elaborar un plan específico de convergencia con las regiones y países de nuestro entorno, que parta de los medios económicos y de las competencias específicas de las que se disponen para hacerlo viable. Andalucía, en general, padece los mismos problemas que el resto de España; aunque es cierto que siendo una región objetivo 1, se está avanzando perceptiblemente.

La Fundación Retevisión Auna, en su *Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España, eEspaña 2001*, elaboró un indicador sintético para las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta el capital humano, capital tecnológico, marco institucional, usuarios y eAdministración. El resultado permitió agrupar a las Comunidades en tres grandes tipos, avanzadas, en proceso y emergentes, de acuerdo con su grado de integración en la Sociedad de la Información. El resultado mostraba como avanzadas a las Comunidades de Cataluña, Madrid, País Vasco, Castilla y León, Andalucía, Asturias, Navarra y Comunidad Valenciana.

En los informes *eEspaña 2002* y *eEspaña 2003*, se elaboró un índice sintético a partir de 28 indicadores, agrupados en torno a: la Sociedad de la Información, conectividad y acceso, eGobierno, internet y mundo empresarial, capital humano y entorno tecnológico e innovador, que permite extraer un índice general y como consecuencia establecer un ranking global de desarrollo de la Sociedad de la Información en las Comunidades Autónomas. Un primer dato significativo de la comparativa de ambos índices, es que se está



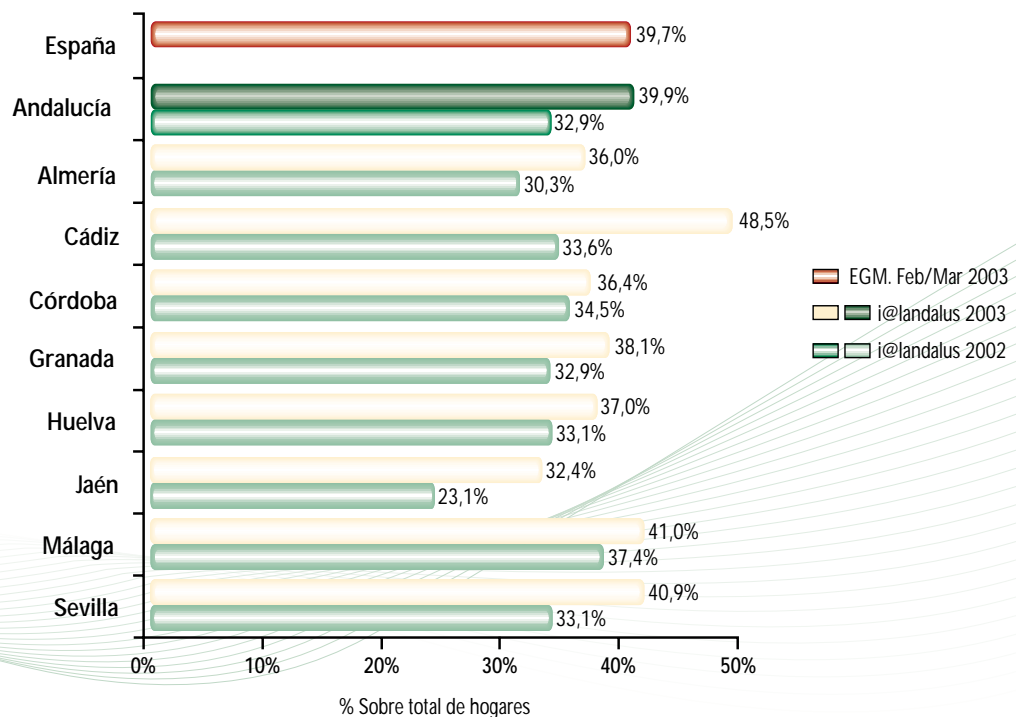


produciendo una convergencia entre las distintas Comunidades Autónomas, de manera que en el 2002 sólo existen 16 puntos de diferencia entre Madrid (100,0) y la Comunidad con un índice mas bajo, Castilla-La Mancha (84,0); mientras que en el 2001, la diferencia era de 46,57 puntos entre Madrid y Galicia. Otro elemento destacable es el orden del ranking en cada año, que es muy movable, manteniéndose en cabeza Madrid, País Vasco y Cataluña, mientras que en los siguiente tramos se producen variaciones muy acusadas, es el caso de Galicia, que crece 34,7 puntos, o en torno a 30 puntos, las Comunidades de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria o Extremadura. Andalucía en el índice del 2001, se colocaba en séptimo lugar con una puntuación de 69,16, mientras que en el 2002, con una puntuación de 88,3, se sitúa en el lugar 13 del ranking.

Sin embargo, los datos proporcionados por el segundo barómetro *i@landalus*, realizado por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del CSIC, en junio del 2003, nos muestran como Andalucía se coloca por encima de la media española en los principales indicadores de desarrollo de la Sociedad de la Información, sobre todo en los referentes a TIC e internet, destacando en usuarios de ordenador y usuarios de internet en el último año.

Siguiendo un orden lógico, el primer elemento a tener en cuenta es el porcentaje de hogares andaluces con ordenador personal (Figura 4), el porcentaje regional (39,9%), es similar al de España (39,7%), destacando por encima de la media, las provincias de Cádiz con un 48,5%, Málaga con un 41,0% y Sevilla (40,9%). La provincia de Cádiz es asimismo la que ha tenido un crecimiento más significativo en el último año, pasando del 33,6% en el 2002 al 48,5% en el 2003, seguido por Jaén que ha crecido en un 9,3%.

FIGURA 4.
Porcentaje de hogares con ordenador personal en las provincias andaluzas 2002-2003.
Fuente: Barómetro *i@landalus* 2003. IESA.



Los datos son significativamente inferiores cuando se analizan los hogares que tienen acceso a internet (Figura 5), donde el porcentaje de la región se sitúa en el 22,2%, cuatro décimas por encima del de España (21,8%). Estos datos indican una diferencia de 17,7% entre los hogares que tienen ordenador perso-

nal en Andalucía (39,9%) y los que tienen acceso a internet (22,2%), lo que viene a demostrar la necesidad perentoria de incidir, además de en la compra de ordenadores, en que las infraestructuras de acceso lleguen convenientemente a todo el territorio, sobre todo la banda ancha, y que exista un convencimiento en el usuario del ordenador de la necesidad de estar conectado a internet, para evitar que el tener ordenador personal sea sólo como instrumento de ocio o de tratamiento de textos o gestión económica y no de conexión con el resto del mundo, con lo que ello implica de apertura y de nuevos horizontes. Esta diferencia entre hogares con ordenador y los que están conectados con internet, es especialmente significativa en Sevilla con 22,9% de diferencia, Huelva con un 20,0% y Córdoba con un 18,8%. El crecimiento en el último año de hogares que se han conectado a internet ha sido más grande en Granada, donde se ha más que duplicado pasando del 12,7% en el 2002 al 27,9% en el 2003, y en Cádiz, donde ha aumentado del 15,8% al 30,9%.

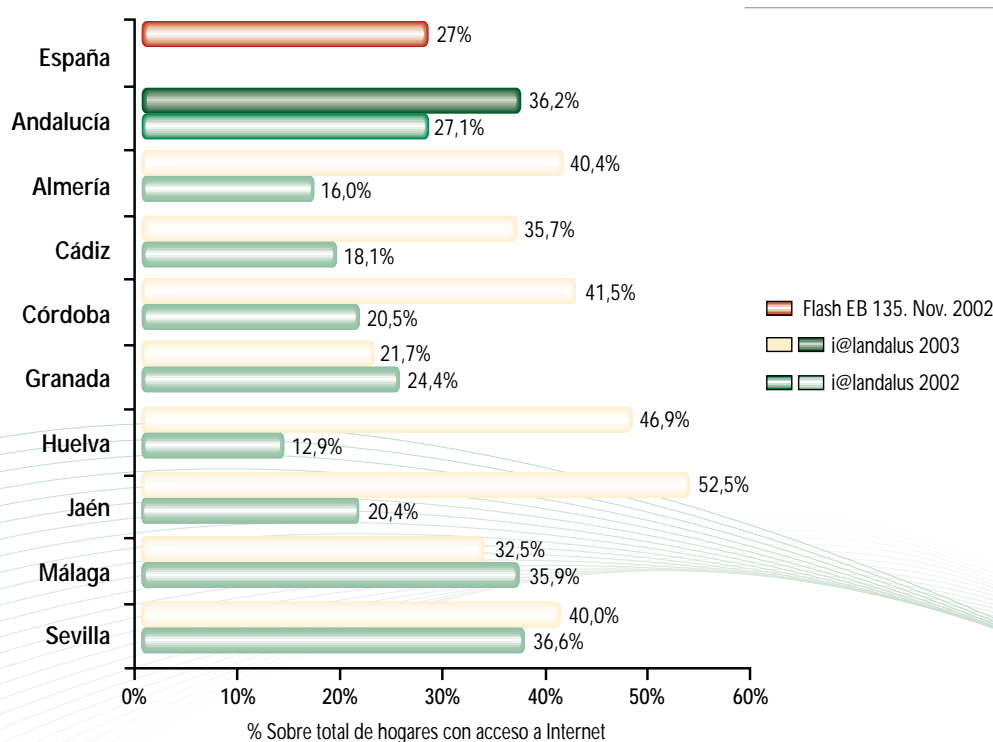


FIGURA 5. Porcentaje de hogares con acceso a internet en las provincias andaluzas 2002-2003.
Fuente: Barómetro i@landalus 2003. IESA.

Estos datos son los que explican asimismo las diferencias que existen entre los usuarios de ordenador personal y los usuarios de internet. Si España, según datos del EGM de febrero/marzo del 2003, se situaba en el 35,8% en usuarios de ordenador personal; Andalucía, con datos del Barómetro i@landalus 2003, se situaba en el 50,1%, 10,1% más que en el Barómetro del 2002. Las provincias más destacadas son Málaga con el 56,6%, Cádiz con el 56,0%, Almería con el 50,9% y Granada con el 50,8%.

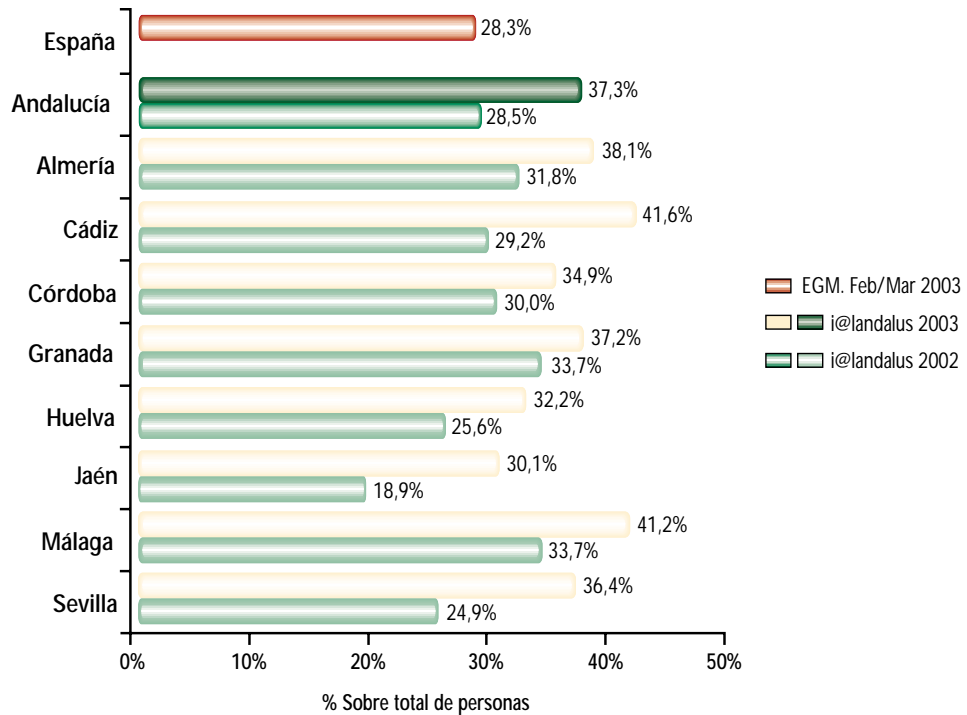
Asimismo en usuarios de internet en el último año (Figura 6), según las mismas fuentes, España se situaba en el 28,3% y Andalucía en el 37,3%, con máximos en Cádiz (41,6%) y Málaga (41,2%). Estos usuarios andaluces de internet declaraban en un 48,9% que su lugar de acceso era el hogar, seguido por la casa de amigos o familiares (36,7%), cibercafés (34,2%), en el trabajo (32,8%), en el centro de estudios (25,1%) y en los centros de acceso público a internet (18,5%). Siendo evidente que los usuarios señalaban varias opciones como lugares de acceso habituales. En cuanto al lugar de residencia o hábitat de los usuarios de internet, en el 2003, el 44,2% vivían en localidades de más de 100.000 habitantes, el 19,8%





entre 20.000-100.000 habitantes, el 20,1% entre 5.000-20.000 y el 16,1% restante en localidades de menos de 5.000 habitantes. El estudio muestra un aumento sensible del número de usuarios en las localidades de más de 100.000 habitantes, que ha crecido en 3,2 puntos en el 2003 con respecto al 2002, mientras que se han reducido los usuarios en los tres tramos de localidades restantes.

FIGURA 6.
Porcentaje de usuarios de internet en el último año, en las provincias andaluzas, 2002-2003.
Fuente: Barómetro i@landalus 2003. IESA.



El análisis de los datos proporcionados por los dos barómetros efectuados por IESA, nos muestran una situación de Andalucía, sin diferencias significativas con la media de España, en una posición intermedia en el conjunto de las 17 comunidades, aunque con cierta distancia con respecto a las Comunidades más punteras (Madrid, Cataluña y País Vasco), en los diversos elementos que conforman el entramado de la Sociedad de la Información. El desfase realmente significativo se produce, al igual que le ocurre a España en su conjunto, con respecto a los países más avanzados en la implantación de la Sociedad de la Información y en conjunto con los países de la Unión Europea.

En cualquier caso, es evidente que la cantidad de ciudadanos andaluces que están integrados en el uso de tecnologías propias de la Sociedad de la Información es aún minoritario, no superando el 16% del total los hogares plenamente integrados en la Sociedad de la Información o el 20% los andaluces que disponen de un contacto intensivo con las TIC, y esta cifra se reduce en torno al 13,6% para los plenamente integrados en lo personal o en lo profesional. Dicho de otra manera, el 60% de los andaluces no ha usado nunca un ordenador y el 70% no ha usado nunca Internet.

Sin duda el escenario andaluz de la Sociedad de la Información puede ser considerado como parecido a la situación de desarrollo económico y social de nuestra comunidad autónoma, por tanto con una clara tendencia a acercarse más a la media española, incluso con pautas similares en cuanto a la brecha digital, que a la de la mayoría de los países desarrollados. En principio es la Andalucía rural donde existe una menor disposición y menor contacto con las nuevas tecnologías, aunque existen zonas rurales con altos niveles

de desarrollo y una población más joven, que disponen de indicadores similares a los urbanos, y del mismo modo en las ciudades existe una diferenciación en función de la composición social o nivel de desarrollo de sus barrios. En resumen, es el tipo de educación, el trabajo que se realiza o el poder adquisitivo el que señala a los colectivos más o menos integrados.

Es asimismo relevante, el hecho de que el 65% de los andaluces no tienen ninguna formación en informática, o muestran rechazo por los ordenadores por creer que su uso, entre otras razones, hace a la gente menos creativa, que aísla a las personas o que pueden llegar a tener un alto control de la vida cotidiana. La cultura tecnológica y la percepción que se posea sobre las TIC, sobre su utilidad, seguridad y los beneficios personales y para la sociedad que pueden provocar influye en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. De ahí que actividades como las de comercio electrónico, sean aún muy minoritarias, efectuando compras sólo el 4% de los andaluces.

Estas reflexiones, obtenidas de los Barómetros *i@andalus*, muestran algunas de las actuaciones que son necesarias para conseguir dar un salto en nuestra integración en la Sociedad de la Información. Por un lado es necesario impulsar la disposición de las nuevas tecnologías, de los ordenadores personales y de las conexiones a internet, pero por otra es esencial contribuir a un cambio en la cultura tecnológica y en la propia percepción de las ventajas que entraña el uso de estos nuevos instrumentos y de sus contenidos. Sin tecnología no hay avance, pero sin contenidos solventes y sin formación adecuada, las tecnologías se pueden convertir en una herramienta vacía e inútil.

En el camino hacia la Sociedad de la Información, la Junta de Andalucía ha puesto en marcha una serie de medidas que van desde el aumento del gasto en I+D (III Plan Andaluz de Investigación) hasta la aprobación de un Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico (PLADIT 2001-2003) para aumentar la capacidad de las empresas andaluzas para innovar y asumir las nuevas tecnologías. Asimismo ha aprobado el *Plan Info@andalus de Iniciativas Estratégicas para la Sociedad de la Información*. Se trata de un plan dirigido a favorecer el acceso de los ciudadanos y las empresas a las tecnologías de la información, a potenciar la presencia andaluza en internet, a reforzar las infraestructuras de telecomunicaciones, ampliar la oferta de servicios digitales y a apoyar a la nueva economía. Se pretende alcanzar un nivel de desarrollo equiparable al de las regiones consideradas como «infoavanzadas», donde Administraciones, ciudadanos y empresas participen activamente en su implantación. Uno de los principales objetivos es la progresiva consecución del Gobierno electrónico que facilite la relación con los ciudadanos, la realización de cualquier tipo de trámite administrativo y el acceso electrónico a servicios públicos, como la telemedicina o la teleasistencia.

Recientemente se ha aprobado el Decreto 72/2003, de 18 de marzo, de *Medidas de impulso de la Sociedad del Conocimiento en Andalucía*, dirigido al conjunto de la sociedad, cuyos ejes estratégicos giran en torno a los servicios públicos, la alfabetización digital y el acceso a las TIC, a las actividades de desarrollo e innovación y a las empresas andaluzas. El Decreto cuenta con 50 medidas para los centros educativos (equipamiento informático y conexión a internet en banda ancha en todos los centros, creación de centros docentes digitales, formación del profesorado, incorporación de las TIC en los proyectos curriculares, formación profesional en entornos virtuales); la cultura (informatización de los museos y conjuntos arqueológicos y monumentales, visitas virtuales a través de internet, creación de la biblioteca virtual de Andalucía); la salud (consulta de datos básicos personales a través de internet, receta electrónica, elección de médico a través de internet); la alfabetización digital y la accesibilidad a las TIC (cursos de alfabetización digital para la población adulta, módulos de informática en centros de día, municipios digitales, creación de 300 centros de acceso público a internet, fomento del software libre, acceso a internet en las bibliotecas públicas). Asimismo se fijan ayudas económicas para potenciar los activos del conocimiento (I+D+I), con ayudas para la realización de tesis doctorales, para el perfeccionamiento de doctores en centros fuera de Andalucía, para la contratación laboral de investigadores por empresas, para el retorno de investiga-





dores, para la contratación de doctores y tecnólogos por empresas, etcétera. Finalmente se desarrollan acciones para el fomento de las TIC entre autónomos y pymes, se fomenta la creación de empresas de base tecnológica y se crea un fondo tecnológico, con una dotación específica.

Asimismo el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha dado el respaldo inicial a la tramitación de la Ley por la que se crea el Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento, que será el encargado de analizar, impulsar y evaluar las iniciativas en torno a la Sociedad de la Información.

En cualquier caso, no es posible que Andalucía se convierta en una Sociedad de la Información si los andaluces no participan activamente de ella; y, para esto, es necesario que los andaluces tengan acceso, utilicen y piensen en internet. Acceso a internet significa que existan infraestructuras de telecomunicaciones, con banda ancha, y que los andaluces tengan ordenadores para conectarse e incluso que el acceso sea gratuito, convirtiendo de este modo el acceso y la utilización de internet, en un servicio público de carácter básico, como el derecho a tener otras infraestructuras de carácter gratuito, como las carreteras, la educación, la defensa de la salud o los servicios sociales. La Sociedad de la Información y del Conocimiento plantea una nueva exclusión, la llamada brecha digital, que es la exclusión de aquellos ciudadanos que por sus condiciones económicas, sociales o culturales no pueden o no saben participar de los beneficios que deparan las tecnologías de la información. La falta de conexión a internet es uno de los elementos claves que provocan la brecha digital pero hay otros como la falta de formación adecuada que pueden ser también determinantes, de ahí que sea indispensable facilitar la alfabetización digital a los andaluces; es decir, ofrecerles la formación necesaria para que puedan utilizar los ordenadores e internet, y sepan obtener beneficios de ello, personales o colectivos.

Sólo si se ofrece información y servicios útiles para los ciudadanos éstos se conectarán a internet. Ahora se pueden hacer compras, reservar entradas de cine, hacer la declaración de la renta etcétera; pero estos servicios son muy escasos y, además, existen barreras de acceso como la desconfianza del ciudadano sobre la seguridad de la red. La sociedad entera debe de ofrecer sus servicios por internet, tanto las Administraciones públicas, las empresas y los agentes sociales, vecinales y culturales. Las Administraciones públicas y en particular la Junta de Andalucía han de ser los grandes animadores del uso de internet por la ciudadanía ofreciendo sus servicios a través de la red, e impulsando la creación de contenidos, el uso de software libre y gratuito, con portales de servicios que integren al conjunto de las administraciones que actúan en Andalucía.

Asimismo es necesario que los andaluces piensen en y sobre internet, impulsando un cambio cultural y personal, que les permita resolver las dudas más comunes y puedan asimilar la nueva cultura tecnológica. Las administraciones públicas deben impulsar los mecanismos necesarios para acercar esta formación a todos los ciudadanos, y ello se consigue dotando de ordenadores con conexiones de banda ancha a las escuelas, asociaciones, aulas localizadas en barrios, en municipios etcétera, y además formando al profesorado para que este sea capaz de transmitir de forma didáctica las nuevas tecnologías. Hay además que cuidar especialmente el contenido y los servicios que se van a ofrecer, de manera que satisfaga inicialmente las expectativas iniciales y lo impulse a un uso habitual y cada vez más global. De ahí que los contenidos que actualmente tienen más interés para el ciudadano, tengan que ser más cuidados, como los relacionados con la comunicación interpersonal, el correo electrónico, los servicios de formación y educación, el acceso a la información, la gestión de los servicios administrativos, así como todo lo relacionado con el juego y el ocio.

El costo económico de un ordenador personal y del acceso a internet sigue siendo en Andalucía, un elemento disuasorio para amplias capas de la sociedad. Por ello es necesario seguir apoyando inicialmente la compra del terminal, si su nivel de renta es bajo, y facilitarle el acceso a la conexión, dentro de un proceso que lleve a disponer de un servicio de internet, considerado como servicio público básico y por tanto gratuito, con lo que ello conllevaría de dinamización del proceso de generalización y uso de las nuevas tecnologías de la comunicación.

Por otro lado, la desconfianza que se produce en torno a la seguridad de las nuevas tecnologías es más difícil de vencer ya que aunque poco a poco se van viendo resultados positivos, posiblemente hasta que no se produzca un relevo generacional no se conseguirá una confianza plena en los elementos de seguridad de las TIC.

El desarrollo tecnológico de Andalucía se verá favorecido generalizando el uso de tecnologías que permitan a las empresas una apertura telemática hacia el exterior, comercio electrónico, teletrabajo, *e-Procurement*. Uno de los retos de la Administración es apoyar este desarrollo y para conseguirlo es necesario impulsar acciones de dos tipos, unas de apoyo directo a las empresas fomentando el uso de estas tecnologías con cursos de formación en entornos virtuales para los trabajadores y directivos de las mismas, y además es necesario un apoyo indirecto, mediante la adaptación de la legislación vigente.

Un elemento que debe considerarse es el de las infraestructuras. Actualmente las redes de telecomunicaciones existentes en Andalucía dependen en su totalidad de un único operador, por lo cual la Administración es totalmente dependiente y tiene limitado su desarrollo. Para mejorar las telecomunicaciones es necesario identificar un sistema de ayudas que permita crear nuevas infraestructuras con el objetivo básico de realizar una coexplotación entre administración-operador. La red corporativa de la Junta de Andalucía implica un abaratamiento automático de los costes a la vez que mejora los servicios, creando nodos de acceso neutro (no orientado a un operador) situados estratégicamente en la geografía andaluza y que permitirían una alta conectividad y calidad en el servicio, todo ello comprometido por medio de acuerdos SLA (*Service Level Agreement*) dotados de penalizaciones en caso de bajada de calidad del servicio. Esta arquitectura de red (Nodos de Acceso Neutro) permitiría crear sistemas de respaldo y continuidad de procesos de forma que cualquier incidente debido a pérdida de información, fallo físico o lógico de los sistemas sea respondido con una actuación automática que evite una repercusión directa en los ciudadanos.

La incorporación de las nuevas tecnologías en la Administración permitirá una relación empresa-ciudadano-Administración mucho más ágil y eficaz, facilitará la información, reducirá los desplazamientos físicos y, por tanto, las pérdidas de tiempo, aumentará la transparencia y la eficiencia de los procesos internos; en definitiva, dará un paso importante para transformar la imagen de nuestra Administración en eficaz y más dinámica.

Toda esta tecnología actualmente en marcha debe estar acompañada de unos sistemas de seguridad que permitan una custodia segura de los datos así como un tratamiento de continuidad de procesos en aplicaciones críticas. La importancia de este punto es evidente. Si se muestran las estadísticas realizadas sobre empresas en general, el 50% de las empresas que pierden sus sistemas críticos durante más de 10 días (tras un desastre) nunca llegan a recuperarse. Es imprescindible dotar a todo el sistema informático de un centro unificado de respaldo, que permita dar respuesta a situaciones críticas.

La Junta de Andalucía debe ser una Administración ágil y rápida que esté al servicio del ciudadano las 24 horas del día y durante los 7 días a la semana; que permita al ciudadano desde cualquier punto acceder a la Administración, bien para comenzar una gestión, para conocer el estado de un expediente ya abierto o bien para obtener una información en general. Esta mejora de los servicios públicos se tiene que basar en los siguientes soportes:

- > Sistema telemático de entrada-salida y registro de documentos a través de una ventanilla única, con interconexión informática entre los registros de E/S de todos los organismos así como con la Administración General del Estado, las otras Administraciones autónomas y las Administraciones locales, con posibilidad de realizar trámites administrativos desde cualquier punto incluido el propio domicilio durante 24 horas al día y 7 días a la semana.





- > Sistema automatizado de gestión y tramitación de expedientes (Flujos de Trabajo, *Workflow*) que permitirán: un ahorro de tiempo al reducirse los desplazamientos físicos de los documentos, una reducción del volumen de documentación generada, un control *online* de la situación del documento, un control automático de plazos de vencimiento con posibilidad de introducir alarmas que avisen al ciudadano y a la propia Administración.
- > Sistema de plataforma que permita a los ciudadanos contactar a través de teléfono, fax, correo electrónico, internet, etcétera, con un centro o punto único de la Administración con el objetivo de recibir información bien de carácter general, de situación expedientes abiertos, etcétera. Este punto de contacto de la Administración con el ciudadano debe disponer de un acceso a los distintos Sistemas de Información de forma que permitan dar una respuesta ágil y exacta a cada uno de los temas solicitados.
- > Todos estos pilares enunciados hasta ahora se fundamentan en la seguridad, por tanto será necesario incluir un sistema de infraestructura de clave pública, o sea, un conjunto de elementos de hardware y software, personas, políticas de actuación y procedimientos, que permitan crear, gestionar, almacenar, distribuir y revocar certificados que nos aseguren la Autenticación, Integridad, Confidencialidad, No repudio y Sellado de tiempo, en definitiva tener Firma Electrónica.

La automatización y mejora de los servicios de la Junta de Andalucía debe ir acompañada de un sistema que mejore la productividad de los empleados de la Administración pública; es decir, una forma de valorar su productividad independientemente del número de horas que el funcionario esté presente en las instalaciones de la Junta de Andalucía. A partir de este concepto básico y aprovechando toda la infraestructura de comunicaciones y de automatización de procesos ya descrita, se pondría en marcha el «teletrabajo» del funcionario. Los funcionarios que realizan funciones relacionadas con los procesos automatizados, podrían trasladar su mesa de trabajo a puntos distantes de la propia Administración, incluyendo su propia casa. La productividad del trabajador en la Administración se mediría con baremos objetivos, premiándose el esfuerzo de cada uno de ellos y por tanto motivando a los trabajadores a obtener los mismos objetivos. La formación del funcionario se realizaría con procedimientos telemáticos del tipo *e-learning*. Asimismo la relación de la Administración con los proveedores se realizaría también mediante procedimientos telemáticos utilizando aplicaciones del tipo *e-Procurement*.

Actualmente muchas Administraciones internacionales y también nacionales están evaluando la incorporación del software libre, como estándares abiertos de software. En un estudio realizado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, se deduce que las dos principales razones para utilizar software abierto en las Administraciones de la UE son la interoperatividad y la seguridad. La Junta de Andalucía debe apoyar el desarrollo de software bajo licencia GPL (Licencia Pública General), en los que no sólo se posee el código sino también el derecho a hacer con él lo que se desee, modificarlo, reutilizarlo en desarrollos propios o pasarlo a terceros para que lo adapten a nuestras necesidades, para su posterior implantación dentro de la Administración pública. Esto exige que exista un centro especializado, una empresa o un desarrollo (pull) de empresas con experiencia suficiente como para dar el soporte que un desarrollo de este tipo necesita, investigando nuevos productos basados en este tipo de software. El uso de desarrollos GPL reduce considerablemente los costes de las nuevas implantaciones asociados a las licencias, permitiendo dedicar parte del ahorro conseguido a la consecución de una mayor adaptación de los proyectos llevados a cabo.

El gran objetivo sería hacer de internet un servicio público básico y de acceso gratuito al que tuvieran el derecho de acceder todos los ciudadanos de Andalucía en igualdad de condiciones; un servicio de calidad que llegue a todos los andaluces con independencia de su estatus, lugar de residencia; un servicio básico al que todos los ciudadanos accedan en buenas condiciones, es decir con banda ancha y ofrecido con la fórmula tecnológica más adecuada.

PROPUESTAS

- 13.- Internet debe convertirse en Andalucía, en un servicio público básico y gratuito, asegurando el acceso, con tecnología que permita banda ancha, a todos los ciudadanos, en todo el territorio. Todas las localidades andaluzas deberán contar con un centro de acceso público a internet.
- 14.- Se pondrá en marcha una estrategia pública y concertada con las empresas e instituciones andaluzas, para formar especialistas en tecnología de la información.
- 15.- Se adaptará la legislación andaluza para facilitar el desarrollo de internet, del comercio electrónico, de la firma electrónica, de trámites administrativos, etcétera. Se desarrollará un sistema de seguridad en red, que facilite el comercio electrónico, las transacciones entre empresas y con los particulares. Se impulsará la firma electrónica para consolidar la seguridad jurídica en internet. Se creará un centro de emergencia y de socorro en internet, que colabore en la detección y lucha contra los ataques a redes y sistemas.
- 16.- Por acuerdo con todas las Administraciones públicas de Andalucía se elaborará un portal andaluz, con un elevado nivel de contenidos educativos, culturales, de turismo y ocio, capaz de dar todos los servicios públicos de información y los que técnicamente se puedan desarrollar en línea, que sea el referente de nuestra región interna e internacionalmente. El portal Andalucía será bilingüe, en español y en inglés, y prestará servicios avanzados de software libre. El portal será centro de participación de los ciudadanos, impulsando foros, chats, consultas públicas, etcétera.
- 17.- Se creará un Comité Andaluz para la Sociedad de la Información, que coordine y evalúe el proceso de implantación de las Nuevas Tecnologías y sus efectos en todos los ámbitos sociales y económicos, que impulse la investigación y el seguimiento de las TIC.





3.4. REINVENTAR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y AGILIZAR EL GOBIERNO DEL TERRITORIO PARA DAR UN MEJOR SERVICIO A LA CIUDADANÍA

3.4.1. Reinventar las Administraciones Públicas

Las Administraciones públicas de Andalucía deben ser un instrumento dinamizador ante los desafíos del futuro. Después de veinte años operando desde una estructura tradicional y sin apenas cambios, los nuevos retos que impone el sistema de gobierno multinivel en un universo globalizado -particularmente en el contexto de la Unión Europea- exigen una profunda reflexión colectiva, con el objetivo de diseñar y aplicar nuevas formas de organización y funcionamiento que permitan agilizar nuestros aparatos públicos y asegurar pautas de calidad, transparencia y eficacia en la acción pública.

Una Administración tecnológicamente avanzada debe ser al mismo tiempo una Administración innovadora en cuanto a sus sistemas de gestión y a sus instrumentos de respuesta ante las demandas ciudadanas. Debe poner en marcha nuevos principios en sus relaciones con los ciudadanos (transparencia, instantaneidad, nuevas formas de control y de visualización en los procesos) y desarrollar todo un sistema de valores que deben inspirar a la propia organización y al funcionamiento de la esfera pública en su conjunto (innovación, competitividad, calidad, además de las conocidas exigencias de eficiencia y eficacia). Las experiencias comparadas en torno a procesos de modernización y reforma del sector público vienen generalizándose en el mundo occidental desde hace más de una década, aunque hasta ahora su recepción en España ha tenido unos resultados bastante limitados. En torno a esas experiencias de innovación se ha consolidado el paradigma de la llamada Nueva Gestión Pública, desde la cual se nos ofrecen toda una serie de pautas argumentativas y enfoques científicos suficientemente acreditados. Se entiende desde esta perspectiva que el objetivo central de la Administración debe ser la creación de valores públicos, operando desde el principio de equidad en la búsqueda de una mayor calidad en los bienes y servicios que debe prestar la organización pública.

Por otra parte, la propia Unión Europea, a partir de su *Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001*, ha propuesto todo un conjunto de exigencias de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, asegurando al mismo tiempo mecanismos eficaces de cooperación y coordinación en la compleja escala multinivel del marco europeo.

Si los modelos organizativos de las comunidades autónomas se han basado hasta ahora en una clara imitación del modelo estatal tradicional, el propio desarrollo autonómico y la necesidad de responder competitivamente a los desafíos del futuro exigen avanzar hacia fórmulas organizativas más innovadoras y originales. Unas fórmulas que cuentan ya con precedentes suficientemente que son conocidos internacionalmente, así como con experiencias desarrolladas en Andalucía que requieren, en todo caso, progresar hacia una nueva cultura organizativa donde se prime la posición estratégica de las unidades, por encima del mero organigrama.

El reto de la Segunda Modernización en el ámbito organizativo consistirá en la superación del tradicional modelo burocrático, que se ha demostrado ya agotado en reiteradas ocasiones. Las organizaciones públicas deben adecuarse al logro de resultados de acuerdo con los objetivos que se definen en la esfera político-representativa, y no limitarse a la mera «gestión de competencias». En consecuencia debe sustituirse la tradicional visión del «administrado» por la del «ciudadano-cliente» que asume una posición activa y participativa frente a la propia organización. La primera y esencial exigencia debe ser la de separar las funciones de carácter directivo y regulativo frente a las funciones de pura gestión e implementación de políticas y servicios, descentralizando un mayor poder decisorio en las unidades de gestión.

Desde esta perspectiva se propone como postulado general de partida un modelo de adecuación de la estructura general de la Administración autonómica a la dualidad entre:

1. Funciones regulativas o finalistas de carácter general, atribuidas a una esfera burocrática central.
2. Funciones estrictamente implementadoras o prestadoras, que serían susceptibles de un proceso de agencialización pública.

En alguna medida se trata de un modelo que ya ha tenido éxito en Andalucía en el área de salud (dualidad Consejería - SAS), aunque hasta ahora no tanto en otros ámbitos. Responde a la categoría general de los «*staff en línea*» reiteradamente manejada por los expertos. Ello implicará una doble propuesta:

- > Reordenación y simplificación de las estructuras centrales, evitando la reiteración de competencias fragmentadas y verticalizadas actualmente existentes.
- > Reestructuración de las esferas periféricas encargadas de labores de prestación, siguiendo un diseño de horizontalización que incremente la capacidad prestadora, lo que puede alcanzarse a través de un proceso general de agencialización pública, que iría más allá del simple estatuto de la empresa pública desarrollado en otras comunidades autónomas. Teniendo en cuenta las diversas experiencias comparadas, se trataría de avanzar hacia un modelo básico de agencia caracterizado por su titularidad estrictamente pública, por su vinculación a un marco finalista estratégico (que se define de forma expresa desde la esfera central, sobre la base de contratos-programa que establecen los objetivos públicos a alcanzar), y sometida a un intenso sistema de control de resultados.

Se trata pues de acentuar por un lado la horizontalización prestadora de la organización, al mismo tiempo que se intensifican los elementos de centralidad estratégica en torno a fines u objetivos, así como, por supuesto, en el control de resultados (lo que deberá implicar una responsabilidad inmediata de los directivos de la agencia).

Al tratarse de un modelo o propuesta de carácter general, debe entenderse generalizable de forma gradual hacia todos los ámbitos materiales de la acción pública autonómica, sobre la base de un criterio de especialización funcional entre:

- > Las áreas que definen objetivos establecen regulaciones, planifican líneas de actuación, fijan modelos de prestación, asumen funciones de supervisión y control, etcétera que quedarían situadas en el ámbito departamental de las Consejerías.
- > Las áreas estrictamente prestadoras de servicios, que serían en su caso agencializables.

A efectos de clarificación conceptual debe insistirse en que se trata de una agencialización pública, implicando la puesta en práctica de «valores públicos» y la introducción de una filosofía emprendedora en el sector público, con garantía de servicios por parte de la Administración, y con todas las implicaciones necesarias en cuanto a transparencia y control.

Desde la perspectiva del diseño organizativo, la propuesta implicará lógicamente una reducción de los servicios centrales, eliminando las duplicaciones y distorsiones competenciales actualmente existentes, al mismo tiempo que podrían ampliarse los recursos comunes a los diversos departamentos. En todo caso, la estructuración interna de estas áreas centrales debería ajustarse a la dualidad entre sectores de planificación y regulación, frente a los de evaluación y control, buscando siempre un modelo de organización más plana y una clarificación en cuanto a atribución de responsabilidades.

La implementación legal de esta propuesta requeriría el desarrollo de mecanismos de traspasos de personal y competencias a las agencias, y regulación del sistema de relaciones entre éstas y la organización central, especialmente en el ámbito de la gestión financiera: aunque a este respecto cabe aludir a la experiencia adquirida en Andalucía en torno a los denominados «contratos-programa». Igualmente exigiría una





modificación de los soportes legales que condicionan el funcionamiento del sector público, así como un esfuerzo global de innovación que permita a la esfera jurídica y a los profesionales del derecho convertirse en instrumentos de impulso y gestión del cambio, abandonando su tradicional postura de freno y/o de conservación de las rutinas adquiridas en el pasado.

La puesta en marcha de este nuevo modelo organizativo debería acompañarse pues de una propuesta de reordenación general de las estructuras, tanto en su esfera central como en su dimensión periférica y en sus relaciones con la esfera local.

En el ámbito de la estructura central, la experiencia parece demostrar (especialmente tras el reiterado impacto de los programas europeos) que ciertas divisiones departamentales están generando efectos disfuncionales: así sucede por ejemplo entre los sectores de agricultura y medio ambiente en torno a ciertos programas agrarios, o entre medio ambiente y territorio en relación con la necesidad de reducir la actual complejidad de figuras de planeamiento. Algo parecido sucedería con la necesidad de integrar en una estructura unificada el eje Universidad-Investigación-Innovación. En definitiva, un nuevo modelo organizativo requeriría un diseño más funcional de las estructuras departamentales centrales. Lo que debería repercutir lógicamente en las Delegaciones Provinciales, que hasta el presente reproducen la misma estructura sobredimensionada de las propias Consejerías.

En cuanto a la descentralización, constituye una exigencia inherente al principio de subsidiariedad y debe implicar la transferencia de todo un conjunto de políticas a la esfera local, especialmente en aquellos sectores donde una gestión eficaz exige mayor proximidad al tejido social afectado: así, sectores como la educación primaria o determinadas políticas sociales de proximidad, pasarían a ser transferidas a los ayuntamientos, bajo soportes regulativos bien definidos.

Finalmente las Administraciones públicas de Andalucía deben hacer un esfuerzo efectivo para asegurar una mejor cooperación y coordinación entre todas las esferas públicas que actúan sobre el territorio, unificando sus circuitos de contacto con los ciudadanos e introduciendo programas de gestión unificada.

Conforme a estos nuevos criterios generales de organización, el proceso de innovación debe implicar avanzar en un doble campo de exigencias funcionales que se refieren a los métodos de funcionamiento:

- > Por parte de las unidades centrales de cada Departamento, supone encarar las funciones de fijación de objetivos, diseño de planes y establecimiento de marcos regulativos; así como funciones de verificación, supervisión y control de la acción conforme a los resultados obtenidos.
- > Por parte de las unidades prestadoras agencializadas, implica la aplicación de un enfoque gerencialista mediante técnicas de gestión estratégica propias de la denominada «Nueva Gestión Pública».

Esta nueva estructura dual debe operar según unos métodos y criterios generales de actuación claramente superiores de la tradicional rutina burocrática, cuyos principales ejes de articulación serían:

1. Noción de valor público como elemento legitimador de la acción. Básicamente según el criterio de la equidad proyectada en torno a parámetros de calidad de vida, implicando en consecuencia una mayor proximidad al ámbito subjetivo de los ciudadanos, con el horizonte de un tratamiento diferenciado.
2. Programación abierta de tareas. Entendida no como algo cerrado a la organización sino como un proceso abierto al entorno de la respectiva red de usuarios. Implicaría un circuito de debate permanente en torno a la prestación del servicio, así como la renovación periódica de la programación y los objetivos.

3. Fijación de objetivos. Debe entenderse como tarea necesaria para el funcionamiento de cada unidad de gasto, teniendo un carácter pormenorizado. En la práctica existen numerosas experiencias en torno a las denominadas *Cartas de Servicios*, ya publicadas en distintas CCAA.
4. Autonomía y responsabilidad de las unidades de gestión. Se entiende como responsabilidad en cuanto a la consecución de los objetivos asignados, o sea, en términos de congruencia entre lo realmente producido y lo que se espera de tales organizaciones por parte de quienes supervisan.
5. Transparencia. Tanto hacia los usuarios o al nivel externo (donde toda excepción al libre acceso deberá ser justificada) como al nivel interno hacia el resto de la organización, implicando una comunicación efectiva y abierta a todos los niveles, así como la aceptación de las críticas constructivas.
6. Evaluación. Es el principal elemento instrumental para controlar tanto la eficiencia o adecuación al coste previsto como la eficacia en términos de resultados sociales conseguidos. Su aplicación implicará la puesta en marcha de la correspondiente responsabilidad gestora por parte del equipo directivo. Deberá implicar igualmente su proyección en el ámbito parlamentario.

Por lo que respecta a las áreas de gestión, deben ajustarse al uso de nuevas técnicas de tipo gerencial, implicando la puesta en práctica de criterios de calidad (básicamente homologados en soportes tipo ISO), el uso del marketing como circuito de información y la generalización de las *Cartas de Servicios* entendidas no sólo como imagen de marca sino como un auténtico marco documental explícito que recoge los compromisos de la organización con sus clientes, garantizando así los derechos de los usuarios.

En este sentido debe insistirse en que todas las tareas, además de ser sometidas a evaluaciones de rendimiento por unidades, deben diseñarse sobre la base de los compromisos efectivos que se adquieren por parte de la respectiva organización, concretando en su caso cuáles son las consecuencias para el usuario en caso de incumplimiento de tales compromisos.

En cuanto a la política de personal, aunque el elemento humano parece el más interesado en la modernización de las organizaciones públicas, su reforma ha sido siempre la que ha planteado más resistencias. La adquisición de determinados estatus genera un ambiente reactivo al cambio entre el personal público: de ahí la necesidad de una estrategia sobre recursos humanos en la Administración, implicando la fijación de tareas y metas, donde se concilien los intereses de los ciudadanos y usuarios con los de la propia organización. Se trata siempre de un escenario inestable donde el desafío de la mayor eficacia de las organizaciones públicas se enfrenta a un complejo equilibrio de tensiones, con alternativas plurales.

Por eso una estrategia de recursos humanos exige siempre un razonable grado de consenso con el propio personal afectado, implicando un adecuado conocimiento de los intereses y necesidades de los colectivos afectados. Los principios de actuación serían:

1. Si la opción de futuro para la estructura organizativa de la Administración autonómica debe pasar por un redimensionamiento de la jerarquía tradicional, apostando por la flexibilidad, una primera consecuencia sería la propia descentralización de la gestión de personal. Ello exige actualizar el marco jurídico para que permita unos sistemas de contratación más ágiles y abiertos, con la suficiente diversidad de figuras jurídicas y condiciones adecuadas a los fines de cada unidad: figuras como el teletrabajo, por ejemplo, pueden tener cabida en la nueva organización pública. Se trata, en definitiva, de abandonar la excesiva rigidez y centralización en los procesos de selección, provisión de puestos de trabajo, así como en el diseño de las propias carreras profesionales y sus sistemas de retribución.
2. Es necesario fortalecer la función directiva, proyectando el liderazgo de los responsables de la gestión también en lo referente a los recursos humanos. Deben identificarse con claridad los puestos





de trabajo a los que se les asigna esta función directiva, así como sus requisitos de aptitud, formación y experiencia, ya que su amplio margen de libertad de actuación en la gestión pública conllevará un alto nivel de responsabilidad, abarcando a la propia dirección de los recursos humanos.

3. El nuevo modelo de organización exige profundizar en una clara diferenciación:
 - > El estatuto jurídico que le corresponde al funcionario público, que deberá estar investido de la *auctoritas* propia de su función, aunque restringida a los supuestos que inexcusablemente son necesarios para su ejercicio.
 - > El resto del personal al servicio de las organizaciones públicas que presta servicios a los ciudadanos, y que inevitablemente debe acercar su regulación jurídica al resto de los trabajadores por cuenta ajena.
4. El empleado público necesita una mayor motivación. Dadas las limitaciones actuales en las técnicas de incentiación, hay que desarrollar modelos retributivos y de promoción adaptados y diseñados por unidades. Aunque teniendo en cuenta que en el ámbito público el factor económico no puede ser el único elemento de motivación: los empleados deben sentirse identificados con la organización mediante procesos de participación activa, asunción de los objetivos y esfuerzo de pertenencia, teniendo una clara conciencia de la utilidad de su labor para el grupo y un cierto grado de compromiso con las metas u objetivos de carácter público que se asignan a su organización.
5. La selección de las personas y la provisión de puestos de trabajo debe impulsarse desde una política activa que busque la ampliación y enriquecimiento de las cualidades profesionales, y se oriente esencialmente a la eficacia en los resultados. Si la oferta consiste en un catálogo de puestos, es esencial la determinación de sus funciones. Y lógicamente, el proceso de selección debe adecuarse a metodología más flexibles y abiertas, conforme a las características de lo ofertado, huyendo de las formalidades genéricas tradicionales, que se suelen basar más en la eliminación de candidatos que en la aportación del perfil más adecuado.
6. Parece clara la necesidad de modificar el sistema de retribución de los empleados públicos para no seguir insistiendo en sueldos vinculados al cargo y nivel desempeñados. Toda política salarial debe relacionarse directamente con las cualidades profesionales de las personas, los rendimientos que sean capaces de aportar a la organización y los resultados globales de la unidad en que prestan su servicio.

Una implementación coherente y rigurosa de lo anterior exigiría las siguientes estrategias de acción:

- > Que se inicie y avance en unidades con una dimensión precisa, siendo lo suficientemente autónomas y con capacidad de gestión para tomar sus propias decisiones de cambio en materia de recursos humanos, al mismo tiempo que se responsabilizan de ello.
- > Que todo el proceso se desarrolle mediante el recurso a la negociación y el consenso tanto con los trabajadores públicos y sus representantes como con los propios ciudadanos en cuanto usuarios. Es necesaria la apertura de foros de debate que permitan un mayor acercamiento entre las necesidades sociales y las de la correspondiente organización y su propio personal: pero siempre en relación con las unidades o áreas concretas en que deben aplicarse.
- > Que la confluencia de todas las medidas señaladas se dirigen a actuar desde una nueva cultura organizativa, donde el valor del trabajo público se entienda claramente dirigido al servicio de los ciudadanos y a la satisfacción de las exigencias y necesidades colectivas. Algunos mecanismos en uso como los premios a la excelencia pueden ser un instrumento de apoyo.

En cuanto a las exigencias de formación y la necesidad de avanzar hacia una nueva cultura organizativa, debe recordarse que las claves del éxito de todo cambio organizativo dependen del grado de conciencia colectiva del propio personal sobre la necesidad de introducir tales cambios. Por ello, la primera premisa debe ser elevar a la categoría de «problema» (percibido como tal por todo el personal público) la propia necesidad de introducir cambios organizativos. Los cursos y seminarios de formación superior en el área de la gestión pública deben configurarse como un foco de transmisión de conocimientos y experiencias para la acción pública, permitiendo visualizar los casos de mayor calidad que puedan ser capaces de convertirse en puntos de referencia para el conjunto.

Ello implica abrir las posibilidades organizativas a técnicas experimentales que aseguren mayor eficacia: los «encargados de dossier» como figuras operativas al nivel micro, o los «grupos ad hoc» en relación con determinadas tareas, pueden ser algunas de las figuras de apoyo en el desarrollo de una nueva cultura organizativa preocupada por la eficacia y el logro de los objetivos o resultados previstos.

Se trata en definitiva de sustituir la desfasada cultura legalista de la burocracia tradicional, orientada a la mera emanación de «productos» entendidos como actos administrativos, para avanzar en una cultura gerencial más preocupada por los resultados de la acción pública. Ello implicará lógicamente un esfuerzo por transformar la tradicional posición conservadora y de freno al cambio de la cultura jurídica, para convertir al derecho y sus instrumentos jurídicos en instrumentos de gestión del cambio y de apoyo a la innovación en la acción pública.

En cuanto a la introducción y uso de las nuevas tecnologías, además de crear un escenario que permite la existencia de organizaciones más planas, abren nuevas posibilidades para la participación, la transparencia y la mejor atención al ciudadano. Su aplicación generalizada al ámbito de la Administración implica una doble serie de exigencias previas, en relación con los sistemas de gestión y canalización de la información tanto en el interior de la Administración, como hacia el exterior de la misma:

- > Las exigencias de tipo interior se plasman en primer lugar en la normalización de procedimientos: tarea que implica una profunda revisión de la tradición jurídico-administrativista y que, en parte, se viene realizando ya en Andalucía. Implica la homogeneización sobre los documentos que en todo caso debe aportar el ciudadano, su efectivo valor documental, y el control del tiempo de cada proceso hasta su resolución final. En segundo lugar, implica una tarea más compleja de intercambio de información interna de la Administración.
- > Las exigencias referidas a las relaciones con el exterior (los ciudadanos) se concretarían básicamente en la unificación de los registros de entrada (lo que exige acuerdos de cooperación con otras Administraciones), la unificación de los sistemas de gestión de expedientes y la puesta en práctica de oficinas de respuesta inmediata. Exige una dinámica de interactividad con todo un sistema de información global instantáneo. Igualmente implica la puesta en marcha de iniciativas experimentales concretas con el objetivo de generalizar la gestión integral de los expedientes.

Ahora bien, más allá de la información que surge en los procesos de decisión pública, las nuevas tecnologías deben servir también para facilitar el acceso documental a los grandes soportes de información que constituyen elementos cognoscitivos o instrumentales para la acción. No solamente en lo que se refiere a datos estadísticos, sino igualmente en la información financiera y normativa. En este sentido, sería aconsejable la unificación en un solo soporte normativo, a modo de código de derecho público de Andalucía, de la compleja normativa vigente, siguiendo algunos de los ejemplos comparados que están disponibles.

Para avanzar de forma decisiva en la informatización de la gestión pública, deben atenderse, en primer lugar, las necesidades de formación del personal, en este caso con una proyección bipolar:





- > Para asegurar el mejor manejo por el personal público de las nuevas tecnologías.
- > Para permitir a los tecnólogos e informáticos un mejor conocimiento de las organizaciones públicas y del tipo de desafíos para los que se necesita una respuesta en el marco de una nueva gestión pública estratégica.

Debe recordarse nuevamente que numerosas experiencias de Administración virtual al nivel comparado están demostrando hasta ahora una relativa vaciedad de contenidos. A partir de estas premisas será posible avanzar con garantías en la aplicabilidad de sistemas de gestión informatizada, protocolizados y monitorizados en su integridad, con posibilidades de funcionamiento permanente las 24 horas de los 365 días del año. Un sector donde es necesario contar con foros de transmisión e información de experiencias y conocimientos, con el objetivo de avanzar hacia una generalización de procedimientos telemáticos de forma integral.

Una Administración innovadora y eficaz, capaz de maximizar los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías, debe enfrentarse finalmente a la tarea de renovar los mecanismos de gestión financiera. Hasta el presente, el modelo vigente de intervención predominantemente centralizada en coexistencia con una Administración de corte burocrático, ha venido generando problemas de lentitud e ineficacia, con constantes retrasos en el desarrollo de los programas públicos y en la gestión del gasto. Se trata de unas inercias que se han reproducido al cabo del tiempo incluso con la aplicación del presupuesto por programas.

Como vienen insistiendo en este sentido tanto la Unión Europea como la OCDE, las exigencias de un control central, unidas a las habituales proyecciones macroeconómicas y escenarios presupuestarios, tienen que complementarse con una mayor capacidad de gestión estratégica del gasto, asegurando al mismo tiempo una mejor coordinación interdepartamental.

Por eso es necesario avanzar hacia nuevos modelos de control y gestión del presupuesto claramente orientados hacia la gestión estratégica, donde las habituales pautas de eficiencia sean progresivamente sustituidas por claves de eficacia que permitan una presupuestación por resultados, avanzando hacia sistemas de carácter plurianual y progresando hacia mayores cotas de transparencia. Para ello es necesario:

1. En este sentido una propuesta general de agencialización pública debe implicar como primera exigencia la correspondiente descentralización del gasto, eliminando en este sector la intervención centralizada, al mismo tiempo que se aseguran en el marco de los correspondientes contratos-programa los compromisos asumidos por las agencias en relación con los objetivos asignados, que deben quedar claramente cuantificados. Es necesario en este campo permitir la proyección plurianual, con el objetivo de eliminar los habituales estrangulamientos de final de año e incentivar así la asignación eficiente de los recursos sin los problemas de la restricción temporal.
2. La introducción de nuevas tecnologías debe traducirse no solamente en la generalización de la gestión telemática, permitiendo a través de la firma electrónica eliminar el papel y acelerar la tramitación, sino igualmente la puesta en marcha de sistemas de información y contabilidad que incrementen la transparencia del sistema: una exigencia esencial tanto para los propios gestores que deben conocer en cada momento la situación financiera, como para todos los ciudadanos permitiendo una visualización instantánea del estado de las cuentas públicas en relación con los objetivos asignados. Los sistemas de contabilidad analítica o de gestión, tan habituales en el sector privado, permiten un conocimiento de los costes de las actividades, facilitando en consecuencia el correspondiente control de la eficiencia.
3. En paralelo a la descentralización del gasto en las agencias públicas, los sistemas de auditoría y control deberán proyectarse en un doble ámbito: por una parte en clave de auditoría interna por parte de los servicios centrales, en el marco de las directrices finalistas y objetivos asignados en los

correspondientes contratos-programa, y por otra mediante el recurso a auditorías externas, como reiteradamente viene recomendando la OCDE.

4. Por supuesto, para asegurar resultados eficaces en este contexto hay que avanzar hacia una nueva cultura organizativa ajustada a claves de gestión estratégica. El gestor público deberá pues disponer realmente de la información necesaria para su gestión, poniendo en marcha un diseño estratégico de su propia presupuestación, con el objetivo de eliminar los vicios de la situación existente en la actualidad (donde en rigor no se «presupuesta» sino que simplemente se dispone de los fondos existentes que, si no se gastan antes de fin de año, desaparecen).
5. Por último, hay que tener en cuenta las sinergias que va a generar el nuevo sistema de financiación de las CCAA que deberá resolver algunos de los habituales problemas estructurales de tesorería. Un sistema que habrá que depurar, maximizando los nuevos recursos de financiación, que ya dejarán de recibirse a cuenta.

En definitiva, la gestión financiera debe pasar a formar parte del propio núcleo de la nueva gestión estratégica pública que debe ponerse en marcha en Andalucía.

3.4.2. Agilizar el Gobierno del territorio

Diferentes causas y procesos generales explican la necesidad de afrontar el gobierno del territorio andaluz con nuevos criterios e instrumentos:

- > La constitución de la comunidad autónoma ha generado la aparición de nuevas centralidades y periferismos.
- > Los enormes cambios experimentados en la movilidad de personas y bienes, o en la accesibilidad de los lugares, equipamientos y servicios.
- > La formación de áreas metropolitanas de facto, sin ningún respaldo político-administrativo y con graves insuficiencias infraestructurales y de equipamientos o servicios sociales.
- > La posibilidad de deslocalizar determinadas actividades al transmitir ingentes cantidades de información en tiempo real.
- > La posibilidad de formar redes de relaciones productivas en espacios discontinuos.
- > La pérdida continua de efectivos por muchos de los municipios más pequeños y el despoblamiento de extensas áreas serranas interiores.
- > La desaparición de la población diseminada rural.

Estas y otras situaciones nuevas reclaman una respuesta efectiva que ya se está produciendo en diferentes países europeos, como en Italia que ha modificado profundamente el régimen de competencias de las provincias o en Francia que desarrolla iniciativas de gran alcance sobre la gestión de las aglomeraciones urbanas, áreas metropolitanas y distritos rurales, por ejemplo.

También en Andalucía resulta imprescindible adaptar el gobierno real del territorio a lo que ya es real en términos económicos (ámbitos que funcionan unitariamente para la localización de actividades o en el precio del suelo), sociales (espacios de intensa movilidad cotidiana por motivos laborales y de obtención o prestación de servicios) y ambientales (extensión de la conflictividad ambiental urbana). Aquí, como en otras partes, la utilización de las nuevas tecnologías y las capacidades que proporcionan para formar nuevas redes de relación y gestión, pueden facilitar un proceso que, sin embargo, debe arrancar con una clara orientación política. La cuestión principal es, sin duda, la formación de nuevos ámbitos de gobierno del territorio, intermedios entre el municipio y la provincia (áreas metropolitanas, comarcas rurales, redes de municipios y/o ciudades).





Las maneras de impulsarlos y los instrumentos necesarios de gobierno pueden ser diversos, en cualquier caso, será imprescindible el acuerdo y la participación de todas las Administraciones ya instituidas, el respeto del principio de subsidiariedad (principalmente en relación con los municipios) y objetivos de mayor economía y eficacia en la gestión de los asuntos públicos.

Especial relevancia, por su trascendencia social y económica, e incluso por la repercusión que puede tener sobre el papel futuro de la inmigración, tiene el conocimiento de la evolución de la población andaluza y su distribución territorial. Utilizando datos del Instituto de Estadística de Andalucía, sobre la proyección de la población de Andalucía (1998-2051), se muestra en todas las variantes planteadas que la población andaluza seguirá creciendo levemente durante los primeros 20 años de este siglo y decrecerá a largo plazo. En un escenario de crecimiento medio, la población andaluza llegaría a un máximo en el 2025 (7.876.000), descendiendo hasta 7.277.000 habitantes en el 2051. En el año 2001 la población total de Andalucía era de 7.403.968 habitantes.

CUADRO 9.

Comparativa del crecimiento anual por mil, de la población de las provincias andaluzas entre el periodo 1976/1998 y 1998/2016.

Fuente: IEA.

	ALMERÍA	CÁDIZ	CÓRDOBA	GRANADA	HUELVA	JAÉN	MÁLAGA	SEVILLA	ANDALUCÍA
1976-1998	11,7	7,5	2,9	3,2	5,4	-0,4	13,4	9,6	7,3
1998-2016	8,4	3,3	1,2	3,3	2,8	0,2	5,3	4,1	3,7

Como vemos en el cuadro 9, los ritmos de crecimientos de las distintas provincias en el periodo hasta el 2016, son muy diferentes, con un descenso significativo de la media andaluza, que pasaría del 7,3 por mil en el periodo 1976-1998, al 3,7 en el periodo 1998-2016, y de la mayoría de las provincias, previéndose un aumento de unas pocas décimas con respecto a la etapa anterior, sólo en Granada y Jaén. Tres provincias se situarían en el periodo 1998-2016 por encima de la media (3,7 por mil), Almería, Málaga y Sevilla, siendo destacable el caso de Almería, frente al que tenía Málaga en la etapa anterior.

En un análisis más pormenorizado sobre los datos aportados por el IEA en su estudio sobre la *Proyección de la población de Andalucía por ámbitos subregionales*. 1998-2016, las unidades naturales que más crecerán en el periodo hasta el 2016 serán los litorales, con un crecimiento anual medio próximo al 6 por mil persona y año, y dentro de esta área, es la franja litoral de Granada y Almería la que crecerá más fuertemente, con valores ligeramente superiores al 10 por mil y año. En el extremo opuesto estarían las zonas de montaña que crecerían a un ritmo en torno al 1,5 por mil, con comportamientos regresivos en las zonas de Cazorra y Segura (-7,4), Los Pedroches (-4,7), Andévalo (-4,0), Sierra Morena central y oriental (-3,4), Sierra Morena occidental (-2,8), y Altiplanicies (-2,2).

Si la proyección de la población la analizamos utilizando la terminología del modelo de estructuras territoriales y redes de asentamientos del Modelo Territorial de Andalucía (mapa 1), elaborado en 1999 por la Consejería de Obras Públicas y Transporte, nos encontramos con que son las redes de ciudades, Centros Regionales y redes de Ciudades Medias, las que concentran el mayor crecimiento de la población, observándose un mayor dinamismo demográfico en las redes de Ciudades Medias en comparación a los Centros Regionales, sobre todo las que se asientan en la franja litoral, con valores superiores al 10 por mil y año. Sin embargo analizando a los Centros Regionales y su espacio metropolitano, el crecimiento es significativo, creciendo todos ellos, con los valores más altos en Almería (5 por mil), y los más bajos en Córdoba y Bahía de Cádiz-Jerez, con valores inferiores al 2 por mil. Las áreas demográficas regresivas serían los municipios rurales no directamente vinculados a redes de ciudades. El modelo, básicamente, tiende hacia una concentración de la población en las ciudades del área litoral, un despoblamiento ligero y continuado de las áreas de montaña y una estabilidad de la población en las ciudades de las áreas agrícolas interiores.



MAPA I. Modelo territorial de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (1999).
 Fuente: Consejería Obras Públicas y Transporte. Junta de Andalucía.

Conocida la evolución de la población, resulta de gran interés conocer los cambios en la estructura de la población (Figura 7). La espectacularidad de los cambios, sobre una hipótesis de crecimiento medio, según el IEA, obligan a prever fuertes ajustes sobre la realidad económica, repercusiones sobre las estructuras sociales y familiares, e incluso el propio sistema de valores de la sociedad. Es muy significativo el espectacular envejecimiento de la población en las pirámides de 2028 y de 2043, resultado del reducido número

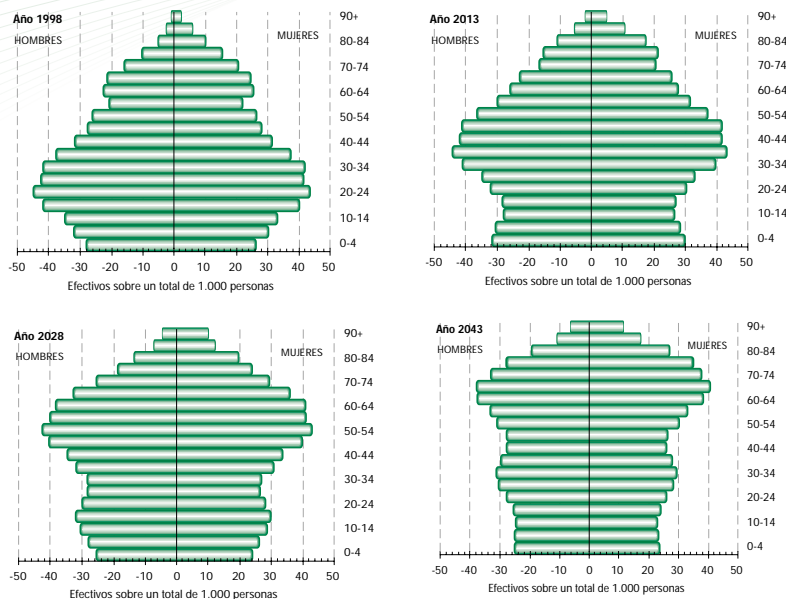
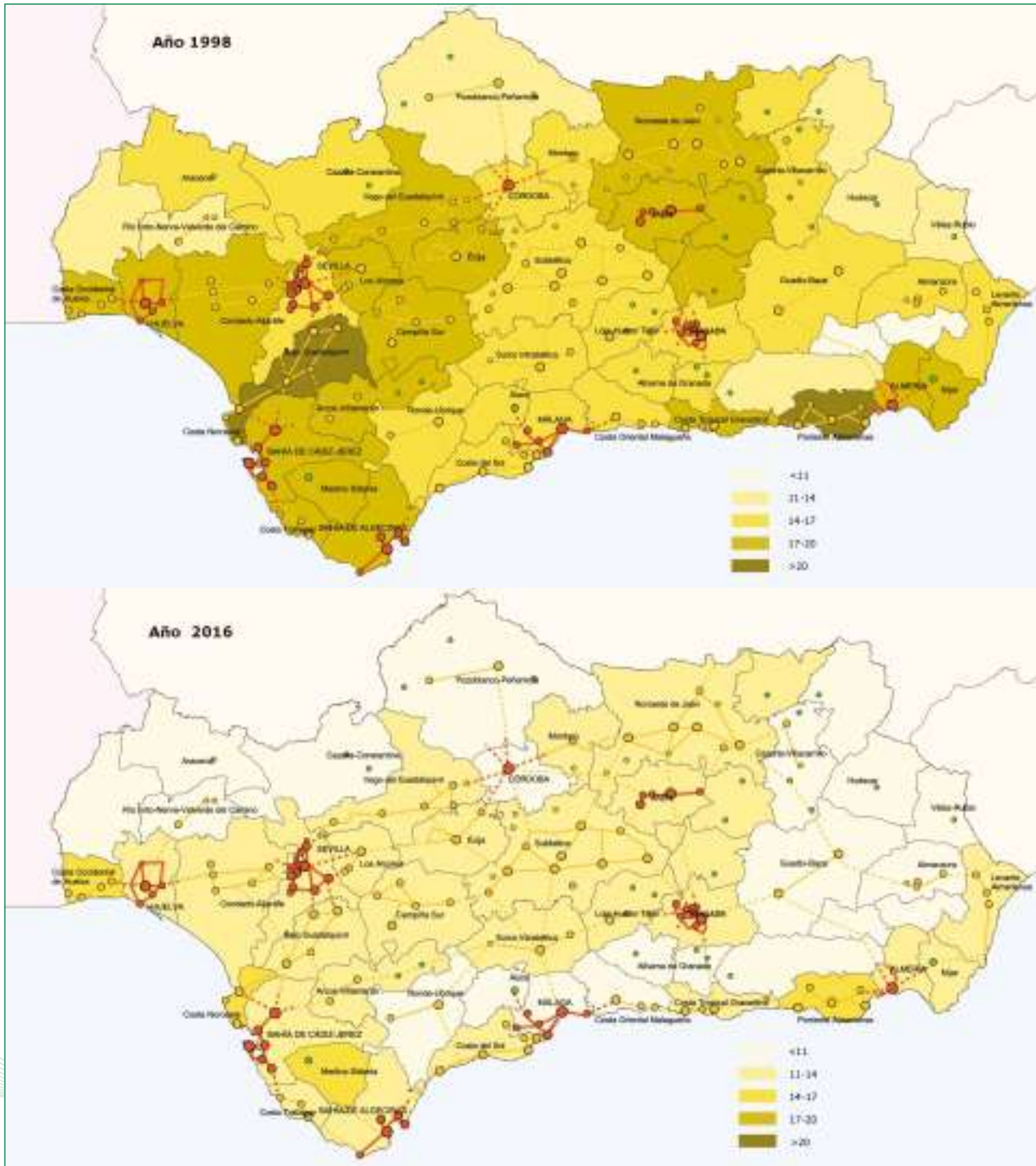


FIGURA 7. Pirámides de población en 1998, 2013, 2028 y 2043 según el escenario medio de las proyecciones de población de Andalucía.
 Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.





MAPA 2. Distribución territorial del porcentaje de menores de 15 años de Andalucía. Comparativa 1998/2016.
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.

de nacimientos en las generaciones más jóvenes y un alto nivel de supervivencia de las generaciones mayores. El mayor peso de los grupos de población de más edad, hace que la población inactiva aumente progresivamente, al mismo tiempo que el grupo de población en edad de actividad (15-64), muestra un descenso acentuado. La necesidad de un rejuvenecimiento a medio plazo de la población andaluza, debe provocar necesariamente estrategias de inmigración, con intensidad suficiente, para ser capaz de paliar los efectos del sucesivo envejecimiento de la población andaluza.

El análisis de las pirámides de población de Andalucía, muestra un especial sesgo, cuando el acercamiento se realiza sobre el territorio. Efectivamente, como muestra el mapa 2, el reparto de la población menor de 15 años, comparando en porcentaje la situación del año 1998 con la de 2016, muestra claramente cómo van a suceder los hechos. En el 2016, los porcentajes de población menor de 15 años, en sus dos tramos superiores, esto es los que están por encima del 17% del total de la población en la zona, desaparecen de la totalidad del territorio, quedando unos pocos enclaves del tercer tramo, esto es entre un 14 y un 17% de población menor de 15 años. Quedando polarizada la región entre el valle del Guadalquivir y el litoral por un lado, con porcentajes entre 11 y 14%, y el resto, a lo largo de Sierra Morena y zonas de montaña interior de Málaga, Granada, Jaén y Almería, con porcentajes inferiores al 11%.

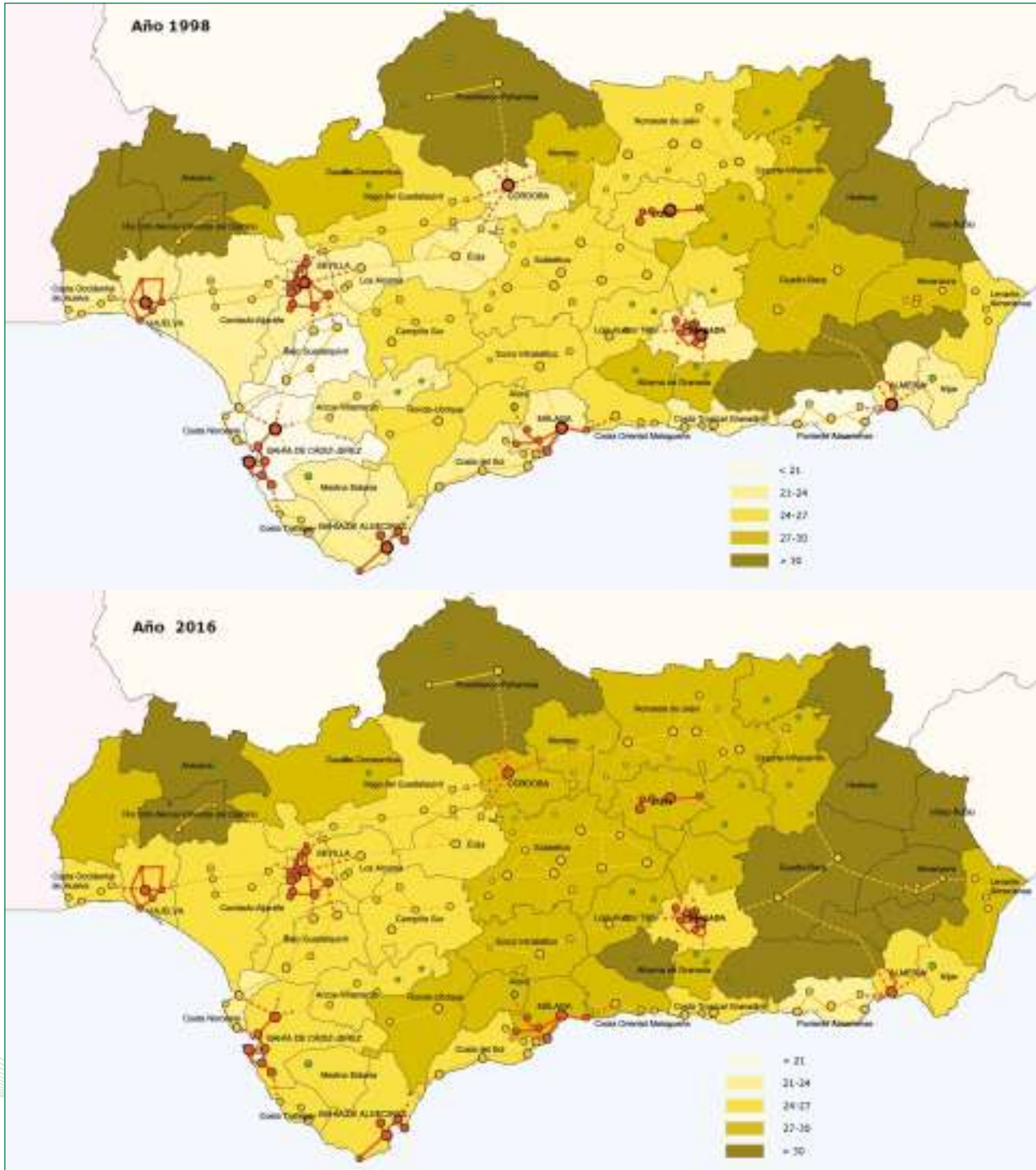
En el mapa 3 vemos la distribución territorial del porcentaje de mayores de 65 años, y como era de esperar, el mapa en el 2016 se oscurece aumentando sensiblemente el territorio ocupado por porcentajes de los dos tramos superiores, de más del 27% del total de la población en la zona, dejando sólo el triángulo del bajo Guadalquivir, el litoral y algún enclave como el área metropolitana de Granada, con porcentajes entre 21 y 24%, desapareciendo el tramo más bajo, que en estos momentos (1998) estaba representado en la zona de la Bahía de Cádiz y Jerez y en el Poniente almeriense.

El resultado es una distribución del crecimiento anual medio (mapa 4) que va perdiendo claramente empuje en la comparativa entre el período 1991-98 y 1998-2016. Sólo algunas zonas del litoral almeriense, Níjar y el Poniente, además de la Costa del Sol malagueña, la Costa Noroeste de Cádiz, el Condado-Aljarafe y la Costa Occidental de Huelva, estarán en los dos tramos superiores, con un crecimiento anual medio, según esta proyección del IEA, por encima del 0,75 por 1000 personas-año, extendiéndose los dos tramos inferiores, del 0,25 y menos, por toda la Andalucía interior, mostrando sólo alguna pujanza, crecimiento entre el 0,25 y 0,75, el litoral y los enclaves en torno a los Centros Regionales y algunas Ciudades Medias, como Antequera o Ecija.

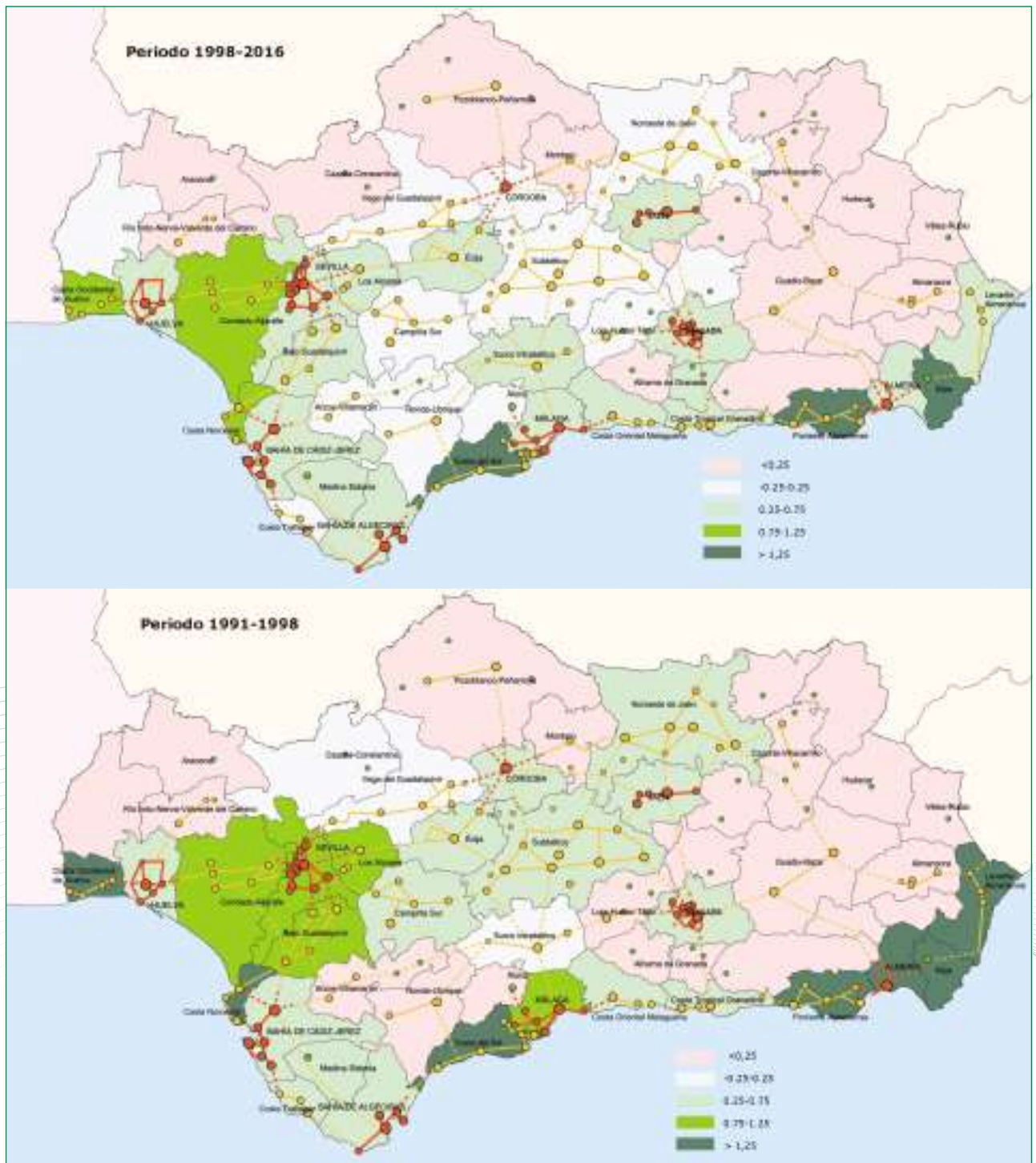
Un análisis de este tipo, basado en proyecciones de la población, pero también en el conocimiento de la realidad actual que muestra claramente las nuevas tendencias, obligan a repensar el territorio, a comprenderlo de otro modo, sin las anteojeras que el motrileño, Javier de Burgos nos puso, cuando realizó en 1833 la división territorial de España. Hoy la realidad es más compleja y distinta. El espacio físico es diferente, su factor barrera, o su carácter natural, se diluye de la mano de nuevas infraestructuras y medios de transporte, que superan obstáculos y acercan nuevas realidades. Los nuevos espacios naturales y la protección legal sobre ellos hacen emerger nuevas agrupaciones e intereses. La misma Unión Europea, consciente de los cambios profundos que se están produciendo, impulsa sus estrategias de Desarrollo Rural, sobre un supuesto nuevo, que es la agrupación voluntaria, de abajo a arriba, de manera ascendente, de los municipios y entidades que lo deseen, fijando ellos mismos el objetivo que quieren conseguir y buscando los medios para lograrlo. Nuevas agrupaciones o grupos de desarrollo rural han surgido al socaire de los Programas LEADER y Proder, creando una nueva realidad que en el medio rural no es posible soslayar ni dejar de tener en cuenta.

Al mismo tiempo se ha producido un imparable proceso de concentración de población en el litoral y en torno a las ciudades, con un nuevo sistema de ciudades medias y emergentes áreas metropolitanas, que necesitan ser definidas y gobernadas. Todo ello además en un nuevo marco de cultura tecnológica, en el





MAPA 3. Distribución territorial del porcentaje de mayores de 65 años de Andalucía. Comparativa 1998/2016.
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.



MAPA 4. Distribución territorial del porcentaje de crecimiento anual medio. Comparativa 1991/1998 con 1998/2016.
Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.





que las nuevas redes virtuales rompen el espacio y el tiempo, deslocaliza las actividades, cambia el ritmo de las vidas. La ciudadanía andaluza ya sabe que pertenece a un mundo global, lo que espera es saber cómo va a repercutir sobre su realidad diaria, sobre su ámbito local, sobre la organización de su territorio.

Las propuestas tienen que ser suficientemente arriesgadas y creativas, como el propio mundo que están creando las redes e internet. El punto de partida estaría en hacer un acercamiento a la realidad del territorio, sin el apriorismo político de saber a quién puede beneficiar más el resultado, sino en la convicción de que el impulso se hace para conseguir un territorio donde se viva mejor, donde las variables medioambientales sean tenidas en cuenta seriamente, donde el modelo de sociedad que se está implantando no tenga cortapisas ficticias que impidan el dinamismo social, la capacidad emprendedora, la cercanía a los ciudadanos y a la solución de sus problemas. De ahí debe resultar, en primer lugar, la necesidad de diseñar una nueva y articulada descentralización de competencias a los ciudadanos y a las entidades de las que se hayan dotado voluntariamente. Sin duda, una parte substancial de las competencias que ahora mismo ejercen la Junta de Andalucía y las Diputaciones provinciales, en torno a servicios educativos, sanitarios, sociales, de tercera edad, de juventud, culturales, medioambientales, etcétera pueden ser transferidos con la convicción de que la cercanía, la subsidiaridad, facilitará la mejor gestión. La normativa básica que regule esta descentralización debe asegurar la cobertura financiera y la no-concurrencia competencial con otros entes, de manera que en un mismo territorio no puedan colisionar o intentar prestar el mismo servicio, el Ayuntamiento, el ente supramunicipal que se haya creado, la Diputación, la Junta y el Gobierno de la Nación.

Por otro lado resulta obvio, que en un mundo como el actual, el modelo territorial se tiene que basar en el supuesto clave de voluntariedad, tanto de las instituciones u organismos afectados como de los propios ciudadanos. Es posible y deseable, que los actuales municipios se agrupen para prestar mejores servicios y ser más eficaces en la administración de los fondos públicos, pero ello habrá que hacerlo con el acuerdo de los municipios afectados y también de los ciudadanos. El miedo a preguntar, por la complejidad de los temas o las explicaciones que haya que dar, no puede ser una dificultad insalvable para que la ciudadanía exprese libremente, con quién quiere estar y compartir objetivos o modos de vida.

Las nuevas agrupaciones de municipios, comarcas, mancomunidades, redes de ciudades, áreas metropolitanas, además de conformarse sobre la base de un acuerdo de todas las partes, se deben hacer siguiendo un modelo a la carta, en el que las competencias que se asumirían y el propio modelo de gobierno sería acordado por las partes y respaldado por el Parlamento de Andalucía, de manera que la iniciativa la tuvieran que llevar a cabo los afectados o los que desean recorrer un determinado camino. Por tanto el modelo sería abierto, con un marco general, de competencias máximas y mínimas para asumir, un ámbito de financiación de las competencias asumidas, según el costo efectivo y con un modelo de gobierno que podría tener asimismo varios escalones o tipos, pudiendo incluir la elección por sufragio universal de los responsables políticos de las nuevas agrupaciones, para dotarlas de este modo de un liderazgo fuerte y compartido. Un modelo abierto y ascendente, sin limitaciones previas, como el pertenecer a la misma provincia o a ámbitos naturales, requiere que se realice sin limitación de tiempo, sin el agobio de cumplir plazos perentorios. Cada agrupación, del tipo que sea, fijará su ritmo, según sus potencialidades, sus necesidades, la maduración del proyecto, etcétera. Las agrupaciones municipales se harán teniendo en cuenta los principios europeos de competitividad territorial, entendiendo este concepto, no sólo como un territorio que puede afrontar la competencia del mercado, sino también si puede garantizar su viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación territorial.

En el caso de Andalucía, existen territorios, fundamentalmente en las zonas interiores y de montaña, en los que las dificultades para conseguir la señalada competitividad territorial será especialmente acusada, por los escasos recursos que poseen, o los exiguos resortes de que cuentan para salir de una posición de fuertes dificultades. Un elemento definitorio de estas dificultades para conseguir un nivel de vida adecua-

do lo podemos encontrar en estadísticas que miden, por ejemplo, la renta neta media declarada en el municipio. Parece necesario en los casos donde las diferencias con respecto a la media andaluza son más evidentes, que se articule un Fondo de Solidaridad Interterritorial, al que se puedan acoger exclusivamente zonas y territorios andaluces cuyos indicadores económicos y de bienestar estén, significativamente, por debajo de la media, en dos tramos al menos, por debajo del 50% de la media, y entre el 50 y el 75 % de la media, para los que cuatrienalmente se fijarían unos fondos económicos específicos, con el fin de financiar proyectos que contribuyan a reducir las diferencias con la media andaluza. Para evitar cualquier arbitrariedad y el conocimiento público del fondo, se fijarían los baremos e indicadores y los modos de evaluación, para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

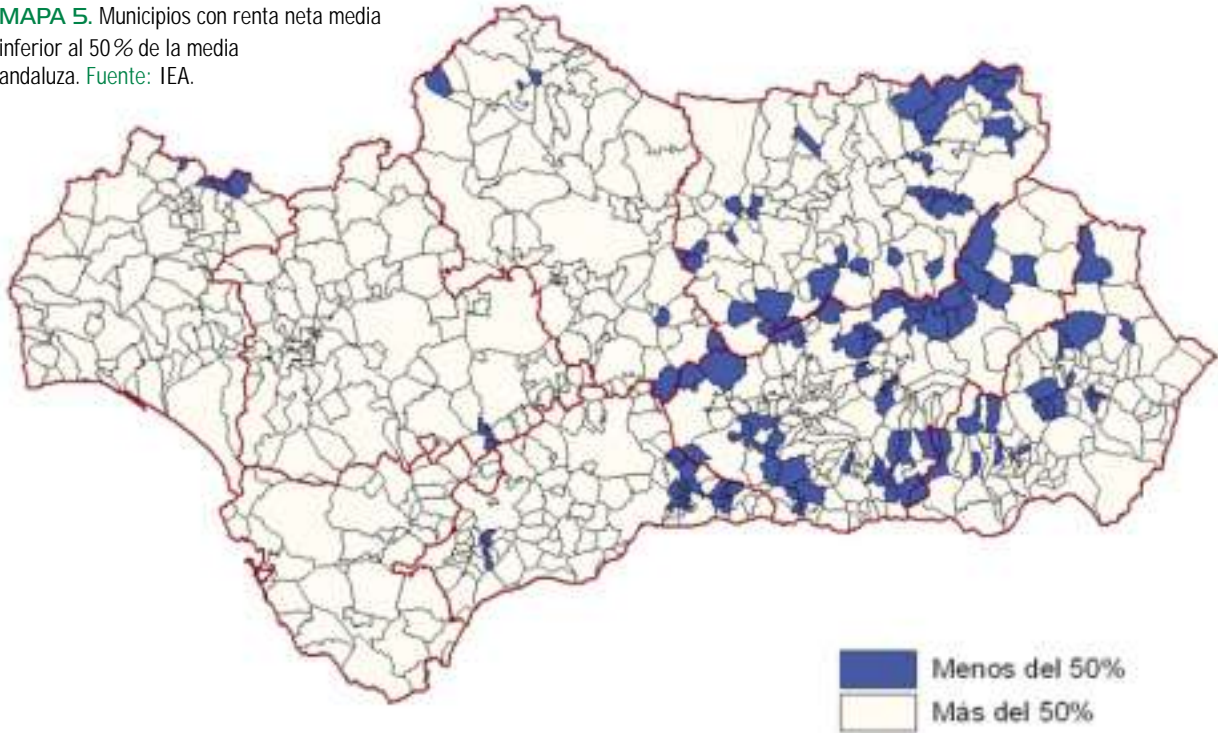
Como indicador tentativo del reparto territorial de las dificultades municipales, que obviamente no detecta convenientemente a los grupos de ciudadanos radicados en las ciudades y poblaciones mayores, hemos incluido los mapas 5 y 6, que muestran la ubicación de los municipios cuya renta neta media es inferior al 50% y al 75%, de la media andaluza, con información elaborada por el Instituto de Estadística de Andalucía, sobre datos del IRPF. Aún admitiendo que el acercamiento a esta realidad es parcial, es evidente que el primer mapa muestra una realidad conocida, centrada en municipios rurales del interior, fundamentalmente de las provincias de Granada, Jaén y Almería. Si el escalón de análisis se sitúa en el 75% de la renta neta media, el panorama muestra una dualización muy evidente, mostrando los municipios con rentas superiores ubicados en el litoral, valle del Guadalquivir y enclaves urbanos en torno a las capitales, mostrando una situación realmente grave las provincia que vertebran las llamada Andalucía del interior, que equivale a las sierras y valles béticos y al conjunto de Sierra Morena-Los Pedroches. La necesidad de constituir un Fondo de Solidaridad Interterritorial, al que se pudieran acoger exclusivamente estas zonas, sería una decisión de peso, para cubrir necesidades básicas y hacer frente a elementos de pobreza, que no están erradicados totalmente del territorio.

Un modelo abierto, como el que se ha descrito aquí, exige un régimen transitorio, que asegure la tutela efectiva de los municipios, que en el caso de los menores de 20.000 habitantes está actualmente asignada por Ley a las Diputaciones provinciales. Por tanto en el marco Constitucional actual la pervivencia de las Diputaciones resulta obligada, aunque sería preciso configurar el nuevo marco de relaciones entre las Diputaciones y los nuevos entes supramunicipales, para evitar la concurrencia, y mantener residualmente las competencias actuales de tutela hasta que el mapa de entes intermedios se complete.

Resulta evidente que un modelo de este tipo requiere un acuerdo bastante amplio de las fuerzas políticas y de la ciudadanía en general para llevarlo a cabo, sin los vaivenes, la inquietud y los cambios que produciría el que se pudiera pensar que cada cuatro años el diseño general podría ponerse a debate de nuevo. De ahí que un cambio de esta trascendencia pudiera requerir, por un lado su inclusión en el *Estatuto de Autonomía para Andalucía*, lo que supondría una garantía adicional de gran calado por la importancia de la norma, y la necesidad del acuerdo de la mayoría política en Andalucía y en el Estado, por las propias dificultades que el Estatuto prevé para ser cambiado. Un cambio territorial sobre la base de incluir las normas básicas en el Estatuto de Autonomía, permitiría redefinir el modelo de las comarcas (Art. 5), de las Administración periférica de la Junta y de las propias Diputaciones provinciales (Art.4) que obviamente deben ser repensadas, para adaptarlas a la realidad y al papel futuro que queramos que jueguen.



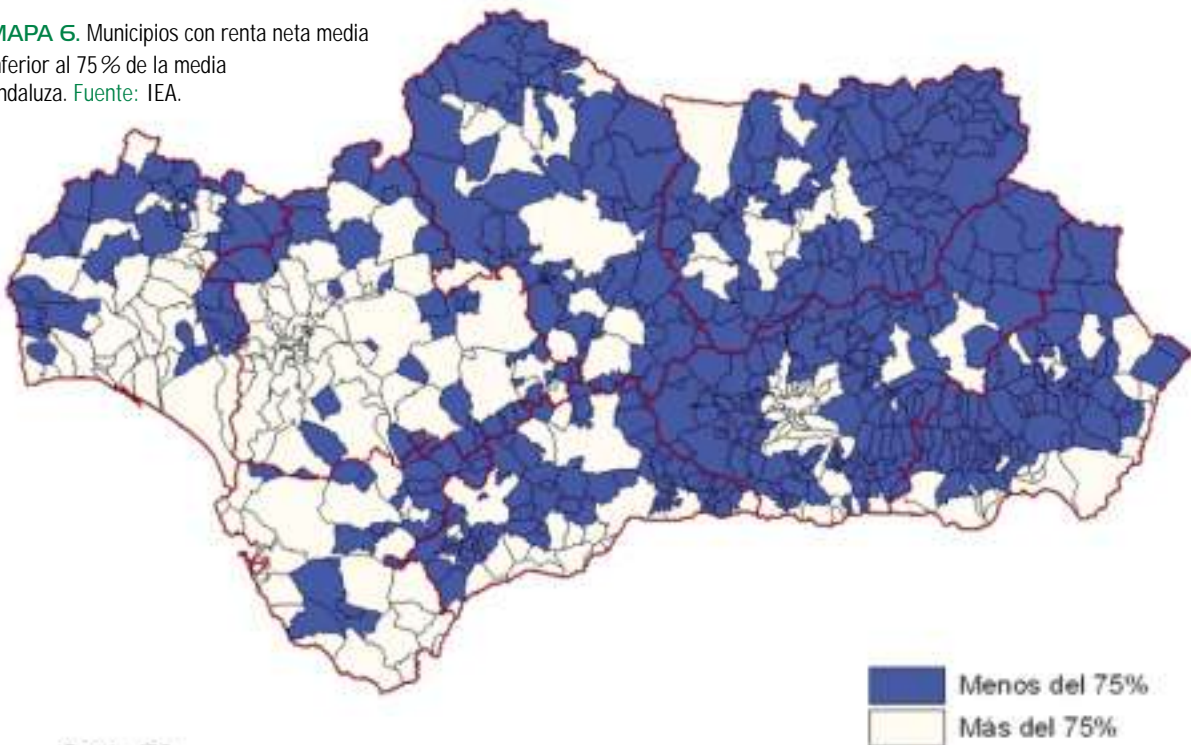
MAPA 5. Municipios con renta neta media inferior al 50% de la media andaluza. Fuente: IEA.



Fuente: IEA

(*) Información obtenida a partir de los datos del IRPF

MAPA 6. Municipios con renta neta media inferior al 75% de la media andaluza. Fuente: IEA.



Fuente: IEA

(*) Información obtenida a partir de los datos del IRPF



PROPUESTAS

- 18.- Alcanzar una Administración eficaz basada en los principios de transparencia e instantaneidad, asentada sobre el uso sistemático de las nuevas tecnologías y orientada hacia los objetivos de la moderna gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.
- 19.- Debe generarse una nueva cultura organizativa capaz de superar el modelo opaco y rutinario de la burocracia tradicional, orientando la acción pública de Andalucía hacia un nuevo tipo de gestión pública estratégica. Para incrementar la eficacia de la Administración autonómica debe introducirse un criterio organizativo de carácter transversal basado en la diferenciación entre:
 - a) Las áreas centrales encargadas de definir objetivos, establecer regulaciones, fijar standard de prestación y desarrollar funciones de supervisión y control, que quedarían residenciadas en el ámbito departamental de las Consejerías.
 - b) Las áreas estrictamente prestadoras de servicios, que deberían organizarse en forma de agencias públicas, con capacidad gerencial y sujeta a modelos de contratos - programa.
- 20.- El método general de funcionamiento de esta nueva Administración debe basarse en la fijación de objetivos, la participación del personal público y de los propios ciudadanos, el desarrollo de la noción de valor público, y un mayor grado de autonomía y responsabilidad de las unidades de gestión, sometida a procesos de evaluación mediante el uso de criterios homologados de calidad. La política de personal debe ser descentralizada, intensificando por una parte la función directiva, y permitiendo una mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos. La gestión financiera debe reorganizarse descentralizadamente, buscando la máxima celeridad de los pagos, sustituyendo el sistema de control previo por un doble tipo de control a posteriori: las auditorías internas de los servicios centrales, y las auditorías externas.
- 21.- Una Administración informatizada, unificada en la gestión e interactiva con los ciudadanos, los 365 días al año y las 24 horas del día. La generalización de las nuevas tecnologías exige procesos constantes de formación, tanto de los propios gestores públicos como de los técnicos y especialistas en nuevas tecnologías.
- 22.- Es necesaria una etapa de descentralización concertada de competencias a los entes locales, ajustándose al principio de subsidiaridad, para que los servicios se den con la máxima cercanía a los ciudadanos. El debate de descentralización debe hacerse con el criterio de prestar el mejor servicio público a los ciudadanos y debe incluir, entre otros, servicios básicos como los educativos (etapas infantil y primaria), sanitarios, de bienestar social (guarderías, residencias de mayores, centros de la tercera edad, centros de la juventud, etcétera), culturales, medioambientales, etcétera.
- 23.- Se deben definir de nuevo los bloques de competencias que pueden ser asumidos por los municipios y por las nuevas agrupaciones de municipios (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o redes de ciudades). Respecto a las agrupaciones de municipios se señalaran las competencias que les pueden ser transferidas por la Junta de Andalucía o por otros entes locales. Se actualizará la financiación de los municipios y agrupaciones de municipios, que deberá cubrir realmente las competencias efectivas asumidas. Se desarrollará una normativa legal básica, caracterizada por su flexibilidad, de las agrupaciones de municipios, en la que se especifiquen las competencias que pueden asumir, su financiación y sus órganos de gobierno.
- 24.- Las agrupaciones de municipios deben realizarse libremente, por acuerdo de las distintas entidades que desean agruparse, en el momento que estimen adecuado para conseguir los fines que se proponen, y sin limitaciones de divisiones provinciales dentro del ámbito de Andalucía. Las agrupaciones de municipios deben impulsar una real democracia participativa y de proximidad, facilitando la toma de decisiones por todos los ciudadanos. Las colectividades que se agrupen en mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o redes de ciudades tendrán todas las competencias





necesarias para ser el único escalón entre los municipios y la Junta de Andalucía. Las Diputaciones provinciales mantendrán, residualmente, las competencias de tutela en municipios menores de 20.000 habitantes. La Junta de Andalucía, las Diputaciones y los municipios estarán obligados a traspasar las competencias asumidas por las agrupaciones municipales, asignándoles el personal necesario y los recursos financieros para su cobertura. Las agrupaciones municipales se harán teniendo en cuenta los principios europeos de competitividad territorial, entendiendo este concepto, no sólo como un territorio que puede afrontar la competencia del mercado, sino también si puede garantizar su viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación territorial.

- 25.- Existirá un Fondo de Solidaridad Interterritorial al que se podrán acoger exclusivamente las zonas y territorios andaluces cuyos indicadores económicos y de bienestar estén por debajo de la media andaluza. Los fondos se repartirán para proyectos que contribuyan a reducir las diferencias. Por Ley se fijarán los indicadores que se tendrán en cuenta, los proyectos que pueden ser incluidos y la evaluación que anualmente se tendrá que hacer, para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos.



3.5. UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL BASADA EN LA SOSTENIBILIDAD

La Estrategia Territorial Europea, acordada por el Consejo de Ministros europeo en Postdam (mayo de 1999), establece un objetivo básico para toda la Unión Europea: el desarrollo sostenible y equilibrado, sin duda, uno de los pilares básicos del nuevo paradigma necesario para recuperar unas relaciones armoniosas entre los seres humanos y la naturaleza. El objetivo general del desarrollo sostenible formulado en 1992 en Río de Janeiro debe ser implementado y matizado en cada territorio según sus características. No se trata únicamente de un propósito a escala global, sino aplicable a cada parte del planeta a la que corresponda unas oportunidades y un gobierno diferenciados. En realidad cuanto más básica es la escala territorial mayor importancia adquiere la concreción de dicho objetivo respecto a las potencialidades y limitaciones de cada territorio.

La escasez general de espacio, la sobreexplotación de sus recursos, la densidad y concentración del poblamiento hacen especialmente necesaria esta actitud en la mayor parte de Europa y, sobre todo, en los territorios más frágiles como los mediterráneos, cuya naturaleza está siempre expuesta a bruscos contrastes, altos riesgos y diversas catástrofes de origen natural o inducidas por las actuaciones humanas. En los contextos europeo y mediterráneo, Andalucía es, por su situación geográfica y por su conformación geológica, un territorio dotado de una gran diversidad natural (biológica y paisajística), que ha sido reconocida por las políticas de preservación de la naturaleza desarrolladas durante las últimas décadas.

Su capital natural está considerado como uno de sus principales activos, caracterizado además por un buen estado de conservación, hecho que se refleja en que un 28% del territorio es candidato a formar parte de la Red Natura 2000 de la Unión Europea. No sólo en estos espacios sino en el conjunto de Andalucía destacan paisajes de gran belleza y diversidad, producto en muchos casos de la acción humana y que constituyen señas de identidad para muchos andaluces. Pero junto a esta parte de la realidad hay que considerar otra de distinto signo. Los procesos históricos de aprovechamiento del territorio andaluz han alterado profundamente importantes ámbitos geográficos (aglomeraciones urbanas, partes muy significativas del litoral, extensas superficies de la Depresión del Guadalquivir). Actualmente el objetivo del desarrollo sostenible requiere en Andalucía superar una situación dicotómica que protege y conserva unos espacios pero desnaturaliza radicalmente otros; exige una relación más cualificada entre desarrollo económico y naturaleza en todas partes, en las áreas serranas y en el litoral, en las campiñas y en las ciudades, en cada provincia, comarca y municipio.

El futuro se perfila con un modelo de desarrollo territorial sostenible que potencie una utilización más respetuosa de los recursos disponibles, que facilite a su vez un mayor rendimiento económico de los mismos, minimizando los residuos y potenciando el reciclaje. Una de sus claves principales estriba en disociar el crecimiento económico del deterioro de los recursos naturales y en fomentar modelos de consumo más sostenibles. En la medida que se fomenten cambios en la forma de cultivar la tierra, de suministrar energía, de organizar el transporte, de reciclar productos o de prevenir la producción de residuos, dichas transformaciones se verán reforzadas con innovaciones tecnológicas y de gestión como respuestas posibles e imprescindibles.

Tradicionalmente se ha considerado que los condicionantes ambientales tenían efectos negativos sobre los indicadores económicos. Hoy en día se reconoce que algunos de los países más dinámicos a escala mundial se esfuerzan en conservar o mejorar su medio natural, y de hecho se considera que la industria medioambiental es uno de los actuales yacimientos de empleo y un impulso a la innovación y a la competitividad. Adoptar la sostenibilidad como principio de acción puede suponer una gran oportunidad para Andalucía y los pasos a dar deben ser oportunos y coherentes. Este reto exige tener un horizonte perfilado para cada territorio y dirigir hacia él la toma de decisiones. Una opción básica en este sentido es orientar el mercado en la dirección correcta puesto que tanto el consumidor como el productor son agentes





muy importantes del nuevo modelo de desarrollo. La utilización de los instrumentos económicos y fiscales se destaca como una buena estrategia de corrección de conductas. El desarrollo sostenible plantea el reto de combinar un territorio equilibrado, una economía dinámica, con una sociedad que ofrezca oportunidades para todos, se mejore el rendimiento ecológico de los recursos y se desligue el crecimiento de la degradación medioambiental. Implica asimismo utilizar la tecnología más adecuada, entendiendo esta como la menos contaminante, aplicando la depuración o el reciclaje necesario a los residuos, o la menos consumidora de recursos naturales.

Es relevante destacar que el desarrollo sostenible no es sólo conseguir un medio ambiente limpio sino que tiene también implicaciones económicas y sociales. No se puede hablar de sostenibilidad económica sin que las estrategias sectoriales integren aspectos de racionalización en la utilización de recursos, prevención de residuos y fomento del reciclaje. Asimismo se deben tener presente a las diferentes capas de la población, en especial a las de rentas más bajas, en un esfuerzo de integración también en este objetivo de futuro. Por otro lado, el medio ambiente no conoce fronteras y nuestro modelo de producción y de vida tiene implicaciones en otras muchas partes del planeta y viceversa. Hay que afrontar los problemas y retos en colaboración y siendo solidarios con los países y pueblos menos desarrollados, los recursos naturales son patrimonio de toda la Humanidad.

La fiscalidad ambiental o figuras fiscales incentivadoras de un adecuado comportamiento ambiental son instrumentos potentes de orientación del mercado; pero no sólo hay que diseñar nuevas figuras tributarias porque tan importante como innovar de manera acorde con los objetivos de sostenibilidad, es eliminar incentivos encubiertos que fomentan un uso excesivo de los recursos o conductas o procesos productivos dañinos con el medio ambiente. El sector productivo es muy sensible a las señales emitidas desde el sistema fiscal y de las subvenciones, por lo que hay que utilizar ambos hechos con sabiduría y coherencia.

3.5.1. La diversidad territorial y paisajística base del desarrollo sostenible

En los últimos años se han producido cambios en las teorías sobre estrategias de desarrollo y también en las interrelaciones entre desarrollo y territorio. Se ha pasado a una consideración del territorio como generador activo de recursos estratégicos, con capacidad de generar ventajas competitivas estrechamente ligadas al bienestar social y a la sostenibilidad ambiental. El desarrollo territorial sostenible se define como el grado de cohesión de una sociedad en su dimensión espacial o geográfica. Se apuesta por la adopción de formas descentralizadas de toma de decisiones, favoreciendo una estrategia de desarrollo de abajo a arriba, con un fuerte componente de innovación y de concertación entre agentes. Ello supone revitalizar las economías de los distintos ámbitos según sus características naturales y peculiaridades productivas. Se trata de conseguir un desarrollo endógeno, de potenciar lo específico de cada territorio, no de concentrar todo en las mayores ciudades, sino de fomentar también las capacidades de las ciudades pequeñas y medias, apoyando los sistemas productivos locales como elemento equilibrador del fuerte desarrollo urbano y productivo de las grandes ciudades.

Afrontar esta estrategia exige contar con un nuevo esquema de gestión del territorio en el que se favorezca la cooperación, la constitución de redes y la descentralización de funciones y actuaciones. Andalucía dispone de una red de asentamientos equilibrada y bien distribuida en el territorio. Hasta el presente no se ha producido una situación, frecuente en otras partes, de concentración poblacional en pocas ciudades y vacío rural. Como propone la Estrategia Territorial Europea el objetivo es disponer de un sistema policéntrico de núcleos de población, en el que se articulen bien las principales ciudades con otras que, internamente, pueden considerarse ciudades medianas y pequeñas, aptas para acoger numerosos servicios públicos y aproximarlos a la población, así como para localizar oportunidades de desarrollo en actividades y empresas basadas en recursos y capacidades locales. No obstante también en este aspecto de la realidad andaluza empiezan a producirse señales de alarma que deben ser afrontadas.

Si bien puede considerarse que la desaparición de la población diseminada rural era un hecho inevitable, no debe aceptarse el despoblamiento de los pueblos más pequeños, ni de comarcas interiores y serranas en su conjunto. En un territorio como el de Andalucía, ocupado, trabajado y capitalizado durante siglos el despoblamiento de comarcas interiores serranas debe considerarse un verdadero desequilibrio territorial, conducente a situaciones negativas irreversibles. Entre los principales retos del desarrollo territorial sostenible están los espacios rurales, considerados como zonas frágiles que precisan dinamización económica como eje básico de la conservación de sus recursos naturales. En el mundo rural se debe asegurar una oferta territorial de servicios de apoyo a la producción, tanto financieros como reales para el fomento de microempresas y cooperativas locales. Para dicho fin se debe favorecer una organización territorial eficiente de ciudades pequeñas y medias de modo que se garantice la oferta de servicios básicos para el desarrollo económico local. Todo ello obliga a una revitalización social de los diferentes territorios y comarcas, favoreciendo el mantenimiento de la población local en el medio rural, incluyendo en una estrategia rural regional y por comarcas el fomento de la identidad cultural de los diferentes ámbitos territoriales, sensibilizando a la población y formándola sobre las oportunidades de conservación sostenible de sus recursos naturales.

El sector agrario se encuentra en la actualidad ante una encrucijada: debe hacer la transición de un modelo productivista e intensivo a una agricultura respetuosa con el medio ambiente, funcional y orientada al mercado. Todo como consecuencia de limitaciones y disfunciones del sistema actual pero también como exigencia de los consumidores y ciudadanos.

Entre las disfunciones ambientales del modelo recientemente establecido están la pérdida de calidad del paisaje a causa del abandono de métodos tradicionales de cultivo, la eliminación de zonas húmedas, la sobreexplotación de pastizales, los problemas de erosión y desertificación, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y el descenso de la biodiversidad. Pero es preciso tener en cuenta también que la agricultura presenta importantes externalidades ambientales positivas: conforma y modela la mayor parte de los paisajes; las masas vegetales de los cultivos colaboran, junto con los bosques, a generar aire puro, contribuye a la conservación de la biodiversidad, a la gestión integrada de los biotopos, a la conservación de los suelos y del agua, a la prevención de riesgos naturales; por otra parte la ganadería extensiva es, con sus limitaciones, un modelo de reconstrucción de una naturaleza más completa, que no erradica la presencia de los animales de los espacios abiertos que le pertenecen en una situación de buena armonía con los seres humanos.

Los problemas suscitados y las funciones positivas ambientales que puede aportar el sector agrario han ido perfilando las sucesivas reformas de la Política Agrícola Común, que trata de diseñar un futuro que puede y debe plantearse como una gran oportunidad para un territorio como el andaluz y para el que hay que prepararse previendo y anticipando sus principales características. En el nuevo esquema de actuación que se perfila, los agricultores deberán asegurar un marco de actividades a favor del medio ambiente. Como parte integrante de los regímenes de apoyo, toda prestación suplementaria más allá de las buenas prácticas y del respeto a la legislación deberá remunerarse específicamente. Debe establecer un régimen en el que las ayudas estén condicionadas ecológicamente y sean coherentes con la diversidad de Andalucía. Es preciso favorecer una estrategia para desarrollar potencialidades propias: agricultura y ganadería ecológica rentable; apoyo a la red de espacios de interés natural y patrimonial con mayor alcance que la simple protección; implantar una agricultura ecológica rentable; un mejor aprovechamiento energético de cultivos y residuos agrícolas; la puesta en valor de la superficie forestal con finalidades distintas pero compatibles, etcétera. Estas u otras medidas pueden ser importantes acicates para unos ámbitos rurales que deben diversificarse, recuperando protagonismo y funcionalidad ecológica.

El sector forestal es uno de los más estratégicos en el ámbito mediterráneo, su contribución en la lucha contra la erosión y en la configuración de los paisajes le otorgan un gran valor, aumentado por su contribución en la lucha contra el cambio climático. La conservación y aumento de las formaciones forestales





debe seguir siendo una prioridad, que se va a ver reforzada por el nuevo pilar de desarrollo rural de la Unión Europea. Es crucial conseguir que se integren adecuadamente las especificidades del monte mediterráneo y un apoyo claro al sector privado.

También la ganadería contribuye decisivamente a una adecuada conservación de la biodiversidad y del paisaje. Las posibilidades de las nuevas políticas que priorizan el bienestar animal para un espacio como el andaluz son evidentes oportunidades para la preservación de la naturaleza y el mantenimiento del medio ambiente.

Las sociedades más avanzadas están haciendo del paisaje un factor de calidad de vida y un recurso económico que influye en la localización y desarrollo de determinadas actividades, el turismo singularmente. Se afianza la idea del derecho al paisaje, como parte de la exigencia de vivir en un medio digno. Con base en la *Carta del Paisaje Mediterráneo*, elaborada por Andalucía y otras regiones en 1992, el Consejo de Europa ha aprobado en julio de 2000 la Convención Europea del Paisaje, firmada por España y a punto de entrar en vigor en el amplio escenario de la gran Europa formada por casi 50 Estados con más de 800 millones de habitantes.

Andalucía tiene especiales motivaciones para atender a esta creciente preocupación por el paisaje. Por una parte, los andaluces han mostrado en innumerables prácticas tradicionales que sus paisajes forman parte de su cultura y de su patrimonio material e inmaterial, que saben cualificar sus espacios productivos y los entornos en que viven. Además, el prestigio y universalidad de Andalucía se basa, en gran medida, en su imagen, es decir en sus paisajes, y en la percepción o proyección externa que de ellos han hecho viajeros y artistas.

Pero en Andalucía, como en otras muchas partes de Europa, los paisajes se degradan de forma paulatina e incesante; se trata de valores frágiles cuya calidad puede perderse fácil e irreversiblemente. La irrupción de formas nuevas y exógenas o el abandono de prácticas tradicionales propician una constante e inconsciente pérdida de calidad de los paisajes andaluces, proceso ante el que es preciso reaccionar, proyectando e impulsando la protección, gestión y ordenación de paisajes de calidad que caractericen también positivamente a Andalucía en el siglo XXI. Tanto los paisajes urbanos, en los hermosos pueblos andaluces y en los sectores de ciudad histórica, en las periferias y en los espacios periurbanos, como los rurales (agrícolas, ganaderos y forestales) precisan la toma de conciencia sobre sus valores, la sensibilidad social que los defienda y mejore y una decidida actuación de las Administraciones competentes. Las políticas necesarias se deben plasmar en instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, de medio ambiente, de patrimonio cultural y de las políticas turísticas.

3.5.2. Por unas ciudades andaluzas sostenibles y saludables

Se ha descrito acertadamente a Andalucía como «país de ciudades» y en este mismo texto se ha señalado ya la pluralidad o riqueza de tipos urbanos y su buena distribución geográfica. Ante el objetivo general del desarrollo sostenible es necesario también que las ciudades cooperen a su consecución por diferentes razones básicas. En primer lugar, por que en Andalucía la mayor parte de la población es urbana; también porque en las ciudades se concentra, aun en mayor medida, la capacidad productiva, de decisión y de innovación. Sin marginar a los ámbitos rurales que tienden a formar un espacio funcional único con las ciudades, de éstas sigue dependiendo principalmente el futuro.

Ciudades sostenibles serán aquellas que se proyecten a favor y no contra la naturaleza; asentamientos que reconozcan y respeten los rasgos naturales básicos de los terrenos en los que se emplazan, que sepan aprovechar sus rasgos climatológicos favorables y disminuir sus insumos energéticos. Una estrategia de sostenibilidad para Andalucía debe incluir acciones que ayuden a reorientar la gestión de los consumos urbanos y de los principales inputs de sus sectores productivos.

El sector industrial necesita una mejor integración de la variable ambiental en sus esquemas productivos, siendo determinante en este aspecto poder contar con la mejor tecnología disponible, lo que requiere una adecuada adaptación a las necesidades andaluzas y favorecer el reciclaje de las industrias que utilicen una tecnología obsoleta. Este proceso, que puede resultar costoso, presenta también claras potencialidades económicas que deben ser aprovechadas. En este sentido podría ser de interés favorecer una cierta especialización de la industria de bienes y servicios medioambientales. La actividad medioambiental se define en un sentido amplio como la producción de bienes y servicios que causan un impacto favorable sobre el medio ambiente. El mercado ambiental se está haciendo cada vez más abierto y competitivo. Es un sector emergente con elevadas tasas de rentabilidad y crecimiento, contribuye a la generación de empleo y a la mejora de la eficiencia ambiental y a un mejor uso de los recursos (en especial el agua y la energía) no sólo en el sector industrial, sino también en el agrario y de servicios. Se suele asociar el desarrollo de este sector a países con altos niveles de renta. Sin embargo, comienza a estar presente en países medios en los que la progresiva sensibilización ambiental está actuando como incentivo para su crecimiento.

Uno de los principales impulsores de este nuevo sector ha sido una nueva legislación ambiental consecuente y estándares exigentes, pero también incide positivamente una adecuada difusión y apoyo de la innovación y la demanda de consumidores sensibilizados. Estos factores se presentan en Andalucía, donde ya existe una incipiente industria de bienes y servicios medioambientales, compuesta en su mayoría por pequeñas y medianas empresas con tasas de rentabilidad superiores a la media y con muy buenas potencialidades de negocio.

Estas buenas perspectivas se sustentan en la posición geoestratégica de Andalucía en su triple vertiente europea, mediterránea y latinoamericana, áreas con las que comparte mercados, intereses y necesidad de solucionar problemas comunes. Además en su propia estructura productiva, Andalucía presenta retos que debe afrontar: potenciación de un turismo de calidad bien integrado en el medio natural, una agricultura sostenible adaptada a las demandas del consumidor y la reconversión de sectores industriales de corte tradicional.

Todas estas razones justifican una potenciación de la industria de modo que permita una progresiva reorientación sostenible de la estructura productiva andaluza y sea al mismo tiempo un sector dinámico que favorezca la generación de renta y empleo tan necesarios en Andalucía. Es por ello necesario apoyar un programa para la excelencia ambiental de la empresa andaluza, una oficina virtual que sirva de punto de contacto entre empresas y para suministrar información comercial y técnica, constituir una red que sirva de promoción interna y externa y otras actuaciones que puedan contribuir decisivamente a la consolidación de este nuevo sector.

En este apartado es preciso recordar también que la demografía andaluza no sólo se ha ido concentrando progresivamente en las grandes ciudades y en el litoral, dando lugar a una mayor superficie de urbanización, sino que ello se ha reflejado en un aumento de la movilidad, puesto que cada vez en mayor medida los ciudadanos necesitan desplazarse a lugares distintos y distantes de donde habitan para trabajar, realizar actividades cotidianas y de ocio.

Estas nuevas necesidades han encontrado básicamente como respuesta el transporte privado, habiendo aumentado de forma espectacular el parque automovilístico lo que en numerosas ocasiones ha saturado unas ciudades no preparadas para esta avalancha motorizada. Para afrontar esta creciente demanda se han construido nuevas vías y circunvalaciones que se van colapsando paulatinamente, con las evidentes repercusiones de mayor contaminación, mayor consumo energético y elevación de niveles de ruido. Como única alternativa se construyen otras nuevas que se enfrentan a las mismas perspectivas. En este proceso, y de manera paradójica, el transporte público ha ido perdiendo peso en el esquema de movilidad urbana, pasando de representar un 40% como media en los años 80, a un intervalo entre un 20 y un 30% en la actualidad.





En una estrategia de recuperación de la sostenibilidad de las ciudades andaluzas se debe apostar fuertemente por el ferrocarril y por el transporte público de modo que se faciliten los desplazamientos y cambie la imagen de saturación y protagonismo absoluto de la carretera y el coche privado que ofrece actualmente nuestro territorio y, particularmente, sus ciudades. Se deben estudiar todas las posibilidades existentes para un transporte urbano colectivo eficiente, además de incentivar otros como la bicicleta. El transporte interurbano debe también afrontarse concediendo prioridad al ferrocarril en las próximas décadas, modo de transporte que necesitará fuertes inversiones públicas.

Mientras tanto es crucial actuar en las áreas colapsadas limitando el crecimiento urbanístico y favoreciendo soluciones transitorias que favorezcan la opción del transporte público. Como medida general se debe integrar en el planeamiento, la perspectiva de la movilidad sostenible y no permitir nuevas urbanizaciones en áreas que tengan dificultades para el transporte público.

3.5.3. El agua y la energía, sectores estratégicos para el desarrollo sostenible en Andalucía

Una de las prioridades de futuro en Andalucía es construir un verdadero sistema regional del agua, tanto en términos físicos, como organizativos y democráticos o de participación social. Las peculiaridades de configuración geológica e hidrológica hacen posible y necesaria la formación de un verdadero sistema hidráulico regional.

El actual esquema de gestión del agua en Andalucía es insostenible a largo plazo; tanto por la contradicción patente entre la competencia estatal de asignar los recursos y la autonómica de ordenar el territorio, por la práctica de una competencia hermética y desleal por los caudales, sobre todo por la confusión permanente que introduce la mezcla de las dos causas anteriores. Se impone la adopción, en términos generales, de los criterios de la denominada «nueva cultura del agua» y es imprescindible, asimismo, un acuerdo de Estado que otorgue y responsabilice a la comunidad autónoma de la administración de la inmensa mayor parte de los recursos hídricos que necesita, gestionando por tanto las cuencas hidrográficas del Guadalquivir, Sur, Guadalete, Barbate, Piedras-Odiel y Guadiana II.

Las condiciones climáticas, de relieve, hidrológicas e hidráulicas actuales hacen posible la formación de un verdadero sistema regional que gestione integramente el ciclo del agua, tanto en sus aspectos físicos (relaciones entre embalses, conducciones, estaciones de tratamiento y distribución y espacios de consumo), como en términos organizativos (formación de una estructura política, rectora y coordinadora de las entidades de gestión) y democráticos (órganos de participación para la formación de los criterios de utilización del agua y preparación de las formulas de decisión, etcétera).

Andalucía puede ejercer un papel pionero, como ya lo está haciendo en otros aspectos de la gestión del agua (depuración de aguas servidas con tecnologías de bajo coste). Las medidas a desarrollar serán inicialmente políticas, pero exigirán después importantes inversiones y recursos humanos, aunque sin duda, el mayor reto es el de establecer una estructura gestora democrática y transparente. Igualmente resulta fundamental gestionar la transición energética. El modelo productivo de las economías occidentales, en el que se inserta Andalucía, es muy dependiente de un consumo masivo de recursos energéticos, en especial del procedente de hidrocarburos. Su insostenibilidad se refleja en el previsible agotamiento de las fuentes convencionales de energía y en el impacto ambiental que se está produciendo.

Numerosos expertos alertan de estos hechos y de la necesidad de prepararse ante un futuro cercano, aunque éste haya experimentado ampliaciones de plazo. La nueva perspectiva energética que se abre se basa en las energías renovables y en el hidrógeno y su progresiva implantación; sin duda son los mayores retos a los que se enfrenta el sistema productivo. Favorecer esta transición y colocarse estratégicamente en una posición de colaboración activa es una decisión que puede tener indudables repercusiones positivas para Andalucía en

diversos aspectos, tales como el refuerzo del sistema productivo, la diversificación de fuentes, el ahorro energético, la orientación de la investigación y la mejora de indicadores medioambientales, etcétera.

La aportación positiva de una decisión de este tipo en la principal estrategia de lucha contra el cambio climático, otra razón de indudable peso para una región en la que las consecuencias globales de este cambio, poco perfiladas todavía, pueden ser especialmente desfavorables.

3.5.4. Conservar la riqueza natural, mantener la biodiversidad y ponerla a disposición de la sociedad

Andalucía se caracteriza por poseer un extenso elenco de espacios protegidos que integran una gran variedad de hábitats y ecosistemas, coherente con el buen estado de conservación y riqueza natural de su territorio. A ellos se van a añadir los designados por la Unión Europea como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) en el marco de la Directiva Hábitat, constituyendo en su conjunto una importante aportación a la Red Natura 2000. Andalucía debe diseñar un modelo de gestión de sus espacios naturales protegidos conjuntamente con los añadidos por las nuevas orientaciones de la Red Natura 2000; tiene que establecer una forma de desarrollo sostenible de todos estos espacios de modo que permita una puesta en valor de los mismos para sus habitantes y, al mismo tiempo, promocionar sus más valiosas señas de identidad.

Para relacionar de forma óptima esta gran riqueza natural con el objetivo de un desarrollo sostenible territorialmente equilibrado es preciso que el conjunto de espacios de alto interés natural adquieran la condición de una verdadera red o malla territorial, de modo que, simultáneamente, preste los servicios de interrelacionar la vida silvestre, contribuir a la regeneración de los recursos naturales renovables y aproximar a los ciudadanos al disfrute de la naturaleza. Esta red patrimonial natural puede complementarse con los recursos culturales presentes en el territorio hasta formar una densa malla patrimonial, base de una oferta unitaria de excepcional riqueza para actividades formativas, recreativas y turísticas.

El adecuado desarrollo del sector medioambiental y su integración horizontal en las diferentes políticas sectoriales corresponde a la Administración. Es esencial un desarrollo normativo adaptado, innovador y avanzado y un seguimiento estricto de su cumplimiento. Vigilar los delitos ambientales o de ordenación del territorio y penalizar conductas negativas ayuda a una progresiva concienciación y a que los diferentes niveles administrativos con competencia en la materia asuman su responsabilidad. En este sentido es necesario identificar con claridad estas responsabilidades que en algunos casos se solapan y sirven de justificación a evasiones de compromisos, especialmente recuperando el prestigio público para las prácticas urbanísticas. La ciudadanía en general y los sectores productivos son muy sensibles a la coherencia de las propuestas con lo realmente realizado y en Andalucía se dan numerosos ejemplos de lo contrario. El carácter horizontal de las políticas territorial y medioambiental implica su integración transversal en las diferentes acciones sectoriales con valencia y compromiso para hacer creíble las apuestas de una Administración pública responsable.

En una estrategia de excelencia ambiental tiene gran importancia el efecto demostración y el reconocimiento de buenas prácticas. El papel ejemplificador de la Administración andaluza es básico: en la política de contratos y compras públicas dando preferencia a industrias y suministradores de buen comportamiento ambiental, integrando en sus edificios una adecuada eficiencia energética, realizando una obra pública especialmente cuidadosa con los condicionantes ambientales. Otro aspecto clave es la prevención de los riesgos naturales y ambientales, actividad que ha recibido importantes apoyos en determinados hechos (incendios forestales), pero que mantiene insuficiencias patentes en otros (urbanización y edificación de zonas inundables). Todas las situaciones de riesgo exigen tratamientos de identificación rigurosos, limitación de usos y actuaciones vigilantes para evitar transgresiones que acaben en situaciones catastróficas con graves daños materiales y personales o costosas reparaciones cargadas al erario público.





También es crucial la participación activa del consumidor, favoreciendo desde la escala pública una adecuada sensibilización que amplíe las buenas prácticas en el uso de los recursos naturales y su ordenación, la «demanda verde», y la formación de un empresariado que perciba el interés de responder e involucrarse en este nuevo sector emergente, a través de las oportunas señales de apoyo a la innovación y de ayudas públicas.

PROPUESTAS

- 26.- El territorio tiene que ser entendido, además de cómo un recurso, como un factor de unidad entre los andaluces y de calidad de sus vidas cotidianas. En tanto que factor de cohesión es necesario completar las estructuras o los sistemas territoriales (carreteras, transportes públicos, infraestructuras energéticas, hidráulicas o electrónicas) que lo articulan físicamente y es necesario, además, un nuevo enfoque que sea capaz de valorar la diversidad territorial y la ponga al servicio de toda la comunidad, superando localismos, provincialismos o particularismos de cualquier tipo. Respecto a la diversidad territorial es preciso definir y resaltar lo que cada lugar tiene de propio y específico en aspectos tan distintos como su naturaleza, su historia o su cultura viva y ser capaces de integrar estos aspectos como valores de toda Andalucía y como oferta económica conjunta de creatividad o de disfrute. Como escenario de vida cotidiana el territorio en el futuro próximo de Andalucía no debe evolucionar sino hacia situaciones cualitativamente mejores.
- 27.- Es fundamental que el principio de sostenibilidad natural y ambiental sea considerado prioritario en cualquier actuación con impacto en el medio. Es imprescindible también, seleccionar e intensificar las actuaciones transformadoras coincidentes con dicho principio. Especialmente se tendrán en cuenta los siguientes objetivos: los postulados de la nueva cultura del agua, deben ser adoptados para crear un sistema hidrológico regional capaz de realizar el giro desde la política hidráulica tradicional de oferta de nuevos recursos, a la de Administración integrada de las demandas; se debe favorecer la transición energética, promoviendo las energías alternativas y un consumo energético eficiente; es necesario asimismo abordar la movilidad regional, desarrollando un sistema de transportes públicos que se sustente progresivamente en el ferrocarril y en la intermodalidad, tanto para el conjunto de la comunidad como, especialmente, para sus mayores ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas. Es imprescindible desarrollar una política integrada y espacialmente completa de riesgos naturales, identificando con precisión todas las áreas conflictivas y limitando sus usos a los acordes con una protección civil efectiva.
- 28.- Es asimismo necesario impulsar la definición y puesta en valor de la parte andaluza de la Red Natura 2000, convirtiendo el elenco de los espacios de mayor interés natural en una auténtica trama territorial que, sumada a la formada por los lugares de especiales valores culturales, forme una densa red patrimonial en todo el territorio andaluz. Es preciso impulsar la protección, gestión y ordenación de paisajes de calidad en toda Andalucía, eliminando las tendencias actuales de degradación o banalización y potenciando que los paisajes andaluces sean causa diferencial de calidad de vida y que la imagen de Andalucía siga contribuyendo a su valoración exterior. Para ello sería muy conveniente introducir condicionantes ambientales adaptados a la realidad mediterránea en la definición de las ayudas de la política agrícola.



3.6. SIN CONTAR CON LAS MUJERES NO HAY MODERNIZACIÓN

En los últimos tiempos, sin duda, se han realizado progresos considerables en cuanto a la situación de las mujeres en nuestro país. Si bien en la vida cotidiana dicha igualdad sigue viéndose mermada porque mujeres y hombres no gozan, en la práctica, de los mismos derechos. La infrarepresentación persistente de las mujeres y la violencia contra ellas, entre otros aspectos, pone de manifiesto que continúa existiendo una discriminación estructural por razón de género. La única forma eficaz de hacer frente a esta situación es la integración del objetivo de la igualdad en el diseño y en la aplicación de todas las políticas que tengan repercusiones directas o indirectas sobre la ciudadanía.

La persistencia de desigualdades sigue exigiendo la aplicación de medidas específicas a favor de las mujeres. La Estrategia marco comunitaria 2001-2005 sobre igualdad entre hombres y mujeres se basa en un enfoque dual: por una parte, la integración de la óptica de género en todas las políticas; por otro, la adopción de medidas específicas de acción positiva. El Programa de Acción 2001-2005 propone como objetivo fomentar la integración de la igualdad en todas las políticas comunitarias y pone como ejemplo, la política fiscal, financiera, económica, educativa, de transporte, de investigación y social. Señala que es necesario supervisar la integración de la perspectiva de género al concebir, aplicar y evaluar las políticas y actividades comunitarias que tienen repercusión sobre la vida diaria de la ciudadanía, como la salud pública y las relaciones exteriores, incluidas las políticas de derechos humanos. La propuesta Comunitaria es la integración de la óptica de género en todo tipo de política pública con repercusión en la vida de la ciudadanía, como única forma eficaz de eliminar la situación de discriminación de las mujeres.

En definitiva, plantear una mirada transversal de género significa tener a las mujeres en cuenta, reconocer su aportación diferencial a la vida cotidiana, cultural, social, educativa, política, económica y hacer espacio a sus aportaciones otorgándoles la valoración que les corresponde. Significa poner en valor lo femenino en términos de prestigio, reconocimiento y remuneración. Supone revisar la representación femenina en el mundo público y los mensajes simbólicos que se generan sobre ellas. Implica la necesaria consideración de una presencia proporcional de mujeres en los lugares de responsabilidad, en los ámbitos de control de la ciencia, la economía, la política en los que se decidirán las medidas a adoptar para conseguir la Segunda Modernización. Incorporar una mirada transversal supone un reconocimiento de que vivimos en una sociedad cuya construcción depende de la necesaria cooperación entre los sexos, que la modernización de Andalucía no se podrá realizar sin las mujeres.

La educación y la formación de las mujeres constituyen con mucho el problema más importante para la incorporación de las mujeres andaluzas a la modernización. La educación como un derecho y un servicio público, cuyo acceso ha de garantizarse a toda la población en condiciones de igualdad de oportunidades, constituye un fenómeno relativamente reciente en la historia de España en general y de Andalucía en particular ya que antes de 1970, fecha de adopción de la Ley General de Educación, no existía un sistema educativo universalizado ni se adoptaron medidas suficientes para garantizar a toda la población el acceso al sistema educativo, sobre todo a quienes tenían menos recursos. Por ese motivo, la población andaluza que hoy tiene cuarenta o más años, disfrutaron de oportunidades formativas mucho menores que las que tienen actualmente los menores de esa edad, de tal manera que puede hablarse de una cierta dualidad desde el punto de vista generacional en cuanto al nivel de formación de la población andaluza. Concretamente y en especial, las mujeres han sufrido esa carencia de oportunidades de forma más grave debido a las estrategias familiares tradicionales que daban sistemáticamente prioridad a la educación de los hombres frente a la de las mujeres.

La tendencia en los últimos años ha sido favorable para la desaparición de estas diferencias, de tal forma que aparecen superadas las situaciones de atraso histórico de la región por una parte y la desigualdad entre sexos de otra, al menos en lo referente a los niveles mínimos de educación, tanto para los hombres





como las mujeres que han nacido a partir de 1960, en Andalucía. A pesar de ello, en 1998 seguían existiendo diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al nivel de estudios alcanzado, aunque éstas se han reducido considerablemente en los últimos 20 años, y el 60% de las mujeres andaluzas tiene un nivel de estudios primario o inferior al primario. En conclusión, aunque la situación ha mejorado notablemente en las últimas generaciones de mujeres respecto de las anteriores, aún son mayoría las mujeres que optan en Andalucía por no continuar sus estudios medios o superiores y que ha abandonado la escuela al finalizar la educación primaria.

Las razones que llevan a las mujeres a abandonar el sistema educativo son de dos tipos. Por un lado están las motivaciones de orden externo, referidas a circunstancias económicas o sociales que funcionan como factores condicionantes o coercitivos para el abandono (circunstancias familiares, económicas, la existencia de responsabilidades familiares, la falta de oferta educativa adecuada). Es de notar la influencia del tamaño de los municipios de residencia, lo que refleja las dificultades de acceso a ciertos niveles del sistema educativo a todas las personas en general, pero a las mujeres en particular, que viven en núcleos con menos habitantes. Por otro lado, existen motivaciones de carácter interno que responden a problemas de tipo individual como el hecho de haber alcanzado el nivel de estudios deseado, la falta de interés, la dificultad personal para el estudio o la pereza para seguir estudiando. Podría decirse que este tipo de razones se encuentra íntimamente relacionado con la socialización de las mujeres a las que se presenta la posibilidad de dejar los estudios, aceptando su separación del mercado de trabajo y una situación de dependencia económica vital, como una opción libre, frente a la de su inserción en el mercado de trabajo, mientras que a los hombres se les inculca la idea de que la única opción posible es su inserción en el mismo, ya que son ellos los que tendrán que proveer los recursos principales para la familia. Las estadísticas muestran que predominan las motivaciones de carácter externo entre las mujeres de edades superiores mientras que las de tipo interno o individual predominan entre las de edades inferiores.

En todo caso, la mayoría de las mujeres de entre 30 y 49 años que abandonaron obligadas por una u otra razón los estudios, señalan que, si tuvieran oportunidad, volverían a estudiar. Esto tiene relación con la creciente importancia que las mujeres otorgan a los estudios como instrumento de movilidad social y laboral. Han adquirido conciencia de que para una mujer sin cualificación, las posibilidades de empleo son muy escasas, de tal manera que la alternativa a la dependencia matrimonial o al trabajo doméstico pasa ineludiblemente por la obtención de títulos formativos que cualifiquen para el acceso al mercado de trabajo.

De otro lado, sigue apreciándose una segmentación clara en el acceso a la formación, sigue existiendo una distribución muy diferenciada por sexos en las distintas titulaciones universitarias y en la formación profesional. Los datos estadísticos muestran que existen titulaciones universitarias feminizadas (Ciencias de la Salud, Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas y Ciencias Experimentales) y masculinizadas (todas las carreras técnicas, en las que el número de mujeres no llega al 30%) y lo mismo ocurre en la formación profesional, en la que las ramas feminizadas serían Servicios a la Comunidad, Moda, Confección, Peluquería, Estética, Sanitaria donde el número de mujeres supera el 80%, y las masculinizadas, en las que las mujeres son menos del 10%, Automoción, Eléctrica, Electrónica, Madera, Metal y Marítimo-Pesquera.

Afortunadamente existe una tendencia a la reducción de la segregación ya que en los años 1996-1999 en todos los casos, sin excepción, el porcentaje de mujeres ha disminuido en las áreas feminizadas y aumentado en las masculinizadas pero queda aún mucho por hacer en este aspecto. Analizada la situación, podría concluirse que existe necesidad de actuar en tres sentidos:

1. En primer lugar y como requisito previo, luchar, mediante campañas de sensibilización, contra el tradicional planteamiento cultural de que las mujeres pueden optar por la dependencia económica (alternativa que no se ofrece a los hombres), insistiendo en la idea de que la autosuficiencia constituye el fundamento ineludible de la libertad y la dignidad de las personas.

2. Tratar de eliminar el desfase generacional en materia educativa, que pasaría por promover la reincorporación a los estudios de las mujeres mayores de 30 años, que se vieron obligadas a abandonarlos y que ahora manifiestan su voluntad de volver a estudiar si tuvieran oportunidad de hacerlo. No hacerlo así significa admitir la exclusión de la mayoría de las mujeres mayores del proceso de modernización.
3. Es necesario insistir en que una formación adecuada y suficiente constituye requisito ineludible para la integración en el mercado de trabajo; también es necesario romper los estereotipos que alimentan la segregación en función del sexo en la educación y la formación profesional, mediante campañas de sensibilización y creación de organismos encargados de orientar a las niñas y mujeres jóvenes hacia formación en titulaciones en que se encuentran subrepresentadas.

En cuanto al mercado de trabajo, los datos estadísticos muestran que la situación de discriminación de las mujeres andaluzas es muy grave.

La población femenina significa el 51% del total de población andaluza en edad de trabajar, sin embargo sólo representa el 38,5% de la población con presencia en el mercado de trabajo. En los últimos años, la tasa de actividad femenina ha pasado de 29,2% en 1989 a 36,9% en 2001. El incremento de casi ocho puntos ha reducido el desfase existente respecto de la tasa estatal de actividad femenina que en la actualidad es del 39,89%. En cuanto a las condiciones de trabajo, presentan unos mayores niveles de atipicidad contractual (son mayoritarias en el trabajo temporal y a tiempo parcial), tienen mayores problemas para la promoción y los salarios medios femeninos siguen siendo inferiores a los masculinos.

Como se ha señalado reiteradamente, uno de los obstáculos más importantes que se oponen a una mayor y mejor integración de la mujer en el mercado de trabajo es la insuficiencia crónica de los servicios sociales de cuidado. La baja tasa de actividad femenina en los países del Sur de Europa y en particular en Andalucía, está íntimamente relacionada con el escaso desarrollo del sector servicios y en particular de los servicios del Estado de Bienestar. Los datos económicos demuestran una correlación clara entre la extensión de este tipo de servicios en un país y la tasa de actividad de la mujer ya que en toda Europa pero especialmente en Andalucía la mayoría de las mujeres integradas en el mercado de empleo, trabaja en sector servicios (en Andalucía el 83,6%).

A su vez, el desarrollo del sector servicios se relaciona directamente con el papel social atribuido a la familia: en las sociedades del Sur de Europa, la familia realiza los servicios personales y de apoyo que en los países más desarrollados y modernos realiza el Estado de Bienestar o incluso el sector privado de la economía. En otras palabras, la responsabilización de las familias en las funciones de cuidado es inversamente proporcional al desarrollo del sector servicios y a la creación de ofertas de empleo para las mujeres. Esta carga sobre la familia -es decir, sobre la mujer- del cuidado de niños, personas enfermas, personas ancianas y jóvenes en paro determina, a su vez, la forma de integración de la generalidad de las mujeres en el mercado y determina una integración discriminatoria de la mujer en mercado de trabajo en puestos más atípicos, menos estables, peor pagados, los que son más fácilmente sustituibles y cuya formación presenta menor interés para el empresariado. De otro lado, produce una sobrecarga de trabajo, denominada doble jornada, que dificulta la integración de las mujeres en la sociedad de la información por carecer del tiempo necesario para su formación e incluso para su propio cuidado y ocio.

De todo lo que se señalado se puede deducir que la solución a la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo y su integración en la Sociedad de la Información y en la modernización, pasa por el reparto de las responsabilidades familiares; por la descarga de su desempeño por las familias, por el desarrollo del sector servicios y, muy en particular, por el desarrollo de los servicios personales y del Estado de Bienestar (guarderías, residencias de ancianos y enfermos) que, al tiempo que descargan a la familia (léase las mujeres, por el momento) de las funciones de cuidado, facilitando la integración femenina en el mercado de trabajo, incrementen la oferta de trabajo para las propias mujeres.





Sin duda las subvenciones a la contratación de mujeres, el denominado «coste cero» de la maternidad, la incentivación de su contratación en sectores y profesiones en las que se encuentran subrepresentadas, colaboran a la integración de la mujer en el mercado de trabajo pero en absoluto constituyen las medidas más importantes. Una buena red de guarderías para niños de 0 a 3 años, de centros de día y residencias para minusválidos y ancianos -asequibles y de calidad-, de servicios de ayudas a domicilio serían muchísimo más efectivas en esa óptica.

Como hemos señalado, muchas mujeres andaluzas se encuentran excluidas del mercado de trabajo y casi siempre por necesidad económica optan por la inclusión en la economía sumergida. Los datos estadísticos muestran que esta situación tiene repercusiones importantes, asimismo de carácter discriminatorio, sobre la situación de la mujer en la protección social: la mayoría de las mujeres se encuentran protegidas socialmente a través de los denominados «derechos derivados» del nivel contributivo de la Seguridad Social y por el nivel asistencial, siendo mayoritarias en la prestación de viudedad y en las prestaciones no contributivas, cuya cuantía es muy inferior a la media de las pensiones del nivel contributivo (jubilación o invalidez).

Según el Informe del CES sobre *Pobreza y exclusión social en España*, publicado en el año 2001, la feminización es uno de los rasgos que determinan los perfiles actuales de la pobreza y de la exclusión social. Los cambios en la estructura familiar se manifiestan en un progresivo incremento del número de hogares con mujeres como únicas sustentadoras o como sustentadoras principales, encabezando familias monoparentales, donde la insuficiencia de ingresos conduce con frecuencia a situaciones de pobreza y de exclusión no sólo de las propias mujeres sino también de los núcleos familiares que están bajo su responsabilidad.

La lucha contra la exclusión social y la pobreza se ha convertido en uno de los elementos centrales de la modernización del modelo social europeo. Por el momento España sigue destacando por quedar claramente por debajo de la media comunitaria en el esfuerzo presupuestario dedicado a políticas de erradicación de la exclusión social. Las posibilidades de actuación son muchas y referidas a ámbitos tan diversos como educación, empleo, sanidad, vivienda, servicios sociales y garantía de recursos. La Modernización no puede entenderse únicamente como el acceso de una parte importante de la población a una mayor cantidad de bienes de consumo y la generalización de las nuevas tecnologías. No se define fundamentalmente por la incorporación material al mundo rico, sino como la adquisición y el desarrollo de las capacidades intelectuales y morales que permiten avanzar en la convivencia, lo cual no se contradice con el avance material sino que supone un requisito previo y la condición de su posibilidad y su sustentabilidad. Los países altamente desarrollados, en los que la modernización ha llegado más lejos, son precisamente aquellos que primero han reconocido derechos civiles y sociales a las mujeres y han llevado a cabo políticas decididas en esta dirección. Sin duda alguna uno de los retos básicos para la Modernización de Andalucía pasa por transformar las relaciones de género, puesto que de poco puede servir estar incorporados a la Sociedad del Conocimiento y Información si más de la mitad de la población carece del espacio social necesario para su desarrollo.

La transición hacia la modernidad supone la consideración de las nuevas formas de relación matrimonial y de pareja que conlleva una sociedad progresivamente compleja y plural. El mundo se ha vuelto más abierto, pero también más complejo y diverso. Nuestra sociedad está constituida en la actualidad por numerosas formas familiares que nada tienen que ver con el modelo clásico, tanto en la composición de sus miembros y los vínculos que los unen como en las relaciones internas de funcionamiento e implicación. Hay una multiplicidad creciente de situaciones familiares: crece la diversidad de formas relacionales en la que los vínculos se cruzan y entrecruzan y requieren acuerdos, pactos, sensibilidad, negociaciones y capacidad para la resolución de conflictos en los que los criterios de equidad son condición básica; relación de equidad que parte de una conciencia de igualdad genérica, que requiere una reflexión por parte de los hombres que todavía está por hacer.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es una realidad y un imperativo básico que debe forzar una nueva dinámica en el seno de las familias. Es un principio fundamental de bien común plantear la necesidad de que haya un equilibrio entre los diversos miembros de la familia en el empleo de los tiempos. Esto conduce a señalar la necesaria e imprescindible incorporación de los hombres a las tareas de cuidado y de sostenibilidad de la vida de manera que se pueda dar un equilibrio en el empleo de los tiempos de trabajo afectivo y trabajo remunerado que permita el desarrollo y la individuación de cada uno de los miembros de la pareja. Se suele pensar que lo que ocurre dentro de las familias pertenece al mundo exclusivamente privado, sin embargo sabemos que determinadas medidas institucionales ayudan a descargar las tensiones en las relaciones de género. Por lo tanto hay que considerar este hecho en su contexto y arbitrar estrategias de solución políticas. Considerar este tema como privado es ignorar su relación con los procesos de modernización de nuestra sociedad en la que las transformaciones demográficas, la movilidad y la igualdad suponen una explicación clave.

En la *IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres* celebrada en Beijing en 1995, se reconoce que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para la igualdad, el desarrollo y la paz, impidiendo que las mujeres disfruten de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

La violencia contra las mujeres se da dentro de la familia, en el lugar de trabajo, en los centros educativos, en los medios de comunicación y en la sociedad en general. Es perpetuada por las ideas de naturalización de la violencia masculina y por el miedo y el silencio de las víctimas. En su mantenimiento influyen elementos fundamentales como la falta de una legislación decidida que apoye a las víctimas, que sea ágil y eficaz contra el verdugo, servicios de atención y detección sanitarios y sociales, con formación específica para ello. La violencia contra las mujeres es una expresión de las relaciones de desigualdad entre los sexos y está incorporada en la identidad masculina a través de los procesos de socialización. Incluyen multitud de conductas como los malos tratos físicos, psíquicos y sexuales, como la violación, los abusos, el acoso que afectan a niñas y mujeres de todas las edades y condiciones socioculturales. En Andalucía, según datos de Sigma Dos de 1999, el porcentaje de mujeres que sufren malos tratos es el más alto de España, rondando casi el 20% de las mujeres.

Una sociedad que pretende ser moderna no puede dejar de afrontar este tema como una prioridad social desde todos los ámbitos: educación, legislación, apoyo social, económico, terapéutico. Sólo escuchando la voz de las mujeres se pueden llevar a la práctica las políticas necesarias para erradicar este vestigio del pasado androcéntrico y machista que limita la existencia cotidiana de las mujeres. Para ello hay que invertir imaginación, tiempo y dinero.

Los retos anteriores no pueden alcanzarse sin que la población masculina de nuestra sociedad lleve a cabo una transformación profunda de su pensamiento y sus prácticas de relación. Cuando las mujeres transforman su posición en el mundo, modifican los papeles asignados y cambian la posición de los hombres; la consecuencia de la liberación de las mujeres es la emancipación involuntaria de los hombres. Los sentimientos que acompañan a las exigencias de cambio han supuesto el movimiento de las mujeres, pero esto suele ser para los hombres una situación ambivalente e insegura, sentimientos que acompañan a todo proceso de crecimiento.

Los hombres modernos de nuestra sociedad políticamente correcta han desarrollado una «retórica de la igualdad» que no se traduce en actos y que, en realidad, supone un discurso verbal que no se acompaña con una real transformación de sus sentimientos ni de la escala interna de dominación en la que han sido socializados. Podríamos decir que nos encontramos ante un discurso verbal que no va acompañado de una modificación real de los comportamientos de los hombres.

Para recorrer el camino hacia una nueva masculinidad se dispone del trabajo iniciado por los grupos de hombres que llevan algunos años reflexionando en común, partiendo de la incomodidad derivada del





modelo de socialización, amén de la aportación que puede suponer el largo camino de producción intelectual que proviene del movimiento feminista, que se concreta en un importante número de publicaciones y trabajos que permiten avanzar hacia una autodefinición por parte de los hombres sobre cuál puede ser el nuevo modelo de hombre que responde a las necesidades y exigencias de un mundo complejo y globalizado. Tres serían los ámbitos de urgente intervención:

- > El escenario de la vida cotidiana y doméstica entendido como un buen espacio para la demostración práctica de dónde se sitúa cada cual; la renuncia a los privilegios de sexo, sutiles o manifiestos.
- > El mundo de los sentimientos, como espacio de comunicación entre los sexos, como reconocimiento personal de emociones y como posibilidad para compartirlas con otros hombres, sin temor a la pérdida de prestigio.
- > El mundo de los cuidados: como opción individual y colectiva que puede transformar la vida familiar y laboral. La necesaria reconsideración de la baja de paternidad como oportunidad para el desarrollo de las emociones masculinas y equilibrio en la carrera profesional de ambos miembros de la pareja.

Todo esto supone una redefinición de los elementos que han constituido la identidad masculina: su deseo de estatus entre otros hombres que conlleva el dinero y otros rituales de solidaridad masculina. Identidad a través del trabajo que no ha permitido una reconstrucción emocional para proyectarse hacia un futuro en el que sus compañeras les plantean exigencias que para ellos nunca habían estado en el programa de su ser masculino.

La necesaria erradicación de la cultura del privilegio de sexo, lo que conlleva unas relaciones de género equilibradas, exige una fuerte implicación del sistema educativo y una inversión potente en sensibilización de la población.

PROPUESTAS

- 29.- La perspectiva de género se planteará como transversal a las diversas medidas que se tomen en la Segunda Modernización. Sin embargo, tendrán prioridad las medidas en los dos siguientes ámbitos, íntimamente interrelacionados:
- 30.- En cuanto a formación y empleo se elaborarán estrategias coeducativas que incidan en la orientación profesional de mujeres y hombres que permitan el desarrollo integral de ambos sexos y el acceso a los más altos niveles profesionales de las mujeres en aquellas profesiones en las que se encuentran subrepresentadas. En el empleo se avanzará en el desarrollo de políticas que permitan la conciliación entre familia y trabajo remunerado, desarrollando el sector de servicios sociales de cuidado y proximidad que faciliten la incorporación de las mujeres al mundo laboral y a los puestos de alto nivel. Siendo necesario plantear políticas de erradicación de la pobreza y exclusión social femenina en ámbitos como la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales y las garantías de recursos.
- 31.- La necesaria redefinición de las relaciones de género exige formular con claridad el objetivo de tolerancia cero respecto a la violencia contra las mujeres que deberá concretarse en medidas rápidas, eficaces e inmediatas en justicia, educación y servicios sociales. Por otra parte, la sociedad andaluza tiene que implicarse en la transformación de la socialización tradicional de los varones, de manera que se incorporen a las actividades del mundo doméstico y de cuidados que están en la base de la sostenibilidad de la vida. De esta manera, las nuevas familias de la moderna sociedad andaluza dispondrán de un equilibrio en el empleo de los tiempos de trabajo afectivo y trabajo remunerado.



3.7. ELIMINAR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. UNA NUEVA VISIÓN DE LA INMIGRACIÓN

3.7.1. Eliminar la pobreza y la exclusión social

La modernización de la sociedad ha llevado consigo un indudable desarrollo económico, una generalización de las políticas de bienestar social y de los sistemas de protección social; sin embargo, al mismo tiempo se mantienen e incluso se intensifican las desigualdades. La modernización implica riesgos de aparición de nuevas formas de desigualdad y de pobreza y de nuevas formas de exclusión. Los cambios en la estructura productiva, en la tecnología y en la organización del trabajo han transformado el empleo haciéndolo menos estable, menos duradero y más precario. El aumento de la productividad y el crecimiento de la mecanización de muchas actividades ha aumentado el desempleo. El aumento del desempleo de larga duración ha creado nuevas bolsas de pobreza. El aumento de la exigencia en las cualificaciones para acceder al trabajo ha marginado a quienes no las tienen o han superado la edad para adquirirlas. El aumento de la población inmigrante también ha creado nuevas bolsas de pobreza. En suma, la modernidad tiene sus propios procesos de mantenimiento y creación de desigualdades que pueden agudizar los procesos de empobrecimiento y exclusión social. Además, las políticas liberales menos proclives a mantener un gasto social también contribuyen a que se agraven esos problemas. La conclusión que debe sacarse de estos procesos someramente reseñados antes es que la pobreza está lejos de haber sido erradicada y que existe el riesgo de que se agudice si no se ponen en marcha las políticas que puedan impedirlo. El objetivo de la reducción de las desigualdades debe seguir siendo tan importante ahora como lo fue en el pasado, en los años de los grandes movimientos sociales y políticos que surgieron para reivindicar ese objetivo. La modernización no debería ser compatible con el aumento de las desigualdades ni con el aumento de la pobreza y la exclusión. Al contrario, las sociedades modernas, capaces de crear tantos conocimientos y riqueza, deberían ser capaces también de ser más eficaces en la erradicación de estos problemas. Para una visión de la sociedad basada en la integración social y en la ausencia de desigualdades injustificables, un valor de la modernidad debe ser el compromiso con la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Luchar contra la pobreza y la exclusión exige conocer las causas del problema para eliminarlas en lo posible y conocer también la dimensión que el problema alcanza en un momento concreto para estimar los recursos necesarios para resolverlo. En este sentido, conviene tener en cuenta algunas precisiones conceptuales. El concepto de pobreza es difícil definirlo con precisión. El debate sobre la medición y la precisión del concepto de pobreza continua vigente. La noción de pobreza ha estado y está básicamente asociada a los recursos monetarios o en especie de que disponen las personas para hacer frente a sus necesidades. La noción de exclusión es de uso más reciente y contempla otras carencias distintas de las estrictamente económicas, que al sumarse a la falta de recursos económicos agravan la situación de las personas y familias en esa situación. La exclusión hace referencia a las dificultades de cualquier índole que tienen las personas para participar plenamente en la sociedad.

En la actualidad, cuando se habla de pobreza, el término puede emplearse en dos sentidos: pobreza absoluta y pobreza relativa. La pobreza se define como «pobreza absoluta» cuando se refiere a aquellas personas o familias que tienen ingresos inferiores a los necesarios para cubrir unas necesidades que se consideran básicas. La pobreza se define como «pobreza relativa» cuando se refiere a aquellas personas o familias que tienen ingresos inferiores a la mitad de los ingresos medios del país o región en la que viven, o a la mitad de la media de los ingresos del país, que es un criterio que ya empieza utilizarse en la UE. En este caso, lo que se está midiendo en realidad es la desigualdad en la distribución de la renta. Por tanto, más que hablar de pobres se está hablando de personas en general de bajos ingresos. También es objeto de debate decidir qué población debe tomarse como referencia para medir los ingresos medios sobre los que luego se calcula la pobreza relativa. Obviamente, no son iguales los ingresos medios de toda la UE, de España, de Andalucía o de una determinada comarca andaluza. Las cifras de pobreza que resultan según





se use una referencia u otra serán muy distintas. Sin ir más lejos, en 1991 en Andalucía la proporción de hogares con renta inferior a la mitad de la media de la renta española era del 26,3 % y con relación a la renta media de Andalucía, la proporción era del 14,8 %.

Finalmente, es objeto de debate decidir qué es lo mejor a la hora de medir los recursos económicos, ya que éstos pueden medirse a través de los ingresos o de los gastos. También se debate si estos recursos deben referirse a personas o a familias; esto se debe al hecho de sentido común de que varias personas juntas pueden vivir con menos recursos de los que resultarían de sumar los que cada una necesitaría si vivieran por separado. Para tener en cuenta estas economías de escala que se producen cuando se vive en familia, existen las llamadas escalas de equivalencia. Por todo lo anterior, los estudios sobre pobreza son técnicamente complejos y pueden aportar resultados distintos según las opciones que se tomen sobre los aspectos anteriores.

La noción de exclusión hace referencia a la acumulación sobre el problema de los bajos ingresos de otros problemas que suelen agravar notablemente la situación de las familias que los padecen. De acuerdo con esto, la exclusión se puede medir cuantificando los problemas o desventajas acumulados en un hogar que previamente se ha caracterizado como precario o pobre desde el punto de vista de los ingresos. Esto es, midiendo el número y tipo de problemas que existen en un hogar precario o pobre, que hacen que sus miembros se encuentren relativamente marginados y con dificultades para salir de esa situación. Así por ejemplo, un hogar donde sus miembros estén sin empleo, sin recibir ninguna prestación por ello, con un nivel bajo de formación para insertarse en el mercado de trabajo y residiendo en una vivienda en malas condiciones, puede decirse que es un hogar excluido. La exclusión es, en suma, una situación en la que es tal el cúmulo de problemas, que llega a convertirla en algo de lo que es difícil escapar, porque los recursos de todo tipo necesarios para ello están lejos de los que están al alcance de las personas y hogares que la sufren. Por ello, tiende a reproducirse y a agravarse, como demuestran las investigaciones sobre el tema, hasta alejar progresivamente a estas personas y hogares de las formas de vida normales de sus conciudadanos. A no participar plenamente como ellos de las condiciones sociales generales. A estar marginados. Hace falta una solidaridad decidida de la sociedad para allegar a estos hogares los recursos y ayudas que les permitan salir de la pobreza y la exclusión.

En Andalucía existen en estos momentos esos problemas. El estudio realizado recientemente por el Instituto de Estudios Sociales aporta datos sobre ello. Ya se ha indicado antes algún dato para el año 1991, calculado a partir de los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Utilizando la misma fuente, la proporción de hogares en riesgo de pobreza con renta inferior a la mitad de la renta media de Andalucía en 1999 era del 12,1%. Había bajado en 2,7 puntos porcentuales respecto a 1991. En 1991 había 278.000 hogares en riesgo de pobreza y en 1999 había 294.000. La cifra aumenta porque el número de hogares entre ambas fechas aumentó en unos 535.000.

La pobreza no es igualmente grave en todos los casos. Con objeto de estimar la mayor o menor gravedad se distingue entre pobreza leve (renta entre el 35 y el 50 % de la renta media andaluza), pobreza grave (renta entre el 25 y el 35 % de la renta media andaluza) y pobreza severa (renta por debajo del 25 % de la renta media andaluza). La estimación de la proporción de hogares en cada una de estas situaciones es la siguiente para 1999, de nuevo según datos de la EPF: 9,4 %, 1,3 % y 1,2 % respectivamente. Respecto a 1991, la pobreza leve ha descendido en 0,3 puntos, la grave en 1,8 puntos y la severa en 0,8 puntos. En 1991 había unos 37.000 hogares en pobreza severa y en 1999 la cifra era de unos 29.000. Esta última cifra de 29.000 hogares es la que debe ser objeto de atención prioritaria, ya que se trata de los casos de más urgente necesidad, en los que además se acumula la exclusión también más severa.

Estas cifras deben servir para poner de manifiesto que la pobreza y la exclusión no son problemas del todo erradicados y que existe una proporción significativa de población, cuyas condiciones de vida no son acep-

tables y, por tanto, la necesidad de desarrollar políticas estables de inclusión de estos colectivos, asegurando el acceso al Estado de Bienestar, a la formación, el empleo, la vivienda o rentas mínimas, entre otras. Especial relevancia tiene la actuación sobre colectivos con dificultades estructurales, que se mantienen de manera constante a lo largo del tiempo, como es el caso de la comunidad gitana y, cada vez más, el de la población inmigrante.

Un acercamiento exclusivamente estadístico presenta el inconveniente de no elucidar los movimientos internos y el paso de un estatus a otro, o el modo de transmisión de las desigualdades, por lo que se hace indispensable una lectura transversal de la desigualdad en Andalucía, que permita el conocimiento de su evolución en una o varias generaciones familiares, para aflorar los distintos factores y dimensiones que inciden en estas situaciones. Finalmente, es fundamental una acción integrada en las diferentes intervenciones en las políticas sociales, que supere el modelo sectorial, en el que los servicios sociales, la educación, la vivienda o la salud, es analizado desde su propia perspectiva competencial, con formas de actuar y reglas diferentes. Una visión transversal debe permitir buscar las causas profundas de la desigualdad y ser capaz de encontrar fórmulas de integración en el tejido relacional y en el del trabajo. Todo ello además siendo conscientes de que estamos obligados a impulsar un modelo de desarrollo en el que vertebración territorial y social, no sea un objetivo declarado a priori como inalcanzable, sino indispensable para hacer real el proceso de modernización de una sociedad.

3.7.2. Una nueva visión de la inmigración

El fenómeno de la inmigración exige para su estudio un tratamiento interdisciplinar y de multipolaridad, porque la naturaleza del hecho migratorio presenta tantos prismas que hace de su globalidad una de sus principales señas de identidad. En su análisis están concernidos y afectados tanto los inmigrantes como las sociedades receptoras. De entrada, no debe caerse en un falso reduccionismo que simplifique uno u otro polo del fenómeno. Ni puede hablarse sin más de los inmigrantes, ignorando su variedad de procedencia económica, social, cultural o geográfica, ni puede encerrarse a la sociedad de acogida en el marco de un universo homogéneo, estático, cerrado, monolítico. No estamos ante una cultura receptora frente a una cultura extranjera o foránea. Son muchas las idiosincrasias que comparten un mismo espacio territorial, tanto de una parte como de otra. Ello conduce a la reflexión, sobre las sociedades multiculturales y el diálogo intercultural.

Una de las claves de la sociedad del futuro pasa inexorablemente por su acierto o desacierto en resolver la relación con la «otredad»: la aceptación o no del extraño, del extranjero, la capacidad de articular un sistema de convivencia con quien a priori pertenece a un universo diferente de referencias. Hablar de inmigración supone ir más allá de estereotipos o moldes encasilladores, rebasar el ejercicio de abstracción que toda reflexión intelectual comporta. Hablar de inmigración nos devuelve al mundo de los sentimientos profundos, de las convicciones íntimas, de los niveles del subconsciente individual y colectivo. Por eso es un fenómeno de tanta sensibilidad, capaz de despertar los más bellos sentimientos de solidaridad y altruismo y de desatar también bajas pasiones e instintos de rechazo y exclusión.

De esa mezcla de sentimientos sabemos mucho los andaluces, cuya salida al exterior en los tiempos duros de la emigración aportó tanta riqueza y desarrollo en multitud de destinos geográficos a lo largo y ancho de tantas tierras cercanas y lejanas. Aquello supuso para una generación de andaluces una mezcla, en lo personal, de desarraigo y de esperanza. Esta singularidad de nuestra historia reciente como pueblo nos obliga y nos da un fondo cultural que nos permite a los andaluces encarar este fenómeno de la inmigración con un punto de vista más abierto a la diversidad y al cosmopolitismo. Está claro que el tratamiento intelectual exige huir de los análisis o diagnósticos simplificadores, y su abordaje desde la acción política obliga a trascender un enfoque meramente normativo, instrumental o compartimentado y a entender que sólo desde una perspectiva integral daremos cabal respuesta al fenómeno.





Estamos ante un hecho ante el que no cabe la indiferencia, y donde hay que trabajar tanto en el ámbito de la racionalidad como en el del sentimiento. Ante la inmigración, hay mucha actitud ambivalente. Con frecuencia la razón y el sentimiento caminan en direcciones opuestas, y por ello la pedagogía a aplicar no lo es sólo de comprensión de los elementos y valores constitutivos del fenómeno, sino de aprecio a los mismos. Racionalidad para desdramatizar el debate y el hecho mismo, no para minimizar su importancia; para no plantearlo en términos de vencedores o vencidos, beneficiados o perjudicados: sociedad receptora frente a inmigrantes. Aquí todos ganan, o deben ganar, aunque para ello haya que establecer un consenso básico, unas reglas de juego, un respeto para todos, un reconocimiento del enriquecimiento que suponen las contribuciones mutuas. Racionalidad para entender que la reciprocidad, el pacto, la contraprestación, el entramado de derechos y deberes, son la esencia de la convivencia. Racionalidad para huir de los planteamientos manipuladores y de las falsas asociaciones de imágenes que vinculan irresponsablemente inmigración con todo lo negativo y problemático que aqueja a nuestras sociedades.

Y asimismo, educación en los sentimientos, en el aprecio a unos valores determinados. Desde la propia autoconvicción (nadie debe considerarse exento de un examen de conciencia en la materia) pasando por el ámbito familiar y el educativo en la escuela, tenemos por delante una importante tarea pedagógica. Pedagogía para desmontar prejuicios basados en la ignorancia o el apriorismo malintencionado, para combatir el miedo, los rechazos primarios y el atrincheramiento defensivo, para poner en valor todas las contribuciones positivas, sin ignorar los factores de conflictividad, que ayuden a una visión equilibrada y no distorsionada de la realidad. Pedagogía, también, entre las propias comunidades de inmigrantes que deben disfrutar de todos los derechos y los deberes que les correspondan, según nuestro ordenamiento jurídico, deben conocer con todo detalle en qué consisten estos derechos y deberes, y en que les afectan o les benefician, y en qué campos concretos pueden entrar en conflicto con sus costumbres, su cultura, o sus tradiciones.

En este marco concreto, los extranjeros tienen que aprender a aceptar nuestro cuadro de valores, que no es otro que el que se deriva de la Constitución y del Estado democrático, laico, en el que los derechos humanos constituyen una base general incuestionable, que a todos obliga. Tenemos que aprender a ser más libres, a serlo juntos, con sonos plurales y colores de piel diversos, sin dañar el actual sistema de valores ni la democracia. Preservar la cohesión social y el nivel más alto de convivencia posible, significa también abandonar un concepto de multiculturalidad basado en la adaptación del otro a las costumbres y valores de la sociedad de acogida considerada como superior. Esta perspectiva asimilacionista, en el que el grupo mayoritario absorbe al minoritario hasta el punto de hacerle perder su identidad, su lengua, sus hábitos, ha dado paso a un nuevo enfoque que entiende la multiculturalidad como valoración del pluralismo cultural. Se tiende al reconocimiento formal de la diversidad en un proceso de interrelación donde todos aportan y existe intercambio y enriquecimiento mutuo.

Así pues, la interculturalidad implica enseñar a la ciudadanía a mirar a la otra persona con una óptica distinta, para comprender cómo piensa y cómo siente y entender que desde la educación intercultural se obtiene un beneficio que afecta a todos los sujetos. Es cierto que, si bien todo esto puede ser objeto de un determinado consenso teórico, el problema es encontrar la fórmula que permita un acomodo de hecho de la convivencia, que no esté basado en la imposición de ninguna de las partes.

Cualesquiera de los actuales modelos de integración de mayor raigambre en territorio europeo no han acabado de resolver definitivamente los desgarramientos derivados de la convivencia entre diversas identidades, porque el reto no es el de reconocer en abstracto los beneficios de la diversidad sino el de ganar la apuesta de la integración de la diversidad, de la diversidad cultural, religiosa y también de la diversidad étnica. En todo caso, es imprescindible una política realista, lo que implica, por un lado, considerar la irreversibilidad, con las variables actualmente existentes, de este fenómeno migratorio, por razones internas de la economía y la demografía de los países más desarrollados y, por las mismas razones, en sentido inverso, de los menos desarrollados. Y realista también, es no dejarse llevar por una política de «puertas abiertas para todos» que conduciría al absurdo y a crear gravísimos e irresolubles problemas.

Es evidente que el éxito de toda política de inmigración se basa en dos ejes fundamentales: una buena gestión de los flujos migratorios y una acertada política de integración de la inmigración en la sociedad de acogida. La gestión de flujos no es una mera palanca de naturaleza administrativa, es el instrumento que posibilita que pueda hablarse de orden o de caos en la llegada de inmigrantes, que ésta venga en condiciones de regularidad o de clandestinidad, que entren aquellos que la sociedad sea capaz de absorber e integrar con dignidad. El balance de dicha gestión está lejos de ser satisfactorio y el resultado es el crecimiento exponencial de la inmigración ilegal, con las consecuencias indeseadas que el fenómeno tiene para su mínima y básica posibilidad de integración. No hay nada peor, para todos, que tener miles, decenas de miles de personas en situación irregular.

Integración significa hablar sobre todo de reciprocidad, de derechos y de deberes. Buena parte de la historia de las relaciones entre los pueblos ha venido marcada por el signo de la dominación y el etnocentrismo. Tras la segunda guerra mundial se extiende la protección de los derechos del individuo, el reconocimiento de su dignidad como tal, pero todavía individualmente. Surgen la Declaración de Derechos Humanos, Derechos del Niño, Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Son los derechos de primera generación a los que siguieron los de segunda (los derechos sociales); ahora nos falta profundizar más en los llamados de tercera generación: los derechos colectivos, culturales, de las minorías y sobre todo conectarlos bien con los anteriores. Ahí nos queda camino por recorrer.

Entonces era una época en que el proceso migratorio operaba con cuentagotas. Era escaso, poco preocupante y asimilable con facilidad; pero lentamente el goteo se fue convirtiendo en flujo y los gobiernos empezaron a preocuparse. Durante treinta años, Europa se instala en la llamada inmigración cero, partiendo del supuesto de la no necesidad de inmigración económica ni laboral. Hoy la realidad ha cambiado y el discurso también. Los déficit económicos, laborales, demográficos han roto el corsé y todo el mundo reconoce que el fenómeno, además de irreversible, es positivo, con la condición de que se gestione adecuadamente, ordenadamente. Todavía durante un tiempo, los últimos años, la preocupación se ha centrado casi exclusivamente en las fronteras, su vigilancia, su vulnerabilidad, ante el temor de que una inmigración descontrolada desestabilice la cohesión de las sociedades de acogida.

Poco a poco, un replanteamiento global va cobrando carta de naturaleza en las instancias europeas, y la Unión Europea anunciaba recientemente el establecimiento de un programa de acciones preparatorias para promover la integración de inmigrantes en el período 2003 - 2005. Ello es prueba de que la percepción europea empieza a cambiar de signo y del conjunto de directivas y dictámenes emanados desde las instituciones comunitarias se desprende una actitud creciente de mayor realismo ante el fenómeno, y una mayor conciencia de la necesidad de abordarlo desde una perspectiva integral, poniendo el acento, evidentemente, en la lucha contra la inmigración ilegal y la vigilancia de fronteras, pero también en el terreno de la integración y de los mensajes en positivo sobre los factores beneficiosos que pueden extraerse del fenómeno.

La cumbre de Sevilla del pasado mes de junio del 2002, dio algún paso en la definición de una política común europea en materia de inmigración. Pero éstos son pasos tímidos e insuficientes. A Europa le falta, en este sentido, una política mucho más agresiva en materia de cooperación y desarrollo con países emisores de emigración. Hay demasiada retórica al respecto pero sigue siendo un eslabón de la cadena absolutamente imprescindible para atender el fenómeno migratorio en su conjunto.

Mientras los desequilibrios Norte-Sur no apunten hacia la reducción de su brecha, no habrá posibilidad real de limitar los desplazamientos de población en una sociedad cada vez más globalizada. Por ello, debe continuar siendo un objetivo constante de la Unión Europea alcanzar un enfoque integral, global y equilibrado que se proponga remediar las causas profundas de la inmigración ilegal. En esta dirección, el Consejo Europeo de Sevilla recordó que tanto la intensificación de la cooperación económica, como el desarrollo





de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos constituyen los medios más adecuados para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios.

Desde la perspectiva andaluza, el espíritu de la conferencia de Barcelona, de diálogo y cooperación euro-mediterránea, sigue siendo una perspectiva insustituible. Pero, además de defender una visión amplia y global sobre el fenómeno migratorio en Europa y en la política europea, hay que insistir en la importancia de la política nacional en este terreno, con un acuerdo global o pacto de Estado en materia de inmigración. Necesario, no sólo por la conveniente coordinación de esfuerzos entre las diferentes Administraciones en aras de una mayor eficacia, sino también y sobre todo por la filosofía básica subyacente a la reclamación de dicho acuerdo. Una visión global de la cuestión de la inmigración exige planteamientos compartidos que contribuyan a preservar valores fundamentales, como la cohesión, la igualdad, la convivencia, la seguridad. Y ello se aborda, sin duda, con mayores garantías de éxito desde el consenso político y social, desde la cooperación y coordinación de las Administraciones, en lugar de hacerlo desde la confrontación o el fraccionamiento partidista.

España, como toda Europa, está destinada a convertirse en una sociedad multicultural y multirracial que va a parecerse muy poco a la que hemos conocido las actuales generaciones. Lograr que esa transición sea fuente de riqueza social, cultural y económica y transcurra, además, sin generar graves conflictos en la sociedad es, sin duda, uno de los grandes retos que como sociedad -española y europea- debemos plantearnos para los próximos años.

En cuanto a su volumen y según últimos datos oficiales referidos a marzo de 2002, Andalucía cuenta con un total de 164.194 extranjeros, de los cuales la inmigración procedente de países extracomunitarios representa la cifra de 100.439. En términos porcentuales, la población extranjera representa el 2,24% del total de habitantes de Andalucía. Sin embargo, la población extranjera no comunitaria sólo representa el 1,37%. En términos comparativos Andalucía es la tercera comunidad española en cuanto a volumen de población extranjera (13,20% del total de la población extranjera residen en Andalucía), por detrás de Cataluña (23,59%) y Madrid (23,44%). Si nos ceñimos únicamente a la población extranjera no comunitaria, el porcentaje de esta población en Andalucía respecto al total de población extranjera en España es del 8,07%, mientras que el de Cataluña asciende al 19,31% y el de Madrid al 20,11%

Todos los datos hacen referencia, obviamente, a la inmigración regularizada, con permiso de residencia, pero no se puede obviar la importancia que tiene la inmigración irregular, de la cual no es posible ofrecer con fiabilidad datos solventes, ni tampoco debe olvidarse que nuestro territorio, al ejercer de frontera de la UE, es lugar de paso de muchos que buscan otros destinos de asentamiento. En todo caso, las estimaciones hechas conducen a una cifra de 180.000 irregulares en España (23.000 en Andalucía), cifras que se han multiplicado por cuatro en los últimos cinco años.

Las implicaciones de todo tipo que tiene este fenómeno, exigen unas determinadas características para una adecuada política de inmigración. La primera es que sea realista, es decir, que se base en los datos reales de la economía y de la demografía europea y española, datos que nos dicen con toda claridad que necesitamos de ese flujo migratorio. Y realista, también, en cuanto a su determinación cuantitativa, al objeto de adecuarla a las necesidades y posibilidades de los países receptores. Teniendo presente, asimismo, la necesidad de diseñar instrumentos que impidan la pérdida masiva de capital humano cualificado en los países de origen. La segunda es que se considere esta cuestión como de interés general, por la complejidad del fenómeno migratorio y sus profundas implicaciones, no sólo políticas y económicas, sino también sociales y culturales. Y, la tercera, como derivación lógica de la anterior, esta política ha de ser lo más consensuada posible, en la medida que necesita de un amplio respaldo social, institucional y político.

Por ello, este asunto de la inmigración ha de ser tratado desde un espíritu de consenso político y social, desde la cooperación y coordinación de las Administraciones, mediante un gran Pacto de Estado que saque la inmigración del debate partidista. Un consenso para abordar la inmigración desde una triple perspectiva: política de fronteras, política de integración social y política de cooperación. Lo que llamamos gestión legal de flujos debe comprender: establecimiento de políticas de convenios con los países de origen, determinando contingentes y asegurando el cumplimiento de los derechos; control de fronteras; lucha contra las mafias que promueven la inmigración ilegal; retorno de inmigrantes en situación irregular; inspección del mercado de trabajo y de las condiciones laborales. Además de que España mejore la eficacia en este punto, es necesario que la Unión Europea coordine sus esfuerzos policiales y establezca una estrategia común al respecto. Debemos fortalecer la integración social de los inmigrantes y demandar de la UE que contribuya a la eficacia de las mismas. En Andalucía, donde estamos aplicando un plan integral, la Junta soporta el coste de la atención sanitaria, educativa, cultural, jurídica y asistencial de la población inmigrante. Esta situación puede derivar en algunas zonas concretas en la saturación de los servicios públicos y en el deterioro de la calidad, lo que a su vez podría ser un caldo de cultivo de actitudes xenófobas. La Unión Europea debe contribuir a evitar estos riesgos.

Ningún esfuerzo será eficaz sin una apuesta decidida por la cooperación internacional. No hay más efecto llamada que el proveniente del mercado de trabajo europeo y de la falta de expectativas en los países de origen. Hemos, pues, de apostar no sólo por luchar contra la miseria y la pobreza en el mundo, sino también por librar un decidido combate contra sus causas (cooperación para el desarrollo).

La atención a las consecuencias derivadas de los nuevos fenómenos migratorios es una de las prioridades políticas principales del Gobierno andaluz. En el ámbito institucional se ha creado la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, como órganos de Coordinación e impulso en esta materia y asimismo, el Foro Andaluz de la Inmigración, concebido como cauce de participación y debate de todos los agentes sociales implicados. En el ámbito programático se ha elaborado el I Plan para la Inmigración en Andalucía 2001-2004, como instrumento de planificación de las políticas de inmigración de la Junta de Andalucía.

PROPUESTAS

- 32.-** Hacer de la lucha contra la pobreza y la exclusión social objetivo fundamental de las políticas de bienestar y de redistribución económica, facilitando no sólo renta, sino además actuando en todas las dimensiones que lleva aparejada esta marginación: formación, cultura, relaciones sociales, pertenencia a redes, relaciones con las instituciones, participación pública, etcétera. Plantear estrategias específicas para los colectivos vulnerables por falta de integración laboral y para los excluidos por falta de integración social, con un enfoque y una actuación integrada en las actuaciones públicas de servicios sociales, coordinando estrechamente los trabajos con los realizados complementariamente por el tercer sector.
- 33.-** Asegurar la universalización de los servicios sociales como garantía del Estado de Bienestar, apostando por la calidad en los servicios públicos como un derecho de toda la población de Andalucía.
- 34.-** Favorecer la inserción social, laboral y personal de la población inmigrante, como ciudadanos, asegurando su acceso sin discriminación a los servicios públicos. Fomentar el consenso institucional en el desarrollo de las políticas de inmigración, como cuestión de Estado, como condición para conseguir un amplio respaldo social de la población, que permita articular un sistema de convivencia, basado en el respeto mutuo. Hay que hacer una apuesta decidida por la integración de la diversidad, en un proceso de intercambio continuado y una perspectiva intercultural, que evite la fragmentación y consiga una identidad común en torno a valores compartidos, tales como los derechos humanos.





3.8. LA CULTURA COMO APUESTA ESTRATÉGICA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. ANDALUCÍA UNA SOCIEDAD BILINGÜE

3.8.1. La cultura como apuesta estratégica en la Sociedad de la Información

Convendría realizar algunas precisiones de carácter general con relación a la cultura y su valoración antropológica con el objetivo de establecer un marco de referencia que permita la posibilidad de definir pautas de concreción presentes y futuras en el ámbito geográfico andaluz. En el sentido antropológico, la cultura se identifica con el conjunto de prácticas o procesos realizados para satisfacer una serie de necesidades individuales (sistema integrado de conducta) o colectivas (experiencias acumuladas y transmitidas). Esta acepción resulta demasiado amplia para el debate que estamos planteando, por lo que sería más conveniente centrarnos en un campo más acotado, el del conjunto de actividades y productos de carácter simbólico que tienen lugar en los ámbitos intelectual, artístico, social y recreativo y son concebidos desde un punto de vista creativo. La cultura no es exclusivamente un producto, es fundamentalmente una actividad que, implica también el ámbito de los procesos que la hacen posible y el de las relaciones que se generan y que en ocasiones suelen ser tan importantes como el resultado final.

En la mayoría de las aportaciones al debate conceptual sobre la cultura se destacan algunos rasgos significativos: se trata de un campo de fuerte contenido simbólico y por lo tanto expresivo y susceptible de comunicar; su carácter creativo es el elemento sustancial y necesario de la actividad o producto cultural a desarrollar; se concibe como una fuente de la identidad individual y colectiva. Otros autores restringen el ámbito de análisis y delimitan los campos o sectores en los que la cultura tiene su razón de ser y se extiende hacia:

- > El patrimonio cultural
- > La cultura artística
- > Las industrias culturales
- > Las actividades socioculturales

Desde una perspectiva ajena al sector de la cultura tiende a pensarse que se trata de una parcela sencilla, amable, escasamente problemática y relativamente inocente. Es, por el contrario, un proceso muy complejo, está inmersa en el ámbito del mercado, es un terreno impregnado de fuertes contradicciones y en permanente tensión en el que concurren la tradición y la renovación, la identidad colectiva o la individual, la proyección exterior e interior, el ámbito de lo público y lo privado. También se ha implicado y relacionado con nuevos campos como el educativo, el económico, urbanístico o turístico que han determinado su adaptación a nuevos retos y particularidades

Además de la definición conceptual del término, la cultura está íntimamente relacionada con determinados derechos y prácticas asimiladas a la sociedad del Estado del Bienestar. Se trata de una parcela sujeta a derechos cívicos y a prácticas propias de sociedades avanzadas como el derecho de acceso a la cultura y el disfrute del tiempo libre. En ese sentido el ámbito cultural es percibido en general no como el privilegio de unos pocos sino como una necesidad social sentida y querida. Es, por tanto, un deber público que en nuestro país quedó recogido tanto en *La Constitución* como en el *Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Lo que actualmente somos capaces de disfrutar culturalmente es resultado de los últimos veinticinco años de esfuerzo colectivo por democratizar el derecho de acceso a unos mínimos servicios culturales, la activación del sector, la cualificación profesional y la dotación y extensión de los recursos culturales al mayor número de ciudadanos.

Debemos remarcar que es precisamente en la visión de la cultura, en el marco de lo que venimos llamando crisis de las ideologías, donde probablemente más se estén refugiando las diferencias de planteamientos políticos y desde luego donde mejor asentamiento pueden tener algunas propuestas nuevas sobre las libertades ciudadanas, y sobre todo la satisfacción de exigencias emergentes de sociedades avanzadas o en avance.

Esto supone que a grandes rasgos los viejos comportamientos conservadores, en relación con la cultura, no han cambiado prácticamente y se materializan, en primer lugar, en no valorar los bienes de la cultura como elementos centrales de la acción pública, y por supuesto no ubicarlos en el núcleo duro de las ofertas políticas de los partidos y de las instituciones del Estado. Así, continúan siendo reductos de libertad, de opinión y satisfacción de sólo unos pocos y no se considera la cultura y sus elementos como un bien a repartir y democratizar. La cultura sería un bien cuyo acceso se pretende reservar a las clases sociales con recursos económicos poderosos como un verdadero privilegio que les permite ejercer la vieja posición del dominio, al tener la información que las artes proporcionan como un bien más elevado y cuyo acceso hacen inaccesible a las mayorías sociales, considerándolo un simple adorno de la política en general y de los sectores políticos clásicos en particular.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, dirigen las acciones culturales hacia el mercado con lo que, en vez del ejercicio de un derecho nuevo en las democracias modernas, se convierte en un simple objeto o producto y así se cumplen dos fines:

1. Se adquiere con dinero y se selecciona por tanto su acceso en función de la economía.
2. Se incrementa el poderoso negocio de la cultura que ya por sí mismo es caro en su estructura y esencia.

No hace falta decir que quienes circulan en la cultura como negocio son ciudadanos pertenecientes a las mismas clases sociales elevadas que sostienen esta postura naturalmente sin nombrarla como tal. Por ello se deben asumir nuevos campos de acción y reflexión sobre la base de que en los contenidos de la cultura están los valores de avance en la libertad y la posibilidad de igualdad en el acceso a las nuevas oportunidades que brinda el desarrollo tecnológico.

La cultura no es sólo la belleza, es también la verdad o las verdades nuevas que fabricamos las personas y que encandilan a todos, por ello no pueden ser en este tercer milenio exclusivas de las vanguardias ni de las élites, son bienes comunes que ayudan a construir conciencia colectiva y que permiten las liberaciones personales de los ciudadanos como individuos concretos. En realidad estos contenidos son los nutrientes de la sociedad, si no los propiciamos y los extendemos con apoyo político y presupuestario suficientes, serán los contenidos de la falsa cultura con sus dosis de anestesia, violencia e irreflexión los que ocupen su espacio. Es lo que está ocurriendo, con la baja calidad de las televisiones, el fútbol como patria de los españoles, la violencia de los comportamientos de cada vez más ciudadanos, el racismo, la violencia contra las mujeres, etcétera, son los espacios que la cultura debería ocupar y para ello debemos considerarla un servicio público de primera importancia y necesidad, colocándola en situación central de la política, además de la novedad que supondría para nuestro país irrumpir así en el espacio público.

Andalucía tiene en todas sus vertientes los mejores elementos para seguir creciendo en esta forma seria y nueva de ver y proponer la cultura. Para los andaluces como sur de Europa, la vida cultural interna y la cultura andaluza como reclamo exterior, es y debe serlo cada vez más, por el potencial que hay para ello, un auténtico valor estratégico en un mundo en proceso de uniformización, que es uno de los efectos positivo/negativo de la globalización. Somos más conocidos en el mundo por la cultura que por otra cosa, sin la cultura puesta a disposición del crecimiento humano y social de los andaluces no avanzaremos de





verdad y no construiremos en profundidad la libertad y la capacidad crítica y de pensamiento propio para los andaluces.

Debemos potenciar que los andaluces no sean espectadores pasivos de la cultura, sino que puedan ejercer la creatividad como verdadero derecho, para unos como artistas y para otros como ciudadanos exigentes y participativos en los procesos y en los efectos de la cultura. Debemos trabajar para que haya más bibliotecas, para que los museos sean visitados, para que el patrimonio histórico esté protegido ante sus riesgos y ayude a nuestra identidad y conciencia andaluza. Hemos construido teatros para que la oferta de calidad en los pueblos no sea inferior a las capitales. Tenemos que sostener todos los eventos importantes en Andalucía procurando que sirvan de plataforma internacional a los creadores y profesionales andaluces.

De forma especial tenemos que respaldar a los artistas andaluces en dos fórmulas muy rigurosas, obligando a la profesionalidad y propiciando el contacto competitivo y estimulante con otros de fuera de Andalucía. Una moderna visión de la realidad y del potencial de la cultura andaluza no está en protegerla para buscar esencias imposibles sino abrirla a la frescura, a la evolución, al riesgo con otros. Andalucía mejora siempre que compite con conciencia de hacerlo y lo hace con el esfuerzo de abrirse al mundo, porque nuestros contenidos están cargados de universalidad. Hay que apostar por la valentía, para ser emprendedores sobre todo hay que ser valientes y dejar de condenar con tanta crueldad los fracasos. Queremos que la política andaluza pertenezca a la verdad de Andalucía con sus luces y sombras y no a los estereotipos que sobre nuestra tierra siempre se han fabricado y que se fabrican sobre ella todavía.

Encontrar el propio lugar en el mundo globalizado de hoy nos lleva a considerar el factor cultural desde una doble y necesaria perspectiva, la de nuestra relación con ese mundo y la de nuestra relación con nosotros mismos. La modernidad cultural se presenta, de esta forma, como eje del imprescindible mantenimiento de nuestras señas de identidad y como nuestra principal, o al menos más visible, vía de penetración en el mundo. No existe manera de jugar un papel importante en el concierto internacional sin el respaldo de una fuerte personalidad, como en los últimos tiempos, desde posiciones bien distintas, se han encargado de dejar bien claro franceses, británicos o alemanes.

Andalucía va representando un creciente papel en el concierto nacional y europeo, pero representa también un modelo cultural y vital distinto que es la propuesta alternativa al modelo imperante y, sin duda, polo de atracción dentro y fuera de nuestras fronteras nacionales. Asimismo es una baza de primer orden en la mecánica del proceso globalizador en curso. La cultura se ha convertido en un factor estratégico de modernización por diversos motivos: porque la industria ligada a ella y al ocio es el sector económico que, después del de las comunicaciones, más crece en nuestro país; pero, además, porque esa situación en el mundo es por sí una lanzadera que nos puede permitir mejor competir en diversas áreas del planeta. También porque una cultura abierta, creativa, altamente específica y propia como la nuestra, es ejemplo de una cultura capaz de transformarse y modernizarse al tiempo que mantiene su propia identidad y su propia pulsión vital, algo que la hace y puede hacerla aún más referente en la versión reduccionista de globalización que se intenta imponer, y porque el desarrollo de la cultura y su parte en lo que llamamos actividades de ocio, es una garantía de mayor preparación y capacitación del ser humano, y por lo tanto de una sociedad más equilibrada y más eficaz en sus diferentes facetas.

Para poder avanzar en estas líneas es imprescindible una actuación que distinga con claridad entre dos niveles, el del apoyo a la creación y el de la divulgación. El de la creación exige un espacio andaluz global y un cambio radical en las mentalidades de la política cultural, que ha de pasar del campo de las políticas subvencionadas al de las políticas concertadas; el de la divulgación exige, por lo general, ámbitos más locales y, aunque habrá de tender a políticas cada vez más concertadas, tendrá que conservar una buena dosis de subvención para garantizar la igualdad de oportunidades territorial y, por lo tanto, social.

Andalucía, cada una de sus ocho provincias, constituyen un territorio representativo del fenómeno conocido como choque global/local. La televisión, los *mass media*, en general, introducen en la intimidad de los hogares los modelos que interesan a determinados grupos ideológicos normalmente vinculados a grupos económicos multinacionales. ¿Cómo enfrentarse a este poderoso modelo de colonización cultural? Desde luego combatiendo con las mismas armas que ellos utilizan; es decir, invirtiendo esfuerzo intelectual y aumentando los recursos destinados a publicidad y marketing de las ofertas culturales principales y alternativas que quieran potenciarse. Diseñando ofertas culturales que sean satisfactorias para los ciudadanos, excluyendo en ellas la banalización, teniendo en cuenta la diversidad de públicos, en definitiva con el objetivo de ofrecer productos culturales estables de calidad y adecuados a los intereses de los distintos niveles de usuarios.

Frente a la globalización surge como fenómeno reactivo las reivindicaciones hacia los valores que representan lo local, lo que significa la diversidad cultural con respecto al desarrollo y especialmente la conciencia de la identidad como referente cultural. No nos estamos refiriendo a que deba hacerse una exaltación de lo local en detrimento de lo global. El fenómeno es lo suficientemente interesante como para que la Comisión mundial para la cultura y el desarrollo se preocupara de ello en 1992 y produjera resultados razonables, según la doctrina política del informe elaborado por el Consejo de Europa y presentado en la conferencia intergubernamental sobre políticas culturales, celebrado en Estocolmo en 1998. Los resultados de esta conferencia deben servirnos de pauta ideológica en el debate cultural en torno a la globalización:

- > La cultura se considera un factor decisivo para construir una comunidad abierta, tolerante, plural y dinámica. Es además una fuente de riqueza y de estímulo a la diversidad cultural.
- > La cultura contribuye al desarrollo local y regional por varias razones: crea empleo directo e indirecto, al localizar inversiones contribuye a la mejora de la imagen y el atractivo de un territorio regenerando zonas urbanas en crisis o zonas rurales despobladas. Cumple así mismo un papel positivo de promoción y de integración social, contribuyendo a la cohesión.
- > La cultura estimula y favorece los procesos creativos en muy diversos ámbitos. Ante el reto de un cambio en las estructuras económicas y sociales, la cultura se percibe como un marco de estímulo para la asunción de nuevos valores sociales más participativos, donde se empieza a valorar más la calidad que la cantidad.
- > El consumo cultural como práctica generalizada, ya sea a través de la lectura, las artes escénicas, audiovisuales, plásticas o de valorización del patrimonio es otro de los logros alcanzados por las sociedades del bienestar más avanzadas.

Andalucía ha aportado al ámbito de la cultura, como activos altamente reconocidos, la riqueza de su acervo patrimonial, resultado de su peculiar pasado histórico, expresiones originales como el flamenco, y la aportación realizada al mundo de la creatividad artística. Estos pilares siguen estando vigentes en la actualidad, y habría que añadir nuevos enfoques de valorización cultural y la ampliación de un marco de actuación suficiente para el fomento y desarrollo de la creación andaluza contemporánea que es en estos momentos muy numerosa y de gran calidad.

Una de las cuestiones que hay que resolver es la necesidad de crear mecanismos de coordinación con los Ayuntamientos y Diputaciones, para rentabilizar recursos y acciones de mayor alcance territorial o intensificación de lo local. El Gobierno regional ha jugado un importante papel en la creación y mantenimiento de instituciones culturales, defensa de la identidad cultural y apoyo a la creación y producción cultural de diferentes segmentos y sectores ciudadanos implicados en el hecho cultural. Así mismo en la tutela y difusión de la riqueza patrimonial y el desarrollo legislativo de su competencia.





En el ámbito del patrimonio histórico, en el futuro no tendrá más remedio que construirse una gran alianza para la conservación entre agentes públicos y privados. La tendencia en la doctrina crítica de los bienes culturales se fundamenta actualmente sobre el territorio, el paisaje como hecho cultural visible pero también sobre el invisible, es decir lo intangible. Las políticas urbanas con relación al patrimonio deben de materializarse con una visión culturalista del urbanismo. Marco del pacto local para la asunción de competencias en la valorización del patrimonio de sus términos municipales, aunque esto debería hacerse a través de centros de recursos patrimoniales y no reivindicando el traspaso de la gestión cuando no puede realmente asumirse en las condiciones actuales.

En cuanto a las bibliotecas, como principal instrumento de democracia cultural, hay que adaptarla a las características de la Sociedad de la Información, mediante una gestión integrada y en red de los servicios bibliotecarios de Andalucía, bibliotecas virtuales, etcétera. Los archivos deben recibir apoyo técnico para ser digitalizados y respaldo para una protección eficaz del patrimonio documental andaluz, actualizando los procesos de acceso y funciones culturales. En cuanto a los museos y al Sistema Andaluz de Museos, es necesaria una mejor cooperación, equipamiento y difusión de los museos locales, con una decidida actuación para colocar los museos en la red, y ofertar paseos virtuales por las colecciones de los museos. Asimismo resulta indispensable realizar portales temáticos dedicados a la cultura andaluza.

En las políticas de fomento habrá que continuar con circuitos consolidados de música, teatro, flamenco y cine, red de espacios escénicos, plan de fomento de la lectura, mantenimiento de orquestas y de espacios escénicos, formación, etcétera, introduciendo en todos ellos el componente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo de internet, para darle una nueva dimensión y una mayor capacidad de difusión.

Asimismo parece necesario continuar el debate en torno a la necesidad de continuar desarrollando infraestructuras culturales básicas y mejorando los sistemas de acceso a la información y al disfrute de los recursos culturales puestos al servicio de los ciudadanos, de fomentar proyectos y acciones culturales de calidad, de impulsar la economía de la cultura y la mejora de la cualificación profesional en todos los niveles de la administración cultural.

Especialmente hay actuaciones innovadoras y creativas que podrían encontrar un marco de implantación en Andalucía, como el establecimiento de programas y proyectos que relacionen arte, investigación tecnológica y desarrollo. Se trataría de crear una alianza para que a través de proyectos piloto puedan generarse productos multimedia de animación digital orientados al mercado de los juegos de ordenador interactivos por artistas andaluces que deseen desarrollar su potencial creativo en este sector emergente. Programas de investigación de música electroacústica favoreciendo la dotación de laboratorios musicales dedicados a este tipo de creación artística y favoreciendo su utilización de un modo accesible y democrático. Programas de difusión cultural en patrimonio y arte contemporáneo dirigidos especialmente a familias, niños y otras personas en situación de desventaja, desarrollando los ya existentes para jubilados y escolares. Estabilizar en los programas educativos obligatorios las asignaturas dedicadas a la educación artística y al conocimiento del patrimonio histórico. Favorecer desde el ámbito educativo, con medidas concretas e incentivadoras, las actividades de apreciación y disfrute de las acciones culturales por parte de la comunidad escolar integrándolas en los proyectos educativos de los centros y considerándolas complementarias al proceso de educación integral de los niños y jóvenes de Andalucía.

3.8.2. El papel de los medios de comunicación

Las relaciones entre medios de comunicación y sus territorios son analizadas desde distintas posiciones disciplinares, como también la clara incidencia de los medios en la cultura y la opinión pública de los ciudadanos en sus espacios de difusión. Incluso, ya desde los primeros estudios, la relación medios/desarrollo,

medios/modernización, bien como una relación causal o como una práctica constructiva de interacción social. Es ineludible, al plantear los escenarios de la Segunda Modernización de Andalucía, considerar el papel de los medios en el proceso de cambio de mentalidad, de cambio cultural, de transformación del imaginario colectivo.

El primer aspecto significativo que se observa en el sistema de medios andaluz es su dependencia, circunstancia que pone en cuestión la propia existencia del sistema, que, en realidad, aparece como un subsistema, como una estructura dependiente del sistema español de medios. Esta característica puede limitar las posibilidades de entusiasmo de los medios en un proceso de cambio, ya que son terminales o extensiones de intereses externos a la comunidad autónoma. En su conjunto, la propiedad y el negocio de los medios en Andalucía está en un 80% en manos de grupos no andaluces. Aunque la titularidad de los medios no debería ser, en principio, determinante de la ideología, sino de la agenda de aquéllos, lo cierto es que los contenidos están, en buena medida, determinados por criterios de economía de escala, que asignan un papel muy limitado a las unidades periféricas de negocio, a los medios provinciales y locales.

Como circunstancia añadida a la anterior, que tampoco favorece el carácter integrador y globalizador de lo andaluz que describe la filosofía de la Segunda Modernización, cabe destacar el carácter localista de los medios. No existen en Andalucía, a diferencia de otras comunidades autónomas de España, medios regionales, donde primen los valores de identidad de lo andaluz y defina la jerarquía del todo sobre las partes. Por el contrario, muchos de los medios, como extensiones de grupos externos, desarrollan la especialización localista, que es el espacio liberado por la economía de escala, ya que así contribuye a la fidelización de la inversión publicitaria local. Los recursos de los anunciantes nacionales se gestiona fuera y están destinados al conjunto de los medios del grupo y, por lo que se refiere al espacio publicitario regional, es sabido que, salvo las campañas institucionales de la Junta de Andalucía, no existen marcas con entidad de negocio relevantes. El medio local es una extensión de un mercado local. Esta especialización localista del discurso de los medios, en cuanto a la capacidad de intervención creativa de las redacciones, que se hace dramática en la prensa y la radio, empieza a ser la filosofía de las nuevas televisiones locales que empiezan a ordenarse en torno a 3 ó 4 grandes cadenas nacionales.

La autonomía localista en las agendas de estos medios, como especialización casi exclusiva de sus redacciones, suele estar dominada por visiones autocomplacientes de sus mercados cautivos -instituciones y públicos próximos-, generalmente ajenos a los procesos de cambio y transformación cultural autóctonos. Los valores de cambio, en todo caso, están ideados generalmente por pensamientos y contextos externos a lo local y a la propia comunidad autónoma. El pensamiento de la modernidad, del tiempo presente, es externo, ajeno y, a veces, extraño o mal ubicado.

Si bien es cierto que todos los medios, en su conjunto, contribuyen a la formación de estilos de vida, estados de opinión y decisiones de consumo, la visión sistémica -conjunto de los medios- es más propia de la acción publicitaria, basada en la acción complementaria de los soportes. Desde el punto de vista cultural y político es necesario distinguir el papel diferenciado de los medios y sus distintos niveles de influencia, dentro, incluso, de la aceptación del esquema de complementariedad. Así, existen medios preponderantemente informativos, frente a otros en los que domina el entretenimiento y el ocio. Las cuotas que unos y otros adquieren en la dieta mediática define también resultantes culturales y estéticas. Entre los primeros, los informativos, destacan por su especialización la prensa de información general y la radio generalista. En ambos casos, el consumo de estos medios en Andalucía es sensiblemente inferior a la media española, valor con diferencia muy acusadas en las expresiones que reflejan hábitos de lectura.

Hay aquí, en términos de formación de opinión pública y actualización del conocimiento de la realidad, un déficit muy acusado, cuyas causas hay que buscar, al menos como hipótesis de partida, en el retardo cultural de la región y, en menor medida, en el carácter dependiente del sistema de medios, que limita los





valores de interlocución e innovación autóctona en su agenda. Muchos aspectos de este retraso cultural - en definitiva, de modernización-, marcan el hecho diferencial andaluz, su deuda histórica, por la dependencia, por una parte, y la ausencia de estructuras de interlocución e innovación de ámbito regional, por otra. En términos de medios en los que predomina el entretenimiento y el ocio, destaca la televisión, cuyo papel socializador y predictor aumenta significativamente en aquellos territorios donde los medios puramente informativos tienen menor consumo, esto es, allí donde los nutrientes de la opinión pública son más escasos o están definidos por consumos muy bajos, como es el caso de Andalucía, donde la circulación de la prensa diaria es tres veces inferior a la media de la Unión Europea.

Es en estos escenarios, como ocurre de manera mucho más acusada en las naciones en vías de desarrollo, donde el audiovisual cobra una importancia determinante y sus espacios informativos, que sólo representan una pequeña parte de su programación, se convierten en instrumento casi exclusivo en la creación de opinión. En las naciones en vías de desarrollo, como ocurre en gran parte de América Latina, la preponderancia audiovisual, administrada por medios gubernamentales y comerciales, ha impulsado el movimiento de medios comunitarios y alternativos, de carácter local, basados en el desarrollo de la radio y, en menor medida, de la televisión. Se entiende aquí que, desde los medios de proximidad, se pueden transmitir a la ciudadanía los valores de la cultura democrática y la innovación social.

Esta faceta complementaria tampoco existe en Andalucía, a pesar de intuirse claramente en las primeras formulaciones de las radios y televisiones locales, hoy cada vez más orientadas a la formación de una nuevo estrato mercantil ordenado por los grandes grupos de comunicación centrales, cuando no sujetas a filosofías de no-comunicación ajenas al espíritu de las directivas europeas sobre el sector.

La RTVA administra un conjunto de medios que son, al menos en términos de difusión, los únicos que, desde Andalucía, tienen una proyección sobre el conjunto de la comunidad autónoma. Su naturaleza pública la habilita para desempeñar un papel de referencia mediática, que hoy no juega, y que, sin duda, contribuiría a establecer valores de innovación sobre el conjunto del sistema. La orientación de los contenidos de entretenimiento y ocio, así como de los informativos, a pesar de los intentos de mejora, adolecen de la solvencia que a un medio público debe asignársele en un proceso de modernización y cambio. En coherencia con el impulso político de la modernización, Canal Sur y el resto de medios de la RTVA deberían ser el primer instrumento de regeneración cultural y social; esto es, el catalizador del cambio, mediante la transformación de unos valores inmovilistas de lo andaluz en una visión dinámica de la cultura, que está en la base conceptual de la modernización.

La redefinición del espacio de la RTVA no sólo debe basarse en la huella del cambio sociológico y generacional operado en Andalucía, sino en generar retornos sobre la sociedad que lo mantiene en términos de beneficios culturales y de modernización. En ocasiones, mediante las críticas superficiales, se analiza injustamente la expresión estética y los contenidos de Canal Sur sin ahondar en las causas estructurales que determinan su imagen pública, los valores de programación. Si en la modernización hay criterios de refundación cultural y social, de regeneración del pacto social de Andalucía como entidad política, en el ámbito del audiovisual andaluz, en el que se engloba la RTVA, parece urgente una refundación que rescate para el espacio público de debate y la sociedad civil andaluza unos medios que son determinantes en la construcción del futuro.

Para ello es necesario crear un organismo independiente destinado a promover la alfabetización mediática de los andaluces, de realizar estudios relacionados con la comunicación para el desarrollo, la cultura y la innovación, a evaluar los efectos de los medios, a servir de observatorio sobre las prácticas comunicativas de los andaluces, estando asimismo encargado de velar por la imagen pública de Andalucía, con el fin de desterrar las proyecciones sesgadas y tópicas de nuestra tierra. Este organismo, a manera de consejo andaluz de la comunicación, asumiría las funciones que en la cultura democrática europea se asigna a los consejos audiovisuales.

3.8.3. La estrategia bilingüe para Andalucía

Las políticas de innovación suelen definirse tanto por la originalidad de su planteamiento como por la eficacia que se prevé de su aplicación; esto es, por su valor como catalizadores de procesos de cambio o mejora de situaciones precedentes.

El proyecto de bilingüismo para Andalucía nace de la convicción de que en la Sociedad de la Información tendrán mayor vigencia aquellas lenguas con capacidad de diálogo; esto es, las más conectivas con la lengua que hoy se perfila como dominante. Las barreras lingüísticas aparecen como uno de los primeros obstáculos en los procesos de construcción de la Sociedad de la Información y del Conocimiento; lo que nunca puede entenderse como que la Sociedad de la Información deba convertirse en exterminadora de la riqueza y diversidad cultural y lingüística, sino en la habilitación de soluciones de comunicación que superen los problemas derivados de aquellas barreras.

El proyecto de bilingüismo para Andalucía tiene que considerar, además, las condiciones culturales y económicas de la comunidad andaluza. Tenerlas en cuenta como vertientes beneficiosas derivadas de una política que favorezca la paulatina propensión al bilingüismo. Los retos de una política tendente al bilingüismo comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- > Acelerar el proceso de convergencia de Andalucía con Europa mediante un nexo de comunicación que trascienda al plano de la cultura, los servicios o la economía.
- > Aumentar las posibilidades de acceso a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, en la medida que el inglés adquiere en este ámbito el valor de lengua franca.
- > Mejorar las condiciones de competitividad y servicio de la industria turística andaluza, como fuente de riqueza indiscutible de la región.
- > Sentar las bases de un proyecto mucho más amplio de integración multicultural, en el que necesariamente debe integrarse el futuro de una comunidad como la andaluza, donde operan, de forma significativa, dos corrientes de crecimiento demográfico: a) quienes, sin figurar en los censos de población, 'residen' la mayor parte del año en Andalucía; b) aquellos que, procedentes de regiones deprimidas, buscan su futuro laboral en nuestra comunidad autónoma.

En la actual Unión Europea, la lengua materna más hablada es el alemán, con 95 millones de personas. Con bastante distancia (68 millones) le sigue el francés; ligeramente superior que el inglés (64 millones), y el italiano (60 millones). Sin embargo, de los 310 millones que pueblan la UE (excluidas las Islas Británicas), más del 80% de los que hablan una segunda lengua lo hacen en inglés y se calcula que son cerca de 200 millones quienes entienden o pueden expresarse en esa lengua. Además, en todos los sistemas educativos de estas naciones el inglés tiene un carácter obligatorio o es dominante en la aplicación docente. En algunas naciones, entre el 50% y el 80% de la población habla o entiende el inglés, aunque no se declaran sociedades bilingües. Alcanzar estos niveles de implantación, en un plazo de 10 años, sería un objetivo de convergencia deseable para Andalucía, aunque difícilmente alcanzable, si bien el proyecto sobre el bilingüismo está guiado por otro tipo de presupuestos y objetivos.

En teoría, el sistema educativo andaluz contempla el aprendizaje del inglés, pero no parece que quienes han accedido a la enseñanza reglada, en sus distintos niveles y grados, puedan definirse como población próxima a la atribución de bilingüe. No obstante, la tendencia en el conocimiento de lenguas extranjeras está muy definida por una línea de progresión continua, circunstancia que no sólo se ha visto favorecida por el desarrollo del sistema educativo superior y el crecimiento significativo de los alumnos en este ciclo, sino por un afianzamiento de la idea popular de que es más fácil encontrar un buen empleo si se poseen conocimientos de inglés e informática. En todo caso, esta tendencia se inscribe en una corriente general en





todo el país y en la mayoría de las sociedades de nuestro entorno. Incluso, a la vista de otros indicadores socio-culturales, cabría suponer que esa inequívoca tendencia muestra matices de retardo en Andalucía.

Los análisis prospectivos describen un fuerte crecimiento relativo de la población de Andalucía, en un contexto español de estancamiento o retroceso poblacional. El aumento del flujo de nuevos 'residentes' europeos (cada vez será más difícil e inadecuado calificarlos como extranjeros) constituye ya, sin duda, el primer vector de ese aumento; seguido por un segundo, menos intenso y formado por trabajadores extranjeros, en su mayoría no europeos. Tampoco puede olvidarse en el diseño de un horizonte tendencial realista el cada vez más importante fenómeno de los 'residentes' venidos de otras comunidades de España. Para el año 2010, la población de hecho, instalada en Andalucía se acercará a los 9,4 millones de habitantes, de acuerdo con la siguiente composición: 7,6 millones de población autóctona, 1,4 millones de lo que hoy se entiende por 'residentes' y 400.000 inmigrantes económicos. Esto es, cerca de uno de cada cuatro habitantes no tendrá por lengua materna el español y más de un 60% de los llegados del exterior, de mantenerse el actual estado de cosas, permanecerá en alguna medida aislado social, cultural y puede que económicamente por las barreras lingüísticas.

El desarrollo de estrategias de comunicación lingüísticas -esto es, el derribo de barreras- no sólo permitirá una mejor competitividad en el sector del turismo y de las migraciones 'residenciales', sino que permitirá la afloración contable de zonas de opacidad económica, que hoy se gestionan, en parte, fuera o de espaldas a Andalucía. En general, toda la franja costera ofrece unas características favorables para la implantación del bilingüismo, como valor añadido en el desarrollo y explotación de la principal actividad económica: el turismo. Es esta franja la que, con seguridad, concentrará el fuerte crecimiento demográfico de los próximos diez años, basado en el doble fenómeno inmigratorio de los 'residentes' y los trabajadores extranjeros.

Circunscribir el proyecto del bilingüismo al marco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento sería en sí un objetivo de interés, pero carecería de matices sustantivos, diferenciales o específicos. Ese interés tiene sentido tanto en Andalucía como en Cataluña o La Rioja. Es más, cabe suponer que sociedades con mayor bagaje cultural poseen ya un amplio recorrido en este campo, en la medida que el conocimiento de otras lenguas, en especial el inglés, está en la médula de las estructuras sociales más evolucionadas. El pleno aprovechamiento de internet está desarrollando en muchos casos, sin embargo, un peculiar uso del inglés escrito; pero no tanto del hablado, circunstancia que se aleja el fenómeno de un escenario bilingüe. Por otra parte, el perfeccionamiento de los sistemas de traducción automática prevé la simultaneidad bilingüe antes de diez años, empleando en ello los mismos matices fonéticos de los interlocutores en los usos orales (por ejemplo, conversaciones telefónicas).

El proyecto, por consiguiente, quedaría muy limitado en el plano referido y su eficacia modernizadora no tendría el efecto social y cultural de una estrategia más amplia. El proyecto del bilingüismo parece inscribirse mejor en un proceso de articulación multicultural de Andalucía. Muchas de las resistencias observadas para el pleno aprendizaje del inglés por los hispanos de los Estados Unidos se derivan de las tensiones culturales (y lingüísticas), que tiene un correlato con la ausencia de políticas de integración basadas en el respeto mutuo (multiculturalidad). El caso de Puerto Rico es extraordinariamente significativo y debería ser analizado para comprender las enormes dificultades de un proyecto plenamente bilingüe.

Nuestra comunidad es una sociedad con amplios sedimentos culturales en su historia, y ahora, según advierten las proyecciones prospectivas, parece estar ante una nueva fase de asentamiento cultural. A diferencia de los pasados procesos de invasión, conquista, ocupación o como quieran definirse, fruto, por regla general, de la confrontación y de la preeminencia del discurso vencedor, a pesar de la proverbial tolerancia y el mestizaje, el actual proceso es una temprana manifestación de multiculturalidad, propio de una etapa que propende a la globalización. ¿Sería concebible un proyecto para Andalucía donde uno de cada cuatro habi-

tantes no fuese autóctono, y una población 'residente' con una fuerte demanda de servicios especializados que, seguramente, atenderán trabajadores extranjeros, sin una estrategia de articulación multicultural?

Parece, por consiguiente, que una estrategia de modernización no puede basarse en objetivos de innovación descontextualizados, sino insertos en una visión sistémica en la que las propuestas estén tasadas por el impacto social de su aplicación. El bilingüismo o, en términos más contenidos, el avance en el empleo del inglés contribuye indudablemente a la consecución de una sociedad multicultural, que parte también del respeto de las distintas lenguas concurrentes, pero que establece como convención una lengua de intercambio del conjunto de sus actores. La nueva sociedad «globalizada» parece caracterizarse, entre otros aspectos, por la síntesis multicultural, por lo que un proyecto de bilingüismo no parece ser un fin en sí mismo, sino un instrumento en el proceso que conduce al escenario multicultural. También un instrumento, como quedó señalado, para el pleno aprovechamiento de los recursos de la Sociedad de la Información.

El reconocimiento de la realidad multicultural de Andalucía y de la voluntad política de integración pasa, necesariamente, por la creación de instancias de representación y participación de los colectivos con rasgos culturales diferenciados que concurren en la comunidad autónoma. Un soporte de esta naturaleza encuentra en el bilingüismo un efecto amalgama, pero también favorece la reciprocidad lingüística. En una sociedad bilingüe, donde una cuarta o quinta parte de la población puede llegar a no tener como primera lengua la española, los no autóctonos estarán más comprometidos con la necesidad de acceder a una segunda lengua, esto es, al español. El bilingüismo aparece aquí como un compromiso de todos los que tienen asiento en la comunidad autónoma. La estrategia del trazado multicultural debería dotar a Andalucía de un Consejo Multicultural o de la Diversidad, integrado por representaciones de la Administración autonómica, de los colectivos de residentes con implantación significativa, de las asociaciones de inmigrantes, de las universidades, los sindicatos y los medios de comunicación. Su finalidad no sería otra que beneficiar a la sociedad andaluza de la riqueza diversa de sus moradores, evitar la creación de guetos desvertebrados del conjunto y fomentar la cultura de la tolerancia y la integración.

El proyecto del bilingüismo necesita asentarse en un consenso amplio, ya que el tiempo de aplicación es muy dilatado y supera los períodos convencionales de la representación política. Se trata así de garantizar su continuidad, un consenso local amplio; pero también un apoyo decidido de la Unión Europea, ya que se trata de un modelo de experimentación social y cultural que puede servir de ejemplo en el difícil proceso de construcción ideológica del espacio supranacional comunitario. Uno de los primeros problemas de la Europa ampliada es, precisamente, el de las barreras lingüísticas-administrativas, con más de 20 definiciones idiomáticas activas.

No obstante, la amplitud del territorio andaluz en extensión y población sitúa a la Comunidad Autónoma de Andalucía por encima de la talla de numerosos países europeos, éste es un serio problema para su acometida. De ahí que, tal vez, sea necesario hacer un planteamiento gradual y jerarquizado, en el que las aplicaciones y sus resultados actúen de estímulo de otros emprendimientos y en el que el proceso se base necesariamente en adhesiones voluntarias de las instituciones al bilingüismo (ayuntamientos, universidades, organizaciones, etcétera). Más que una iniciativa normativizada de obligado cumplimiento, el proyecto debe sugerir, empleando para ello los incentivos de las políticas públicas, procesos de autorregulación. Para conocer el alcance de los efectos del proyecto, la acción política debe seguir a una evaluación previa del impacto, a una auditoría del desarrollo y de los usos lingüísticos en las distintas zonas de la comunidad autónoma, así como su vinculación a escenarios formativos, laborales, mercantiles, etcétera. Esto es, hacer una radiografía sociológica de la geografía lingüística y conocer las líneas fuerza de los trazados prospectivos.

El proyecto, como se señalaba al principio de este documento, debe contar con un amplio consenso, ya que, a pesar de su carácter innovador y los efectos positivos que se esperan, seguramente contaría con un significativo rechazo «que estudien ellos español, que para eso estamos en España...», éste podría ser un primer





argumento; también podría ser objeto de una campaña fácil de la oposición política («como si no hubiese otras cosas que hacer en Andalucía...»). Corresponde a la Administración autonómica promover las políticas públicas tendentes a la aplicación del proyecto, pero es en el plano de las Administraciones locales donde deben tomarse las decisiones de adhesión, al tiempo que aplicar en las circunscripciones municipales los protocolos básicos (señalética bilingüe, ventanilla bilingüe, oficinas bilingües de información, acciones formativas y de promoción del funcionariado, programación cultural con ingredientes bilingües, etcétera).

Asimismo, las instituciones y organizaciones de la comunidad tendrán también protagonismo activo en los procesos de adhesión (universidades, colegios de enseñanza, centros profesionales, parques tecnológicos, empresas de servicios públicos, clubes deportivos, etcétera), éste será correspondido por distintos tipos de reconocimiento en las políticas públicas destinadas a activar la estrategia bilingüe. Así, nacerán las primeras universidades bilingües, colegios bilingües, empresas y servicios bilingües, etcétera. También, ayuntamientos bilingües, consejerías y departamentos de la Administración bilingües, etcétera.

En correspondencia con los objetivos que informan el proyecto, la estrategia bilingüe debe apoyarse en un poderoso soporte virtual, como instrumento de definición y acompañamiento. En Andalucía se dan facetas de la realidad que marcan contrastes acusados entre el perfil urbano y el rural de sus ciudades y ciudadanos, entre los usos tecnológicos más avanzados y los escenarios menos evolucionados. ¿Tendría sentido definir al conjunto de la comunidad como objetivo indiscriminado del proyecto bilingüe? ¿O, por el contrario, gradualizar su aplicación en función de la máxima eficacia, esto es, operando inicialmente sobre territorios y segmentos de población que se suponen receptivos y cuyo compromiso con el proyecto actuaría como onda expansiva del mismo?

Como hipótesis razonable, cabe suponer que las nuevas generaciones no sólo se han iniciado en el aprendizaje de la lengua inglesa, sino que son hoy, en términos absolutos y relativos, más bilingües que nunca antes en Andalucía. Además, este segmento poblacional, mejor instruido que en etapas precedentes, es el más próximo a la interlocución cultural, mercantil y de ocio que soporta la lengua inglesa y, por consiguiente, el menos refractario a un proyecto de bilingüismo. Operar sobre los jóvenes no sólo tiene las ventajas de su mejor disposición y cercanía de conocimiento (la mayoría conoce, en diversos grados, la lengua inglesa), sino que este sector es también el más receptivo a la cultura tecnológica y el primer destinatario de la acción modernizadora. Además, según se ha puesto de relieve en diversos procesos contemporáneos de implantación de usos tecnológicos, no son los padres quienes socializan a los hijos, sino al contrario. Los hijos se convierten en inductores o prescriptores de compra de equipos, de las modas y consumos de naturaleza o matriz tecnológica.

Existen otras razones que avalan la jerarquización de los objetivos, como es el hecho constatado de la mayor facilidad para el estudio de lenguas en las edades más tempranas y entre sectores sujetos a la disciplina de la formación reglada. Este espacio está estrechamente relacionado con el ámbito universitario, que es el espacio natural de socialización en los valores de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Las universidades están llamadas a ser las primeras instituciones que manifiesten su adhesión voluntaria al proyecto. Junto al territorio sociológico de las generaciones más jóvenes aparecen también territorios geográficos igualmente permeables al proyecto, en los que la actividad económica dominante y sus actores requieren la comunicación habitual entre ciudadanos de diferentes adscripciones lingüísticas. Son las zonas turísticas y, muy especialmente, aquellas que además albergan fuertes núcleos de residentes extranjeros.

Las políticas territoriales se apoyan en un saludable criterio de solidaridad y tratan, por regla general, de evitar los desequilibrios entre las distintas zonas de la comunidad. Sin embargo, una aplicación rigurosa de esta filosofía puede llevar a no aprovechar el impulso potencial de «zonas locomotoras», cuya mayor velocidad de crecimiento debería servir de estímulo para el resto de la comunidad y que los beneficios generados reviertan sobre el conjunto.

La costa, en general, la industria turística, parecen vivir en muchos aspectos al margen de la política autonómica. Hay un cúmulo de «espontaneidades» que alcanzan a todas las facetas de la gestión del desarrollo turístico, incluido el urbanismo. Una «espontaneidad» que hace poco visible la verdadera dimensión del fenómeno, en el que se engloba caprichosamente otra faceta del crecimiento de la zona, como es la de la población 'residente', que habitan en Andalucía más de las tres cuartas partes del año.

En la provincia de Málaga ya se han detectado los inconvenientes de esta opacidad cómplice, ya que las infraestructuras y servicios, previstos para 1,2 millones, atienden, en realidad a unos dos millones de personas. Pero esos efectos, que se traducen en una menor asignación de recursos en una zona locomotora, se advierten también en la creación de actividades económicas blindadas desde agentes y actores externos, que operan sobre el territorio con mayor libertad que en sus países de origen.

Uno de los aspectos más llamativos de la 'espontaneidad' turística es el de la pobreza estadística acerca de la actividad considerada como la primera fuente de ingresos, como la primera industria. Los valores que distinguen usos turísticos de asentamientos residenciales no están claramente disociados y resulta difícil evaluar la huella económica, cultural, medioambiental, etcétera del fenómeno.

Esta zona, tan poco estudiada, ofrece, en principio, las condiciones más favorables para un proceso de adhesión de los principales municipios. Principalmente porque cabe suponer que es el espacio donde se da una mayor tasa de conocimiento de lenguas extranjeras, al tiempo que se registra el asentamiento más elevado de extranjeros como 'residentes' y dónde se registra el flujo más fuerte de turistas. Este conjunto de variables asigna a la zona y, en general, a todas las áreas turísticas de Andalucía, el atributo de privilegiada y sus efectos sobre la economía, el empleo, la cultura y el bienestar social serán, sin duda, más inmediatos, al tiempo que estimulantes para otras aplicaciones del proyecto.

PROPUESTAS

- 35.- Resulta imprescindible la apuesta por la cultura, su desarrollo y extensión. Internet tiene una dimensión cultural innegable, además de tecnológica, produciendo efectos sobre el desarrollo de nuevas formas culturales, sobre el sistema de valores, creencias y formas de construir mentalmente una sociedad, además de en el campo de la creación artística y cultural. Internet promueve una cultura de libertad y de intercambio que debe ser impulsada para el relanzamiento artístico y cultural, rompiendo marcos institucionales y oficiales, facilitando un nuevo mundo de creatividad. Desde Andalucía se impulsará el conocimiento y el desarrollo del nuevo marco cultural, de los géneros digitales (arte en red, ficción o narrativa interactiva, juegos interactivos educativos, etcétera), además de promover los estudios necesarios para el aprendizaje de los oficios y especialidades ligados a la creación en red.
- 36.- Andalucía impulsará la difusión cultural en internet, facilitando la digitalización y puesta a disposición de toda la población a través de la Red, de los fondos de los museos, archivos y bibliotecas, visitas virtuales a los centros y edificios históricos, a la nueva arquitectura y a cualquier elemento cultural de libre difusión. Especial atención y prioridad se dará a la difusión en red de la creación cultural ligada a Andalucía, como modo de contribuir a la diversidad, como elemento de enriquecimiento de la población, frente al proceso de uniformización que impulsa la globalización. La cultura debe ser un activo permanente para la acción exterior de Andalucía.





- 37.- Generar un fuerte impulso para conseguir el surgimiento de emprendedores e industrias culturales, impulsando la aplicación de una fiscalidad reducida, que generen un potencial de bienes y servicios culturales, que además de elevar el tono vital de la sociedad, estimule la creación de empleo. La cultura en Andalucía tiene que incorporarse a las estrategias de desarrollo regional y local, defendiéndose su incorporación en los programas operativos de las regiones europeas, fondos estructurales o de desarrollo rural.
- 38.- Por la importancia que los medios de comunicación tienen en el desarrollo social y cultural de Andalucía, la RTVA, como radiotelevisión pública, no sólo debe atender el derecho constitucional a la información de los ciudadanos, sino que está llamada a ser el instrumento de la regeneración del imaginario colectivo de los andaluces, anteponiendo los valores de modernización a la recreación de tópicos y paisajes sociales de períodos históricos superados. La RTVA ha de asumir el papel de medio de referencia en Andalucía; lo que conllevará la reestructuración del sistema de medios en torno a valores propios de la cultura democrática, del desarrollo de la sociedad civil y del cambio cultural que la modernización supone para la comunidad autónoma.
- 39.- El proyecto de bilingüismo para Andalucía debe plantearse como un proyecto de mejora significativa del uso del inglés, con especial atención a segmentos generacionales y a territorios geográficos que tienen mayor frontera con los nuevos usos tecnológicos y con la población extranjera asentada en nuestra comunidad.
- 40.- El marco adecuado del proyecto de bilingüismo está en una estructura político-institucional destinada a crear una sociedad abierta, en la que se integren todos aquellos ciudadanos venidos de fuera a Andalucía, tanto por razones laborales como de asentamiento residencial. El proyecto debe estar basado en la adhesión voluntaria de municipios, instituciones, servicios públicos, etcétera. La eficacia del proyecto pasa por una jerarquización de los objetivos, de modo que las primeras experiencias, centradas sobre conjuntos de población receptivos e interesados en el bilingüismo, sirvan de estímulo para otras aplicaciones posteriores.

4

Acciones desencadenantes





4. ACCIONES DESENCADENANTES

Resulta fundamental, una vez efectuado el diagnóstico y desarrolladas las distintas estrategias y propuestas para llevar a cabo, determinar cuáles resultan más adecuadas para hacer de detonante de los cambios propuestos, generando una dinámica que vaya enganchando paulatinamente a todos los sectores de la población, al conjunto de la economía y a todo el territorio. Evidentemente no corresponde a esta fase del debate sobre la Segunda Modernización, cuantificar los costos económicos de las propuestas, ni efectuar una planificación económica plurianual, a partir de los fondos económicos de que se disponga para impulsar estos proyectos; sino, más bien, señalar las medidas y, en su caso, indicar el modo de desarrollarlas, con el fin de que posteriormente comités de expertos específicos y la propia Administración desarrollen la manera más eficaz y eficiente de poner en marcha las propuestas señaladas, los fondos que se van a destinar y su ritmo de aplicación.

El repaso de las ocho estrategias y de las cuarenta propuestas desarrolladas en los capítulos anteriores pone en evidencia que son muy heterogéneas y desiguales en su complejidad y calado; lo que obliga a una ordenación por prioridades, costo económico y repercusión sobre los objetivos básicos que deban conseguirse. Parece evidente que los factores que pueden ser implementados de manera más rápida y tienen un impacto más grande inicialmente son los instrumentales y aquellos otros que por su carácter horizontal repercuten sobre el conjunto del sistema. Desde esta perspectiva, resulta fundamental encarar de salida algunos estrangulamientos o cuellos de botella, sin cuya resolución, las dificultades para conseguir los fines previstos serían insuperables.

Sin duda, la reforma, reinención hemos dicho a lo largo del texto, de la Administración pública aparece como un clamor generalizado, por su obsolescencia y el carácter retardatario que supone hoy en día su actual configuración, calcada del modelo secular de la Administración central del Estado, tanto para prestar servicio de calidad a los ciudadanos, como para impulsar la creación de empresas y ayudar a formar tejido emprendedor. La actuación inequívoca sobre este apartado sería una acción de fuerte contenido emblemático, que demostraría visiblemente el fuerte compromiso público con el modelo de impulso hacia la Sociedad de la Información. La fuerte incidencia que tiene la Administración en los ciudadanos y en el tejido económico, hace que la demanda de una mayor simplificación organizativa y procedimental, en aras de conseguir la mayor eficacia posible, sea una acción perentoria que debe encararse de manera inmediata.

La reforma de la Administración tendría que hacer frente a dos ámbitos relacionados estrechamente: por una parte, el propiamente administrativo, de funcionamiento, de organización, de utilización de las nuevas tecnologías, de función pública; y, por otro lado, de la propia estructura del Gobierno y del reparto competencial entre los distintos departamentos, para dar coherencia al plano de toma de decisiones políticas y al de ejecución administrativa.

La primera decisión, efectuado el correspondiente análisis minucioso y sopesadas las ventajas y los inconvenientes, residiría en acordar el modelo a conseguir, que creemos debe centrarse en una estructura basada en un sistema de servicios centrales dedicados a pensar, planificar, regular, evaluar y controlar, y agencias públicas, prestadoras de servicios y de gestión directa, muy ágiles y operativas. El modelo de referencia podría ser similar al desarrollado por la Consejería de Salud y el SAS. Fijado el modelo general sería posible ajustar la planificación de la organización, de los métodos, de gestión financiera, de función pública o de recursos humanos. La fórmula operativa sería: constituir un grupo de trabajo específico, para que en un plazo máximo de seis meses, elaborara una propuesta concreta de reforma de la Administración pública, con el desarrollo normativo, costo económico y programa de aplicación.



Por otro lado, la acción administrativa requiere también de una estructura gubernamental acorde con los objetivos generales, de eficacia, mejor servicio público, transparencia y participación. Es por ello imprescindible unificar competencias, racionalizar recursos, clarificar funciones directivas. Para ello se requiere una redefinición del modelo general de asignación de competencias, acorde con los objetivos que se persiguen, agrupando funciones o servicios ahora dispersos, por ejemplo, los de investigación o innovación, los de formación profesional, los de desarrollo rural, los territoriales; los de fomento económico o impulso para la creación de empresas, los ligados a la Sociedad de la Información, etcétera. Todo ello además en un modelo de actuación por objetivos y con una mayor relevancia en la coordinación de estrategias y actuaciones, cuyo resultado no tiene por qué coincidir con los distintos departamentos, o con las áreas competenciales tradicionales, como se ha hecho con el Plan de familia o con las Medidas de Impulso a la Sociedad de la Información. La propuesta operativa sería: en un plazo no superior a tres meses, debe estar elaborada una propuesta de criterios sobre la distribución de competencias y ámbitos de actuación más idóneos, que incluya el modelo o los modelos de estructura gubernamental, más adecuados en el contexto de la nueva Sociedad de la Información y su desarrollo en Andalucía.

Un tercer elemento que trae causa de los anteriores y que debe estudiarse e implementarse simultáneamente a las actuaciones anteriormente señaladas, para evitar descuadres e inoperancias relevantes, sería el de la descentralización de competencias en los entes locales y supramunicipales. Resulta indispensable que, al mismo tiempo que se dibuja el modelo competencial del gobierno, se visualicen y organicen las competencias que pueden ser objeto de transferencia o descentralización en una fórmula progresiva, que delimite aquellas que en todos los casos serán descentralizadas, aquellas que lo pueden ser y las que de ninguna manera lo serán porque suponen el núcleo duro de competencias que conforman la razón de ser de la comunidad autónoma. La elaboración de estos catálogos competenciales, por su relevancia estatutaria, debe ser analizada en el marco de una actuación políticamente consensuada, partiendo de un inicial documento que se deberá elaborar por el gobierno. La propuesta concreta sería: constituir un grupo de trabajo, que en un plazo no superior a seis meses elabore una estrategia de descentralización y cooperación administrativa, en el marco territorial actualmente vigente y en el futuro, con posibles nuevos entes supramunicipales.

Un segundo gran grupo de actuaciones instrumentales, tendría que estar en el desarrollo de los instrumentos y tecnologías, que lleva aparejada la Sociedad de la Información y la apuesta decidida por su implantación. El acuerdo para el desarrollo e implantación de tecnologías de banda ancha por todo el territorio andaluz, que permitiera ofrecer un servicio público de internet, considerado como servicio básico, con acceso gratuito, resulta fundamental, así como la apuesta por la elaboración de contenidos, la formación a los usuarios educativos, a los colectivos femeninos, a los empresariales, la enseñanza en red o virtual, etcétera, que serían hitos complementarios indispensables en esa apuesta. Con este fin proponemos: constituir una mesa de trabajo entre todas las Administraciones públicas, donde estén presentes expertos y empresas en TIC, para que en un plazo máximo de seis meses se puedan acordar las tecnologías de banda ancha más convenientes para utilizar en cada parte del territorio, asegurando la eficiencia y el costo adecuados. Asimismo se concretará la inversión necesaria para que el servicio básico de internet sea universal y de acceso gratuito, en un plazo máximo de dos años. El modelo que debe impulsarse tiene que incluir a todas las Administraciones públicas de Andalucía, mediante un acuerdo político y debe incluir también, además de la implantación de redes e impulso a la adquisición de nuevas tecnologías dotadas de internet, el desarrollo de estrategias para la elaboración y difusión de contenidos, la prestación de servicios públicos y, sobre todo, de alfabetización digital.

Por la gran ejemplaridad y fuerte visibilidad que conllevaría, creemos que sería especialmente relevante una actuación en torno al modelo de radiotelevisión pública y a su funcionamiento. Hay que redefinir un nuevo modelo público que tenga asegurada una financiación adecuada, que se base en la prestación de un servicio de calidad a todas las capas de la sociedad andaluza y con una programación que se aparte progre-

sivamente de la obsesión de la audiencia y del share que, en algunos casos, obliga a bajar la calidad y a ofrecer programas basura que deterioran y ponen en peligro la educación, la cultura y el impulso de los valores éticos y solidarios. Hay que actuar inteligentemente sobre los medios de comunicación para que éstos sean un elemento de formación e impulso de los valores de la sociedad que queremos construir; en este sentido, nos debemos centrar en la eliminación de actitudes y comportamientos claramente retardatarios y en la consecución de una sociedad moderna e integradora. Asimismo se debe asegurar e impulsar el pluralismo político y social de estos medios de comunicación, garantizando la libertad de información y de expresión mediante el establecimiento de autoridades independientes, consejos audiovisuales, control de los contenidos de la programación, regulación de los medios, etcétera. La propuesta de impulso es: la creación por Ley del Consejo Audiovisual de Andalucía.

Otra acción desencadenante de una nueva dinámica, en este caso de la gestión económica, residiría en focalizar las actuaciones en torno a la creación de tejido empresarial, empresas y emprendedores, innovadores y competitivos, como elementos fundamentales del nuevo despegue económico de Andalucía y de la creación de empleo. El Gobierno de la Junta debe generar una estructura específica para la coordinación de estas estrategias, que afectarían al ámbito normativo, eliminando dificultades, simplificando los trámites y evitando que se creen nuevos; al administrativo, facilitando la creación de nuevas empresas y su desarrollo, organizando con rigor y reorientando en la dirección de la innovación y de sectores y territorios estratégicos, el variopinto mundo de subvenciones y ayudas; en el ámbito de la investigación y de la innovación, facilitando la conexión del mundo de la universidad y de los centros de investigación, con el de la empresa; en el financiero, creando nuevas figuras de financiación y de apoyo, en el entorno universitario y de la formación profesional, y de capital riesgo, para los sectores estratégicos emergentes, etcétera. La propuesta operativa sería: crear un departamento específico, con fuerte carácter horizontal y gestión empresarial, que gestione el fomento económico y la creación de empresas; asimismo se crearía un observatorio permanente de especialistas cuya función estaría centrada en supervisar la normativa y los procedimientos administrativos, para eliminar y evitar las dificultades e inconvenientes para la creación de empresas. Se prestará especial atención a la formación y cualificación de nuevos emprendedores, entre los graduados universitarios y de Formación Profesional Superior, mediante la creación de un centro andaluz para la excelencia empresarial.

De especial relevancia y preocupación para la ciudadanía son todas las medidas en torno al modelo educativo y a su desarrollo. El desarrollo de la nueva legislación universitaria y del sistema educativo en general han supuesto un esfuerzo considerable en una dirección inadecuada: la búsqueda de la excelencia que, al parecer, hubo en años pretéritos cuando el modelo no se había generalizado y tenía un fuerte carácter elitista. Sin embargo los problemas reales no se han abordado porque no hemos querido darnos cuenta de que el cambio hacia la Sociedad de la Información ha volteado el sistema, que sigue siendo burocrático, rígido y anquilosado, y por tanto ineficiente e inútil para los objetivos de la nueva sociedad. La clave giraría en actuar no tanto sobre la normativa, sino sobre los procedimientos y los actores fundamentales del proceso: el profesorado. Hay que elaborar los nuevos contenidos básicos y las habilidades indispensables que el sistema educativo tiene que impulsar, además de configurar los modos didácticos y pedagógicos que debe incorporar el profesorado en su bagaje profesional, haciendo especial hincapié en el conocimiento de los instrumentos y métodos desarrollados en el entorno de las nuevas tecnologías, y al mismo tiempo, en un marco de educación bilingüe. El futuro de la educación no pasa fundamentalmente por un cambio normativo, sino por la adaptación y formación del profesorado a la nueva realidad social y por tanto educativa. La propuesta operativa sería: elaborar un programa de contenidos y la estrategia de desarrollo y de aplicación práctica, sobre el nuevo modelo de educación en todos los niveles educativos, que incorpore el uso de las nuevas tecnologías y el bilingüismo, y planificar un proceso intensivo de formación del profesorado, en el que tendrá especial relevancia la constitución de una comunidad de aprendizaje en red. El nuevo enfoque de la educación y la inmersión de todo el profesorado tendría que estar completado en un período máximo de cuatro años. La ejecución de este programa se haría en colaboración entre





las universidades andaluzas y la Administración, con una gestión empresarial y fondos económicos específicos. Simultáneamente, se elaborará un programa para el impulso de centros educativos, instituciones y empresa de servicios bilingües, que formen una red de calidad en todo el territorio andaluz.

Del mismo modo que se debe impulsar un sistema horizontal o transversal que asegure que el desarrollo de un fuerte tejido empresarial se hace sin cortapisas ni obstáculos innecesarios; especialmente es relevante subrayar aquellas estrategias que aseguren que la situación de las mujeres y su incorporación al mundo laboral y ejecutivo se realice con celeridad y eficiencia, como garantía para conseguir una sociedad más moderna y europea. Sin duda la situación de las mujeres es uno de los parámetros de medición de la modernidad. El principio básico que se aplicaría será el de transversalidad de género a todas las políticas, medidas o normas jurídicas que se propongan, de manera que haya un control exhaustivo de idoneidad de la actuación propuesta, con el fin de conseguir la igualdad de género como objetivo irrenunciable. En este contexto argumentativo, resulta indispensable realizar un esfuerzo complementario en la alfabetización informática de las mujeres en el marco del nuevo modelo de la Sociedad de la Información, para evitar que la brecha de género se agrande en la transición a la nueva sociedad. Como acción desencadenante proponemos: la incorporación del principio de transversalidad a todas las actuaciones y políticas de gobierno.

La pobreza y la exclusión pueden considerarse un fracaso de la sociedad para activar los procesos de redistribución de la riqueza, mantenimiento de la igualdad de oportunidades y ayuda compensatoria a los más débiles, que impidan la aparición de estos problemas o contribuyan a eliminarlos cuando existan. Una concepción progresista y solidaria del avance en el proceso de modernización debe atender a los dos extremos del arco, que son: los procesos más avanzados de innovación y las situaciones más lacerantes, en las que se enquistan la pobreza y la exclusión. La pobreza y la exclusión son, además de una injusticia social, un freno a la modernización de los ámbitos en los que se produce. Por tanto, erradicarlas constituye una forma más de contribución a su avance. En este sentido, los recursos económicos destinados a políticas sociales para luchar contra la pobreza y la exclusión no deben valorarse como si fueran sólo un gasto. Son también una inversión que redundará en la reincorporación a la actividad productiva y a la participación en todos los ámbitos de quienes con estas ayudas salen de tales situaciones. Estas políticas tienen, pues, un efecto dinamizador social y económico, que a su vez son un reflejo de los efectos más amplios que tiene las políticas basadas en la solidaridad. En este contexto, en Andalucía se debería perseguir el objetivo de atender a los aproximadamente 30.000 hogares que están en situación de pobreza severa, mediante un modelo de intervención social que coordine eficazmente todas las acciones; el objetivo es dotarlas de los medios necesarios (salario social, formación para el empleo, vivienda, control de la escolarización de los hijos...) para ayudarles a salir de esa situación y que les ayude a valerse posteriormente por sí mismos.

Centrar las acciones desencadenantes en elementos instrumentales o procedimentales requiere, simultáneamente, una preparación cuidadosa y eficiente de los planes estratégicos, ligados al círculo clave de la acción modernizadora que se polariza en torno a la educación, formación, investigación, innovación, iniciativa privada, economía competitiva. Es en este proceso donde las actuaciones son más difíciles de concretar y de llevar a cabo, porque son más costosas económicamente, requieren un gran consenso en colectivos muy variados y suponen dejar de hacer muchas cosas, aparentemente indispensables, y reorientar los fondos públicos en direcciones nuevamente discutidas y acordadas. Este círculo virtuoso de desarrollo debe perfeccionarse mediante la elaboración de planes estratégicos y actuaciones sectoriales, que por su complejidad requieren un inicio inmediato, por ejemplo, el desarrollo del nuevo modelo de educación y formación, las nuevas titulaciones de formación profesional y universitarias, en este caso siguiendo las recomendaciones de Bolonia, la delimitación de las áreas prioritarias de investigación, el nuevo impulso a la creación de tejido empresarial, etcétera.

Especial trascendencia, por los efectos multiplicadores que entrañaría, sería definir nuevos mecanismos para conseguir una eficaz transferencia de tecnología, desde las universidades y centros de investigación,

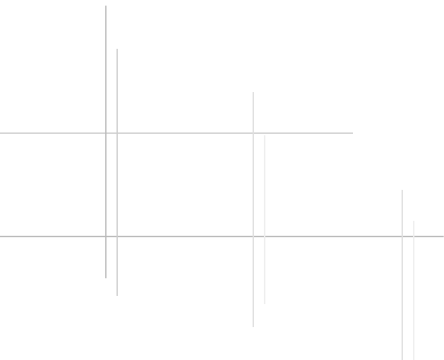
al tejido productivo. Con este fin, la propuesta sería diseñar un centro andaluz de innovación, con participación de todos los agentes interesados, capaz de poner en valor la oferta tecnológica del sistema público de I+D, hacer de mercado o lonja tecnológica, con visión comercial, y cauce de intermediación entre los programas de innovación tecnológica impulsados por las distintas Administraciones públicas y las empresas andaluzas interesadas, con especial incidencia en las pymes. Al mismo tiempo impulsaría el desarrollo y aumento de la inversión en I+D de las empresas, a través de la colaboración y la incentivación de los grupos de investigación de excelencia, sobre todo los conectados con los sectores estratégicos andaluces, tanto porque existan empresas andaluzas que ya compitan en los mercados globales, como impulsando sectores de gran futuro, como los de TIC, los biosanitarios, los medioambientales, etcétera.

Resulta asimismo imprescindible avanzar en la mejora de la calidad del espacio vivido relacionando dicho progreso con las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Disponer de un territorio de calidad comporta que los asentamientos existentes y las actividades que en él se desarrollan contribuyen de manera sinérgica a la mejora del bienestar global. La estrategia general que en mayor medida favorece el logro de este objetivo es la de la sostenibilidad, es decir, adaptar los condicionantes y las capacidades de la estructura productiva andaluza al capital natural presente en su territorio sin mermarlo para su disfrute por las generaciones venideras. Los avances en este sentido están condicionados por la tecnología disponible en general, pero es posible mejorar su implantación acorde con las características del territorio y acometer prioritariamente medidas que sirvan de catalizador y como ejemplo de nuevas formas de producir, consumir y organizarse. Por estas razones, se proponen las siguientes actuaciones desencadenantes: como acción general, a escala de todo el territorio se propone la creación en el plazo de seis meses de la red andaluza de espacios y centros de innovación, que vinculará los espacios productivos y los centros de investigación orientados a esta función en el más amplio sentido. Esta acción se complementa con otras dos de gran repercusión real en la vida de los ciudadanos y en la gestión de los espacios más valiosos de la comunidad desde el punto de vista patrimonial. Se consideran, por tanto, acciones desencadenantes para la Segunda Modernización de Andalucía:

1. La promoción de las energías alternativas, especialmente de la energía solar, debiendo formalizarse en el mismo plazo antes señalado un programa de implantación preferente en edificios públicos, edificios colectivos de nueva planta y viviendas protegidas, así como un programa de ayudas para todas aquellas edificaciones privadas que quieran sustituir sus sistemas de calefacción o agua caliente.
2. Un programa de mejora en la disponibilidad de nuevas tecnologías en todos los núcleos de población que estén afectados por una declaración pública de carácter patrimonial (tanto natural como cultural), dotándolos de infraestructuras de conexión a las nuevas tecnologías y de centros de utilización de las mismas, facilitando con ello el mantenimiento de su población y favoreciendo la llegada de nuevos residentes vinculados a la realización de teletrabajo y a la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en las actividades productivas.

Todo esto además, sin perder de vista los elementos del modelo que queremos desarrollar, tiene que llevar indisolublemente incorporadas las estrategias de igualdad, solidaridad, creación de empleo, eliminación de la pobreza, de justicia para todos, incorporar a los inmigrantes a nuestra sociedad como ciudadanos de pleno derecho, proteger la naturaleza con un desarrollo sostenible, etcétera.





5

Desarrollo y gestión del proceso





5. DESARROLLO Y GESTIÓN DEL PROCESO

El elenco de estrategias y propuestas que hemos analizado en los apartados anteriores, y las acciones desencadenantes del capítulo anterior pueden darnos una visión de conjunto sobre la complejidad y los variados sectores en los que hay que incidir para acercarnos en buenas condiciones a la Sociedad de la Información; pero pueden plantear dificultades de comprensión y dudas razonables sobre su eficacia en caso de que no se inserten en una acción concreta de medidas y actuaciones, que hagan patente el proceso y la evolución de los tiempos.

Este documento de Segunda Modernización de Andalucía debe ser discutido sistemáticamente por la ciudadanía y por los sectores más dinámicos de la sociedad, ubicados en el sector educativo, en las universidades, en los centros de investigación, en los sindicatos, organizaciones empresariales, economía social, asociaciones de consumidores, de vecinos, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, Academias, etcétera. Del mismo modo este debate debe profundizarse en el seno de los partidos políticos tanto del PSOE de Andalucía, que lo inició mediante una conferencia política monográfica, como de los restantes partidos y agrupaciones políticas, con una disposición abierta. Hemos de debatir conjuntamente este documento y han de participar en esta discusión los sectores más proclives a construir una gran corriente ideológica de progreso en Andalucía, como una práctica de convergencia y ósmosis entre la sociedad y los partidos políticos que permitan la mayor transparencia en el ejercicio de la vida pública y que ésta se nutra de personas con capacidad demostrada de defensa de los valores sociales y de los intereses públicos con más proyección de futuro.

Este debate, si se hace con una visión amplia de servicio público, sin excesivas adherencias corporativistas o de intereses espurios, puede arrojar un diagnóstico certero, científicamente probado, que tendrá un extenso consenso, consecuencia de una participación masiva y una negociación adecuada. El resultado será un documento final, fruto ya no sólo de un debate ciudadano tutelado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización, sino la opinión de los andaluces sobre su futuro y el camino que quieren recorrer. Resulta por esto indispensable realizar un plan de comunicación que consiga llegar a toda la ciudadanía utilizando todos los soportes y medios, especialmente de los medios públicos andaluces que deben hacer de la Segunda Modernización, como etapa de paso hacia la Sociedad de la Información, el objetivo primordial, dirigido a toda la audiencia, en todas las franjas horarias y con un desarrollo temporal al menos anual.

Asimismo el Gobierno de la Junta tiene que elaborar un plan estratégico acorde con los objetivos y propuestas desarrollados en este debate y en sus conclusiones. Este plan se debe hacer en un plazo máximo de un año y debe contener los recursos económicos disponibles, la periodificación plurianual, la normativa que debe desarrollarse, los indicadores de control de las acciones propuestas y la evaluación.

Es asimismo indispensable que, por la trascendencia de las estrategias que hay que llevar a cabo, las actuaciones y el desarrollo del Plan Estratégico sean protagonizadas y lideradas por el Presidente de la Junta de Andalucía o, en su caso, por delegación específica de éste, por un departamento o autoridad que centralice la gestión ejecutiva y la coordinación política. De este modo, se evitarán la dispersión competencial y la multiplicación de órganos directivos. También resulta indispensable en esta estrategia un órgano de asesoramiento, formado por expertos de primer nivel que aseguren la coherencia del análisis y del diagnóstico; pero, sobre todo, que realicen una evaluación permanente.

Obviamente, el recorrido quedaría inconcluso si no contara, además de con la actuación de la esfera gubernamental y de las otras Administraciones públicas, con el debate y la opinión de los partidos políticos que representan a la ciudadanía en el Parlamento de Andalucía. Aquí reside una de las claves del





debate que se está produciendo, en tanto que, si es considerado como una mera operación de marketing político, y no como un debate imprescindible para conocer e interiorizar los procesos que están pasando en el mundo en estos momentos, y sus repercusiones en nuestra tierra, el resultado previsible será que los partidos en la oposición política en el Parlamento, pondrán en solfa el debate producido, la metodología seguida, su idoneidad para extraer conclusiones y la pertinencia misma de discutir sobre el futuro, teniendo tantas cosas que hacer en el presente.

Un debate político, en el seno del Parlamento de Andalucía, en torno al documento final de la Segunda Modernización, elaborado y respaldado por el consejo asesor, tiene que contar de antemano con el consenso de hacer el debate, utilizar las fórmulas habituales, utilizadas en otros Parlamentos democráticos y extraer las conclusiones pertinentes. Para centrar el debate y los resultados es indispensable partir del supuesto que, aunque será el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el que lo remita al Parlamento -ya que éste fue el órgano ejecutivo que lo encargó y lo impulsó dando soporte instrumental al coordinador y al consejo asesor, nombrados al efecto- la responsabilidad del documento final corresponde a los firmantes.

El debate parlamentario sólo sería comprensible, por tanto, dándole al documento remitido el valor y la trascendencia que le corresponde. Este documento sobre la Segunda Modernización es el resultado de un profundo y extenso debate ciudadano (en la red, mediante conferencias, exposiciones, reuniones, etcétera), así como en el seno del Consejo Asesor; la credibilidad y solvencia del diagnóstico y de las propuestas vienen avaladas por tanto, por el propio desarrollo del debate cívico, como por la indudable capacitación de los expertos que conforman el órgano de asesoramiento. El debate parlamentario sería por tanto sobre un documento remitido al Parlamento, que podría ser debatido al igual que los informes del Defensor del Pueblo o de la Cámara de Cuentas, aunque con la obvia salvedad de estos son órganos dimanados del propio Parlamento. Finalizado el debate por parte del Parlamento, el documento y las propuestas parlamentarias formarían parte del acervo general, del político y del ciudadano, pasándose a la etapa más ejecutiva de quien asume las estrategias y propuestas, quien las transforma en medidas de actuación concreta, sea el Gobierno de la Junta en su acción ejecutiva o legislativa, los grupos parlamentarios mediante iniciativas parlamentarias o los partidos políticos, incorporándolo a sus programas electorales.

En cualquier caso el ideal operativo sería, desde la perspectiva de los redactores de este informe, conseguir un acuerdo de mínimos que haga viable el proceso; que se asuma el diagnóstico de cambio a la Sociedad de la Información; que se compartan las estrategias y propuestas básicas, de manera que la acción de futuro se haga sobre la base de un consenso ciudadano y político que permita actuar sin titubeos; y que eviten actuaciones contradictorias con el objetivo marcado. Igualmente resulta fundamental la puesta en marcha de mecanismos de evaluación que permitan a la ciudadanía conocer el recorrido de las propuestas realizadas y su grado de cumplimiento, y que al mismo tiempo sea capaz de detectar las dificultades de desarrollo y la resistencia para llevarlas a cabo, tanto en el interior de la propia Administración como por parte de los colectivos, que tradicionalmente han protagonizado las estrategias de concertación o de participación con el sector público.

6

40 propuestas para la modernización de Andalucía



6. 40 PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE ANDALUCÍA

- 1.- El incremento del esfuerzo y de la inversión pública en Educación e Investigación Científica siguen siendo una prioridad absoluta para que Andalucía se incorpore con garantías a la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Resulta indispensable impulsar un intenso cambio de actitudes en todo el proceso educativo, en torno a las posibilidades y uso de las nuevas tecnologías, en un marco bilingüe. Hay que acelerar prioritariamente la formación del profesorado andaluz, para que, además de dar una formación integral y con fuertes valores éticos y democráticos, permita al alumnado el desarrollo de todas sus capacidades, en un nuevo entorno social y económico, y le inculque autonomía de pensamiento para saber tratar la enorme cantidad de información disponible, para que cree conocimiento.
- 2.- Internet debe ser un instrumento generalizado en todos los niveles de la educación. La enseñanza del uso de este instrumento estará garantizada en todas las etapas educativas, así como el acceso en los centros. Se favorecerán los centros y estudios que impulsen el desarrollo de la cultura tecnológica y la formación a través de internet. Se facilitará que las redes educativas actuales puedan impulsar centros virtuales de formación en red, tanto para estudios reglados como para la formación permanente. Se impulsarán la incorporación de las TIC en todos los ámbitos y de las titulaciones universitarias. Se facilitará el desarrollo y la ampliación de la oferta de estudios específicos relacionados con las TIC, especialmente de internet, incorporando enseñanzas de las nuevas profesiones surgidas en torno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Es indispensable que existan centros de creación de contenidos en red. Asimismo es necesario la formación de artistas y creativos, que utilicen las nuevas tecnologías. Especialmente se debe impulsar la investigación en el sector audiovisual.
- 3.- Se dará prioridad y destacará económicamente la investigación de excelencia en los sectores estratégicos y en los vinculados a nuestras necesidades productivas actuales o de futuro. Especialmente se impulsará la investigación de calidad en torno a las Tecnologías de la Información y del Conocimiento.
- 4.- Se apoyarán preferentemente programas de innovación, que incentiven la cooperación entre empresas y grupos de investigación. Se crearán espacios de innovación que faciliten la conexión del mundo de la investigación pública y privada, con la demanda empresarial, facilitando la creación, transferencia y difusión de tecnologías. Se impulsará la cultura innovadora en todo el tejido productivo, facilitando la información sobre los grupos de investigación y sus líneas de investigación, así como las posibilidades de desarrollo de proyectos conjuntos.
- 5.- La modernización de Andalucía exige un tejido productivo más denso, diversificado, competitivo y mejor articulado.
- 6.- La clave del desarrollo económico reside en más iniciativa privada, emprendedores y empresarios capaces de aumentar sensiblemente la inversión productiva, enriquecer y diversificar el tejido productivo e impulsar el proceso de cambio hacia la Sociedad de la Información. Ello exige a su vez aumentar la capacidad financiera para la inversión, un cambio de cultura colectiva, favorecer la formación para el emprendimiento, adecuar las actuaciones de las Administraciones públicas de forma coherente con el fin perseguido y promover la creación de capital social. Es necesario favorecer la imagen del empresario innovador y creador de riqueza, frente a la de especulador o explotador, para lo que lo más determinante es modificar aquellos aspectos del marco institucional que permiten comportamientos indeseables y propiciar que se visualice el reconocimiento social a los emprendedores.





- 7.- Para aumentar la inversión productiva se hace necesario estimular el ahorro y liberar recursos financieros privados y públicos para la inversión. En el ámbito público la reasignación de las partidas de gasto menos eficientes y los esfuerzos por reducir la presión fiscal, mostrarán de forma ejemplificadora la apuesta por el ahorro y la inversión productiva.
- 8.- Las subvenciones y otras ayudas públicas a la financiación de los proyectos empresariales deben reducirse y concentrarse prioritariamente en iniciativas empresariales innovadoras, que generen externalidades, especialmente inversiones en I+D, que no son retribuidas por el mercado y redundan en beneficio de todos.
- 9.- Para la financiación de los proyectos innovadores deben fortalecerse el capital semilla y el capital riesgo desde el sector público en colaboración con la financiación privada.
- 10.- Se impulsará la incorporación masiva de las TIC, especialmente internet, en todos los sectores de la actividad económica y en todas las fases de los procesos productivos, que deben ser completados en Andalucía.
- 11.- Se apoyará la formación para el emprendimiento en todos los estadios del proceso formativo. En particular, deben adaptarse los contenidos de la formación profesional y de las universidades a las necesidades del sistema productivo. Asimismo, debe favorecerse la emergencia de proyectos empresariales innovadores desde el ámbito universitario, facilitando información, asesoramiento, infraestructuras y financiación. Los consejos sociales de las universidades deben convertirse en auténticos órganos de conexión de la universidad y la sociedad, para lo que debe adecuarse la conformación de los mismos.
- 12.- Las Administraciones públicas deben adaptarse para que se conviertan en colaboradoras de las iniciativas emprendedoras, ejecutando con más eficiencia y simplificación las necesarias funciones de garantía y control público y sometiendo a evaluación sus intervenciones. El sector público debe facilitar asesoramiento y servicios empresariales a quienes tengan ideas y quiera convertirlos en proyectos empresariales. La dotación de infraestructuras y equipamientos sigue siendo una tarea central del sector público. En el ámbito específico de las infraestructuras y equipamientos empresariales adquieren una creciente importancia las infraestructuras de telecomunicación; además de los medios de innovación (concentraciones de empresas, institutos tecnológicos, centros de investigación, incubadoras de empresas) donde se puedan producir sinergias innovadoras y economías de aglomeración.
- 13.- Internet debe convertirse en Andalucía, en un servicio público básico y gratuito, asegurando el acceso, con tecnología que permita banda ancha, a todos los ciudadanos, en todo el territorio. Todas las localidades andaluzas deberán contar con un centro de acceso público a internet.
- 14.- Se pondrá en marcha una estrategia pública y concertada con las empresas e instituciones andaluzas, para formar especialistas en tecnología de la información.
- 15.- Se adaptará la legislación andaluza para facilitar el desarrollo de internet, del comercio electrónico, de la firma electrónica, de trámites administrativos, etcétera. Se desarrollará un sistema de seguridad en red, que facilite el comercio electrónico, las transacciones entre empresas y con los particulares. Se impulsará la firma electrónica para consolidar la seguridad jurídica en internet. Se creará un Centro de emergencia y de socorro en internet, que colabore en la detección y lucha contra los ataques a redes y sistemas.
- 16.- Por acuerdo con todas las Administraciones públicas de Andalucía se elaborará un portal andaluz, con un elevado nivel de contenidos educativos, culturales, de turismo y ocio, capaz de dar todos los servicios públicos de información y los que técnicamente se puedan desarrollar en línea, que sea el referente de nuestra región interna e internacionalmente. El portal Andalucía será bilingüe, español - inglés y prestará servicios avanzados de software libre. El portal será centro de participación de los ciudadanos, impulsando foros, chats, consultas públicas, etcétera.

- 17.- Se creará un Comité Andaluz para la Sociedad de la Información, que coordine y evalúe el proceso de implantación de las Nuevas Tecnologías y sus efectos en todos los ámbitos sociales y económicos, e impulse la investigación y el seguimiento de las TIC.
- 18.- Alcanzar una Administración eficaz y eficiente basada en los principios de transparencia y agilidad, asentada sobre el uso sistemático de las nuevas tecnologías y orientada hacia los objetivos de la moderna gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.
- 19.- Debe generarse una nueva cultura organizativa capaz de superar el modelo opaco y rutinario de la burocracia tradicional, orientando la acción pública de Andalucía hacia un nuevo tipo de gestión pública estratégica. Para incrementar la eficacia de la Administración autonómica debe introducirse un criterio organizativo de carácter transversal basado en la diferenciación entre:
 - a) Las áreas centrales encargadas de definir objetivos, establecer regulaciones, fijar standard de prestación y desarrollar funciones de supervisión y control, que quedarían residenciadas en el ámbito departamental de las Consejerías.
 - b) Las áreas estrictamente prestadoras de servicios, que deberían organizarse en forma de agencias públicas, con capacidad gerencial y sujeta a modelos de contratos - programa.
- 20.- El método general de funcionamiento de esta nueva Administración debe basarse en la fijación de objetivos, la participación del personal público y de los propios ciudadanos, el desarrollo de la noción de valor público, y un mayor grado de autonomía y responsabilidad de las unidades de gestión, sometida a procesos de evaluación mediante el uso de criterios homologados de calidad. La política de personal debe ser descentralizada, intensificando por una parte la función directiva, y permitiendo una mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos. La gestión financiera debe reorganizarse descentralizadamente, buscando la máxima celeridad de los pagos, sustituyendo el sistema de control previo por un doble tipo de control a posteriori: las auditorías internas de los servicios centrales, y las auditorías externas.
- 21.- Una Administración informatizada, unificada en la gestión e interactiva con los ciudadanos durante los 365 días del año y las 24 horas del día. La generalización de las nuevas tecnologías exige procesos constantes de formación, tanto de los propios gestores públicos como de los técnicos y especialistas en nuevas tecnologías.
- 22.- Es necesaria una etapa de descentralización concertada de competencias a los entes locales, ajustándose al principio de subsidiaridad, para que los servicios se den con la máxima cercanía a los ciudadanos. El debate de descentralización debe hacerse con el criterio de prestar el mejor servicio público a los ciudadanos y debe incluir, entre otros, servicios básicos como los educativos (etapas infantil y primaria), sanitarios, de bienestar social (guarderías, residencias de mayores, centros de la tercera edad, centros de la juventud, etcétera), culturales, medioambientales, etcétera.
- 23.- Se deben definir de nuevo los bloques de competencias que pueden ser asumidos por los municipios y por las nuevas agrupaciones de municipios (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o redes de ciudades). Respecto a las agrupaciones de municipios se señalaran las competencias que les pueden ser transferidas por la Junta o por otros entes locales. Se actualizará la financiación de los municipios y agrupaciones de municipios, que deberá cubrir realmente las competencias efectivas asumidas. Se desarrollará una normativa legal básica, caracterizada por su flexibilidad, de las agrupaciones de municipios, en la que se especifiquen las competencias que pueden asumir, su financiación y sus órganos de gobierno.
- 24.- Las agrupaciones de municipios deben realizarse libremente y por acuerdo de las distintas entidades que desean agruparse, en el momento que estimen adecuado para conseguir los fines que se proponen y sin limitaciones de divisiones provinciales dentro del ámbito de Andalucía. Las agrupaciones de municipios deben impulsar una real democracia participativa y de proximidad, facilitando la toma de decisiones por todos los ciudadanos. Las colectividades que se agrupan en





mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o redes de ciudades, tendrán todas las competencias necesarias para ser el único escalón entre los municipios y la Junta de Andalucía. Las Diputaciones provinciales mantendrán, residualmente, las competencias de tutela en municipios menores de 20.000 habitantes. La Junta de Andalucía, las Diputaciones y los municipios estarán obligados a traspasar las competencias asumidas por las agrupaciones municipales, asignándoles el personal necesario y los recursos financieros para su cobertura. Las agrupaciones municipales se harán teniendo en cuenta los principios europeos de competitividad territorial, entendiendo este concepto, no sólo como un territorio que puede afrontar la competencia del mercado, sino también si puede garantizar su viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación territorial.

- 25.- Existirá un Fondo de Solidaridad Interterritorial al que se podrán acoger exclusivamente las zonas y territorios andaluces cuyos indicadores económicos y de bienestar estén por debajo de la media andaluza. Los fondos se repartirán para proyectos que contribuyan a reducir las diferencias. Por Ley se fijarán los indicadores que se tendrán en cuenta, los proyectos que pueden ser incluidos y la evaluación que anualmente se tendrá que hacer, para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- 26.- El territorio tiene que ser entendido, además de cómo un recurso, como un factor de unidad entre los andaluces y de calidad de sus vidas cotidianas. En tanto que factor de cohesión es necesario completar las estructuras o los sistemas territoriales (carreteras, transportes públicos, infraestructuras energéticas, hidráulicas o electrónicas) que lo articulan físicamente y es necesario, además, un nuevo enfoque que sea capaz de valorar la diversidad territorial y la ponga al servicio de toda la comunidad, superando localismos, provincialismos o particularismos de cualquier tipo. Respecto a la diversidad territorial es preciso definir y resaltar lo que cada lugar tiene de propio y específico en aspectos tan distintos como su naturaleza, su historia o su cultura viva y ser capaces de integrar estos aspectos como valores de toda Andalucía y como oferta económica conjunta de creatividad o de disfrute. Como escenario de vida cotidiana el territorio en el futuro próximo de Andalucía no debe evolucionar sino hacia situaciones cualitativamente mejores.
- 27.- Es fundamental que el principio de sostenibilidad natural y ambiental sea considerado prioritario en cualquier actuación con impacto en el medio. Es imprescindible también, seleccionar e intensificar las actuaciones transformadoras coincidentes con dicho principio. Especialmente se tendrán en cuenta los siguientes objetivos: los postulados de la nueva cultura del agua deben ser adoptados para crear un sistema hidrológico regional, capaz de realizar el giro desde la política hidráulica tradicional para ofrecer nuevos recursos a la de Administración integrada de las demandas; se debe favorecer la transición energética, promoviendo las energías alternativas y un consumo energético eficiente; es necesario asimismo abordar la movilidad regional, desarrollando un sistema de transportes públicos que se sustente progresivamente en el ferrocarril y en la intermodalidad, tanto para el conjunto de la comunidad como, especialmente, para sus mayores ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas. Es imprescindible desarrollar una política integrada y espacialmente completa de riesgos naturales, identificando con precisión todas las áreas conflictivas y limitando sus usos a los acordes con una protección civil efectiva.
- 28.- Es asimismo necesario impulsar la definición y puesta en valor de la parte andaluza de la Red Natura 2000, convirtiendo el elenco de los espacios de mayor interés natural en una auténtica trama territorial que, sumada a la formada por los lugares de especiales valores culturales, forme una densa red patrimonial en todo el territorio andaluz. Es preciso impulsar la protección, gestión y ordenación de paisajes de calidad en toda Andalucía, eliminando las tendencias actuales de degradación o banalización y potenciando que los paisajes andaluces sean causa diferencial de calidad de vida y que la imagen de Andalucía siga contribuyendo a su valoración exterior. Para ello sería muy conveniente introducir condicionantes ambientales adaptados a la realidad mediterránea en la definición de las ayudas de la política agrícola.

- 29.- La perspectiva de género se plantearán como transversales a las diversas medidas que se tomen en la Segunda Modernización. Sin embargo, tendrán prioridad las medidas en los dos siguientes ámbitos, íntimamente interrelacionados:
- 30.- En cuanto a formación y empleo se elaborarán estrategias coeducativas que incidan en la orientación profesional de mujeres y hombres que permitan el desarrollo integral de ambos sexos y el acceso a los más altos niveles profesionales de las mujeres en aquellas profesiones en las que se encuentran subrepresentadas. En el empleo se avanzará en el desarrollo de políticas que permitan la conciliación entre familia y trabajo remunerado, desarrollando el sector de servicios sociales de cuidado y proximidad que faciliten la incorporación de las mujeres al mundo laboral y a los puestos de alto nivel. Siendo necesario plantear políticas de erradicación de la pobreza y exclusión social femenina en ámbitos como la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales y las garantías de recursos.
- 31.- La necesaria redefinición de las relaciones de género exige formular con claridad el objetivo de tolerancia cero en la violencia contra las mujeres que deberá concretarse en medidas rápidas, eficaces e inmediatas en justicia, educación y servicios sociales. Por otra parte, la sociedad andaluza tiene que implicarse en la transformación de la socialización tradicional de los varones, de manera que se incorporen a las actividades del mundo doméstico y de cuidados que están en la base de la sostenibilidad de la vida. De este modo, las nuevas familias de la moderna sociedad andaluza dispondrán de un equilibrio en el empleo de los tiempos de trabajo afectivo y trabajo remunerado.
- 32.- Hacer de la lucha contra la pobreza y la exclusión social el objetivo fundamental de las políticas de bienestar y de redistribución económica, facilitando no sólo renta sino, además actuando en todas las dimensiones que lleva aparejada esta marginación: formación, cultura, relaciones sociales, pertenencia a redes, relaciones con las instituciones, participación pública, etcétera. Plantear estrategias específicas para los colectivos vulnerables por falta de integración laboral y para los excluidos por falta de integración social, con un enfoque y una actuación integrada en las actuaciones públicas de servicios sociales, coordinando estrechamente los trabajos con los realizados complementariamente por el tercer sector.
- 33.- Asegurar la universalización de los servicios sociales como garantía del Estado de Bienestar, apostando por la calidad en los servicios públicos como un derecho de todos los ciudadanos de Andalucía: niños, jóvenes, mujeres y hombres de todas las edades.
- 34.- Favorecer la inserción social, laboral y personal de la población inmigrante, como ciudadanos, asegurando su acceso sin discriminación a los servicios públicos. Fomentar el consenso institucional en el desarrollo de las políticas de inmigración, como cuestión de Estado, como condición para conseguir un amplio respaldo social de la población, que permita articular un sistema de convivencia, basado en el respeto mutuo. Hay que hacer una apuesta decidida por la integración de la diversidad, en un proceso de intercambio continuado y una perspectiva intercultural, que evite la fragmentación y consiga una identidad común en torno a valores compartidos, tales como los derechos humanos.
- 35.- Resulta imprescindible la apuesta por la cultura, su desarrollo y extensión. Internet tiene una dimensión cultural innegable, además de tecnológica, produciendo efectos sobre el desarrollo de nuevas formas culturales, sobre el sistema de valores, creencias y formas de construir mentalmente una sociedad, además de en el campo de la creación artística y cultural. Internet promueve una cultura de libertad y de intercambio que debe ser impulsada para el relanzamiento artístico y cultural, rompiendo marcos institucionales y oficiales, facilitando un nuevo mundo de creatividad. Desde Andalucía se impulsará el conocimiento y el desarrollo del nuevo marco cultural, de los géneros digitales (arte en red, ficción o narrativa interactiva, juegos interactivos educativos, etcétera), además de promover los estudios necesarios para el aprendizaje de los oficios y especialidades ligados a la creación en red.





- 36.-** Andalucía impulsará la difusión cultural en internet, facilitando la digitalización y puesta a disposición de toda la población a través de la Red, de los fondos de los museos, archivos y bibliotecas, visitas virtuales a los centros y edificios históricos, a la nueva arquitectura y a cualquier elemento cultural de libre difusión. Especial atención y prioridad se dará a la difusión en red de la creación cultural ligada a Andalucía, como modo de contribuir a la diversidad, como elemento de enriquecimiento de la población, frente al proceso de uniformización que impulsa la globalización. La cultura debe ser un activo permanente para la acción exterior de Andalucía.
- 37.-** Generar un fuerte impulso para conseguir el surgimiento de emprendedores e industrias culturales, impulsando la aplicación de una fiscalidad reducida, que generen un potencial de bienes y servicios culturales, que además de elevar el tono vital de la sociedad, estimule la creación de empleo. La cultura en Andalucía tiene que incorporarse a las estrategias de desarrollo regional y local, defendiéndose su incorporación en los programas operativos de las regiones europeas, fondos estructurales o de desarrollo rural.
- 38.-** Por la importancia que los medios de comunicación tienen en el desarrollo social y cultural de Andalucía, la RTVA, como radiotelevisión pública, no sólo debe atender el derecho constitucional a la información de los ciudadanos, sino que está llamada a ser el instrumento de la regeneración del imaginario colectivo de los andaluces, anteponiendo los valores de modernización a la recreación de tópicos y paisajes sociales de períodos históricos superados. La RTVA ha de asumir el papel de medio de referencia en Andalucía, lo que conllevará la reestructuración del sistema de medios, en torno a valores propios de la cultura democrática, del desarrollo de la sociedad civil y del cambio cultural que la modernización supone para la comunidad autónoma.
- 39.-** El proyecto de bilingüismo para Andalucía, debe plantearse como un proyecto de mejora significativa del uso del inglés, con especial atención a segmentos generacionales y territorios geográficos que tienen mayor frontera con los nuevos usos tecnológicos y con la población extranjera asentada en nuestra comunidad.
- 40.-** El marco adecuado del proyecto de bilingüismo está en una estructura político-institucional destinada a crear una sociedad abierta, en la que se integren todos aquellos ciudadanos venidos de fuera a Andalucía, tanto por razones laborales como de asentamiento residencial. El proyecto debe estar basado en la adhesión voluntaria de municipios, instituciones, servicios públicos, etcétera. La eficacia del proyecto pasa por una jerarquización de los objetivos, de modo que las primeras experiencias, centradas sobre conjuntos de población receptivos e interesados en el bilingüismo, sirva de estímulo para otras aplicaciones posteriores.

ÍNDICE DE CUADROS

- > **Cuadro 1.** Evolución del mercado de trabajo en Andalucía 1980/2003. Fuente: INE. Encuesta de población activa. Datos del primer trimestre de cada año
- > **Cuadro 2.** Alumnado matriculado y graduado en ciencias experimentales y técnicas, con relación de las TIC, en las universidades andaluzas, en los últimos cinco cursos. Fuente: Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía
- > **Cuadro 3.** Gastos de I+D respecto al PIB por Comunidades Autónomas, entre 1995 y 2001. Fuente: Informe Cotec 2003, sobre estadísticas del INE (2003)
- > **Cuadro 4.** Gasto ejecutado en I+D por Comunidades Autónomas y entes ejecutores, 2001. Distribución porcentual del gasto según los organismos ejecutores. Fuente: Informe Cotec 2003, sobre estadísticas del INE (2003)
- > **Cuadro 5.** Porcentaje de gasto en I+D sobre el PIB, por sectores, en España y Andalucía, entre 1997 y 2001. Fuente: INE
- > **Cuadro 6.** Número total de grupos de investigación y de excelencia por sectores. Andalucía 2002. Fuente: Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía
- > **Cuadro 7.** Empresas andaluzas activas según sector económico. Comparativa 2001 - 2002. Fuente: INE
- > **Cuadro 8.** Comparativa Andalucía/España de empresas por estrato de asalariados. 2001. Fuente: INE
- > **Cuadro 9.** Comparativa del crecimiento anual por mil, de la población de las provincias andaluzas entre el período 1976/1998 y 1998/2016. Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)





ÍNDICE DE FIGURAS

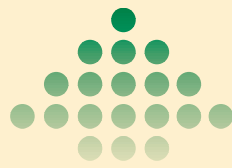
- > **Figura 1.** Esfuerzo total en I+D en % del PIB regional 2000/2001. Fuente: Índice EOI 2003, con indicadores I+D 2001 del INE (2003)
- > **Figura 2.** Tasa total de actividad emprendedora. Fuente: Proyecto GEM 2001
- > **Figura 3.** Capital riesgo en porcentaje del PIB, año 2000. Fuente: Informe Cotec 2003
- > **Figura 4.** Porcentaje de hogares con ordenador personal en las provincias andaluzas 2002-2003. Fuente: Barómetro i@landalus 2003. IESA
- > **Figura 5.** Porcentaje de hogares con acceso a internet en las provincias andaluzas 2002-2003. Fuente: Barómetro i@landalus 2003. IESA
- > **Figura 6.** Porcentaje de usuarios de internet en el último año en las provincias andaluzas 2002-2003. Fuente: Barómetro i@landalus 2003. IESA
- > **Figura 7.** Pirámides de población en 1998, 2013, 2028 y 2043, según el escenario medio de las proyecciones de población en Andalucía. Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía.



ÍNDICE DE MAPAS

- > **Mapa 1.** Modelo territorial de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (1999). Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transporte. Junta de Andalucía
- > **Mapa 2.** Distribución territorial del porcentaje de menores de 15 años de Andalucía. Comparativa 1998/2016. Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía
- > **Mapa 3.** Distribución territorial del porcentaje de mayores de 65 años de Andalucía. Comparativa 1998/2016. Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía
- > **Mapa 4.** Distribución territorial del porcentaje de crecimiento anual medio. Comparativa 1991/1998 con 1998/2016. Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía
- > **Mapa 5.** Municipios con renta neta media inferior al 50% de la media andaluza. Fuente IEA
- > **Mapa 6.** Municipios con renta neta media inferior al 75% de la media andaluza. Fuente IEA





andalucía

segundamodernización



JUNTA DE ANDALUCIA
Consejería de la Presidencia