

Plan Económico

Andalucía

HORIZONTE 2000



JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA

PARTE I

**Fundamentos
de la planificación,
contexto exterior,
rasgos de la
economía andaluza
y objetivos**

INTRODUCCIÓN

Andalucía se enfrenta al tránsito de un nuevo milenio con un fin de siglo marcado por importantes transformaciones. Desde la perspectiva socioeconómica, en esta última década del siglo XX, no sólo se asiste a una recuperación de los ritmos de crecimiento tras la recesión de los primeros años 90, sino sobre todo a los profundos cambios que se están operando en la economía mundial y en el sistema de relaciones de producción e intercambios, especialmente los que afectan al contexto inmediato andaluz: España y la Unión Europea.

Asimismo, las propias transformaciones que ha experimentado la Comunidad Autónoma en el pasado más reciente y la persistencia de importantes retos en la sociedad y en la economía andaluza, reclaman una actualización del proyecto político que representaba el anterior Plan de Desarrollo Económico para Andalucía. Por ello, el Gobierno andaluz ha decidido formular este nuevo Plan Económico- Andalucía Horizonte 2000.

Uno de los aspectos más relevantes para el desarrollo futuro de Andalucía es el creciente proceso de globalización y regionalización de la economía mundial, que está determinando una nueva realidad en la que los factores de producción gozan de mayor facilidad para moverse a través de las fronteras, lo que pone de manifiesto la necesidad de un fortalecimiento de la cooperación entre los distintos países y el desarrollo de estrategias integradas.

Junto a la tendencia hacia la globalización de los mercados, el nuevo escenario de la economía mundial está determinado por la incidencia de los cambios tecnológicos, organizativos y gerenciales en el sistema productivo, lo que requiere cada vez más sustentar el desarrollo de un territorio en sus ventajas competitivas, en contraste con estrategias anteriores basadas en las ventajas comparativas. Esta nueva situación adquiere una gran importancia para el desarrollo económico, ya que la movilidad de los factores, la innovación y la capacidad del sistema para adaptarse a los cambios obliga a considerar como factor clave para mejorar la competitividad, el ajuste a lo que se denomina la nueva "sociedad de la información".

Los cambios señalados acompañan y determinan una dinámica espacial en la Unión Europea en la cual influyen dos fuerzas de distinta dirección: por un lado, las economías de aglomeración provocarán una concentración de las actividades en los centros más dinámicos y una tendencia más acentuada hacia la especialización regional de la producción; por otro, surgen impulsos económicos basados en las ventajas competitivas, con tendencias descentralizadoras que pueden actuar como estímulos para las áreas periféricas.

En otro orden de cosas, el progreso económico y social debe tener necesariamente en cuenta una serie de factores que constituyen requerimientos para el diseño de las políticas públicas, tales como el desarrollo sostenible o los desafíos que se plantean respecto al Estado del Bienestar, junto con la necesidad de elevar el nivel de empleo.

El desafío más importante para la Comunidad Autónoma andaluza reside en la generación de empleo. Andalucía cuenta con potencialidades ciertas que, de aprovecharse adecuadamente, pueden permitir consolidar un nuevo proceso de generación de empleo. Entre ellas, se pueden destacar su dinamismo social e institucional; la capacidad de adaptación de su tejido empresarial a la evolución de los mercados; las posi-

bilidades que ofrece el desarrollo de algunas ramas productivas de futuro junto a la competitividad de muchos de sus subsectores tradicionales; el nivel alcanzado en las dotaciones de infraestructuras –incluyendo infraestructuras de calidad en investigación y desarrollo–; su localización geográfica; sus atractivos para la localización de las inversiones exteriores, etc.

Estos acontecimientos exigen no sólo una especial atención de las Administraciones Públicas en defensa de los intereses regionales, sino que también requieren una participación activa de los agentes económicos y sociales de Andalucía, convirtiéndose, por tanto, el futuro del desarrollo andaluz en un desafío común que reclama un esfuerzo conjunto para aprovechar las potencialidades existentes y superar las limitaciones que se plantean. En esta tarea colectiva, el Gobierno andaluz quiere utilizar la planificación con la finalidad de marcar una dirección sólida y duradera al proceso de desarrollo, ofreciendo perspectivas claras y propiciando un entorno sin incertidumbres.

El ejercicio planificador en Andalucía se ha mantenido desde el inicio del proceso autonómico, estando actualmente en marcha diversas figuras de planificación de carácter sectorial y territorial. Este hecho hace aún más necesario, si cabe, disponer de un referente común y actualizado del modelo de desarrollo para Andalucía. Dicho modelo se concreta en este Plan Económico -Andalucía Horizonte 2000.

Desde la perspectiva operativa, este Plan refuerza aún más su enfoque estratégico respecto de los planes anteriores. Este enfoque acentúa el establecimiento de la estrategia de desarrollo regional de forma que se centra en la definición del sentido de las actuaciones sobre la programación individual, la importancia de la participación de los agentes económicos y sociales, la ejecución eficaz y eficiente en todo el proceso de planificación, y la adaptación del Plan a los cambios internos y externos de la región, lo que debe conferir una adecuada flexibilidad al ejercicio de planificación.

En el entendimiento de que este proyecto es una empresa de todos, que constituye un importante instrumento para articular y cohesionar a la sociedad andaluza y para conseguir el avance en su desarrollo económico y social, el Gobierno andaluz se ha planteado, desde un primer momento, reforzar la participación de los agentes económicos y sociales de la región en la elaboración del Plan, como está recogido en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, firmado por la Junta de Andalucía, Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), Unión General de Trabajadores (UGT-A) y Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO).

La elaboración del presente Plan, dada su complejidad, ha requerido un notable esfuerzo de entendimiento y colaboración, así como el establecimiento de mecanismos institucionales de participación.

De este modo se definió un proceso de planificación que ha servido para aunar los esfuerzos que se necesitaban en la tarea de afrontar los problemas y desafíos, y encontrar la respuesta mejor entendida por todos. Para ello, se han instrumentado unos órganos de consulta y debate: la Comisión de Planificación de Andalucía, un grupo de trabajo con los agentes económicos y sociales, y un Comité formado por expertos de reconocido prestigio.

La redacción definitiva del Plan ha sido realizada por la Consejería de Economía y Hacienda, en un proceso de elaboración en el que se fueron incorporando las sucesivas contribuciones de los órganos esta-

blecidos, así como las aportaciones de las diferentes Consejerías y otros organismos de la administración autonómica implicados en la posterior ejecución del Plan. Dicha participación, ha enriquecido la percepción de la realidad interna y externa de Andalucía, lo que, a su vez, ha conducido a conformar más sólidamente la imagen del futuro que se desea para Andalucía.

El discurso central del nuevo Plan, –la generación de empleo y la competitividad del tejido productivo regional en un modelo de desarrollo equilibrado, solidario y sostenible–, viene a reforzar la actuación del Gobierno en relación con el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, donde se establece que la idea fundamental del nuevo Plan es que el avance del desarrollo andaluz favorezca la generación de empleo.

De este modo, dentro del objetivo final del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000, la mejora de la capacidad de generación de empleo del sistema productivo regional es un componente principal. Para alcanzar este objetivo prioritario, y dado el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan se centra en las políticas estructurales necesarias para favorecer la actividad productiva, potenciar el crecimiento y propiciar la solución de los desafíos actuales de la economía andaluza. En esta dimensión, las estrategias diseñadas para estimular el proceso de crecimiento económico andaluz se sustentan en mejorar la competitividad de la economía andaluza, diversificar su producción y lograr un mayor desarrollo comercial.

El reto de la competitividad se deriva de la internacionalización y globalización de la economía. En este nuevo marco, las estrategias empresariales y las políticas públicas pueden influir considerablemente sobre la producción, que deberá estar basada en criterios tales como la calidad y la diferenciación de los productos, la innovación y su capacidad para ser exportada. Deben considerarse parte de esta estrategia las actuaciones encaminadas a modernizar y hacer más competitivas las empresas, a desarrollar su cooperación exterior, a promover su desarrollo tecnológico y productivo, en especial de las Pymes, a mejorar la formación de los recursos humanos y a potenciar las infraestructuras de carácter económico, sobre todo de aquellas que puedan comprometer el desarrollo regional, como es el caso del agua. Asimismo, se considera que es básico impulsar las políticas industriales activas que favorezcan el desarrollo de nuevas actividades y la competitividad de las existentes, y consoliden la presencia de las empresas foráneas radicadas en Andalucía, mejorando los atractivos de localización.

La ampliación y diversificación productiva, por su parte, supone la existencia de una base productiva más amplia y articulada, de manera que puedan aprovecharse mejor los impulsos de las empresas y sectores que avanzan, especialmente de aquellos que ocupan una posición estratégica.

Asimismo, se pretende concentrar esfuerzos en la superación de los desafíos estructurales de los sectores productivos, especialmente en la agricultura (adaptación a la PAC y el irregular régimen pluviométrico), la pesca (modernización y reestructuración) y la industria (ampliación del tejido industrial, reconversión y competitividad).

Por último, es de fundamental importancia un mayor desarrollo comercial de las empresas andaluzas, con el fin de alcanzar nuevos mercados para la producción regional y mantener la competitividad en aquellos otros mercados que han alcanzado su madurez.

Estas estrategias se refuerzan con otras orientaciones de marcado carácter social, que responden también a problemas sentidos por los andaluces, conformando una respuesta adecuada a estas demandas sociales que son esenciales para la sociedad actual y que han ido arraigando en la región: la solidaridad social, el equilibrio territorial, la preservación del medio natural y la conservación del patrimonio histórico y cultural común. En consecuencia, se ha optado por un modelo de desarrollo solidario, equilibrado y sostenible.

- Desarrollo solidario, por cuanto se defiende, no sólo el mantenimiento de los logros sociales conseguidos en Andalucía, sino su ampliación para aquellos colectivos más desfavorecidos.
- Desarrollo equilibrado, porque debe tenderse a una adecuada vertebración territorial de las actividades, de manera que los beneficios del desarrollo alcancen a toda la población.
- Desarrollo sostenible en el sentido de compatibilizar y armonizar el crecimiento económico con el respeto al medio natural y la conservación del patrimonio histórico y cultural.

Dentro del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000, este modelo de desarrollo solidario, equilibrado y sostenible, tiene su reflejo en las distintas políticas del Plan, que se articulan entorno a dos ejes estratégicos y tres requerimientos del modelo, a partir de los cuales se formulan los objetivos del mismo. El primer eje hace referencia a la valorización de los factores productivos: el tejido empresarial, los recursos humanos, la tecnología y las infraestructuras de apoyo a la actividad productiva. El segundo eje estratégico se dirige hacia las políticas de sectores productivos que configuran la estrategia de ampliación del tejido productivo, modernizando las actividades existentes y estimulando la implantación de otras nuevas. Se trata de las políticas del complejo agroalimentario, industrial, minería, comercio y turismo.

Este conjunto de políticas dirigidas a potenciar el desarrollo económico andaluz se complementan con el establecimiento de tres requerimientos que deben entenderse como objetivos intermedios del proceso y, por tanto, como principios rectores del mismo, con incidencia tanto económica como social, que afectan al conjunto de políticas del Plan, y que dan lugar a una programación específica de actuaciones. El primero de estos objetivos intermedios hace referencia a los aspectos más sociales del desarrollo. Está dirigido a hacer efectivo el principio de solidaridad y se concreta en una programación específica en materias tales como: educación, salud, políticas sociales destinadas a colectivos específicos, vivienda, cultura y deporte. El segundo objetivo tiene como finalidad específica el desarrollo regional equilibrado desde la perspectiva espacial y da origen al establecimiento específico de actuaciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cooperación con las CC.LL. y desarrollo rural.

El tercer objetivo se orienta a hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible y da lugar al establecimiento de políticas específicas de medio ambiente.

Realizar una clasificación como la expuesta en categorías diferenciadas de políticas del Plan no significa que los efectos de cada una de ellas dejen de colaborar más o menos intensamente a la consecución de los otros objetivos que conforman el modelo de desarrollo regional establecido.

No obstante, se ha optado por realizar esta clasificación para obtener una percepción más clara de los objetivos que se pretenden alcanzar con el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000.

El conjunto de políticas que configuran el proyecto andaluz de desarrollo para los próximos tres años tiene en cuenta el análisis realizado de las principales tendencias de la evolución de la sociedad y la economía, no sólo andaluza, sino también en relación con su contexto de referencia exterior.

Así, se ha entendido que debía partirse de un análisis de los principales desafíos y potencialidades de Andalucía y de la evolución de aquellas sociedades más próximas con las que Andalucía comparte un proyecto común y un modelo de sociedad. Sobre esta base, se ha edificado un proyecto para Andalucía. Con todo ello, se ha pretendido que los objetivos y la estrategia que se plantean en el nuevo Plan sean realistas con la situación actual de Andalucía y con las tendencias del contexto exterior, respondiendo a las demandas sociales y afrontando los problemas más sentidos por los andaluces, especialmente el desempleo y la necesidad de converger con otras sociedades más avanzadas del entorno más inmediato, tanto en los aspectos económicos como sociales.

CAPÍTULO 1

**Fundamentos
de la Planificación
en Andalucía**

1.1 EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN

La actuación del sector público aparece como un requerimiento para impulsar la iniciativa de los agentes sociales y económicos y de la sociedad en general, actuando básicamente en tres direcciones: en primer lugar, para facilitar sus actividades mediante actuaciones de ordenación en las relaciones económicas y sociales, y para dar respuesta a los intereses generales de una sociedad en un momento histórico; en segundo lugar, mediante acciones de compensación de las situaciones provocadas por la falta de eficiencia, o facilitar un clima de estabilidad en las relaciones sociales; y, en tercer lugar, mediante el impulso de procesos de transformación que permiten avanzar hacia el progreso y el desarrollo social.

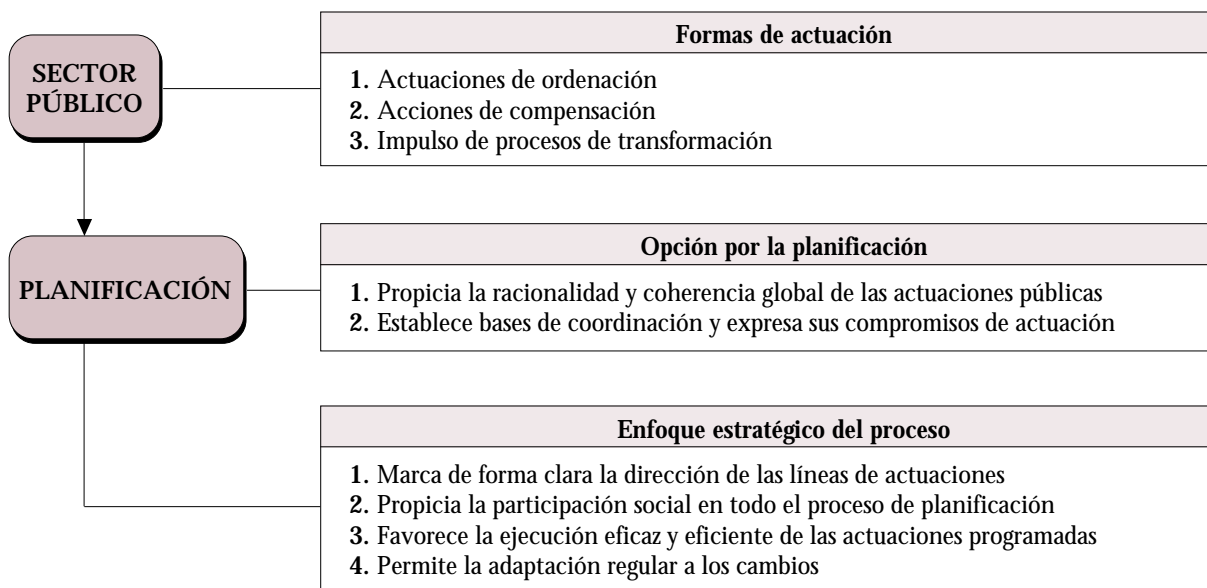
La actuación del sector público en una economía se ha venido justificando básicamente por la necesidad de mejorar la asignación de recursos y la distribución de la renta proporcionadas por el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado. Esta función se debe, por una parte, a que el mercado generalmente no tiene en consideración la existencia de externalidades, especialmente en lo que se refiere a la dotación de bienes públicos que pueden impedir el desarrollo económico a medio plazo y el funcionamiento eficiente de la economía y, por otra, para evitar asimismo que puedan producirse situaciones de desigualdad entre la población y desequilibrios medioambientales y territoriales.

Los fundamentos normativos para la planificación en Andalucía los proporciona tanto la Constitución Española, como el Estatuto de Autonomía. La Constitución Española contempla la posibilidad de planificar la actividad económica en el marco de un sistema de economía mixta, dependiendo del proyecto político que respalde la sociedad en un determinado momento –los artículos 38, 131, 148.1.13a y 149.1.13a hacen referencia a esta posibilidad, su articulación institucional y sus fines–. En cuanto a la planificación del desarrollo regional, el artículo 148.1 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad para asumir competencias en “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, en relación con esa capacidad competencial que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas, recoge en el artículo 18.1.11 que es competencia del ente autonómico “el fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía”. Los artículos 30.5 y 71 del Estatuto también aluden a la planificación, expresando que la misma se ejecutará en colaboración con los agentes sociales e institucionales, correspondiendo al Parlamento de Andalucía la aprobación de los planes económicos regionales. De otra parte, el artículo 12 expresa los objetivos básicos que han de perseguir los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en materia económica.

En base a estos fundamentos normativos, la administración andaluza opta por la planificación, frente a la discrecionalidad en las acciones de políticas públicas, en el convencimiento de que constituye un mecanismo eficaz de actuación cuando el horizonte temporal de las mismas se plantea en el medio o largo plazo. Y ello, fundamentalmente, por dos motivos (gráfico 1.1): en primer lugar, el instrumento de la planificación se evidencia como el más apropiado para dotar a la acción de gobierno de la racionalidad y coherencia que requiere la complejidad de los problemas

GRÁFICO 1.1:
EL MARCO DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA: OPCIÓN POR LA PLANIFICACIÓN



y la magnitud de los retos que se deben afrontar, situaciones que sólo pueden tener respuesta en el marco de una estrategia estable y consistente en el tiempo; en segundo lugar, proporciona las bases adecuadas de coordinación y compromiso que exigen las intervenciones de los distintos niveles y ámbitos sociales, económicos y administrativos, que necesariamente deben confluir en la solución de los problemas.

1.2 ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN EN ANDALUCÍA

La planificación como instrumento de acción política no es nueva en la Comunidad Autónoma, puesto que ya existe una tradición consolidada en la elaboración de planes regionales desde el inicio del proceso autonómico. Esta práctica es consecuencia de una opción política fundamentada en la dinámica de descentralización político-administrativa, y en la vocación de superación de los problemas andaluces, pese a las limitaciones competenciales y presupuestarias existentes en aquellos primeros momentos de la Comunidad Autónoma.

Los antecedentes de la forma en que se concibe actualmente la planificación en Andalucía se remontan al primer Gobierno andaluz, con la elaboración del Plan Económico para Andalucía 1984-1986 (PEA 84/86). El PEA 84/86 orientó las actuaciones de la Administración andaluza derivadas del proceso de traspaso de competencias administrativas que se estaba produciendo en aquella etapa.

En 1987, finalizado el período de ejecución del PEA 84/86, el gobierno resultante de la segunda legislatura acometió la elaboración de un segundo plan, que dio continuidad al ejercicio de la planificación: el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 (PADE 87/90). La experiencia planificadora tuvo su continuación con el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991/1994 (PADE 91/94), cuyas metas finales eran la consecución de un crecimiento sostenible y equilibrado, y la mejora de la

calidad de vida y de la distribución de la riqueza, estableciendo una estrategia que tenía como referente inmediato el escenario que se abría con el nuevo Tratado de la Unión Europea.

La incorporación de España a la CEE vino a reforzar la necesidad de contar con instrumentos planificadores en la política económica, ya que el acceso a los fondos estructurales europeos requería la existencia previa de Programas de Desarrollo Regional (PDR). Así pues, un nuevo motivo se unía a los que impulsaron la elaboración del PEA para continuar con la planificación. El ejercicio de planificación que ha supuesto la elaboración de los distintos PDR ha ido adaptándose, en las sucesivas etapas, a las distintas exigencias de las reformas de los fondos estructurales. Fruto de ello ha sido la elaboración de tres PDR que culminan con la realización del PDR 94/99 y de los Programas Operativos que desarrollan el Marco de Apoyo Comunitario 94/99.

De forma simultánea se han ido desarrollando otras iniciativas planificadoras de carácter territorial impulsadas por la administración andaluza, que han sido innovadoras en la medida en que han conseguido integrar en un proyecto común la participación de la administración local, regional, estatal y comunitaria. En este sentido, no solamente hay que destacar los programas operativos que tienen su origen en la reforma de los fondos comunitarios de 1988, sino también otras experiencias de acción territorial impulsadas por la Junta de Andalucía.

La actividad planificadora de la Junta de Andalucía se completa con la realización de un conjunto de planes y programas de carácter sectorial y horizontal, que profundizan en los objetivos y estrategias diseñados en los planes regionales, convirtiéndose estos en elementos centrales de la planificación andaluza. Entre ellos cabe destacar el Programa Industrial para Andalucía, el Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía (Plan DIA), el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, el Plan de Servicios Sociales, el Plan de Desarrollo Rural, el Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz, el Plan de Bienes Culturales, el Plan Forestal, el Plan de Medio Ambiente, el Plan Andaluz de Salud, el II Plan Andaluz de Investigación, etc. Estos planes, tanto sectoriales como horizontales, constituyen un vasto ejercicio de planificación en Andalucía.

1.3 EL ENFOQUE DEL NUEVO PLAN

Las condiciones económicas que se prevén durante el período de vigencia del nuevo Plan serán diferentes de las que se dieron durante el período de vigencia del PADE 91/94. El cambio de tendencia del ciclo económico, la progresiva liberalización del comercio internacional como consecuencia de los acuerdos adoptados en la Ronda de Uruguay, las mayores exigencias de consolidación presupuestaria y el establecimiento de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria son las diferencias más importantes entre los dos períodos señalados.

En el contexto exterior, las transformaciones que se están produciendo en la economía mundial, derivadas de la dinámica existente hacia la globalización de la producción y los mercados, las crecientes transformaciones en los sistemas y métodos de producción y las cada vez mayores exigencias sociales, se convierten en desafíos para el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000.

La adaptación a las nuevas condiciones del contexto exterior, así como la superación de los desequilibrios internos exige una especial atención del

sector público, de la misma manera que requiere una participación activa de los agentes económicos y sociales que operan en Andalucía, convirtiéndose, por tanto, el desarrollo económico y social en un desafío común, que reclama un esfuerzo conjunto para aprovechar las potencialidades existentes y resolver los retos que se plantean.

En esta tarea de todos, el Gobierno andaluz quiere utilizar la planificación para liderar un proyecto social y económico, con la finalidad de marcar una dirección sólida y duradera al proceso de desarrollo andaluz, que oriente su acción de gobierno y que movilice e impulse las actuaciones de los agentes económicos y sociales y de la sociedad en general.

El Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 representa un compromiso para el Gobierno andaluz y una orientación para la sociedad en su conjunto. Dentro del mismo, se establece la orientación estratégica de sus actuaciones, al mismo tiempo que se concibe como un instrumento flexible para dar respuestas inmediatas a las nuevas situaciones y problemas que se vayan detectando, de modo que permita el ajuste de su ejecución concreta a las condiciones económicas de cada momento. En este sentido, el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 constituye, para el Gobierno andaluz, un instrumento que le permite responder a los cambios, despejar las incertidumbres y orientar la toma de decisiones para potenciar o paliar los efectos de determinadas tendencias.

Por otra parte, resulta de especial importancia que en el proceso de planificación participen los agentes económicos y sociales, de modo que se incorporen al proyecto de transformación de la realidad económica y social de Andalucía que representa el Plan. Dicha participación se instrumenta, en primer lugar, por un Comité de Expertos; en segundo lugar, mediante el Grupo de Trabajo integrado por las partes firmantes del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía; en tercer lugar, mediante la Comisión de Planificación de Andalucía; y, en cuarto lugar, a través del Parlamento de Andalucía, órgano al que le corresponde la aprobación del Plan. Esta participación se eleva a la categoría de principio rector en la formulación del Plan.

Estas notas señaladas caracterizan un enfoque del Plan inspirado en la planificación estratégica que pretende, fundamentalmente, establecer objetivos y propuestas selectivas de políticas estructurales enmarcadas en una estrategia global de desarrollo económico y social, contando con la participación de los actores sociales.

Estas consideraciones implican que el Plan se concibe como un conjunto de políticas y actuaciones, horizontales o sectoriales, orientadas hacia los objetivos y estrategias planteados. De este modo, los distintos planes y programas actualmente en marcha han de quedar adecuadamente integrados en el diseño y en la instrumentación del presente Plan.

Por tanto, el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 se sustenta en un modelo de planificación que participa de un enfoque estratégico, que se fundamenta en cuatro orientaciones principales:

- Establecimiento de una estrategia de desarrollo regional.
- Relevancia de la participación de los agentes sociales y económicos en el proceso.
- Énfasis en la ejecución eficaz y eficiente en todo el proceso de planificación, capaz de alcanzar los objetivos fijados con el menor coste para la región.
- Adaptación del ejercicio de la planificación a los cambios que puedan producirse.

El modelo adoptado permite establecer un proyecto global para la Comunidad Autónoma que pretende movilizar a la sociedad andaluza con la finalidad de conseguir los objetivos propuestos, y con la capacidad suficiente para adaptarse a las circunstancias cambiantes del entorno. En coherencia con este planteamiento, la planificación del desarrollo andaluz se basa en un conjunto de principios rectores no jerarquizados (gráfico 1.2):

- **Participación Institucional en la Planificación**, conforme a lo señalado en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía. Con ello se incorporan al proyecto de transformación que supone el Plan los actores sociales, de modo que se establece un compromiso para la acción y se promueve la cooperación entre las instituciones públicas y la iniciativa privada. Los órganos básicos para instrumentar esta participación han sido, el Grupo de Trabajo específico para esta finalidad, recogido en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, que se halla integrado por los distintos agentes económicos y sociales, la Comisión de Planificación de Andalucía, un Comité de Expertos y el Parlamento.
- **Articulación del Desarrollo Regional**. Este principio supone que el Plan constituye un referente global para otros programas sectoriales, horizontales y territoriales de la Junta de Andalucía y sirve, asimismo, de información para aquellos que se puedan desarrollar por otros niveles de la administración. Por otro lado, también se pretende que constituya un elemento de referencia para la actuación de los agentes económicos, sociales e institucionales.
- **Adaptación**. Este principio confiere flexibilidad y estabilidad al Plan, permitiendo rectificar el diseño de los programas y de

GRÁFICO 1.2: PRINCIPIOS RECTORES PLAN



las líneas estratégicas, en virtud de los cambios que se vayan produciendo por la aparición de acontecimientos no previstos, en orden a mantener el cumplimiento de los objetivos y propuestas selectivas de políticas. Para ello, será fundamental impulsar las actividades de seguimiento, evaluación y control del Plan, que permitirán adaptar las estrategias y las políticas a la situación económica general. Dicha adaptación se instrumentará a través de un seguimiento periódico del Plan y mediante la potenciación de los mecanismos de coordinación de políticas.

- **Operatividad.** Significa que el Plan establece una guía de acción realizable en su horizonte temporal, lo que supone que los objetivos son viables, las estrategias pertinentes y las líneas de actuación las más adecuadas para afrontar los retos del desarrollo andaluz. En este sentido, el conjunto de las políticas diseñadas conforman un proyecto único, cuya eficacia no puede ser entendida con la exclusión o debilidad de algunas de sus políticas. La garantía de operatividad del Plan descansa en su preponderancia estratégica y en la formulación del proceso para su elaboración, en el que han intervenido una serie de órganos, que con sus aportaciones respaldan su aplicación

1.4 EL SECTOR PÚBLICO ANDALUZ Y LOS AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Dado que donde cobra su verdadero sentido el instrumento de la planificación es en los procesos de transformación, el sector público andaluz impulsará los necesarios cambios estructurales de carácter económico y social que permitan avanzar en el desarrollo de Andalucía y que se concretan en los objetivos y en la estrategia del Plan.

El sector público andaluz, de acuerdo con las formas de actuación pública antes mencionadas de ordenación, compensación e impulso de los procesos de transformación y progreso social, se plantea actuar en tres grandes ámbitos del sistema regional.

En primer lugar, y en el ámbito social, el sector público será esencialmente provisor de servicios, equipamientos y bienes públicos que atiendan las necesidades básicas de los andaluces, ejerciendo funciones redistribuidoras y reequilibradoras.

En segundo lugar, y en el ámbito económico, actuará básicamente como elemento de apoyo de la iniciativa privada mediante el fomento de las actividades empresariales y la eliminación de los obstáculos que dificultan el pleno desarrollo de las potencialidades productivas, tomando como referente la viabilidad de tales iniciativas y las nuevas condiciones de competitividad. Los medios para conseguirlo incluyen actuaciones en materia de infraestructuras, formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico, etc., integrados en el marco de la planificación, de forma que deberán contribuir a incrementar los niveles de actividad y empleo, así como el desarrollo de ventajas competitivas basadas en la mejora de las características productivas de los recursos.

En tercer lugar, en defensa de los intereses generales, el sector público andaluz podrá actuar en el ámbito empresarial, con el objetivo de contribuir al pleno desarrollo de la capacidad productiva y del empleo. Además con carácter singular, y cuando las circunstancias lo hagan necesario, se apoyará a las empresas que, con una alta incidencia en el

tejido productivo andaluz, se encuentren transitoriamente en dificultades, contribuyendo de esta forma a su recuperación.

Si bien los ámbitos de actuación señalados han sido referentes continuos de la actuación del sector público andaluz, las prioridades en relación a los mismos han experimentado cambios en su orientación en cada una de las etapas de la planificación.

Tras un primer período centrado en la construcción de una administración regional inexistente, la Administración andaluza, a medida que se hizo efectivo el proceso de traspaso de competencias, centró su estrategia en corregir la deficiente cobertura existente en aquellos momentos en materia de equipamientos sociales e infraestructuras económicas, especialmente de comunicaciones. En los últimos años, están cobrando mayor relevancia las actuaciones públicas de apoyo a las actividades productivas.

En el período de ejecución de este Plan, si bien hay que seguir actuando en la corrección de los déficit de equipamientos e infraestructuras existentes, la actuación pública se centrará con mayor relevancia en otros ámbitos. En primer lugar, en los que se refieren a la dinamización de la sociedad y de las iniciativas empresariales, que se traduce en la extensión de una cultura empresarial al servicio de la economía productiva, para lo cual el sector público actuará como impulsor de sus iniciativas, mediante la adopción de medidas de promoción y fomento de un sistema productivo competitivo, diversificado y con mayor capacidad de generación de empleo. Y, en segundo lugar, impulsando aquellos procesos de transformación que son necesarios para mejorar el funcionamiento de la economía regional, tales como los que afectan al medio rural, al medio ambiente, al patrimonio cultural, la formación y el desarrollo tecnológico, y todos ellos en relación con el sistema productivo.

Asimismo, y como nota destacada respecto a otros ejercicios de planificación, la administración andaluza concede especial importancia a dos cuestiones:

- La modernización en sus formas de funcionamiento, de la que se derivarán consecuencias positivas para el conjunto de la sociedad.
- La mejora de la posición competitiva de la Comunidad Autónoma, dado que se asiste a la aparición de nuevas formas de competencia que dan mayor relieve a la dimensión territorial de la misma.

Con ser importante la función del sector público en la consecución de un mayor desarrollo para Andalucía, éste no podrá lograrse sin la cooperación de los agentes económicos y sociales. Para alcanzar los objetivos que se formulan en este Plan, dicha cooperación ha de contemplar tres aspectos de singular interés: el estímulo de la inversión generadora de empleo, la creación de un clima social y económico que favorezca la inversión y el desarrollo de las actividades productivas, y el apoyo a la modernización de la gestión empresarial.

1.5 REQUERIMIENTOS DE LA PLANIFICACIÓN

La realización del Plan, tanto en su formulación como en su ejecución, tiene una triple referencia obligada: las tendencias dominantes

del contexto exterior, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma y el sostenimiento de los equilibrios financieros públicos.

En primer lugar, el comportamiento de la economía andaluza en los últimos años no ha sido ajeno a la progresiva consolidación de un marco de relaciones internacionales cada vez más global e integrado; de forma tal que, en los próximos años, será contraproducente implementar desde los poderes públicos actuaciones radicalmente contrarias a las tendencias que se desarrollen en el exterior.

Respecto al segundo de ellos, la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuyen a la Comunidad Autónoma un ámbito definido de competencias institucionales, que constituye el marco de las actuaciones para el Gobierno andaluz y, por ende, para la realización de sus políticas tendentes a impulsar el desarrollo regional.

El tercer aspecto tiene relación con la hacienda pública autonómica. La disponibilidad de recursos financieros para la realización del Plan estará condicionada por el mantenimiento de los equilibrios financieros básicos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

a) El contexto exterior como marco de referencia.

La economía andaluza se encuentra inmersa en los procesos económicos nacionales y de ámbito supranacional, especialmente el europeo, dentro de los cuales se establecen unas normas de funcionamiento que condicionan en gran medida su desarrollo. En consecuencia, los cambios económicos que se impulsen desde los poderes públicos deben ser coherentes con las tendencias del contexto económico nacional e internacional. La creciente internacionalización de las economías reduce la capacidad de influir, desde las instituciones regionales, sobre los procesos productivos y empresariales, que se rigen por parámetros que imponen los mercados internacionales. Las nuevas condiciones de competitividad existentes en el contexto internacional, constituyen un referente obligado para construir el esquema de opciones, dentro del cual tiene que elaborarse la estrategia del Plan. En consecuencia con esa referencia, el acento de las actuaciones públicas se va a situar en la adaptación competitiva de la economía andaluza. Esta se concreta en actuaciones que operan, fundamentalmente, sobre la oferta y que inciden en el desarrollo de las ventajas competitivas. Dichas ventajas se consiguen mediante el esfuerzo tecnológico y la revalorización de los factores productivos, incluyendo entre los mismos la propia valorización del territorio.

b) Ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía define el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, dentro del cual el Gobierno andaluz tiene que establecer el contenido de sus actuaciones para la realización de sus políticas.

El margen de maniobra de los gobiernos regionales es por lo general reducido en materias tales como la política fiscal, financiera, laboral, etc. Sin embargo, tienen un amplio campo de actuación en lo referido a incentivación de la actividad económica, dotación de infraestructuras, provisión de servicios públicos y en la gestión de los recursos naturales y culturales, entre otros.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene asumidas entre otras, competencias en las siguientes materias: dentro del ámbito

económico, la formación de los recursos humanos, el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico, y la dotación de infraestructuras; a nivel sectorial, el desarrollo de la agricultura, la ganadería, la industria, la promoción turística y la ordenación del comercio; y en otras materias, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente y la cultura. Asimismo, en el ámbito social las competencias se dirigen básicamente hacia la provisión de servicios que atienden a las necesidades básicas de la población, tales como: la educación, la sanidad, la vivienda, la asistencia y los servicios sociales, y la promoción y el fomento de la cultura y el deporte.

Por otra parte, aunque la pertenencia a la Unión Europea no conlleva un incremento de las competencias con que cuenta la Comunidad Autónoma, sí supone que se disponga de un nuevo marco de relaciones institucionales, que permite merced a la revalorización que se produce del espacio local y regional, participar en las políticas europeas que influyen en el desarrollo regional de la Comunidad Autónoma.

En conclusión, el contenido del Plan, es decir, de las políticas que se incluyen en el mismo, es consecuente con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y tiene en cuenta a las políticas de desarrollo regional europeas.

c) Sostenimiento de los equilibrios financieros públicos.

El equilibrio de las finanzas públicas en el conjunto del Estado español, tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones territoriales, exige una rigurosa gestión de sus presupuestos y una notable prudencia financiera.

La magnitud de algunos desequilibrios mostrados en el funcionamiento de las economías occidentales ha generado en determinados momentos un aumento del gasto público a un ritmo mayor que la evolución de los ingresos, desembocando en un aumento del déficit público. Este déficit, si no tiene el adecuado tratamiento, puede convertirse en un importante obstáculo para avanzar en los procesos de transformación que demanda la sociedad y la economía.

Para consolidar la etapa de recuperación económica actual, que permita avanzar en el desarrollo regional, es necesario cooperar con el control y reducción del déficit público iniciada en los últimos años, pues sólo rebajando los actuales niveles de endeudamiento será posible disminuir la presión sobre los tipos de interés, con la consiguiente repercusión sobre los tipos de cambio y los precios, contribuyendo a la mejora de la competitividad.

En el logro del objetivo anterior, las distintas administraciones se han comprometido a desarrollar una política fiscal que modere sus necesidades de financiación, para situar el déficit público hasta el 2,5% del PIB en el año 1998 (Programa de Convergencia, Acuerdos sobre los Escenarios de Consolidación Presupuestaria).

Para la hacienda pública regional la política financiera dedicará mayores esfuerzos, en ese objetivo de consolidación presupuestaria, a defender los intereses andaluces en los ingresos transferidos y contribuir a la lucha contra el fraude fiscal.

En la vertiente de los gastos, los esfuerzos se dirigirán a mejorar la eficacia en la gestión, propiciando los cambios que permitan una

mayor eficiencia del gasto para obtener un mayor ahorro público, que permita la financiación de las Inversiones previstas en el Plan, sin reducir el ritmo de mejora de los servicios públicos y prestaciones sociales.

CAPÍTULO 2

Evolución y tendencias del contexto exterior

2.1 INTRODUCCIÓN

El análisis de las tendencias del contexto exterior, especialmente referidas al ámbito de la Unión Europea, es de suma importancia para la política regional. Por un lado, la globalización e internacionalización económica y las transformaciones que se están produciendo en los modos de producción son referentes básicos para el sistema productivo andaluz. Por otro, cuestiones tales como la dinámica espacial del desarrollo en la Unión Europea o los desafíos del Estado del Bienestar y del empleo, se constituyen en condicionantes cada vez más importantes para las políticas públicas.

Desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deben tenerse presentes los condicionantes que impone su inserción en el contexto internacional y, específicamente, en el vigente proceso de integración europea, delimitado por las condiciones de convergencia nominal. En este sentido, la consecución de una mayor estabilidad en precios y menores tipos de interés debe interpretarse positivamente, a la vez que se arbitren mecanismos que protejan del posible freno a la inversión pública derivado de una mayor disciplina fiscal. Asimismo, la Comunidad Autónoma debe posicionarse ante los distintos escenarios referentes a la futura articulación de la Unión Europea.

De este modo, la actuación tanto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como de la Administración General del Estado, en función de sus niveles competenciales, se ve influida por las tendencias económicas y sociales que afectan a la Unión Europea. Por estos motivos, en este capítulo del Plan, se describen los principales desafíos que para el desarrollo andaluz vienen derivados de la evolución de su contexto de referencia inmediato.

2.2 PERSPECTIVA GENERAL DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: LA GLOBALIZACIÓN Y LA COMPETENCIA

2.2.1 La dinámica mundial en relación con la producción y los mercados

La etapa de crecimiento que atravesó la economía mundial durante la década de los ochenta, estuvo caracterizada por una progresiva internacionalización y globalización de la actividad económica. Asimismo, en los años siguientes, de crisis económica internacional, el mayor crecimiento del comercio respecto a la producción ha puesto de manifiesto que la tendencia hacia la internacionalización ha seguido afianzándose.

Este creciente proceso de globalización de las relaciones económicas, que se ha visto favorecido por factores tales como las corrientes turísticas y culturales, y los nuevos sistemas de comunicación, y que se refleja en un aumento de los flujos comerciales y financieros, está provocando una progresiva desregulación y apertura de las economías nacionales. Todo ello está determinando una nueva realidad, en la que casi todos los factores de producción gozan de mayor facilidad para moverse a través de las fronteras, y que el ámbito nacional no sea ya el más

idóneo para la adopción de determinadas decisiones sobre la asignación de recursos productivos y la comercialización de los productos, poniéndose de manifiesto la necesidad de un fortalecimiento de la cooperación entre los distintos países y el desarrollo de estrategias integradas.

Dicho proceso se ha reforzado con la entrada en vigor en 1995 de los acuerdos del GATT, derivados de la Ronda Uruguay, que supuso el establecimiento de un nuevo orden internacional en materia de comercio, caracterizado por la institucionalización de la liberalización de los mercados de bienes y servicios. Ante esta situación, el acceso y posicionamiento en los mercados estará determinado, cada vez más, por la capacidad competitiva de las empresas en el comercio internacional y de los espacios en la atracción de inversiones.

Principales tendencias de la economía mundial

En la nueva configuración del marco de las relaciones económicas internacionales destacan, fundamentalmente, dos aspectos. Por una parte, los flujos monetarios derivados de operaciones financieras han cobrado mayor importancia, tanto por su volumen como por su naturaleza, cuya intensidad no había sido conocida anteriormente en la historia financiera. Actualmente, se estima que casi el 90% del flujo de divisas a nivel internacional tiene como origen operaciones no comerciales. Por otra parte, las transformaciones productivas han modificado el carácter del comercio y han dado como resultado que el comercio intraindustrial sea el dominante, es decir, que si hace dos décadas en las balanzas comerciales de los distintos países aparecían diferentes partidas de exportación e importación, en la actualidad productos idénticos aparecen en las cifras de importación y exportación simultáneamente. Estas modificaciones en el carácter del comercio internacional reflejan la pérdida de importancia de las ventajas comparativas naturales para explicar la composición del comercio entre países.

La expansión de las transacciones financieras

Respecto de la primera de las cuestiones, la expansión del flujo financiero que no se corresponde con operaciones comerciales, responde en gran medida a la liberalización de los movimientos de capital a nivel internacional, que ha ido acompañado de nuevos instrumentos financieros que diversifican los riesgos de las operaciones y de la introducción de nuevas tecnologías de telecomunicaciones, que permiten la movilización de recursos con reducidos costes de transacción. Este conjunto de reformas ha permitido a los agentes, especialmente a los grandes grupos de inversores institucionales, como fondos de pensiones y fondos de inversión, la colocación de sus inversiones fuera de las fronteras. Igualmente, los cambios producidos en las legislaciones nacionales reguladoras de las inversiones directas de agentes extranjeros, han permitido pasar de un sistema de autorización previa de las inversiones a otro en el que simplemente se requiere la notificación o comunicación a las autoridades nacionales de las operaciones llevadas a cabo.

Especialmente importante ha sido este proceso en el caso de España, puesto que hasta la entrada en la CEE, los mercados financieros españoles constituían una unidad cerrada al exterior, por lo que el proceso de adaptación a la normativa europea, más desregularizadora, ha constituido un verdadero reto para el sector.

La importancia del comercio intraindustrial

Los países industriales del mundo que componen la OCDE llevan a cabo las dos terceras partes del comercio mundial. Una característica común, tanto a los países de este área como al resto del mundo, ha sido el crecimiento más rápido del comercio exterior que el de la producción, reflejando la creciente apertura comercial de todos los países y la internacionalización de las economías. Paralelamente a esta creciente apertura, se ha producido una intensificación del comercio intraindustrial. El cuadro II.1 refleja como en 20 años, la década de los 70 y los 80, el comercio intraindustrial se convirtió en mayoritario en los países más desarrollados. La intensidad del crecimiento del comercio intraindustrial fue especialmente intensa en Estados Unidos y Europa, siendo menor en el caso del Japón, debido a la notable importancia de los bienes de inversión y de consumo duradero en sus exportaciones, y de los bienes de consumo no duraderos y bienes intermedios en sus importaciones. Pero en todos los casos, muestra la importancia de este tipo de comercio entre países.

El comercio intrarregional

Otra tendencia relevante, observada en el comercio mundial durante las tres últimas décadas, ha sido la creciente importancia del comercio intrarregional en los distintos bloques comerciales. El comercio entre los países europeos ha crecido más rápidamente que el de estos países con el resto del mundo; el mismo proceso ha tenido lugar en Norteamérica. En el período referido, el comercio intraeuropeo multiplicó por dos su importancia relativa y el de Estados Unidos con Canadá por tres. La proximidad geográfica, la importancia de las economías de escala en la producción y los acuerdos comerciales llevados a cabo, principalmente en la pasada década, explican la intensidad del proceso.

España constituye un buen ejemplo de especialización regional. El ingreso comunitario de España, al coincidir con una expansión económica muy importante del lado de la demanda, impulsó sus importaciones y (gráfico 2.1) concentró cada vez más las exportaciones en el ámbito del espacio económico europeo, produciéndose de esta forma una ruptura de la tendencia al superávit que la Balanza Comercial de España había mantenido con los países de Europa, lo que permitía financiar otras partidas deficitarias como las energéticas o la Balanza Comercial con los países americanos. Todo esto se alteró a partir justamente de nuestra entrada en la Comunidad Europea. Desde entonces y hasta 1992, nuestro déficit comercial con la Unión Europea no cesó de crecer, moderándose dicho crecimiento a partir de ese año.

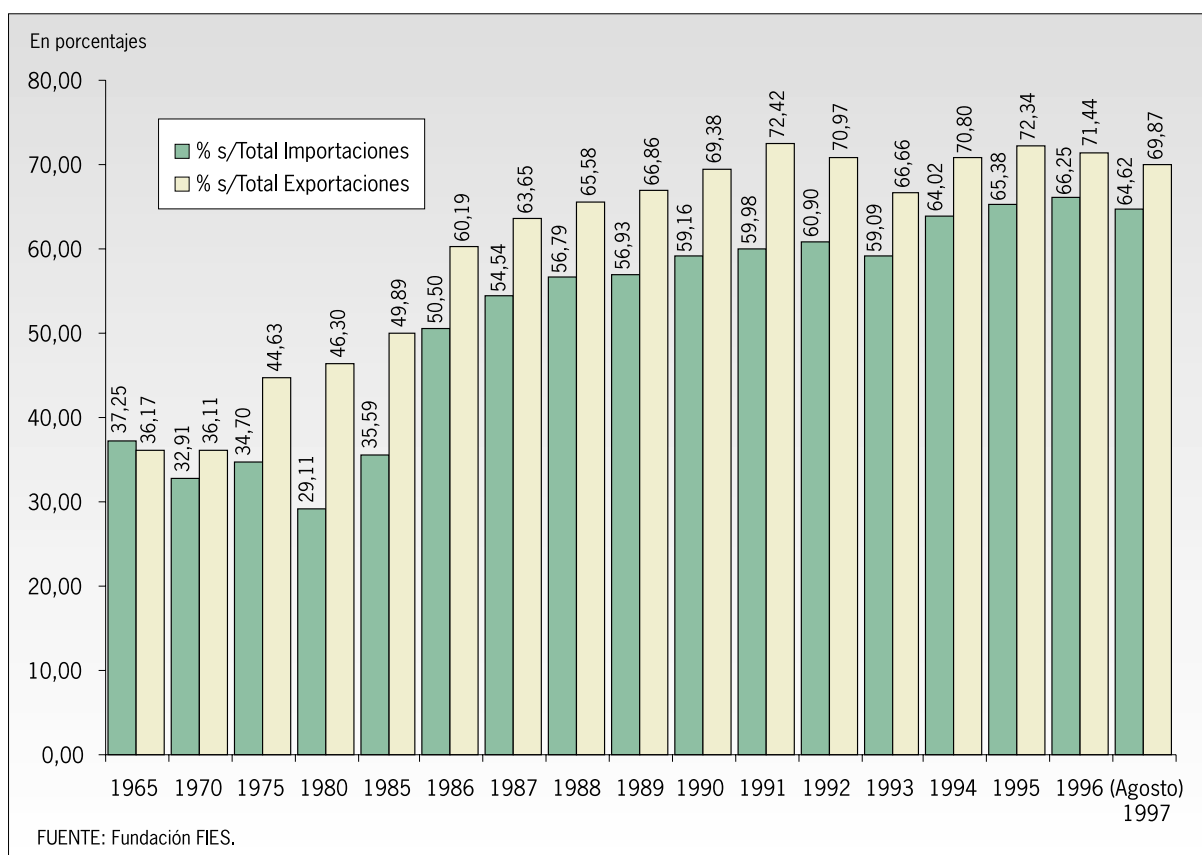
Desde 1992 se viene produciendo una mejora de la situación comercial española con los países de la Unión Europea, como lo demuestra la evolución de las exportaciones respecto a las importaciones, que sitúa así la Tasa de Cobertura durante 1997 en un 91,7 por 100, nivel próximo a los existentes en el inicio de los años ochenta. Estos datos muestran la diferencia con la fase expansiva que la economía española atravesó en los años 80, durante los cuales descendió la tasa de cobertura de la balanza comercial, lo que refleja tanto el mayor avance en el proceso de integración comunitario como el crecimiento de la demanda interna en este período de desarme arancelario desde 1986.

CUADRO 2.1: COMERCIO INTRAINDUSTRIAL DE MANUFACTURAS

	Resto del mundo (*)	
	1970	1991
EE.UU.	49,4	66,1
Japón	30,4	35,1
Alemania	58,7	79,9
Francia	75,7	80,9
Reino Unido	62,1	81,3

Nota: (*) Porcentajes sobre total comercio exterior
Fuente: OECD Economic Outlook, 1994 y Elaboración propia

GRÁFICO 2.1: COMERCIO EXTERIOR ESPAÑOL CON LA COMUNIDAD EUROPEA



Las modificaciones de las relaciones comerciales entre países desarrollados y países en desarrollo

Hasta fechas muy recientes, el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo dependía, fundamentalmente, del propio crecimiento de los países desarrollados. Una variación sensible en la tasa de crecimiento de Estados Unidos, Japón o Europa afectaba de forma muy notable a las exportaciones y a la tasa de crecimiento de los países del sudeste asiático o de Latinoamérica. Sin embargo, durante la última década, las transformaciones productivas y financieras experimentadas en varios de los países tradicionalmente menos desarrollados –de exportadores de materias primas a competitivos productores de bienes elaborados– y la creciente interrelación con los países industriales a través de los flujos financieros y comerciales, han generado una situación en la que los propios problemas de los países en desarrollo afectan notablemente a los países industrializados.

Tradicionalmente, el sentido dominante de las interrelaciones productivas iba de los países industrializados a los países en vías de desarrollo. En la actualidad, dichas interrelaciones, al menos en parte, han cambiado de dirección y, en la práctica, la actividad productiva y comercial de estos países en desarrollo puede afectar a los tradicionalmente industrializados de dos formas.

Por una parte, a través de los efectos que la demanda de estos países generan sobre las exportaciones de los países desarrollados, con un mayor crecimiento de las mismas. Así, en 1994, el 33,2% de las exportaciones de EE.UU. y Canadá se dirigió a países en vías de desarrollo (Cuadro 2-2).

**CUADRO 2.2: PAISES EN DESARROLLO E INDUSTRIALES
DIVERSIFICACIÓN DE LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN**

Exportación procedente de:	Exportación a los países en desarrollo									
	África		América		Asia		Oriente Medio y Europa		Total ¹	
	1984	1994	1984	1994	1984	1994	1984	1994	1984	1994
PAÍSES EN DESARROLLO										
África	5,5	9,7	2,6	2,6	3,0	6,8	1,9	2,4	12,5	21,5
América	2,2	1,0	13,7	19,8	3,2	5,6	2,8	1,5	21,9	27,9
Asia	1,8	1,3	2,0	2,4	26,2	38,6	5,8	2,9	35,8	45,1
Oriente Medio y Europa	1,9	2,0	3,9	2,1	13,8	19,9	10,9	8,9	30,4	32,9
PAÍSES INDUSTRIALES										
EE.UU. y Canadá	2,2	1,0	10,3	14,2	10,8	14,6	5,4	3,4	28,7	33,2
Pacífico ²	2,2	1,4	4,0	4,1	25,9	39,6	8,4	3,0	40,5	48,1
Europa	4,4	2,5	2,3	2,6	3,9	6,8	7,5	4,2	18,0	16,2

Exportación procedente de:	Exportaciones a los países industriales							
	Estados Unidos y Canadá		Pacífico ²		Europa		Total ¹	
	1984	1994	1984	1994	1984	1994	1984	1994
PAÍSES EN DESARROLLO								
África	15,9	15,8	3,6	3,5	52,4	46,7	71,8	66,0
América	43,1	46,1	5,4	4,8	22,5	19,3	71,0	70,2
Asia	27,9	22,6	19,8	14,4	13,0	15,4	60,7	52,4
Oriente Medio y Europa	7,9	11,2	20,8	16,6	30,6	28,0	59,3	55,8
PAÍSES INDUSTRIALES								
EE.UU. y Canadá	36,6	36,7	11,1	10,7	20,3	18,4	68,0	65,9
Pacífico ²	34,4	28,6	7,8	6,5	14,2	15,8	56,4	51,0
Europa	10,3	8,5	2,2	3,0	64,2	66,4	76,7	77,9

Fuente: FMI, Direction of Trade Statistics

¹ Los porcentajes correspondientes a cada región en la exportación a todos los países en desarrollo e industriales no suman 100% porque se ha excluido el comercio con los países en transición y porque los datos declarados sobre el comercio son incompletos.

² Australia, Japón y Nueva Zelanda.

Igualmente, se produjo un incremento de las exportaciones de Australia, Japón y Nueva Zelanda hacia estos países, pasando de un 40,5% a un 48,1% entre 1984 y 1994. Un rasgo diferenciador de esas nuevas economías emergentes respecto a las economías del Sudeste Asiático, que han realizado tradicionalmente, y hasta la crisis de 1997, la mayor contribución al comercio mundial, está en el hecho de que se trata de economías más abiertas, tanto comercial como financieramente, lo que ofrece a los países occidentales facilidades para penetrar en los mercados y para llevar a cabo inversiones directas.

Para el caso del comercio exterior español, en 1997 el 20% de las exportaciones y el 22,5% de las importaciones se realizaron con países no pertenecientes a la OCDE. La mayor parte de las exportaciones se destinaron al comercio con América Latina, relaciones que aún pueden intensificarse dados los vínculos históricos y culturales existentes entre España y estos países. Unas experiencias interesantes que nos pueden servir de ejemplo son las expansiones de empresas como Telefónica, Iberia o diversas compañías bancarias en Latinoamérica, a las que se les podrían unir otras empresas en el futuro. Para el caso de las importaciones, la mayor parte de ellas se dirigieron al comercio de productos energéticos con los países de la OPEP.

Por otra parte, es necesario destacar los efectos que sobre la oferta de los países desarrollados va a generar el creciente peso de las exportaciones de los países en vías de desarrollo. Estos efectos serán más importantes a largo plazo y pueden distinguirse cuatro grandes consecuencias.

1. Quedará afectada la relación de intercambio. La productividad creciente de las economías emergentes reduce el coste de importación de manufacturas de los países occidentales, lo que mejora la capacidad de consumo de los ciudadanos.
2. La ampliación de los mercados permitirá incrementar las economías de escala para las empresas instaladas en esos países, representando un estímulo para el aumento de la inversión, que será atendida con capitales procedentes del exterior.
3. La creciente competencia estimula el uso eficiente de los recursos en los países occidentales, así como la inversión en investigación y desarrollo, promoviendo el crecimiento económico.
4. El rápido crecimiento está promoviendo la estabilidad política y social en esos países y haciendo más atractiva la inversión extranjera.

Todos estos efectos por el lado de la oferta son difíciles de evaluar desde un punto de vista dinámico, pero puede afirmarse que, al menos a medio plazo, los mercados de trabajo de los países occidentales se resentirán de la creciente competencia. Los trabajadores ocupados en sectores maduros y con poca cualificación experimentarán mayor tensión sobre sus puestos de trabajo. Hasta fechas recientes, los mercados de trabajo de los distintos países presentaban poca interconexión debido a la existencia de importantes obstáculos al comercio. Pero en la medida en que las barreras comerciales han ido reduciéndose, la interdependencia entre países no sólo se manifiesta en un creciente intercambio de bienes y servicios, sino también en una mayor conexión de los mercados de trabajo. Aunque las diferencias en niveles de productividad son muy favorables para los países industrializados, las diferencias en costes salariales son tales que no son compensadas por las diferencias en productividades. En todo caso, cuanto más se reduzcan los costes de transporte y comunicaciones y cuanto más se intensifiquen las relaciones comerciales, las tecnologías que soportan esas ventajas en productividades cruzarán las barreras geográficas y se extenderán a los países en desarrollo. Por ello, no cabe otra alternativa que el ajuste al cambio, pero éste no se debe producir vía salarios, sino por el camino que marca la mejora competitiva y la búsqueda de la productividad.

La creciente competencia de los países menos desarrollados

La mejor respuesta de los países industrializados, ante la creciente competencia de los países menos desarrollados, reside en la formación de la mano de obra, la mejora de las infraestructuras, la modernización de las prácticas empresariales y el establecimiento de mejores formas de actuación de las administraciones públicas en sus relaciones con la actividad productiva. En la medida en que sean capaces de aumentar la formación de los individuos que demanda el mercado, de mantener y mejorar las infraestructuras físicas, de hacer más competitivas las empresas, así como de implantar nuevas formas de relación de las administraciones con las empresas y los ciudadanos en general, podrán seguir siendo competitivos.

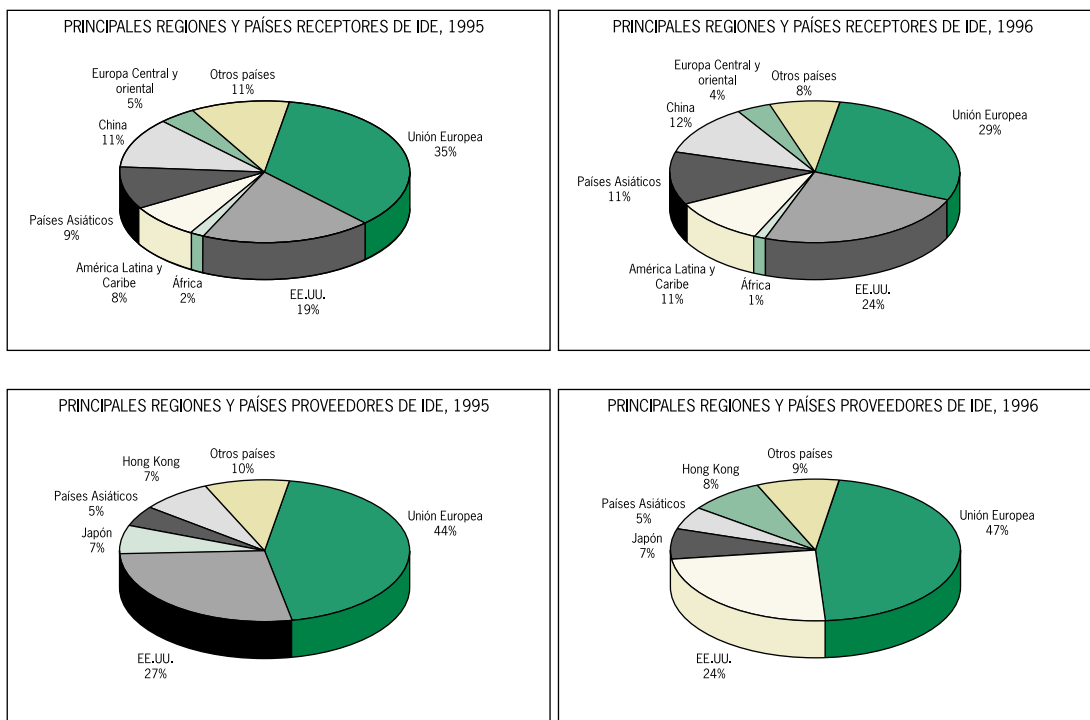
Por último, las exportaciones de los países industrializados son más intensivas en la utilización de mano de obra cualificada, mientras que las de los países menos desarrollados lo son en la utilización de mano de obra poco cualificada. Lo que el análisis económico señala para los países desarrollados, es que la renta de la mano de obra poco cualificada se reduzca y se incremente la de la mano de obra cualificada. El argumento que lo explica es que el precio de los bienes que utilizan mano de obra poco cualificada caerá en relación a los que utilizan mano de obra cualificada, reduciendo la productividad de los primeros respecto de los segundos y, por consiguiente, abriendo una brecha salarial adicional entre ambos grupos de trabajadores. Este proceso es el que justamente está ocurriendo y depara importantes consecuencias para las políticas sociales, de distribución de la renta y de formación.

2.2.2 Localización y deslocalización de inversiones

A raíz de la crisis económica internacional de los primeros años 90, se han intensificado los movimientos internacionales de las actividades industriales, lo que ha generado una gran preocupación en algunos gobiernos regionales donde el emplazamiento de empresas transnacionales ha venido siendo un elemento básico de su desarrollo económico.

Consciente de la importancia de este fenómeno, la Junta de Andalucía ha realizado un estudio que ha sido presentado en el Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre “Cambios en la localización en la actividad industrial en la Unión Europea”, en el que se realiza una pri-

GRÁFICO 2.2: PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES Y PROVEEDORES DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA (1995-1996)



FUENTE: Información Comercial Española (1997).

mera investigación sobre el alcance y las posibles motivaciones de la deslocalización de empresas internacionales. En relación al mismo, el Comité de las Regiones aprobó en sesión del 19 de julio de 1995, un dictamen cuyas principales conclusiones se recogen en este apartado.

El análisis de este fenómeno se ha realizado con la finalidad fundamental de conocer su dimensión y posibles tendencias. Para ello se ha partido tanto del análisis de los determinantes de la inversión directa extranjera, como de las motivaciones y características de los desplazamientos de las actividades industriales realizadas por determinadas empresas transnacionales en el ámbito de la Unión Europea. Es decir, se analizan tanto los factores que explican los flujos de inversión nueva que tienen lugar a través de la apertura de nuevos establecimientos, como el estudio de las motivaciones, que de casos concretos se ha obtenido, sobre los cambios de localización de empresas e instalaciones industriales.

Los determinantes de los flujos de inversión directa extranjera

Entre los factores que explican el flujo financiero de inversiones directas que tienen lugar a través de la apertura de nuevos establecimientos en nuevos países destacan los siguientes:

- El tamaño del mercado y las perspectivas de crecimiento del mismo.
- El nivel relativo de costes laborales, destacándose que la disponibilidad de mano de obra abundante y barata no basta para atraer inversiones.
- La disponibilidad de mano de obra cualificada.
- La disponibilidad de buenas infraestructuras.
- Las condiciones de vida de los trabajadores.
- El grado de estabilización de la economía, es decir, el control de la inflación.
- Los acuerdos de integración económica.
- La disposición de un marco social, jurídico y político estable.

Estos factores macroeconómicos se matizan por otros de carácter microeconómico. En primer lugar, las ventajas de internalización, que justifican una mayor presencia en los flujos de inversión hacia aquellos sectores que poseen inputs especializados y complejos, y permiten una mayor diferenciación técnica del producto. En segundo lugar, las ventajas de localización, que son de diverso tipo, aunque puede apuntarse, en líneas generales, que para los sectores intensivos en tecnología son determinantes la calidad y extensión de las infraestructuras, la abundancia de mano de obra cualificada, las políticas de promoción empresarial y los factores de calidad de vida del personal directivo y laboral; y para los sectores más tradicionales son más importantes las perspectivas de expansión de mercado y los bajos costes laborales.

La deslocalización de las actividades productivas

En lo referente a las motivaciones que las empresas internacionales han señalado para proceder al desplazamiento de su actividad productiva, cabe destacar dos tipos de motivos que concentran la casi totalidad de las

deslocalizaciones estudiadas: los costes laborales y la reestructuración de la compañía para concentrar y especializar sus diferentes plantas con la finalidad de conseguir economías de escalas. El primero de los motivos es el más relevante, con más de la mitad de los casos estudiados; el segundo es, sin duda, el más novedoso en cuanto a su manifestación, como reflejo de las nuevas orientaciones del proceso de movilidad industrial, y explica la tercera parte de los motivos aducidos en los desplazamientos de actividades. No obstante lo anterior, las peculiaridades sectoriales son determinantes respecto a los factores explicativos de la movilidad. Los sectores tradicionales manifiestan su prioridad por la búsqueda de costes laborales más bajos. Los sectores no tan intensivos en mano de obra aducen motivos de reestructuración de las diversas instalaciones productivas, ya sea concentrando, especializándose en determinados productos o trascendiendo los mercados puramente nacionales. La proximidad a los principales mercados es otra importante motivación para la localización de la producción, sobre todo en aquellas actividades productivas de media o elevada intensidad tecnológica.

Por otro lado, las circunstancias de mercado, por haberse reducido su demanda, aparecen con alguna frecuencia en algunos sectores como uno de los motivos que han inducido a las empresas a abandonar la actividad. Otras motivaciones de significación menor son las condiciones de costes globales del país, los costes de las materias primas, los resultados económicos menores de los esperados, la obsolescencia de las instalaciones y la incidencia de aspectos no económicos en la determinación de la nueva localización (tales como las relaciones personales). Debe destacarse que los motivos aducidos por las empresas cuando optan por el desplazamiento de actividades rara vez se corresponden con uno sólo, sino que se dan varias motivaciones simultáneamente.

En relación con la tipología de empresas que movilizan sus instalaciones productivas, la evidencia empírica obtenida manifiesta, como podría esperarse, que las grandes compañías son mucho más proclives, pero también se han observado procesos de movilización de Pymes, sobre todo de sectores intensivos en trabajo. Dentro de estas últimas, destacan especialmente las pequeñas empresas que participan activamente en las deslocalizaciones entre países con fronteras comunes.

Un análisis sectorial de estas deslocalizaciones pone de manifiesto dos tendencias. Por una parte, la elevada presencia de sectores tradicionales (textil-confección, juguetes y cuero, y calzado), que presentan características similares (todos ellos son intensivos en trabajo), con problemas de competitividad y con serias dificultades para recuperarla.

Por otra, la presencia de inversiones foráneas, en fechas mucho más recientes, en sectores más avanzados, y entre los que destacan: productos metálicos, química, maquinaria, y material eléctrico (particularmente, los equipos que pueden fabricarse en serie). Como en el grupo anterior, también en estos flujos de inversión empieza a manifestarse una creciente relevancia de las actividades de media y alta intensidad tecnológica, procedentes de los países desarrollados, que suponen, en cierta medida, la ampliación de los segmentos de deslocalización hacia los países en desarrollo. De otro lado, la movilidad de las instalaciones de una parte de estos sectores, también podría tener otra vertiente significativa en los movimientos de integración comunitarios.

Así pues, en los últimos años se ha intensificado un proceso de deslocalización de las actividades productivas en favor de países en

desarrollo, que no sólo ha afectado a actividades tradicionales de baja intensidad tecnológica, sino también, y de forma creciente, a las de media y alta intensidad tecnológica, aunque con mayor incidencia en los componentes y productos tecnológicamente más estandarizados. El inferior nivel de costes sectoriales es el principal motivo para el traslado de producción a terceros países.

Sin embargo, a nivel intercomunitario las migraciones de actividades parecen tener un destino hacia las zonas y regiones más desarrolladas, lo que contrasta con la evidencia de que los nuevos flujos de la inversión directa se dirigen hacia los países de un menor desarrollo relativo (gráfico 2.2). Ello parece haber sido consecuencia de la mayor tendencia a la integración en el seno comunitario, que habría sido favorecido por los procesos de concentración de ciertas industrias, basadas en el nivel tecnológico y de productividad, la especialización productiva, las economías de escala o la proximidad a los principales mercados.

En consecuencia, es básico que, por una parte, a nivel comunitario se potencien los mecanismos de lucha contra el “dumping social”, de tal forma que empresas que realizan operaciones de deslocalización intra y extracomunitaria y que desarrollan este tipo de prácticas no puedan beneficiarse de las ayudas para la instalación en la Unión Europea; y por otra, que se impulsen políticas industriales activas que favorezcan el desarrollo de nuevas actividades y que consoliden la presencia de las empresas en la regiones en que se encuentran establecidas, mejorando los atractivos de localización, fundamentalmente en las regiones menos favorecidas.

Retos para la economía andaluza: la competencia del Magreb y de los países de Europa del Este en la atracción de inversiones

Las peculiaridades económicas y sociales que presentan los territorios fronterizos del área del Magreb, convierten a Andalucía en la primera receptora de las tensiones y competencias que se derivan tanto de la propia evolución económica y social de estos países, como de los esfuerzos de cooperación que la Unión Europea lleva a cabo.

También es cierto, que es fundamentalmente a través de las relaciones entre los países del Magreb y de la Unión Europea –que han de entenderse necesariamente como relaciones con sus Estados Miembros y/o con sus regiones– como estos países se integran en la economía mundial, como lo muestra el hecho de que el 90% de los intercambios de la UE con los países del Magreb, lo realizan cinco Estados miembros (Francia, Italia, Alemania, España y Holanda).

Es por ello que, con el fin de conseguir que el área Mediterránea llegue a ser, en mayor grado aún que en la actualidad, una zona de intercambios y de diálogo que garantice la estabilidad y el bienestar de quienes viven en sus riberas, es necesario que se impulsen desde la UE, programas y proyectos de cooperación, que estén a la altura de los desafíos que este área plantea. Deben surgir pues, iniciativas de ámbito regional y subregional, tanto públicas como privadas, (especialmente entre las regiones limítrofes del área), que fortalezcan los vínculos ya existentes e impulsen proyectos innovadores que favorezcan la cooperación en el ámbito empresarial, social, cultural, medioambiental, energético y en el de las comunicaciones.

Igualmente, los acuerdos comerciales de la Unión Europea con los países de Europa Central –especialmente con Polonia, República Checa

y Hungría- están facilitando el proceso de inversión en dichas economías. Estos países están experimentando un acelerado proceso de integración económica con los países occidentales, como lo muestra el hecho de que sus exportaciones a Europa occidental hayan pasado de representar la cuarta parte del total a la mitad en los últimos cuatro años. Además, las reformas institucionales que están llevando a cabo para liberalizar las relaciones laborales, las inversiones y, en general, todo el marco legal de funcionamiento de las economías, están contribuyendo a mejorar la capacidad de atracción de inversiones extranjeras. A estos factores se une la tradición industrial existente en algunos de ellos, así como la disponibilidad de mano de obra cualificada.

La atracción de inversiones hacia el Magreb y a los países del centro europeo

Dos zonas de destino geográfico de las inversiones europeas afectan de manera especial a Andalucía: el Magreb y los países del centro europeo. Hacia el Magreb se están dirigiendo en los últimos años inversiones en sectores tradicionales - especialmente textil y confección- que abren un nuevo frente de competencia. Del mismo modo, se está originando un flujo de inversión hacia los países del centro europeo en los sectores de confección y textil, así como en el sector siderúrgico.

A pesar de que los acuerdos comerciales con la Unión Europea están por el momento limitados a las exportaciones, ya se están produciendo importantes flujos de inversiones hacia los sectores siderúrgico, confección y textil, y las perspectivas que se presentan indican que el proceso continuará en el futuro.

2.2.3 Una nueva etapa de expansión cíclica de la economía internacional y española

El Gobierno español presentó a la Unión Europea en los primeros meses de 1997 un Programa de Convergencia para la economía española, en el que se definían las líneas básicas para el acceso de España a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. El referido Programa de Convergencia contenía los escenarios de comportamiento previsible de las macromagnitudes básicas de la economía nacional en el período 1997-2000, cuyos principales rasgos se recogen a continuación.

La elaboración de los escenarios hasta el año 2000 tiene en cuenta el contexto internacional previsto por los organismos internacionales (OCDE, FMI, UE) para 1997-1998. Estos organismos prevén que se acelere el crecimiento de la economía internacional hasta alcanzar en 1998 una tasa del 2,5% para el conjunto de países industrializados (OCDE) y del 3% para el área de la UE. En 1999, algunos países de la OCDE más adelantados en el ciclo empezarán a crecer a menor ritmo, pero la UE en su conjunto se mantendrá creciendo al 3%. El año 2000 se contempla ya como de desaceleración generalizada de los ritmos de crecimiento, aunque de forma suave, ya que la moderación de la fase expansiva no habría generado desequilibrios profundos que acarreasen una recesión aguda posterior.

En paralelo a las economías europeas, el crecimiento de la economía española se acelera en este escenario hasta 1999, año en que se alcanza el máximo cíclico (3,4% según las previsiones oficiales del INE). En todo caso, esta aceleración es moderada en comparación con la expansión registrada en la segunda mitad de los ochenta, aunque sin comprometer los principales equilibrios (déficit público y comercial).

El crecimiento medio del PIB estimado para el período 1997-2000 es del 3,3% (cuadro 2.3), aunque dicha previsión pudiera revisarse al alza, tras los resultados de 1997. Este crecimiento permitiría cerrar la actual brecha entre el PIB potencial y el real (output gap) en 1999. La aceleración del PIB se basará en la demanda interna, ya que la actual aportación positiva del sector exterior se hará ligeramente negativa a partir de 1998.

En cuanto a la demanda interna, la inversión será el componente más dinámico, estimándose un fuerte crecimiento del componente de bienes de equipo. Para la construcción, se prevén tasas de crecimiento más moderadas.

La evolución prevista de la tasa de ahorro de las familias, creciente a lo largo de todo el período, determina, entre otros factores, que el consumo privado aumente por debajo del crecimiento del PIB durante

CUADRO 2.3: ESCENARIO MACROECONÓMICO 1997 - 2000

(TASAS DE VARIACION REAL)	1997	1998	1999	2000	Media 1997-2000
PIB Y AGREGADOS					
(% variación real sobre el mismo período del año anterior)					
Consumo privado nacional	2,7	2,7	2,8	3,0	2,8
Consumo público	-0,3	1,0	1,0	1,0	0,7
Formación bruta del capital fijo	4,3	6,9	7,8	5,6	6,1
Demanda Nacional	2,5	3,6	3,7	3,3	3,2
Exportación de bienes y servicios	9,8	9,5	9,7	8,8	9,5
Importación de bienes y servicios	8,1	9,6	10,0	8,8	9,1
Saldo exterior (contrib. al crec. del PIB)	0,6	-0,2	-0,3	-0,2	0,0
PIB	3,2	3,4	3,4	3,2	3,3
OTRAS VARIABLES					
Deflactor del consumo privado (% variación)	1,9	2,2	2,2	2,2	2,1
Empleo (% variación)	2,7	2,5	2,3	2,1	2,4
Cap. (+) nec (-) finan. resto mundo (%PIB)	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5
	1997	1998	1999	2000	
ADMINISTRACIONES PUBLICAS					
(Contabilidad Nacional. Cifras en % del PIB)					
Capacidad (+)/ Necesidad (-) finan. AA.PP.	-3,0	-2,5	-2,0	-1,6	
Administración Central	-2,7	-2,3	-1,8	-1,4	
Estado	-2,5	-2,1	-1,7	-1,3	
Seguridad Social	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	
AA.PP. Territoriales	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	
Deuda Bruta	68,2	67,7	66,7	65,3	
Superávit primario	1,9	2,1	2,3	2,6	

Fuentes: Programa de Convergencia 1997 - 2000
Informe Económico Financiero. Presupuesto 1998
Elaboración propia

todo el horizonte temporal de la proyección, acercándose ambas tasas tan sólo al final del mismo.

El empleo mantiene un comportamiento positivo en el escenario macroeconómico previsto para los próximos años, en línea con los resultados de los últimos años. Su crecimiento en media anual para el período 1997-2000 se prevé en el 2,4%, tasa que, comparada con la del PIB (3,3%), supone una mejora en la relación empleo/producto y una disminución del umbral de creación de empleo. Para la población activa se prevé un crecimiento durante todo el período (0,8% en media anual) por encima del de la población en edad de trabajar, es decir, un aumento de la tasa de participación como consecuencia, fundamentalmente, de la mejora de las expectativas de empleo.

Por otra parte, la inflación se mantiene moderada, en línea con la media de la UE, como consecuencia, fundamentalmente, de la trayectoria esperada del consumo y de los salarios, y de las políticas macroeconómicas y estructurales aplicadas. El crecimiento medio anual del deflactor del consumo privado durante el período 1997-2000 se cifra en el 2,1%.

2.3 TRANSFORMACIONES EN LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

2.3.1 Requerimientos de los factores productivos

Junto a la tendencia hacia la globalización de los mercados, el nuevo escenario de la economía mundial está determinado por la incidencia de los cambios tecnológicos, organizativos y gerenciales en el sistema productivo. Este nuevo contexto exige optar por un modelo de desarrollo económico e industrial abierto, en el que estén presentes los sectores de alta tecnología, y conceder la primacía a la competitividad, la adaptación permanente a los cambios del entorno y la diferenciación de los productos. Estas circunstancias confieren una gran responsabilidad a las políticas públicas y las estrategias empresariales en materia de competitividad.

Esta consideración de la competitividad obliga a no realizar una conceptualización simple de la misma, centrada en la mera relación entre precios y costes; debe avanzarse en una consideración más amplia y estructural que contemple otros elementos básicos para comprender de qué depende la capacidad de competir. Una definición de competitividad con esta concepción estructural, resultado del conjunto de interacciones que definen la configuración de una determinada economía, no debe olvidar su carácter de variable relativa, ya que cobra sentido cuando se relaciona con el comportamiento de los competidores, y su carácter microeconómico, pues la responsabilidad recae básicamente en las empresas.

Desde este punto de vista, la competitividad ha de concebirse como la capacidad que muestra un país, región o empresa, para incrementar o, al menos, mantener de manera sostenida su participación en la oferta mundial, y hacerlo de forma compatible con el progreso de sus niveles de renta, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental del proceso. Este concepto de competitividad exige una identificación de los factores determinantes, que se centra en la interrelación entre la empresa y su entorno.

Entre estos factores es especialmente relevante el territorio, como marco de referencia de las características concretas de un conjunto de elementos que condicionan, al margen de la situación individual de cada unidad productiva, la capacidad de competir de las empresas. En este concepto de territorio, entendido como manifestación específica de las interrelaciones que rodean y dan cuerpo a la actividad económica, confluyen dos tipos de factores: los relacionados con la superestructura de la actividad económica y los relativos al marco institucional concreto. Los primeros recogen todos aquellos factores que dotan de contenido a una cultura productiva concreta y que, básicamente, se engloban dentro de las características de los recursos humanos, tales como las actitudes frente al riesgo, conocimientos tecnológicos tradicionales, nivel formativo, etc. El segundo grupo de factores integrados dentro de ese ámbito territorial, los que determinan un marco institucional concreto, incluyen tanto las dotaciones de infraestructuras y equipamientos, incluyendo los servicios públicos, como la configuración de las variables macroeconómicas, es decir, aquellas que tradicionalmente han sido el objeto de la política económica: sistema fiscal, monetario, crediticio, etc.

En el contexto actual se impone, cada vez más, la lógica de las ventajas competitivas frente a las comparativas. Tradicionalmente, el comercio internacional ha estado basado en el intercambio de productos interindustriales, es decir, venía determinado por las ventajas comparativas existentes, lo que significaba una orientación productiva hacia factores tales como los recursos naturales y el coste de la mano de obra y, por tanto, las políticas aplicables eran, por su naturaleza, bastante limitadas. Sin embargo, las nuevas tendencias del comercio internacional muestran un crecimiento de los intercambios de productos intraindustriales, es decir, el comercio viene determinado por las ventajas competitivas de las empresas, y en este nuevo marco las estrategias empresariales y las políticas públicas pueden influir considerablemente en la nueva orientación de la producción, que está basada en criterios tales como la calidad y la diferenciación, la innovación y adaptación a los cambios, junto con la capacidad para lograr un consenso social basado en el reparto del valor añadido.

La importancia de las estrategias empresariales en materia de competitividad se confirma cuando se constatan los cambios tecnológicos, organizativos y gerenciales que se están produciendo. Estas estrategias demandan las reformas necesarias para permitir la rápida adaptación de las empresas y exigen a éstas el mantenimiento de un elevado ritmo de inversión en equipos y conocimientos técnicos avanzados, así como un esfuerzo a los poderes públicos para suministrar unas infraestructuras adecuadas y unos recursos humanos cualificados, capaces de rentabilizar estas inversiones.

Asimismo, la vinculación entre la organización económica y social, y el proceso de innovación tecnológica, ha adquirido en el último decenio una amplitud y significación cada vez mayor. En este sentido, las tecnologías de la información y la comunicación están transformando profundamente numerosos aspectos de la vida económica y social, como los métodos y relaciones de trabajo, la organización de las empresas, los objetivos de la educación y la formación y el modo en que las personas se comunican entre sí. En definitiva, estamos asistiendo al nacimiento de una nueva "sociedad de la información", donde la gestión, la calidad y la velocidad de la información se convierten en factor clave de la competitividad.

2.3.2 La creciente importancia de la descentralización y la flexibilidad de la economía

Las decisiones que adoptan diariamente miles de agentes en cualquier economía, hacen del sistema de mercado un sistema, básicamente, descentralizado. Esta descentralización está acentuándose debido a las modificaciones rápidas y profundas que están teniendo lugar en toda las sociedades occidentales, que se enfrentan a fenómenos económicos crecientemente complejos, traducidos en rápidos cambios en los empleos, la tecnología y en las formas de la competencia; las empresas contratan externamente actividades productivas y de servicios que tradicionalmente se realizaban internamente o no existían, y en donde la posesión y el uso de la información se configuran como elementos esenciales.

Estas nuevas características de las economías están revalorizando el papel del nivel local de actuación, donde con mayor facilidad se integran las acciones conjuntas de las administraciones que tengan como objetivo la satisfacción de necesidades específicas de los factores productivos. La velocidad del cambio demanda actuaciones rápidas, flexibles y adaptables, en donde el marco local se configura como la dimensión ideal por la proximidad a los problemas y a los agentes. Además, la revalorización del nivel local requiere la existencia de redes de cooperación entre empresas que faciliten el uso compartido de los recursos, de las bases de información y de su utilización.

De otra parte, el desarrollo de las telecomunicaciones y de las autopistas de la información –que están promoviendo el teletrabajo–, las nuevas actividades de servicios de carácter personal o a comunidades, los servicios ligados al medio ambiente, al ocio, a la cultura y la salud, están propiciando la aparición de nuevas empresas, en la mayoría de los casos de pequeña dimensión o unipersonales, que están modificando la naturaleza de la relación entre las actividades y los individuos, al aumentar el número de estos que se convierten en trabajadores autónomos. Este proceso se deriva de las nuevas demandas de servicios especializados y de la velocidad del cambio tecnológico, y puede configurarse como la respuesta de mercado más favorable que contrarrestare los bajos niveles salariales asociados a algunas actividades nuevas, dado que el autoempleo representa un fuerte estímulo para la mejora de la renta personal. Las consecuencias de este proceso para el mercado de trabajo y para el sector servicios son importantes, así como para el marco institucional en el que operan los agentes.

Primero, ofrece la oportunidad de creación de actividades y de empleo a una escala reducida con bajo nivel de gastos de estructura y gran flexibilidad de adaptación a cambios en el entorno. Segundo, el tipo de actividades desempeñadas requieren un nivel de formación elevado y el uso de nuevas tecnologías; estos elementos son los habitualmente asociados a elevados niveles de retribución del factor trabajo. Tercero, por tratarse de actividades nuevas, el marco institucional en el que se desenvuelven es más flexible y está menos regulado que el de aquellas actividades más tradicionales o maduras, lo que ofrece mayores posibilidades de competencia entre los agentes. Por último, la naturaleza de estas nuevas actividades, la forma de organización de la producción o de la prestación del servicio y el tipo de formación, exigen que la oferta educativa se adapte adecuadamente a las demandas del mercado de trabajo.

No obstante, la mayor descentralización y flexibilidad no implica necesariamente que se deriven ganancias competitivas de estructuras de pequeño tamaño. Por el contrario, consolidar una posición competitiva de escala reducida requiere un esfuerzo complementario en la formación de un esquema ágil y eficiente de integración en organizaciones más complejas, de las que se derivan externalidades positivas para las unidades que la forman. En este tipo de organizaciones, la unidad local no es más que un componente entre otros muchos, cuya pervivencia dentro del conjunto requiere un esfuerzo de adaptación continua. Desde este punto de vista, aparecen tres elementos estratégicos para la permanencia en el tiempo, tanto de la organización en su conjunto como de las unidades locales que la conforman. Primero, la integración en los circuitos de información. Segundo, capacidad receptiva y adaptabilidad al cambio tecnológico. Y tercero, necesidad de aprendizaje y formación continua, tanto dentro como fuera de las organizaciones.

2.4 TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS EN EUROPA

2.4.1 Evolución y tendencias de la población y la mano de obra

Las tendencias previstas en los años ochenta, que señalaban el estancamiento de la población comunitaria durante la siguiente década, se han visto superadas y las previsiones más recientes señalan que el índice de crecimiento de la población en la Unión Europea en los años noventa se aproximará a la de la anterior década. Este cambio en la tendencia del crecimiento de la población comunitaria, respecto a las previsiones anteriores, posiblemente vaya a proseguir fundamentalmente por tres razones: en primer lugar, el factor más importante es que se ha registrado una mayor inmigración de la prevista; en segundo lugar, y al contrario de hipótesis anteriores, la esperanza de vida sigue aumentando; en tercer lugar, las previsiones anteriores sobre las tasas de natalidad en los años noventa se han demostrado demasiado bajas, ya que el descenso de la tasa de fertilidad del sur de la Comunidad Europea parece detenerse, mientras que, en algunos países del norte aumenta. No obstante, España continúa manteniendo una de las tasa de natalidad más bajas del mundo (10,3% a principios de los 90), influida por factores tales como las expectativas de las jóvenes parejas, que les hacen abandonar el núcleo familiar a una edad que ronda los 30 años. A esto cabe añadir otros factores de índole económico y cultural, que hace que nuestra tasa de fecundidad se sitúe en torno a 1,5 hijos por mujer, por debajo de la media de la UE.

Por tanto, los datos actuales relativos al principio de la década de los noventa indican que el crecimiento demográfico puede ser más rápido que el registrado en los años ochenta, debido, fundamentalmente, a un fuerte movimiento migratorio cuya persistencia dependerá de una serie de factores económicos y sociales, tanto dentro como fuera de la Comunidad y de la política de los Estados miembros en materia de inmigración.

Las previsiones que se hacen por la Comisión Europea en cuanto a la evolución futura de la población, se realizan sobre hipótesis de crecimiento alto o bajo fundamentadas en escenarios sobre los cambios futuros de las principales variables demográficas: fertilidad, mortalidad y

migraciones. Según estas hipótesis, la población de la UE se situará en el año 2000 entre los 351 y 363 millones de habitantes, frente a los 344 de 1990, lo que supone un incremento medio entre un 0,2% y un 0,5% anual, frente al 0,3% de los años ochenta (cuadro 2.4).

En el caso de que se produzca un crecimiento más lento que en la década de los ochenta de la población comunitaria, éste se acompañará de una serie de cambios en la estructura demográfica, con un descenso del número de menores de 25 años, y un importante aumento del número de personas de 30 a 55 años y entre 70 y 75 años (se trata de las generaciones procedentes de la explosión demográfica habida en anteriores décadas). Se registrará, por tanto, un aumento de la población en edad laboral, al mismo tiempo que un aumento de la población total.

En relación con el fenómeno del envejecimiento, se prevé que éste se incremente gradualmente, pero será más acusado a partir del 2010, a medida que la denominada generación del “baby boom” de la postguerra sobrepase los 65 años. Este fenómeno afectará con mayor intensidad al norte de Italia y España, Alemania, amplias zonas de Francia y a los países del Benelux, mientras que será menos acusado en el sur de España y Francia e Irlanda.

En relación con el crecimiento de la población activa, se prevé que en el año 2000 la UE contará con una población activa de 160 a 173 millones de personas, frente a los 157 de 1990, lo que implica un crecimiento entre un 0,2% y un 1% anual. Las tasas de participación de la mujer, que irán aproximando gradualmente a las de los hombres, sobre todo, aumentarán en las zonas donde se registren los más bajos índices. Asimismo, se estima que se iniciará un proceso de mayor participación de las personas de edad avanzada en el mercado laboral y que los jóvenes compartirán en mayor medida el trabajo y la formación.

CUADRO 2.4: PRINCIPALES TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y DE LA MANO DE OBRA EN LA UNIÓN EUROPEA (Crecimiento Real (%))

	1985-1990	1990-1995		1995-2000		2000-2020	
		Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Alto
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO MEDIO ANUAL							
TOTAL	0,3	0,3	0,6	0,1	0,5	-0,2	0,5
De 0 a 14 años	-1,2	-0,4	0,3	-0,5	0,8	-1,0	0,2
De 15 a 64 años	0,5	0,2	0,4	0,1	0,3	-0,2	0,2
De 65 años o más	1,8	1,5	1,7	1,1	1,5	0,9	1,6
CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA MANO DE OBRA							
TOTAL	1,1	0,3	0,9	0	1,1	-0,4	1,0
Hombres	0,5	-0,1	0,4	-0,2	0,5	-0,5	0,5
Mujeres	1,9	1,0	1,5	0,4	2,0	-0,3	1,6

NOTA: (1) Hipótesis de crecimiento demográfico bajo.

(2) Hipótesis de crecimiento demográfico alto.

FUENTE: Eurostat. NEI.Ifo.

Las zonas de la Comunidad donde se registrarán mayores tasas de crecimiento de la población activa serán en el sur de la UE, Irlanda y gran parte de Francia y Benelux. En el resto de las zonas, la población activa no registrará en su conjunto importantes variaciones, aunque es posible que se produzcan reducciones en los antiguos Estados Federados de Alemania Oriental y en el noroeste de Italia.

Evolución demográfica en la Unión Europea

El crecimiento de la población durante la década de los noventa tendrá distinta incidencia en los países de la Unión Europea, registrándose el mayor índice de crecimiento en los Países Bajos y Luxemburgo; descendiendo en Alemania e Italia y con pocos cambios en los demás países. Las diferencias más acusadas se observarán a escala regional, en gran parte debido a la migración intrarregional. Es probable que entre 1995 y el año 2000 estas diferencias contribuyan a la reducción de la población de un determinado número de regiones del norte de Francia, norte de Italia, Portugal, norte de España y parte del Reino Unido. El crecimiento más alto se registrará en la región de Flevoland en los Países Bajos; otras regiones en las que se registrará un importante aumento están situadas en las fronteras nacionales en las que se prevén movimientos inmigratorios, como el sur y este de España, sur de Italia, Irlanda, sur y oeste de Francia, sur de Alemania y en Benelux. Estas previsiones parecen señalar que no existe una simple línea divisoria entre el norte y el sur desde el punto de vista del cambio demográfico global.

Una conclusión importante de las previsiones realizadas es que no parece que bajo ninguna de las hipótesis barajadas, los factores demográficos vayan a resolver los problemas de desempleo de la UE, si bien puede haber una ligera disminución del desempleo juvenil. De otra parte, y debido a que en las zonas de mayor desempleo de la Comunidad será donde se registren mayores crecimientos de la población, existe un riesgo a priori de que aumenten las disparidades regionales, por lo que se hace especialmente necesario potenciar el crecimiento económico y del empleo en estas zonas.

Por último, y respecto a la distribución territorial de la población comunitaria, ésta se concentra en las zonas urbanas, mientras que muchas zonas rurales han experimentado una pérdida lenta pero incesante de población. Las ciudades seguirán siendo un polo de atracción de población. Ello significa que los problemas generados por la proliferación de la pobreza y el desempleo, las estructuras en declive o inadecuadas, la superpoblación y la contaminación, podrían agravarse, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas. Por el contrario, la pérdida de población de las zonas rurales supondrá privarlas de las personas más jóvenes y emprendedoras, mientras que las infraestructuras y los servicios económicos y sociales corren el riesgo de hacerse insostenibles en zonas alejadas y de población dispersa.

2.4.2 Tendencias de los flujos migratorios

Un factor que encierra gran incertidumbre en el futuro es el relativo a los flujos migratorios. La migración dentro de la Unión Europea se ha caracterizado históricamente por movimientos migratorios a largo

plazo de las regiones menos desarrolladas hacia las más prósperas. En los años setenta y a principios de los 80 se produjo, sin embargo, un práctico estancamiento de los movimientos interregionales. En la actualidad, existe la posibilidad de que vuelva a producirse una migración hacia las regiones centrales de rápido crecimiento de la demanda de trabajo y con niveles bajos de desempleo.

En general, es probable que uno de los factores más característicos de la migración en la Unión Europea siga siendo la inmigración procedente de terceros países. En este sentido, una de las mayores incertidumbres de los años 90 es la posible presión de la emigración legal e ilegal por motivos políticos o económicos de personas procedentes de países de Iberoamérica, África y Asia. El destino de estos emigrantes obedecerá, en gran medida, a la existencia de lazos históricos entre estos países y determinados Estados miembros como España, país que ha pasado de tener un alto componente de emigración a convertirse, en un breve lapso de tiempo, en un territorio de inmigración neta, a medida que se desarrollaban los factores propicios, entre ellos el desarrollo económico y la evolución política.

Los movimientos migratorios de los países de la Europa Central y del Este, de los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética, y del norte de África, tendrán una especial incidencia en el territorio comunitario, contribuyendo a la presión demográfica sobre áreas de desarrollo ya muy saturadas, ya que en términos generales se observa la preferencia por las zonas muy urbanizadas e industrializadas, y por aquellas zonas donde existen comunidades de compatriotas ya establecidas. Concretamente, las presiones por parte de los países del Magreb se espera que se orienten directamente hacia Francia y, en menor grado, hacia Bélgica y los Países Bajos.

2.5 EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO

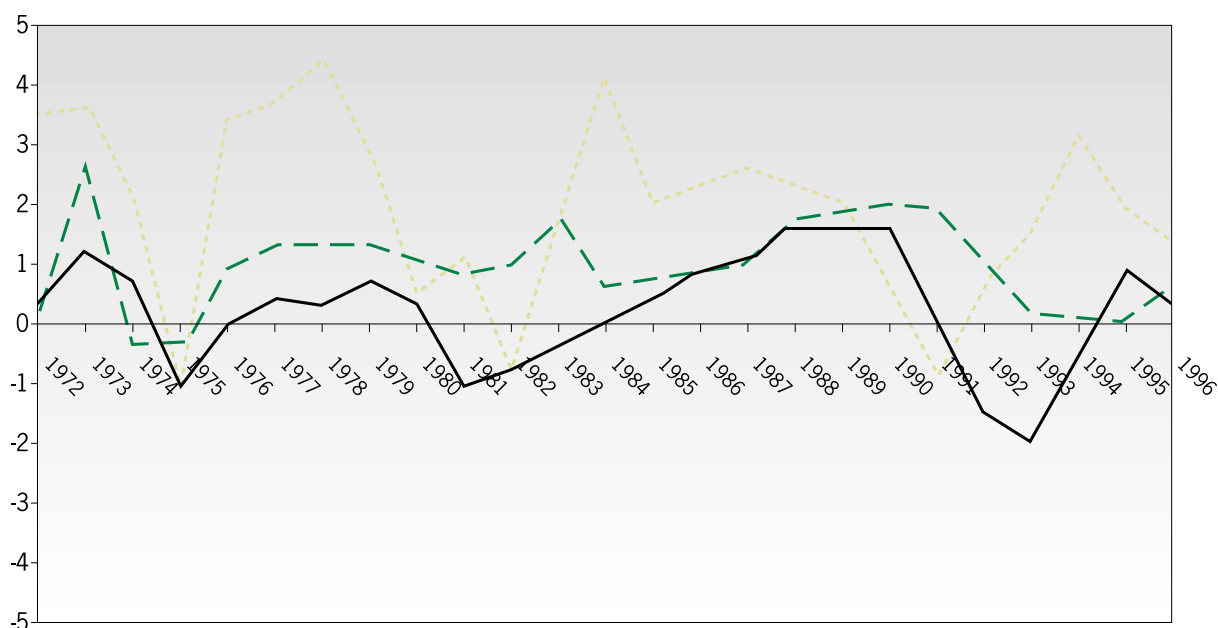
2.5.1 Evolución del empleo y el paro

Las mayores tasas de paro existentes en Europa en relación con Estados Unidos y Japón (10,4%, 4,7% y 3,5%, respectivamente para 1997), han abierto un debate sobre la posible existencia de un problema específicamente europeo en el mercado de trabajo. Una perspectiva temporal a largo plazo permite aproximarse más acertadamente al problema (gráficos 2.3 y 2.4).

Durante los años sesenta y hasta la primera crisis del petróleo del año 1973, el fuerte crecimiento experimentado por las economías europeas (4,8% como media) se tradujo en un parco crecimiento del 0,3% anual en el empleo. Sin embargo, el escaso ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo –al mismo ritmo que el del empleo– permitió que la tasa de paro se mantuviese estable y al reducido nivel del 2,6% sobre la población activa.

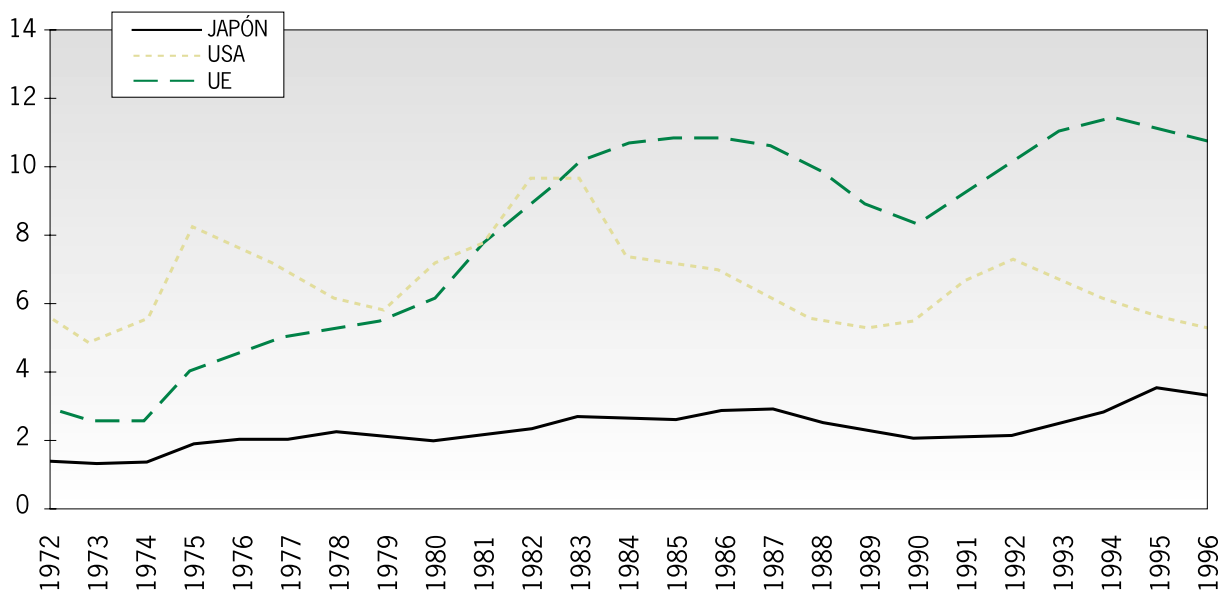
Con posterioridad a la crisis del petróleo y hasta mediados de la pasada década, la intensidad del empleo, esto es, la creación de empleo por unidad de producto generada, se intensificó en las economías europeas, pero no suficientemente como para compensar el bajo ritmo de crecimiento de la producción (del 2% anual) y el mayor crecimiento de

GRÁFICO 2.3: CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, EE.UU. Y JAPÓN
 Período 1972-1996
 Porcentaje de crecimiento anual



FUENTE: OCDE, Comisión Europea.

GRÁFICO 2.4: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, EE.UU. Y JAPÓN
 Período 1972-1996
 Porcentaje sobre población activa



FUENTE: OCDE, Comisión Europea.

la oferta de trabajo (0,7% anual). En conjunto, estos factores incrementaron la tasa de paro comunitaria hasta niveles próximos al 11%, desconocidos desde la II Guerra Mundial.

La fase expansiva de los últimos años de la década pasada y las políticas de ajuste llevadas a cabo, permitieron un ritmo de crecimiento

anual del empleo del 1,3% y redujeron la tasa de paro nuevamente al 8,3%. Por último, la recesión al inicio de la década actual generó una fuerte contracción en el nivel de empleo, elevando nuevamente la tasa de paro hasta niveles superiores al 11%, que ha ido remitiendo a raíz de la nueva etapa de expansión.

2.5.2 Tendencias en los mercados de trabajo y relaciones laborales

La característica más significativa del mercado de trabajo europeo es el débil crecimiento del empleo durante los últimos veinte años. Este proceso se ha visto acompañado de importantes ganancias de productividad, que se han obtenido, fundamentalmente, de forma pasiva, es decir, mediante reducciones de efectivos en los sectores tradicionales. Como consecuencia de que la economía europea no ha podido crear empleo al mismo ritmo en que ha aumentado el número de personas en busca de trabajo, la tasa de desempleo ha crecido significativamente desde mediados de los setenta.

Este proceso, además, ha sido de carácter acumulativo con el paso de los sucesivos ciclos económicos, lo que ha provocado un aumento del paro de larga duración. Los datos a principios de esta década son ilustrativos de este proceso. El porcentaje de parados de larga duración en la Unión Europea era de más del 40%, frente al 15% en Japón y el 11% en América del Norte. En este sentido, se observa que si bien la probabilidad de quedar en paro es menor en Europa respecto a otros países industrializados, una vez en el desempleo es más difícil salir de dicha situación; lo que pone de relieve ciertas disfuncionalidades de los mercados de trabajo. Asimismo, hay que señalar la existencia de importantes barreras en la entrada al mercado de trabajo para el caso de las mujeres y los jóvenes. Los problemas que afectan a los mercados de trabajo en Europa están provocando tensiones que dificultan la realización de las transformaciones necesarias para responder a los condicionantes impuestos por la globalización, la evolución de la demanda y las nuevas tecnologías. La búsqueda de soluciones a estas disfuncionalidades es de fundamental importancia para la economía, ya que, por una parte, es básico mejorar la capacidad competitiva de las empresas en el nuevo marco de relaciones comerciales y, por otra parte, es necesario garantizar el actual modelo de bienestar social.

La tasa de paro en España

La evolución de la tasa de paro de la economía española presenta rasgos diferenciadores respecto de la europea, tanto en intensidad como en sincronía. El notable incremento del desempleo desde la década de los setenta hasta la actualidad, ha sido el resultado de varios factores, entre los que se encuentran las importantes reducciones de efectivos derivados del ajuste de los sectores productivos y el fuerte incremento de la población activa. Respecto al primero de los factores dos causas fundamentales explican esa evolución. De un lado, la industria española no había acometido los ajustes estructurales llevados a cabo en los países industrializados, debido a la alta protección de que gozaba con barreras arancelarias y no arancelarias. Mal preparada para afrontar un proceso de creciente integración comercial, los sectores industriales de mayor peso sufrieron un duro ajuste, ya fuese por problemas de exceso de capacidad en todo el mundo (siderurgia, naval, etc.), o por la creciente competencia de países con bajos niveles salariales (textil, calzado, juguetes, etc.). Asimismo, el sector agrario fue perdiendo activos de forma continuada. La fase expansiva del ciclo, 1986-1990, se caracterizó por una fuerte tasa anual de creación de empleo del 3,4% anual. A pesar de las pérdidas producidas durante la crisis de principios de los noventa, el empleo total creció un 1,1% anual desde 1986 hasta 1995. Las perspectivas de creación de empleo se encuentran fundamentalmente condicionadas por las tasas de crecimiento que puedan darse en los próximos años y por la evolución de la relación entre crecimiento y empleo.

El grave problema del paro en la Unión Europea ha dado lugar a la realización de una serie de estudios que profundizan en las causas y soluciones para afrontarlo, entre los cuales cabe destacar los documentos “Estudio de la OCDE sobre el empleo” y el Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas “Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para el siglo XXI”.

El desafío del empleo: un nuevo planteamiento.

El Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo celebrado en Luxemburgo durante los días 20 y 21 de noviembre de 1997, decidió que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Amsterdam tuviesen efectos inmediatos. Esta decisión suponía la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los estados miembros a partir de 1998. La estrategia coordinada para el empleo consistió en definir para toda la Unión, unas directrices para el empleo, que fijaban unos objetivos concretos. Estas directrices deben ser incluidas en planes de acción nacionales para el empleo, elaborados por los estados miembros con una perspectiva plurianual. Las directrices para 1998 consta de cuatro ejes principales: mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa, fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas para que el mercado laboral pueda reaccionar a las mutaciones económicas y reforzar la política de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En estos estudios se plantean las principales estrategias y recomendaciones al respecto, que tienen por objetivo reforzar la capacidad de innovación y de adaptación de las empresas a los cambios del entorno, así como mejorar las condiciones institucionales para la creación de empleo. Entre las principales orientaciones que se señalan en los documentos referidos, cabe destacar las siguientes: mejorar las condiciones de estabilidad macroeconómica que permitan mantener bajas las tasas de inflación y los tipos de interés; aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo marco de intercambios internacionales y, sobre todo, el mercado único europeo; potenciar el movimiento hacia la descentralización económica apoyando las nuevas tecnologías y, especialmente, las de la información; crear un entorno lo más favorable posible para la competitividad de las empresas; intensificar los esfuerzos de investigación y cooperación entre empresas; actuar al servicio del empleo, apostando por la educación y por la formación continua, mejorando el funcionamiento de los mercados de trabajo, renovando las políticas activas de empleo (haciéndolas más eficaces) y yendo al encuentro de las nuevas necesidades sociales.

La preocupación respecto al problema del empleo en Europa condujo a que en el Consejo Europeo de Amsterdam se introdujera un nuevo título sobre el empleo en el Tratado de la Unión y se acordara la celebración durante la presidencia luxemburguesa de una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, que se celebró en noviembre de 1997 en Luxemburgo, y que ha supuesto un impulsivo decisivo al objetivo del empleo en el seno de la Unión Europea.

2.6 LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL

2.6.1 Las políticas de bienestar social de la Unión Europea: desafíos y tendencias

El modelo vigente de Estado del Bienestar es el principal logro de la sociedad europea, gracias al cual se han conseguido unos niveles muy

importantes de cohesión social y de solidaridad. La configuración de un sistema público de protección social que supone el establecimiento de un modelo del Estado de Bienestar, tal y como hoy se conoce en las sociedades europeas, ha pasado por diversas etapas hasta llegar a la configuración actual. En principio se basó en la filosofía del otorgamiento de prestaciones de responsabilidad pública ante situaciones de necesidad (fundamentalmente vejez, invalidez y paro), evolucionando a lo largo de los últimos treinta años hacia un modelo de derechos sociales cuyo objetivo es garantizar la calidad de vida a todos los ciudadanos, teniendo como principio básico la igualdad de oportunidades y como instrumento la política redistributiva del sector público.

Los objetivos comunes de las políticas de bienestar social de los diferentes Estados miembros representan una síntesis de las metas perseguidas por la sociedad europea, que conjugan el trabajo como factor de integración social, la igualdad de oportunidades y las exigencias de la economía de competitividad y creación de empleo. En este sentido, se entiende que las políticas de bienestar social deben contribuir a favorecer la integración social de todas las personas, así como la integración en el mercado laboral de aquéllas que estén en condiciones de ejercer una actividad remunerada; garantizar a todas las personas un nivel de recursos digno y facilitarles el acceso a los sistemas de asistencia sanitaria; y conceder a los trabajadores, cuando suspenden su actividad, unos ingresos que preserven su nivel de vida de manera razonable.

Dentro de estos objetivos comunes, se producen notables diferencias entre los Estados miembros en lo relativo a la cuantía y las condiciones de obtención de las distintas prestaciones sociales. No obstante, puede decirse que las diferencias en cuanto al gasto de protección social se han reducido durante los últimos 15 años. La reducción de estas diferencias es fruto de tendencias dispares: por una parte, en cinco de los Estados miembros –Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda y Luxemburgo– el gasto en relación con el PIB ha disminuido, mientras que en otros Estados septentrionales el aumento ha sido relativamente pequeño y ha estado vinculado, sobre todo a los niveles más elevados de desempleo. Sólo en el sur de la Unión Europea, en los países en los que aún se estaban desarrollando los sistemas de bienestar social, se produjo un crecimiento importante del gasto en relación con el PIB. Así, la cuantía media de las prestaciones sociales por habitante ha aumentado en España casi un 60%. Por el contrario, en países como Bélgica, Alemania, Países Bajos y Dinamarca, la progresión fue mucho menor y se situó entre el 15% y el 25%. No obstante, el gasto social en relación al PIB en España resulta todavía inferior en cuatro puntos a la media europea.

En la actualidad, las tendencias demográficas y el envejecimiento de la población; la evolución del mercado de trabajo y, especialmente, el aumento del desempleo; los requerimientos presupuestarios; y los mayores grados de apertura y liberalización económica, junto a la incidencia creciente de la pobreza y la exclusión resultante de estas tendencias han abierto el debate sobre el mantenimiento del actual Estado del Bienestar.

Los últimos informes de la UE en materia social –libros Verde y Blanco sobre Política Social Europea– expresan como idea básica que sólo se podrán mantener las políticas sociales en la medida que el crecimiento de la economía lo permita, por lo que la recuperación de este crecimiento es la base del sostenimiento del Estado del Bienestar actual. En función de lo anterior, la formulación de las políticas sociales

La convergencia económica en España

Para el caso de las regiones españolas, y en el período que va de 1955 a 1991, el ritmo de acercamiento de las más atrasadas -Andalucía entre ellas- respecto de las más ricas ha sido del 2,4% anual acumulativo, esto es, para el período referido y como media, la diferencia en el PIB per cápita de los dos grupos de regiones se redujo a la tasa anual referida. Sin embargo, si bien desde el inicio del período hasta 1979 se observa una tendencia clara al acercamiento, desde este último año hasta la actualidad los diferenciales de crecimiento en el PIB per cápita han mostrado una evolución inquietante para las regiones más atrasadas: en el período 1979-1985 fue del -0,6%, esto es, las regiones ricas crecieron más que las pobres y hubo divergencia, y en el período 1985-1991 la aproximación fue de sólo el 0,7%. En los años siguientes, hasta la actualidad, el comportamiento diferencial ha sido desfavorable como consecuencia de la mayor incidencia de la crisis en las regiones menos desarrolladas

europas será consecuencia, en última instancia, de la necesidad de fortalecer la competitividad de la economía. Asimismo, y como consecuencia de la financiación del sector público, se ha planteado la necesidad de mejorar la eficacia del gasto público y supeditar su evolución al ritmo de crecimiento general de la economía, de modo que permita el mantenimiento de los logros sociales conseguidos, sin perjudicar por ello la capacidad competitiva de la economía.

Específicamente en España, el Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados del 15 de febrero de 1994 (que tiene como base el informe conocido con el sobrenombre de “Pacto de Toledo”), marca el camino a seguir para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones y evitar déficit públicos. La mayor parte de las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo fueron desarrolladas en el Acuerdo sobre la Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social firmado el 9 de octubre de 1996 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT. En el mismo se introduce una reforma de carácter parcial con un horizonte temporal que abarca hasta el año 2000, inspirada en los principios de contributividad, equidad y solidaridad.

Además, la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, introduce en su artículo 11, la revalorización de las pensiones de forma estable y permanente, y establece como debe efectuarse la actualización anual de las cuantías de las pensiones en vigor.

2.7 LA DINÁMICA ESPACIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

2.7.1 Convergencia y divergencia

La convergencia económica se refiere al fenómeno de aproximación, en términos de producto por habitante, de regiones o países atrasados a otros más ricos a lo largo del tiempo. Desde el final de la II Guerra Mundial hasta nuestros días los países menos desarrollados de la UE han experimentado una tasa media de crecimiento superior a la de los más ricos, permitiendo de este modo la aproximación del PIB per cápita de los primeros a los segundos. A lo largo del proceso, sin embar-

go, no se han mantenido estables las posiciones relativas entre los distintos países. Los avances realizados por Alemania e Italia les han permitido situarse en posiciones de liderazgo; el Reino Unido ha ido perdiendo posiciones de una forma continuada, mientras que España y Portugal han acortado en más de la mitad la distancia que les separaba de la media europea.

La voluntad de reducir diferencias, que el término cohesión pretende representar como objetivo, se sustancia en la equiparación de bienestar entre los distintos espacios de la Unión, trascendiendo a una interpretación reduccionista, vinculada exclusivamente a magnitudes económicas, para incorporar otros elementos de la dinámica social. Consecuentemente, avanzar en la cohesión implica progresar tanto en la dimensión económica como en el resto de parámetros que incorpora el concepto de bienestar. Este proceso de avance es, precisamente, el que se intenta reflejar mediante otro de los conceptos vinculados a la reducción de las disparidades: la convergencia, que debe interpretarse como el camino que conduce a la cohesión.

Esta perspectiva deriva en que las acciones, que desde una visión del conjunto de la Unión persiguen la cohesión o desde las regiones aproximarse al bienestar medio, reflejan los distintos instrumentos que sirven a un mismo fin: la convergencia, traducción de la cohesión interregional desde un ámbito regional. Como expresión regional de la cohesión, como meta de la Unión Europea, la convergencia integra el concepto de bienestar como eje y, por tanto, alude a un proceso y a un resultado que afecta no sólo a la reducción de las diferencias de renta y PIB. La convergencia real, como fin último al que debe contribuir cualquier instrumento de desarrollo comunitario, nacional o regional, ha de entenderse como equiparación relativa en el conjunto de factores y ámbitos que componen la actividad socioeconómica, y no exclusivamente como homogeneización de parámetros macroeconómicos.

La intensidad del proceso de convergencia depende de la capacidad de crecimiento; sólo el desarrollo diferencial de éste puede permitir una homologación de los valores de renta y actividad, que se traduzca en creación de empleo y en la generación de recursos necesarios para equiparar los niveles de capital y servicios públicos. La base del proceso es, por tanto, acceder a unos ritmos de crecimiento de las magnitudes económicas y arbitrar los mecanismos para lograr un incremento de la renta y su traducción efectiva en generación de empleo y bienestar, reduciendo la presión sobre el medio ambiente.

En este sentido, la evolución económica y social de las regiones europeas pone de relieve fenómenos relevantes, confirmando la disparidad entre las zonas más pobres y más ricas entre los años finales de la década de los ochenta y los primeros de los noventa e, incluso, el distanciamiento en términos de renta *per cápita* y tasa de paro.

Se ha argumentado que el excesivo peso de la agricultura y la insuficiente dotación de infraestructuras de las regiones más pobres explican los diferenciales en tasas de crecimiento de unas regiones con otras. Sin embargo, los datos disponibles apuntan a que, aún teniendo en cuenta esos factores, los resultados en términos de convergencia no hubiesen sido mucho mejores. A esta evidencia cuantitativa, aunque parcial y discutible, se le añade el hecho de que las diferencias en dotaciones de infraestructuras entre regiones ricas y pobres eran notablemente mayores hace veinte años que en los recientes y, sin embargo, el crecimiento de las regiones pobres era relativamente superior entonces que en la

actualidad. Por tanto, no pueden extraerse conclusiones en el corto plazo sobre el desarrollo de la producción por habitante, cuando los efectos plenos de las infraestructuras sobre el aparato productivo se producen en el medio y largo plazo.

La experiencia histórica reciente de países y regiones comunitarios parece señalar que la convergencia e igualación, en términos de producción por habitante, no es un fenómeno que inevitablemente tenga que suceder. Que se rompa esta tendencia y se vuelva a una senda de crecimiento diferencial positivo, depende de una serie de iniciativas encaminadas a potenciar la competitividad regional y local entre las que pueden destacarse: primero, cambios institucionales que mejoren la capacidad de adaptación de las instituciones públicas a las modificaciones del entorno y la eficiencia de sus actuaciones; segundo, esfuerzos adicionales para mejorar las políticas de oferta en un sentido amplio para incrementar la flexibilidad, la capacidad de control y los resultados; tercero, reformas del sistema educativo que permitan adaptar la oferta a las demandas del mercado de trabajo, tanto en los niveles universitarios como en la formación profesional. Este conjunto de factores, junto a perfeccionamientos del mercado de trabajo, permitirían mejorar las condiciones para lograr un crecimiento más elevado y sostenido y la generación de empleo.

En el marco de la Unión Europea, la Política de Cohesión Económica y Social es el instrumento básico para superar las disparidades regionales y sectoriales. En este sentido, el desarrollo de las regiones más desfavorecidas de la Unión debe seguir siendo un objetivo fundamental de la política económica y social europea, de tal forma que no sólo se sigan potenciando las ayudas estructurales, sino que el propio diseño de todas las políticas europeas respondan a orientaciones estratégicas que promuevan el crecimiento equilibrado en el seno de la Unión, favoreciendo, sobre todo, la expansión del mercado y la articulación y creación de un tejido industrial compacto.

2.7.2 Perspectivas de desarrollo territorial

En la perspectiva del final de siglo, las tendencias de desarrollo territorial en el ámbito europeo apuntan a la aparición de nuevas pautas en la distribución de los principales ejes de desarrollo, que vienen marcadas, fundamentalmente, por la consolidación de nuevos espacios competitivos, la incorporación de nuevos países a la Unión Europea, la unificación alemana y la evolución de los países de Europa Central y Oriental.

Así, junto a la consolidación y reestructuración de la dorsal europea surgen nuevos ejes de desarrollo regional, especialmente en el ámbito del arco del Mediterráneo.

La denominada dorsal europea es el núcleo central de concentración y polarización de la actividad y de la riqueza. Se caracteriza por incorporar cerca de la mitad de las mayores ciudades y un elevado porcentaje de la población total en menos de una quinta parte del territorio europeo, concretamente en tres zonas conexas: sur de Inglaterra, Benelux y sur-suroeste de Alemania y norte de Italia. En este espacio se seguirán concentrando, al menos a medio plazo, los centros directivos de nivel internacional y las actividades económicas industriales más avanzadas, por lo que constituye un objetivo del máximo interés lograr una interconexión óptima del eje mediterráneo español.

Al mismo tiempo, la unificación alemana, la integración de nuevos países a la UE y la evolución registrada en los países de Europa Central y Oriental, darán una nueva importancia a las relaciones Este-Oeste, frente a la tradicional dimensión Norte-Sur. Esto hará aparecer nuevos centros de gravedad potenciales hacia el Este de Europa, que demandarán nuevas actuaciones coordinadas para reestructurar las redes de comunicación, y resolver los problemas medioambientales y de degradación de espacios. El impacto último de estas tendencias sobre cada una de las regiones europeas, seguirá dependiendo de la competitividad de las economías regionales y su capacidad de explotar las ventajas para servir mercados cada vez más especializados.

En esta dinámica territorial europea, Andalucía se encuentra localizada en una encrucijada entre el Atlántico y el Mediterráneo, como unión entre Europa y África. La integración de la región dentro de estos ejes de desarrollo supondría apoyar la superación de su condición periférica dentro de la Unión Europea.

Debido a las consideraciones anteriormente expuestas, la organización espacial del territorio de la Unión Europea estará marcada por su evolución hacia una mayor complejidad y diversificación. Además, los cambios que se producirán en otros puntos de Europa demandarán, sin duda, una mayor cooperación de los Estados en la organización del nuevo espacio europeo. En consecuencia, en el horizonte del año 2000 se tiende hacia una nueva configuración de las disparidades espaciales, al mismo tiempo que aparecen nuevos centros de poder y compromisos de solidaridad entre los Estados.

2.7.3 Transportes, comunicaciones y cohesión espacial

El diseño de los esquemas generales de las principales infraestructuras de transporte de carácter transeuropeo (sistema de autovías y autopistas y red de alta velocidad ferroviaria) y la definición de una estrategia común de ordenación territorial van a suponer cambios en la organización y las relaciones del espacio europeo.

La reducción del tiempo medio de desplazamiento a los principales centros económicos, que se obtendrá como consecuencia de la realización de las redes transeuropeas de transporte por carretera y ferrocarril, será mayor en lo que respecta a las regiones periféricas que a las centrales. Las reducciones pueden llegar a ser muy importantes en las regiones meridionales y occidentales de la Península Ibérica. En términos generales, puede decirse que contribuirán a hacer menos periféricas las regiones alejadas, colaborando, en algunos casos, a su integración en los ejes de desarrollo y, en consecuencia, abrirán nuevos mercados a las empresas establecidas en ellas.

Por otra parte, en lo que concierne al acceso a sus mercados próximos, las regiones centrales densamente pobladas y sus zonas circundantes obtendrán importantes beneficios de las principales redes transeuropeas, dado que éstas vendrán a paliar las deseconomías de congestión que actualmente pueden padecer. Al mismo tiempo, determinadas regiones del noreste y sudoeste de España verán considerablemente mejorada la accesibilidad de su población, ya que las ampliaciones propuestas de la red de carretera y ferrocarril pondrán a su alcance los principales centros económicos.

Sin embargo, la ausencia de auténticas estructuras transeuropeas de telecomunicaciones siguen constituyendo obstáculos al desarrollo, siendo las zonas periféricas las más afectadas por estas carencias.

Precisamente, una alternativa para mejorar la situación de las zonas periféricas es fomentar que las empresas locales adopten con rapidez las nuevas técnicas de telecomunicaciones y procesos de información. La capacidad de una región para atraer a las empresas dependerá cada vez más de sus conexiones, a través de esas redes, con los principales centros de actividad económica situados tanto en Europa como fuera de ella. En efecto, las empresas pueden beneficiarse de las ventajas que ofrecen las regiones periféricas, sin dejar de mantener por ello una buena conexión con las regiones centrales. Aunque debe apuntarse que también puede producirse el efecto contrario, ya que a las empresas les resulta más fácil prestar sus servicios a las filiales y a los clientes situados fuera de la región en la que se hallen las oficinas centrales.

2.7.4 Integración económica: perspectivas diferenciadas para las regiones europeas

La remoción de barreras arancelarias y no arancelarias como consecuencia del proceso de integración económica que supone la aplicación del Acta Única y del Tratado de Maastricht, representa, en primer lugar, una reducción de los costes de transacción para el conjunto de las empresas de la Unión Europea. Esa reducción de costes de transacción generará un incremento en la producción como consecuencia de la mejora en la eficiencia en el uso de los factores productivos.

En segundo lugar, la integración facilita, asimismo, la difusión del progreso tecnológico, dado que las externalidades positivas que se generan en el proceso de invención y de progreso técnico, e incorporadas a bienes de capital, son aprovechables por todos los agentes interesados en su utilización, y no sólo por aquellos que han generado la innovación.

En tercer lugar, la integración genera un mercado más amplio que estimula la concentración de empresas en determinadas áreas geográficas por dos tipos de razones. Por una parte, desde el punto de vista de la demanda, cuanto mayor sea la concentración de población, tanto mayor será el estímulo para la instalación de empresas en esas áreas, al reducirse los costes de transporte para satisfacer la demanda. Por otra parte, desde el punto de vista de la oferta, cuanto mayor sea la concentración de un sector en un área determinada, tanto mayores serán también los estímulos para instalarse o reubicarse en ese área porque se aprovechan las externalidades más eficientemente: los inputs necesarios para llevar a cabo la actividad productiva serán tanto más accesibles cuanto más concentrada geográficamente esté la actividad.

La evidencia empírica en EE.UU. muestra que la integración económica también tiende a aumentar la especialización regional de la producción, generando reasignaciones importantes de recursos productivos en base a las ventajas comparativas de cada zona. Sin embargo, los estudios realizados por la Comisión señalan que el proceso de integración europea se verá marcado por la intensificación del comercio intracomunitario de tipo intraindustrial, basado en la diferenciación de los productos y las ventajas competitivas. Como consecuencia, cabría esperar que la tendencia hacia la concentración productiva y la especialización afecte fundamentalmente a determinados sectores productivos donde las economías de escala, la influencia de las economías externas y el grado de dispersión actual de la oferta sea muy acentuado.

Las distintas zonas de la Unión Europea presentan una desigual problemática y, en consecuencia, las repercusiones de la integración serán muy diferentes: por un lado, las economías de aglomeración seguirán atrayendo nuevas actividades hacia los centros de mayor población, pero, por otra parte, surgirán importantes fuerzas descentralizadoras que podrían actuar como estímulo para las áreas periféricas.

Por estos motivos, las economías periféricas deberán explotar la flexibilidad de los factores de ubicación de las actividades. Para ello, se hará cada vez más necesario que las regiones ofrezcan un número mayor de ventajas locales, tales como servicios empresariales especializados, calidad del medio natural, alta tecnología, incentivos financieros para las nuevas inversiones, mejoras en los sistemas logísticos, comercialización, apoyo a la formación, apoyo a las actividades de ocio y una mayor profusión en los contactos con otras regiones.

2.7.5 Sistema urbano y mundo rural

Una de las dicotomías fundamentales, en cuanto a dinámica espacial, es la que presenta el sistema urbano y el mundo rural. En cuanto al primero, se destaca que el mapa urbano de Europa no va a verse modificado de forma radical, aunque la progresiva incorporación de deseconomías ligadas fundamentalmente a la congestión y a la contaminación, está dando lugar a la valoración creciente de las ciudades de tamaño medio, donde la magnitud de esas deseconomías es menor. Este hecho, cuando se conjuga con adecuadas comunicaciones e infraestructuras que aseguren ciertas economías de urbanización, un medio ambiente de calidad, un tamaño que permita un cierto nivel de economías de aglomeración y un cierto nivel tecnológico y formativo en la mano de obra, conforma una alternativa evidente para la localización de actividades. Con ello, el sistema de ciudades comunitario podría alcanzar un mayor equilibrio y, con él, una mayor cohesión.

Las ciudades que se verán más beneficiadas por estas tendencias son, sobre todo, las que están situadas dentro de grandes áreas metropolitanas, las que poseen recursos autóctonos considerables y las que se encuentran en las proximidades de rutas de transporte importantes.

Respecto a esta dinámica del sistema de ciudades y desde la perspectiva interna de la región, Andalucía cuenta con un sistema de asentamientos relativamente equilibrado, con un número importante de ciudades entre 20.000 y 100.000 habitantes, lo que además de suponer una ventaja con respecto a otros espacios, dada la valoración de estas ciudades medias, puede producir procesos de descongestión y un reequilibrio territorial entre el medio urbano y el rural.

Aunque las disparidades entre las ciudades centrales y las de las periferias seguirán siendo importantes en relación con su potencial económico, las funciones que éstas desempeñen y su capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos que se produzcan, serán los aspectos que tendrán más influencia sobre sus posibilidades de desarrollo. Esta afirmación viene avalada por el hecho de que muchas ciudades han desarrollado con éxito sus posibilidades económicas, con independencia de su localización geográfica.

Además, si continúa la descentralización con respecto a los centros principales, las ciudades situadas en zonas rurales pueden beneficiarse de la aparición de nuevas oportunidades económicas, aunque tam-

Andalucía y la PAC

El mundo rural se verá sometido a importantes cambios como consecuencia de los reajustes en la demanda agrícola, la existencia de importantes excedentes agrarios, la nueva orientación de la PAC y la entrada en vigor de la Ronda de Uruguay y del GATT. Este marco necesariamente va a tener una importancia destacada para Andalucía, dada la notable superficie agrícola que todavía mantiene, el importante volumen de población ligado al sector agrario en algunas provincias y las deficiencias en la estructura de comercialización y gestión de explotaciones.

Ello quiere decir que el desarrollo de los espacios rurales tendrá que alejarse de una visión exclusivamente agraria para avanzar hacia un concepto más global, basado en la adopción de estrategias de diversificación y enfocado, por tanto, en el desarrollo del potencial de cada zona. En coherencia con lo anterior, el sector agrario seguirá teniendo importancia en las áreas caracterizadas por una agricultura de elevada productividad relativa y con adecuadas condiciones de explotación, comercialización y distribución.

El desarrollo de los espacios rurales, por tanto, exigirá un planteamiento más amplio que atienda a la equidad territorial, que armonice adecuadamente los sectores productivos y que sea sustentable de cara al futuro. En este contexto, tendrán que redefinirse las funciones de los espacios rurales, de sus pobladores, de sus recursos, de sus fuentes de renta y trabajo, para, a partir de esto, avanzar en la formulación de sus nuevas relaciones con el resto del territorio, la economía y la sociedad.

bién es posible que algunas ciudades pequeñas, sobre todo las que dependen de sectores económicos vulnerables o de industrias en declive, o las radicadas en zonas denominadas marginales, deban hacer frente a dificultades cada vez mayores.

Ello quiere decir que el desarrollo de los espacios rurales tendrá que alejarse de una visión exclusivamente agraria para avanzar hacia un concepto más global, basado en la adopción de estrategias de diversificación y enfocado, por tanto, en el desarrollo del potencial de cada zona. En coherencia con lo anterior, el sector agrario seguirá teniendo importancia en las áreas caracterizadas por una agricultura de elevada productividad relativa y con adecuadas condiciones de explotación, comercialización y distribución.

El desarrollo de los espacios rurales, por tanto, exigirá un planteamiento más amplio que atienda a la equidad territorial, que armonice adecuadamente los sectores productivos y que sea sustentable de cara al futuro. En este contexto, tendrán que redefinirse las funciones de los espacios rurales, de sus pobladores, de sus recursos, de sus fuentes de renta y trabajo, para, a partir de esto, avanzar en la formulación de sus nuevas relaciones con el resto del territorio, la economía y la sociedad.

Para lograr el desarrollo sostenible se hace preciso, pues, recordar que las materias primas son finitas y que los procesos productivos, el uso y el consumo han de gestionarse fomentando la reutilización y el reciclado, a fin de evitar el despilfarro; reconocer que la generación y el consumo de energía han de racionalizarse, tanto en las empresas como en los hogares; y aceptar que han de cambiar las pautas de comportamiento y de consumo de la sociedad.

2.8 EL CONTEXTO MEDIOAMBIENTAL

2.8.1 Hacia un desarrollo sostenible

El crecimiento económico a largo plazo está supeditado, cada vez más, al mantenimiento de un entorno natural limpio y atractivo. Los esfuerzos realizados en los últimos años para reducir la contaminación del aire y el agua, y proteger la naturaleza reflejan cambios de actitud y disponibilidad de nuevas tecnologías. Sin embargo, aún no se han resuelto los grandes problemas medioambientales.

El concepto desarrollo sostenible pone un énfasis especial en la valoración de los recursos medioambientales, cobrando estos una importancia fundamental en toda estrategia de desarrollo. Alcanzar el equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente requiere tener en cuenta las consideraciones ecológicas para formular y aplicar políticas económicas y sectoriales.

En este sentido se expresa el V Programa de la Unión Europea sobre Política de Medio Ambiente. Este Programa constituye un cambio de rumbo decisivo en los planteamientos de política ambiental de la Unión Europea, tanto por la concepción global del medio ambiente que en él se contiene, como por la ampliación de los instrumentos de intervención y las nuevas estrategias diseñadas.

La expresión “hacia un desarrollo sostenible”, enuncia desde un principio, su propósito de incidir directamente sobre las estrategias de desarrollo de la Unión Europea. Si los dos primeros programas de medio ambiente se centraban en la corrección de las perturbaciones del sistema productivo y los dos siguientes en la incorporación de los objetivos

medioambientales en las políticas sectoriales, el V Programa pone el énfasis en la propia definición de los contenidos y cualificaciones del desarrollo socioeconómico. Así pues, el cambio de perspectiva global es muy nítido y refleja la creciente importancia concedida a los asuntos medioambientales dentro de la Unión Europea.

2.8.2 Las políticas medioambientales: diseño y aplicación

Teniendo en cuenta lo anteriormente expresado, el sentido de la política medioambiental de la Unión Europea es, no ya incidir en el sistema productivo o corregir los efectos no deseados del modelo de desarrollo económico, sino participar, desde el comienzo, en la definición y los límites del propio modelo de desarrollo sobre unas bases medioambientales y ecológicas que se pretenden resumir en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro las de las generaciones futuras. Este objetivo se concreta, sobre todo, en las estrategias elaboradas para los principales sectores económicos europeos, llamados a experimentar en cuanto que la ejecución de las medidas propuestas sea efectiva, profundas transformaciones en todo su ciclo de producción, consumo y generación de residuos. Se trata, en definitiva, de transformar la inquietud por el medio ambiente en una ventaja competitiva, de manera que la política de medio ambiente no sólo no frene la inversión, la innovación y la competitividad, sino que las fomente.

La puesta en práctica de una estrategia encaminada a la consecución de un desarrollo sostenible va a obligar a modificar considerablemente un gran número de las principales políticas en las que está involucrada la Unión Europea. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas, no sólo por cuestiones medioambientales, sino también para mantener su propia eficacia.

A fin de reducir el consumo excesivo de recursos naturales y evitar la contaminación, deberá fomentarse el desarrollo del concepto de gestión del ciclo vital de los productos y los procesos –especialmente en relación con la gestión de residuos–, el uso de tecnologías limpias y la sustitución de determinados procesos y sustancias por otros menos peligrosos, todo ello teniendo en cuenta los costes para poder llevar a cabo estas acciones con la mayor eficiencia.

Por tanto, con el objetivo de provocar cambios significativos en las tendencias y prácticas actuales, y de involucrar a todos los sectores de la sociedad, el diseño de la política medioambiental comunitaria se basa en:

- La mejora de la información sobre medio ambiente, la educación y la formación, sentando las bases para una participación activa del individuo en la protección del medio ambiente y el uso prudente y racional de los recursos naturales.
- La investigación científica y el desarrollo tecnológico, prestando especial atención, en cada uno de los sectores económicos, a las oportunidades de mejorar el medio ambiente y la gestión de los recursos de capital natural mediante una mejor utilización de las tecnologías existentes, y el desarrollo y empleo de otras nuevas; y reforzando, de modo sustancial, las relaciones entre

La política medioambiental en España

Como objetivo general pretende lograr un desarrollo sostenible mediante el uso racional de los recursos naturales, la protección del entorno, la consideración de los aspectos medioambientales en todos los ámbitos de actividad y la creación de empleo. En consonancia con el diagnóstico de la situación medioambiental, las áreas prioritarias de actuación que se establecen son la lucha contra el avance de la desertización, la mejora de la calidad de las aguas y la optimización de su uso, la gestión de los residuos y la calidad del medio ambiente urbano.

la política de medio ambiente y las actividades complementarias de I+D.

- La planificación sectorial y espacial, asegurando que se optimice la proporción de la participación relativa de los distintos sectores económicos de un modo coherente con la capacidad sustentadora del medio ambiente.
- La inclusión de los costes ambientales en los costes de producción y consumo, de manera que se fijen correctamente los precios.

La aplicación de esta política, tanto en España como en la Unión Europea, se basa en crear una relación distinta entre los agentes económicos y sociales –las instituciones públicas, las empresas, y los individuos– y los principales sectores económicos.

Las instituciones públicas desempeñan un papel determinante en los diversos aspectos del medio ambiente, de manera que en el empeño general de que el desarrollo sea sostenible, dichas instituciones tienen responsabilidades de peso, no sólo en relación con las actividades que dirigen y controlan, sino, además, en el establecimiento del marco regulador.

En cuanto a las empresas, sólo en algunos casos contados se han incluido los costes a largo plazo de los recursos y de la contaminación en los costes de explotación de una instalación, o en el precio del producto o del servicio final. Es evidente que esta situación no es viable, ni desde el punto de vista económico ni desde el punto de vista ecológico. Además, no debe olvidarse que si aumenta la demanda de tecnologías y productos limpios, el mercado ofrecerá oportunidades especialmente ventajosas para las empresas innovadoras, y que cuando las empresas incluyen en su política de gestión consideraciones ecológicas, obtienen beneficios que se traducen en el ahorro de recursos y energía.

Por último, los individuos deben asumir sus propias responsabilidades en el mantenimiento de la calidad del medio ambiente, en la medida en que son generadores directos de contaminación y residuos, y consumidores de bienes y servicios.

Se ha evidenciado la importancia del medio ambiente como soporte de actividades productivas, algunas como el turismo estratégicas para Andalucía. Superadas etapas pasadas, donde algunas prácticas productivas causaron efectos negativos sobre el medio ambiente, y comprendido el valor del mismo como recurso, se ha entrado en una nueva etapa donde las actuaciones de conservación del medio ambiente cobran un importante valor estratégico que justifican las inversiones en esta materia.

2.9 ANDALUCÍA EN SU CONTEXTO EXTERIOR

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume el nuevo contexto internacional y la integración en la Unión Europea como una realidad y un reto, de manera que las distintas tendencias y procesos de cambio que se están produciendo en la Unión Europea deben ser interpretadas como oportunidades y riesgos para su desarrollo. Asimismo, la Comunidad Autónoma debe posicionarse ante las amenazas y oportunidades previsibles en los distintos escenarios referentes a la futura articulación de la Unión Europea. Es en este contexto en el que los fondos estructu-

rales evidencian su potencial para constituirse en instrumentos privilegiados para encaminar el proceso de convergencia real de la región.

Estos riesgos son:

- Como consecuencia de la tendencia hacia la globalización, la existencia y consolidación de una economía-mundo puede vaciar de contenido ciertas actividades productivas andaluzas: empresas que requieren trabajo poco cualificado y barato pueden emigrar al norte de África, Europa del Este o singularmente a Portugal; grandes instalaciones tecnológicamente obsoletas pueden verse obligadas a fuertes reconversiones.
- La integración en Europa y las actuales estrategias de consolidación de la UE no ofrecen totalmente garantía de cohesión interna a largo plazo. Una Europa inspirada por principios de austeridad presupuestaria puede frenar las transferencias de recursos a las regiones periféricas europeas como Andalucía, y como consecuencia de las políticas restrictivas derivadas a la consecución de los objetivos de convergencia, los medios disponibles en el contexto español también pueden disminuir.
- La necesidad europea de disponer de un sistema productivo competitivo frente a las amenazas comerciales de EE.UU., Japón o de los países asiáticos en expansión, puede inducir una mayor concentración territorial de las empresas tecnológicamente avanzadas, reforzando la posición relativa del Centro europeo y dejando menos alternativas tecnológicas para las regiones periféricas.

Estos riesgos son reales, y por tanto desde la perspectiva de una región menos favorecida, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el camino que conduce a la cohesión se sustancia en el concepto de convergencia, entendido como proceso de acercamiento a la equiparación de los estándares de calidad de vida y desarrollo de la UE. Es a este interés al que deben atender las intervenciones coordinadas en materia de política regional de la UE (Fondos Estructurales y de Cohesión), que constituye el instrumento específico para incrementar la cohesión económica y social entre las regiones de la Comunidad.

Algunas oportunidades son también evidentes:

- La globalización abre posibilidades de actuación a escala mundial en sectores productivos competitivos (en Andalucía se contemplará así, como una oportunidad, la globalización del turismo); a los nuevos factores de localización de las empresas con productos diferenciados y tecnologías avanzadas, que incluyen elementos de calidad de vida y de capital humano, que favorezcan nuevas instalaciones productivas en Andalucía (por ejemplo, en sectores de servicios que utilizan redes telemáticas, o en sectores productivos de bienes diferenciados para la población turística).
- Las nuevas condiciones de la economía-mundo hacen ya prácticamente imposible que Andalucía pase, en el próximo futuro, por una etapa de industrialización fordista como la que han vivido las grandes regiones del Norte de Europa, y que hoy se ha instalado con fuerza en los países en vías de desarrollo que ofre-

cen condiciones de trabajo muy inferiores a las europeas. Por el contrario, las evoluciones y tendencias tecnológicas y económicas deben favorecer en Andalucía una aceleración del acercamiento de su productividad a la media europea, basado en la incorporación en las industrias de actividades tecnológicamente avanzadas y en la expansión de los servicios de alto valor añadido.

El reto que para Andalucía plantea su entorno aconseja una reestructuración productiva que permita evitar los riesgos de la globalización y de la integración, y aprovechar las oportunidades que ofrecen ambos mecanismos. La experiencia de otros países (véase el desarrollo regional de Estados Unidos de la última década) anima positivamente estos esfuerzos de cambio estructural en el marco de economías abiertas y competitivas.

CAPÍTULO 3

**Rasgos estructurales
y tendencias del
Sistema Regional
Andaluz**

3.1 INTRODUCCIÓN

Andalucía, la región más poblada de España y la tercera de la Unión Europea, se caracteriza por tener un menor desarrollo respecto a otras regiones de su entorno europeo. Este relativo atraso del desarrollo socioeconómico andaluz es un fenómeno complejo y, lógicamente, de raíces históricas. Sin embargo, en los últimos quince años, la Comunidad Autónoma ha dado muestras de su progreso social y económico, acercando sus estándares de calidad de vida y de desarrollo económico a los niveles medios europeos.

Las variables clásicas que miden el grado de desarrollo económico se manifiestan todavía en niveles inferiores respecto de los europeos, y también en ciertos desequilibrios que le son propios, motivados por diferencias en el medio físico y por la débil articulación del sistema productivo. El resultado de los factores anteriores, a los que habría que sumar los de índole demográfica, es el elevado volumen de población desempleada, las bajas tasas de actividad y una productividad inferior de la economía andaluza respecto a las existentes en otras regiones de su entorno.

Los rasgos anteriormente señalados son comúnmente conocidos, pero es preciso detenerse en otros elementos que suelen ser menos frecuentes en los análisis y que son de gran importancia en el caso andaluz. En primer lugar, hay que destacar la débil capacidad autónoma de inversión, motivada por la limitada capacidad de ahorro, que es consecuencia a su vez de los menores niveles de renta. Ello supone la existencia de una importante dependencia de la financiación procedente del exterior o de las Administraciones Públicas. Además, es preciso señalar que la modernización de las prácticas empresariales, –en relación con la creciente apertura externa de la economía, la dinámica interna y el acceso de los jóvenes profesionales a puestos de responsabilidad en la gestión–, no se ha traducido, suficientemente, en la existencia de una actitud innovadora por parte de la población andaluza, lo que se refleja en la carencia de un amplio tejido empresarial.

Aún manteniéndose presentes estos rasgos, y coincidiendo con la consolidación del proceso autonómico, durante los últimos quince años la economía andaluza ha experimentado una notable transformación, que ha venido muy ligada tanto a la intervención desde el sector público estatal y regional para dotar a Andalucía de un nivel stock de capital y servicios públicos equiparables al del resto de las regiones españolas, como a la capacidad de adaptación que está demostrando el sector privado frente al proceso de integración de la Unión Europea y a la gran afluencia de inversión exterior.

Pueden identificarse cinco factores que contribuyen decisivamente a modelar el comportamiento de la economía andaluza durante estos años:

1. El proceso de desarrollo y consolidación de la Comunidad Autónoma, que tiene lugar a lo largo de la fase de mayor crecimiento económico.
2. El proceso de reformas estructurales, iniciadas con la reconversión industrial por el gobierno nacional e impulsadas posteriormente por la afluencia de inversiones extranjeras para Andalucía, al que habría que añadir otras reformas del mismo carácter en los sectores agrarios (con la aplicación de la Política Agraria Común) y en el terciario (liberalización del sector comercial, financiero y de seguros, y reforma del sector turístico).

3. La apertura de la economía española y andaluza al exterior, auspiciada, además de por las tendencias internacionales dominantes, por la integración en la Unión Europea, ante lo que el sector privado ha demostrado una notable capacidad de adaptación, y donde queda aún un largo camino a recorrer.
4. El esfuerzo acometido por la administración regional y nacional en materia de infraestructuras y dotación de servicios.
5. La consolidación de una nueva dinámica de desarrollo regional, que se caracteriza por el auge de las economías mediterráneas y del valle del Ebro.

La confluencia de estos factores con el inicio de la fase expansiva del ciclo en 1985 resulta decisiva, y contribuye a explicar el intenso ritmo de transformación que se ha producido en las estructuras básicas de la región. Sin embargo, el inicio de la fase contractiva en 1990 puso también de manifiesto las importantes carencias de la economía regional. Especial transcendencia ha tenido que el ajuste producido como consecuencia de la crisis haya incidido con particular intensidad sobre el empleo. La recuperación de la actividad tras este período de recesión ha mostrado cómo los ajustes estructurales han proporcionado un renovado dinamismo a la economía andaluza.

3.2 EVOLUCIÓN DEL CICLO DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

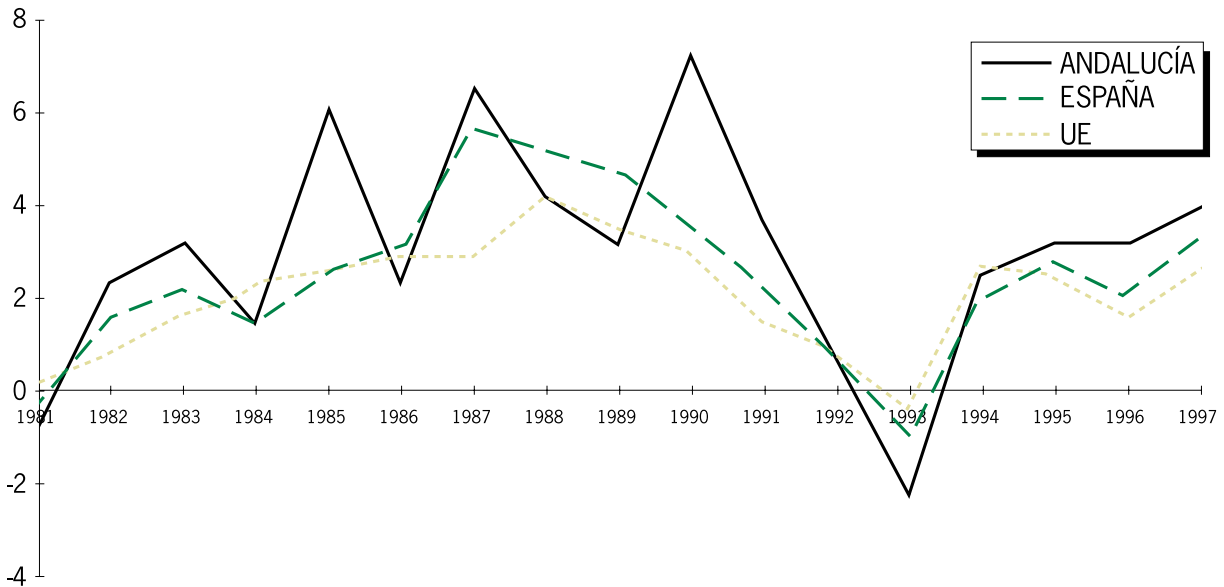
Durante el último decenio la evolución de la economía andaluza se caracteriza por ofrecer un notable paralelismo con la de su entorno más inmediato (gráfico 3.1). Ello ha sido debido al progresivo grado de integración exterior de su actividad económica, que difícilmente permite un comportamiento cíclico autónomo.

La economía andaluza inició la década de los ochenta con una recesión económica que se tradujo en una notable debilidad productiva y un fuerte aumento del desempleo. La situación cambió durante la segunda mitad, coincidiendo con la incorporación de España a la Comunidad Europea, produciéndose una expansión generalizada, aunque con distinta intensidad, de todos los sectores productivos y un fuerte crecimiento del empleo. De este modo, entre 1985 y 1990 la economía andaluza creció a un ritmo anual acumulativo del 4,7% y del 4,4% en el empleo, tasas sensiblemente superiores a las de la Unión Europea, donde se produjo un crecimiento económico del 3,3% y del 1,4% en la ocupación.

El factor desencadenante de la expansión de los años ochenta fue la demanda, con un marcado protagonismo del sector exterior y del sector público, a los que progresivamente se incorporó el consumo y la inversión privada. Desde la vertiente de la oferta fueron el turismo y la construcción los sectores que inicialmente actuaron como motores del resto del aparato productivo. Las actividades que manifestaron las mayores dificultades de adaptación fueron las industriales, aunque progresivamente mostraron mayor dinamismo gracias a la expansión de la demanda interna española y al elevado flujo de inversiones exteriores.

El inicio de la década de los noventa supuso la inflexión del ciclo económico a nivel internacional. Esta nueva situación del contexto

GRÁFICO 3.1: EVOLUCIÓN DEL CICLO ECONÓMICO EN ANDALUCÍA, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA
Periodo 1981 - 1997
Porcentajes de crecimiento



FUENTE: OCDE. Contabilidad Nacional Trimestral, INE. Secretaría General de Economía. Junta de Andalucía.

exterior también afectó a la economía andaluza, iniciándose un nuevo período de desaceleración económica que terminó desembocando en la recesión de 1993. En los años de desaceleración del ciclo, la economía andaluza, impulsada todavía por un factor excepcional como la celebración de la Exposición Universal de 1992, mantiene una tasa de crecimiento elevada (3% en 1991); sin embargo, la evolución del PIB y del empleo empieza a ser negativa en 1992, con decrecimientos del 0,3% y 1,7% respectivamente.

Durante el año 1993 se manifestaron con mayor gravedad los efectos de la nueva recesión, presentando resultados negativos para la economía andaluza, ya que el PIB se redujo un 2,3% y el empleo descendió un 5,9%, frente a unas tasas negativas del 0,5% en el PIB y del 1,8%, respectivamente, en la Unión Europea. Estos datos revelan, por una parte, que los acontecimientos de 1992 provocaron una cierta amortiguación de la crisis en términos de crecimiento durante 1991 y 1992, por lo que la misma afectó a Andalucía con un cierto desfase mientras que, por otra parte, el ajuste de la economía andaluza al nuevo contexto recesivo se realizó fundamentalmente a través de reducciones de la capacidad productiva, lo cual tuvo como consecuencia la caída del empleo.

Esta etapa recesiva, cuyo origen puede situarse en la caída de la demanda externa producida como consecuencia de la recesión económica a nivel mundial y del mantenimiento de una alta cotización de la peseta, provocó que la oferta productiva se orientara hacia la demanda interna. Esta situación se mantuvo hasta el tercer trimestre de 1992, debido a la fuerte dinámica de la demanda de consumo y al sector servicios. Desde ese momento, tuvo lugar una intensa caída de la demanda interna de consumo e inversión, que tiene su explicación en el rápido empeoramiento de las expectativas empresariales y en el descenso de los niveles de empleo.

Hacia finales de 1993, en un contexto de recuperación de la demanda externa, se empezaron a manifestar los primeros indicios de recuperación económica en Andalucía, que se han consolidado durante el período 1994-1997, años en los que se ha logrado un crecimiento económico acumulado del 14%. Esta circunstancia muestra que si bien la recesión económica fue la de mayor intensidad de los últimos treinta años, también ha sido la de menor duración y, por tanto, sus efectos globales han sido menores. Adicionalmente es importante señalar que el grado de respuesta de la economía andaluza al inicio del ciclo económico internacional ha sido muy rápido, circunstancia ésta que históricamente no se había producido y que supone, por tanto, una transformación fundamental de la economía andaluza en relación a los impulsos que recibe de su contexto más inmediato.

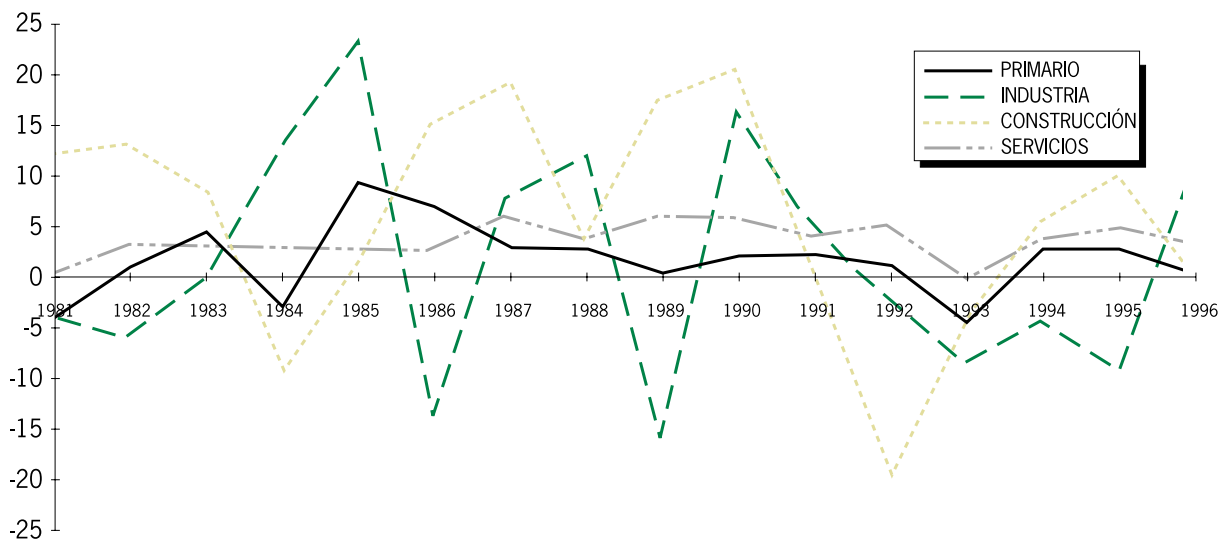
Durante la crisis, la industria resultó la principal afectada por la caída de la demanda de los mercados nacionales y la pérdida de competitividad de los precios, derivada de la fuerte cotización de la peseta (gráfico 3.2). De igual forma, la agricultura se vio sometida a una situación de sequía durante estos años y la construcción a un descenso del nivel de actividad, como consecuencia del fuerte aumento acumulado en los años anteriores que hacía difícil su mantenimiento. La producción del sector servicios es la que en menor medida ha descendido en estos años, debido, por una parte, a la oferta de los servicios públicos y, por otra, a los favorables efectos que la posterior devaluación de la peseta, y la existencia de una oferta competitiva, provocó en la evolución del turismo exterior.

Si bien la recuperación económica se inició en los países de la UE en 1993, sus efectos no se hicieron notar en España hasta el año siguiente. Esta recuperación está demostrando su solidez con un crecimiento sostenido, como lo refleja el hecho de que la ralentización del crecimiento que tuvo lugar en 1995 en la UE tuvo una menor repercusión en

GRÁFICO 3.2: EVOLUCIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN ANDALUCÍA

Período 1981 - 1996

Porcentajes de crecimiento anual



FUENTE: INE. Secretaría General de Economía. Junta de Andalucía.

España. En este contexto, las perspectivas de la economía andaluza son similares a las de la economía española y al resto de los países de la Unión Europea, estimándose un crecimiento para Andalucía en 1997 del 4,5%, continuando la trayectoria iniciada en 1995 y 1996 con lo que podrá mantenerse el ritmo de generación de empleo.

3.3 LA DINÁMICA SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓN

El perfil del ciclo regional, desde la perspectiva del comportamiento de los distintos sectores, ha sido el resultado de la acción amplificadora de la construcción y, en menor medida de la industria, que contrasta con la contribución estabilizadora de los servicios (gráfico 3.2). El comportamiento de las actividades primarias, por su parte, recoge la influencia determinante de la producción agrícola y la característica variabilidad de la misma, especialmente en un período como el de los diez últimos años, donde junto a ejercicios que presentan los mejores resultados del siglo en cuanto a cosechas realizadas, se dan también los registros más adversos ligados a condiciones climatológicas desfavorables.

En los apartados siguientes se recogen los rasgos fundamentales de carácter estructural de los sectores productivos. No se hace referencia al sector de la construcción por su fuerte vinculación a las situaciones coyunturales.

3.3.1 Evolución del sector primario

El sector primario andaluz aporta en torno al 10% del VAB regional y emplea de media en 1997 al 12,2% de la población ocupada en Andalucía. Ambos datos reflejan unas tasas superiores a los ratios de las economías occidentales. Otras características destacables de este sector son: la escasa importancia de los subsectores forestal y ganadero en la producción agraria, la mayor dimensión de las explotaciones y los mayores niveles de empleo por cuenta ajena, en relación con lo que sucede en el resto del territorio nacional y, en mayor medida, en la Unión Europea.

Durante la pasada década ha aumentado en términos reales la producción final agraria y el valor añadido en prácticamente un 50 por ciento. Se ha producido, también, un intenso proceso de desagrarización del mercado de trabajo regional, con una reducción cercana a los 30 mil activos.

Su evolución ha estado marcada por los siguientes rasgos fundamentales: el importante proceso de reestructuración que experimenta el sector, debido básicamente a la aplicación de la Política Agraria Común (PAC), y la creciente participación de las subvenciones en la formación de las magnitudes agrarias andaluzas en los últimos años. A ello hay que unir unos años climáticos de sequía en el período 1991-95. Como consecuencia de todos esos factores, se han venido produciendo unos volúmenes de producción muy bajos y reducciones de la superficie cultivada, que han propiciado la disminución del número de ocupados en el sector y un sistemático descenso de su aportación a la formación del VAB. A partir de 1996, con la finalización del período de sequía, se registran de nuevo aumentos en las producciones, registrándose por primera vez en la década un incremento del empleo agrario (6,1%).

Por su parte, la producción ganadera ha visto reducir su aportación a la producción final del sector, en torno al 18% en los últimos años. A esto ha contribuido la reducción del sector vacuno lechero, derivada de los planes de abandono comunitarios.

El debilitamiento de la posición del sector agrario en el conjunto de la producción y el empleo regional contrasta significativamente con su papel predominante en las exportaciones andaluzas. Efectivamente, el sector agrario es en la actualidad el que mayor aportación realiza al volumen exportador de la Comunidad Autónoma: en los últimos años, el peso de las exportaciones agroalimentarias sobre el total de exportaciones andaluzas se ha mantenido entre el 41 y 43 por ciento. En 1996, el montante de exportaciones de productos agroalimentarios ascendió a 479.608 millones de pesetas.

Además de su importancia en términos de empleo, producción y volumen exportador, el sector primario adquiere especial relevancia si se analiza el entramado productivo andaluz. El complejo agroalimentario es uno de los más importantes del tejido productivo regional, dentro del cual el sector primario juega actualmente un papel clave como articulador del complejo por los efectos de recepción e impulsión de la actividad que genera. Un dato que pone de manifiesto la importancia del sector primario en el entramado productivo lo aportan los resultados del análisis de las Tablas Input-Output de Andalucía para 1990: el sector primario aporta prácticamente el doble del valor añadido (60 por ciento) que la industria agroalimentaria dentro del complejo agroalimentario.

Tendencias en la agricultura

Las tendencias dominantes en el sector para los próximos años manifiestan que se mantendrá su actual aportación a la formación del VAB, la disminución del número de ocupados y un previsible aumento de la superficie destinada a usos forestales, lo que puede suponer un posible foco de tensión potencial sobre el medio rural. A esto hay que añadir la previsible reorientación de la PAC para adaptarla a los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay y del GATT sobre liberalización del comercio mundial y, en particular, ala profundización en los acuerdos preferenciales con terceros países, y por otra, a la hipotética ampliación de la Unión Europea a los países del este de Europa. Desde este punto de vista, la agricultura andaluza tendrá que realizar un esfuerzo de adaptación para mantener su posición en los mercados. Asimismo, hay que tener en cuenta que en los próximos años puede producirse en la PAC una revisión de los mecanismos de intervención sobre precios y mercados y su posible sustitución por otros sistemas de regulación no vinculados a la producción.

Las aportaciones del sector pesquero a la producción final regional y al empleo son bajas, al estimarse ambos en torno al 1% en los últimos años. Se trata de una actividad en declive, tanto por el agotamiento de los recursos del litoral como por los problemas de la pesca de altura, el envejecimiento y obsolescencia de la flota, y su baja capacidad tecnológica. El sector pesquero depende, en gran medida, de los caladeros tradicionales de terceros países, que presentan dificultades crecientes para mantener los acuerdos sobre el número de licencias, mientras que los caladeros propios resultan insuficientes para absorber las licencias

excedentarias. Esta situación del sector puede verse parcialmente paliada por las oportunidades que ofrece el litoral andaluz para la expansión de la acuicultura y la búsqueda de nuevos caladeros internacionales.

3.3.2 La industria en el sistema productivo

El sector industrial realiza una aportación al VAB regional relativamente menor en comparación con otras economías de referencia: supone en torno al 14% del VAB regional, cuando en el total nacional esta cifra supera el 20%, siendo el peso de la industria andaluza sobre la de España en torno al 9%. La industria es un sector estratégico en la estructura productiva debido a la posición que ocupa en el esquema de interdependencias sectoriales. En Andalucía presenta un conjunto de rasgos diferenciadores en relación con el resto de la industria española, que explican en buena parte su situación de debilidad.

La aportación de los distintos subsectores al VAB industrial y su comparación con el conjunto nacional refleja que la industria andaluza está menos diversificada que la española, concentrando su producción en pocas actividades: industrias agroalimentarias y energía, y manifestando, por tanto, una elevada especialización interna; concretamente estas actividades representan el 51,8% del VAB industrial en Andalucía, mientras que a nivel nacional no llegan al 35%.

Junto a esta escasa diversificación, los coeficientes de especialización productiva, tanto desde el lado de la producción como del empleo, reflejan, por una parte, una clara especialización en relación a la industria nacional, en energía y agua, y en actividades extractivas –que se concentran fundamentalmente en la provincia de Huelva– y, por otra, una escasa orientación hacia actividades de industrias de transformación de metales y transformación manufacturera. Por su importancia cuantitativa destaca el subsector integrado por las industrias de alimentación, bebidas y tabaco, que aporta en torno al 30% del VAB industrial. Este subsector constituye, como consecuencia del notable peso del sector primario en la estructura productiva andaluza, un potente complejo industrial, ocupando más del 30% de los empleados en el sector y destacando, además, su fuerte orientación hacia el comercio exterior. No obstante, es uno de los sectores que más ha sufrido la creciente competencia derivada de la apertura de los mercados.

Tendencias en la industria

1º. *Pérdida de la participación de la producción industrial en el esquema de interdependencias productivas en beneficio de los servicios y, en menor medida, de la construcción. Esta tendencia resulta especialmente acusada en lo que se refiere a la parte de esa producción que se dirige a la satisfacción de la demanda intermedia, que se reduce desde el 45% de 1980 hasta el 31% que se registra en 1990.*

2º. *El origen sectorial de los recursos utilizados por la economía andaluza, considerando tanto los de producción interior como importados, también resulta mayoritariamente industrial, aunque también con una clara tendencia a disminuir.*

3º. *La participación de la producción industrial interior en la satisfacción de la demanda interior de recursos, también se reduce en beneficio de los productos industriales importados, mientras que ocurre lo contrario con los servicios. De estas tendencias se concluye que los principales síntomas de desarticulación sectorial se manifiestan en la necesidad de inputs industriales intermedios y de capital.*

Dentro de este comportamiento general en los niveles de actividad, se advierten procesos de cambios en los modos de producción de algunas industrias, que están provocando transformaciones en el conjunto del sector. Es destacable que, a lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa, la industria andaluza ha incrementado su especialización relativa con respecto al conjunto de España, en actividades que incorporan un componente elevado de valor añadido por unidad de producto final. Es decir, Andalucía se va especializando cada vez más en subsectores que incorporan una mayor transformación a sus productos, en contra de la tradicional especialización andaluza en subsectores de bajo valor añadido. La especialización más significativa corresponde a las ramas de extracción y primera transformación de metales y en vehículos de transporte, mientras que las pérdidas de especialización se concentran en las ramas energéticas y en transformados metálicos. En términos generales, se incrementa el peso de actividades con intensidad tecnológica intermedia, mientras que se pierde en las de intensidad elevada y se compensa en las de intensidad reducida.

La consideración de la industria como sector de alto valor estratégico para la economía andaluza se debe a su posición central en el esquema general de interdependencias sectoriales, y a su decisiva contribución a la posición comercial con el exterior según las tablas input-output de 1990. Cerca de la tercera parte del valor de los bienes y servicios producidos son de origen industrial, así como el 31% de los recursos demandados por los sectores productivos de la economía regional. Por otro lado, el 81% de las exportaciones y el 59% de las importaciones corresponden igualmente a productos industriales.

3.3.3 La terciarización de la economía

La revisión del comportamiento de la industria en el contexto del sistema productivo regional ha puesto de manifiesto la creciente participación de las actividades de servicios, tanto en la formación del PIB como en el valor total de los bienes y servicios producidos. La claridad con que se ha manifestado este proceso a lo largo de los años ochenta y noventa, ha despertado el lógico interés y ha provocado la acuñación de la expresión terciarización económica. Pero lo realmente positivo del proceso de terciarización que ha experimentado la región andaluza no es en sí mismo el aumento del peso relativo del sector terciario en la estructura productiva de su economía, sino la mayor complejidad de las interrelaciones que se establecen entre el conjunto de los subsectores industriales y de los servicios. Así pues, se ha producido en Andalucía una mayor integración terciaria de la economía, lo que significa que un porcentaje creciente de la producción de servicios se distribuye dentro de la demanda intermedia de la economía (frente a la orientación mayoritariamente final de etapas anteriores); y también que la estructura productiva de las ramas de servicios ha ganado en complejidad, reflejando una mayor capacidad transformadora de inputs intermedios.

Los servicios aparecen en la Comunidad Autónoma como el sector con mayor peso relativo, tanto si se toma como referencia la producción (VAB a precios de mercado) como el empleo. Según datos de la contabilidad regional este sector representaba en 1995 una cifra de VABpm equivalente al 63,9% del total de la producción regional, un punto y medio superior al porcentaje del conjunto nacional. Como re-

Tendencias en los servicios

En Andalucía, el descenso de la función polarizadora de la industria ha sido coincidente con el aumento que experimentan los servicios. El proceso de terciarización económica en el sistema productivo andaluz reproduce la mayoría de las características del fenómeno en el conjunto de España. Lo más significativo no es sólo el fuerte aumento de los servicios en la formación de los agregados económicos regionales, sino la transformación que experimenta en su esquema de integración en el conjunto del sistema productivo. La participación de los servicios en el valor de la producción bruta de la economía andaluza se incrementa en ocho puntos porcentuales entre 1980 y 1990, aunque la parte más espectacular de este incremento corresponde a la participación de la demanda intermedia en el conjunto de la demanda de servicios. Esta circunstancia puede ser apreciada desde una doble perspectiva. Por un lado, en la mayor vocación intermedia de la producción regional de servicios, a la que se destina el 55% del total en 1990, frente al 34% en 1980. Por otro lado, en el elevado incremento, desde el 24% en 1980 al 41% en 1990, de la demanda de servicios en el volumen total de la demanda intermedia de recursos.

En consecuencia, el fenómeno de la terciarización económica tiene unas connotaciones que exceden el simple hecho cuantitativo. Su acusada orientación intermedia permite inferir un aumento significativo en el carácter básico de su posición en el esquema general de interdependencia. Este fenómeno debe interpretarse en el siguiente sentido: un incremento unitario del PIB regional exigirá un esfuerzo de producción más acusado en los servicios que en la industria o en el sector primario.

sultado, su aportación al empleo total es considerable: el 65,1% de la ocupación está vinculada a las actividades de servicios de la región, un porcentaje superior de más de tres puntos al de España según la Encuesta de Población Activa (1997). Tanto en el caso de Andalucía como en el del conjunto español, el crecimiento total y relativo de la ocupación en los servicios ha sido realmente importante a lo largo de las dos últimas décadas. Esta breve caracterización de las principales magnitudes del sector terciario andaluz permite apuntar dos rasgos diferenciales con respecto a otras economías. En primer lugar, de la comparación de la productividad y el empleo con el conjunto español se deduce que la productividad media del sector servicios de Andalucía es inferior a la de España, la cual es a su vez inferior a la de otros países del entorno. En segundo lugar, se observa cómo en la evolución del sector servicios las distintas actividades que lo componen han jugado un papel bien distinto y, en todo caso, diferente a lo acaecido en las economías avanzadas, donde han sido los servicios a la producción los que han crecido y se han desarrollado como consecuencia de la demanda intermedia.

Las notas que mejor caracterizan el comportamiento de los servicios durante estos últimos años es la sistemática contribución positiva al crecimiento del PIB regional (con la única excepción de 1993). Dentro de la diversidad de actividades que se integran en el sector de servicios, hay que distinguir entre aquéllas que se ven más influenciadas por el ciclo, por estar más estrechamente vinculadas al nivel general de actividad (transporte, comercio mayorista y servicios a empresas), de aquellas otras donde la relativa independencia de la coyuntura general permite advertir un comportamiento con connotaciones estables (fundamentalmente en servicios no destinados a la venta, servicios personales e incluso actividades financieras y de seguros). Estas últimas son las que en definitiva explican la mayor estabilidad de los servicios y el mantenimiento, salvo la excepción señalada, de comportamientos expansivos incluso en los momentos de declive coyuntural.

Un caso especial lo constituye el conjunto de las actividades que integran el complejo turístico regional, tanto por la singularidad de las

variables que determinan su coyuntura particular, como por la potencia mostrada para forzar la coyuntura cíclica del conjunto de la economía. Existen evidencias empíricas de que las actividades turísticas se han anticipado a la recuperación general de la economía andaluza tanto a mediados de la década pasada –recogiendo los efectos de la devaluación de la peseta antes que ninguna otra actividad y los de la recuperación de las economías europeas– como tras la crisis de los primeros años de esta década, arrastrando de forma inmediata al componente privado del sector de edificación en las zonas de mayor implantación de la actividad. El posterior mantenimiento del tono expansivo de la construcción se explica por la generalización del crecimiento de la demanda interna, dentro de la cual la licitación oficial y la edificación de viviendas protegidas adquieren un protagonismo creciente.

3.4 TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

La población andaluza superior a 7,2 millones de habitantes según el Padrón de 1996, como indica el cuadro 3.1, presenta una dinámica de crecimiento mayor que la media nacional y que la Unión Europea, que se debe, por una parte, a su mayor crecimiento vegetativo y, por otra, a la inversión del saldo migratorio. Como consecuencia de esta dinámica se ha roto la tendencia histórica de reducción del peso poblacional de Andalucía sobre el total nacional.

Según las previsiones del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) sobre proyección de la población en Andalucía en el horizonte del 2006, ésta alcanzará los 7,5 millones de habitantes. El segmento de población con edades superiores a los 65 años es el que presenta un ritmo de crecimiento más intenso, aumentando en el horizonte temporal del Plan en unas 100.000 personas, aunque la población en edad de trabajar seguirá creciendo durante el período del Plan a un ritmo anual medio del 1'05%, lo que supondrá la incorporación de algo más de 175.000 efectivos al mercado de trabajo.

El período intercensal 1971-1991 se caracteriza por la disminución de la proporción de jóvenes (menores de 20 años) en la población (del 40,2% en 1971 se llega al 33,6 en 1991, con una disminución más intensa en los años ochenta); y el aumento en la proporción de adultos

CUADRO 3.1: POBLACIÓN ANDALUZA EN 1996

	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ALMERÍA	501.761	250.552	251.209
CÁDIZ	1.105.762	548.263	557.499
CÓRDOBA	761.401	372.249	389.152
GRANADA	808.053	395.509	412.544
HUELVA	454.735	224.776	229.959
JAÉN	648.551	319.859	328.692
MÁLAGA	1.249.290	611.750	637.540
SEVILLA	1.705.320	836.478	868.842
ANDALUCÍA	7.234.873	3.559.436	3.675.437

Fuente: Padrón de habitantes 1996. INE.

(20-59 años) (del 46,6 al 51,3%) y mayores de 60 años (del 13,3% al 16,5), sobre todo en la de ancianos (80 y más) que crece del 1,3% al 2,3%. La población de 65 y más pasa del 9,2 al 11,7%.

El progresivo envejecimiento de la población es un hecho en Andalucía (la proyección para el año 2000, bajo una hipótesis media de crecimiento, indica que los mayores de 60 supondrán el 23% de la población), aunque con niveles inferiores al conjunto de España, que a su vez es inferior al de la mayoría de los países de la Unión Europea. Esta diferencia se debe a la influencia de dos factores contrapuestos. Por una parte, Andalucía se beneficia ahora de la mayor fecundidad de su población en épocas no muy lejanas y del fuerte descenso de la mortalidad; pero, por otra, se resiente de la baja fecundidad de los años ochenta, que provoca una disminución absoluta y relativa del número de jóvenes. En el futuro, la ventaja estructural actual se irá transformando en inconveniente, a medida que las generaciones numerosas del pasado, menos afectadas por la mortalidad, lleguen a la edad de jubilación.

Por otro lado, no se prevé una reducción de la presión sobre el mercado de trabajo ya que la población activa continuará creciendo en los próximos cuatro años a un ritmo del 1'9% anual. Si bien se va a producir un descenso paulatino en el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, esta tendencia se verá compensada con el aumento de la población activa femenina y la incorporación de efectivos inmigrantes.

Asimismo, es necesario resaltar que Andalucía se ha convertido en una Comunidad receptora neta de movimientos migratorios. Este fenómeno, contemplado desde la perspectiva global de la región, tiene más valor cualitativo que cuantitativo, por significar un cambio de la tendencia histórica, ya que no se trata de un importante nivel de las entradas de efectivos poblacionales, pues se espera que durante el período de vigencia del Plan el saldo migratorio crezca en unas 17.000 personas. Un aspecto importante del fenómeno reside en la desaparición de la función que, hasta mediados de los setenta, desempeñó la emigración para eliminar las tensiones sobre el mercado de trabajo, derivadas del exceso de oferta sobre la demanda de empleo; sobre todo en una etapa sin mecanismos adecuados de protección social, y como solución a los excedentes laborales expulsados desde el sector primario.

Mayor interés tienen las singularidades que se observan en las migraciones interiores, respecto de las cuales hay que destacar, principalmente, su contención en los últimos años, a pesar del incremento del paro. Dentro de estas tendencias generales, se mantiene el carácter emigratorio en las zonas del interior (especialmente acusado en el caso de Jaén), así como el inmigratorio de las áreas litorales del Mediterráneo, en especial Málaga, y, en menor medida, Sevilla (aglomeración urbana en torno a la capital), con matices diferenciadores en cada una, ya que en el caso de Sevilla, se trata más de una inmigración regional, vinculada en una parte significativa al fenómeno de la capitalidad regional, mientras que para Málaga se trata más de una inmigración exterior. En el caso de Almería se produce una modificación sustancial, al convertirse de foco tradicional de emigración a espacio con inmigración neta. El conjunto más regresivo lo constituyen los municipios interiores de menos de 5.000 habitantes, el 70% del total, que en conjunto no representan más del 14% de la población, cuya participación en el total de la población andaluza irá en descenso. Esta asimetría interior/exterior y los riesgos de despoblamiento no pueden considerarse, sin embargo, excesivos si se comparan con otras Comunidades Autónomas.

En el horizonte del Plan, por tanto, hay que esperar como tendencias principales la concentración de la población en el litoral, ciudades medias y principales aglomeraciones; la presión de los segmentos más jóvenes en edad de trabajar y el aumento de la población de ancianos (80 y más).

3.5 LOS GRANDES RETOS DE LA ECONOMÍA ANDALUZA: EMPLEO Y COMPETITIVIDAD

El diagnóstico efectuado hasta ahora se ha centrado básicamente en el análisis de la evolución cíclica de la economía andaluza y en una serie reflexiones sobre los procesos de cambio estructural que ayudan a entender las principales transformaciones que ha experimentado la economía regional. Esta visión tiene que completarse con el análisis de los principales factores del sistema regional en relación con la competitividad y el empleo, y ello por dos motivos. En primer lugar, porque la competitividad es una variable explicativa del funcionamiento de la economía andaluza y, en general, un requisito para que se adapte convenientemente a las condiciones de un entorno de mayor competencia, como en el que se ha venido integrando de forma progresiva. En segundo lugar, porque el comportamiento del empleo es el componente del sistema respecto al cual el Gobierno andaluz plantea su consideración prioritaria.

3.5.1 Empleo, paro y formación de recursos humanos

La evolución del mercado de trabajo andaluz es similar al español y al de los países de su entorno más próximo, caracterizándose, básicamente, por la persistencia de dificultades para dar empleo a la creciente población activa y para frenar el incremento del desempleo.

El principal desequilibrio de la economía andaluza es el alto volumen de población desempleada. Sin embargo, las disfuncionalidades existentes en el mercado de trabajo no son nuevas ni exclusivas en Andalucía. Las tensiones que se producen en el mismo están determinadas tanto por la crisis económica anterior, como por la persistencia de otras características de tipo estructural que son propias de la economía regional.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con una población más joven que la media española, pese al marcado proceso de envejecimiento que se inicia a finales del segundo quinquenio de la década de los sesenta, lo que condicionará que, a lo largo del segundo quinquenio de los noventa, disminuya el ritmo de entradas de nuevos efectivos de jóvenes al mercado de trabajo. No obstante, pese a estas tendencias más recientes, la población potencialmente activa en Andalucía crece de forma más rápida que la española.

Entre las causas que provocan el fuerte aumento de la población activa en Andalucía, hay que hacer especial referencia a las siguientes: la particular estructura poblacional, con una pirámide muy ancha en su base, que presiona fuertemente sobre la incorporación de efectivos al mercado de trabajo; la inversión del saldo migratorio, lo que determina que Andalucía sea actualmente un foco de atracción de población; y los cambios en las pautas sociales, que se traducen en una intensa incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Impulsar la creación de empleo

El desempleo, problema con raíces históricas en Andalucía y principal desafío al que se enfrenta su economía, con independencia de requerir la aplicación de las medidas coyunturales que el momento económico vaya determinando, reclama medidas de carácter estructural. De este modo, y ante la nueva etapa de recuperación económica, mejorar las condiciones de creación de empleo de la economía andaluza exige dos grandes transformaciones: por un lado, elevar la capacidad competitiva de la actividad productiva para potenciar el crecimiento económico y, por otro, en la medida en que el crecimiento económico puede no ser suficiente para conseguir el objetivo de empleo, es necesario la mejora de las condiciones estructurales que permitan aumentar la capacidad de creación de puestos de trabajo.

En el período 1980-97 (cuadro 3.2) se produce un fuerte incremento, en términos relativos, de la población activa (28,4%), superior al de la población de 16 y más años (16,2%), y a su vez con tasas más elevadas que las nacionales (17,0% y 8,2% respectivamente). Esta situación especial se explica por las bajas tasas de actividad en Andalucía, especialmente en las mujeres, y por el carácter procíclico de la incorporación femenina al mercado de trabajo en los períodos de recuperación económica.

En relación con los factores de tipo estructural que han impedido una reducción significativa de la tasa de paro en Andalucía, hay que destacar tres aspectos que resultan relevantes para su explicación.

Por una parte, es necesario insistir en que el paro no está provocado porque en Andalucía se creen menos empleos que en otras regiones de su contexto más inmediato, sino debido al mayor crecimiento de la población activa, por lo que el esfuerzo que debe realizar el aparato productivo regional para satisfacer la oferta de trabajo es notablemente superior al de otras economías. Existen, por tanto, dos fenómenos coincidentes en el tiempo y que pueden resultar contradictorios: de forma simultánea han crecido en Andalucía el empleo y la tasa de paro.

Por otra, junto a este incremento de la población activa es importante señalar las dificultades que tiene el sistema productivo andaluz para absorber, al mismo tiempo, este aumento de activos y el excedente de mano de obra agraria, producido como consecuencia de la modernización del sector.

CUADRO 3.2: EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN ANDALUCÍA. PERÍODO 1980-1997

	1980	1985	1990	(miles de personas)	
				1996	1997
Población > 16 años	4.365,7	4.771,7	5.189,0	5.591,1	5.658,9
Población activa	1.916,8	2.090,5	2.448,6	2.697,6	2.742,4
Tasa de Actividad	43,9	43,8	47,2	48,2	48,4
Ocupados	1.581,1	1.470,8	1.822,5	1.822,3	1.846,0
Parados (INE)	335,8	619,7	626,2	875,3	896,4
Parados (INEM)	296,0	566,1	573,6	477,85	438,22 **
Tasa de Paro (INE)*	17,5	29,6	25,6	32,4	32,6
Tasa de Paro (INEM)*	15,4	27,1	23,4	17,71	15,9

Nota: (*) Porcentajes sobre población activa.

(**) Diciembre 1997

Fuente: INE, INEM.

Además, existen otras causas directamente relacionadas con otras vertientes de la economía regional, que contribuyen a explicar las tensiones del mercado de trabajo en Andalucía, entre las que caben destacar: la escasez del tejido empresarial; la disfuncionalidad existente entre las características del empleo ofertado y el demandado por las empresas; y la segmentación territorial del mercado laboral, que afecta fundamentalmente al medio rural andaluz.

A pesar de estas disfuncionalidades del mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma, el comportamiento del empleo en Andalucía es bastante favorable, como lo indica el hecho de que, en el período

1986-1991, Andalucía fue la segunda región europea clasificada como objetivo 1 donde se creó empleo con mayor intensidad (23,4%), superando ampliamente la tasa media de este grupo de regiones (6,4%). De igual forma, en el período 1991-94, la tasa de ocupación en Andalucía ha crecido siempre a ritmos superiores a la española, al igual que la tasa de paro ha tenido incrementos inferiores a la nacional. Finalmente, a partir de 1996 el diferencial entre las tasas de paro registrado andaluza y española ha comenzado a disminuir, situándose en 3,15 puntos (a finales de 1997), frente a los 4,59% puntos de 1995.

De forma resumida, entre las principales características del mercado de trabajo destacan las siguientes: en primer lugar, una desagrarización intensa, con una pérdida del empleo industrial frente a un fuerte aumento del empleo en el sector servicios, auspiciado por el empleo generado en los servicios sociales de carácter público. En segundo lugar, el fuerte incremento de la oferta de trabajo en la década de los ochenta motivado por la evolución demográfica y el creciente acceso de nuevos activos al mercado de trabajo, lo que ha permitido reducir el diferencial de la tasa de actividad hasta dos puntos respecto a la media española. En tercer lugar, la creación de empleo con relación a los ciclos económicos sigue una pauta simétrica, ya que se destruye empleo con mayor facilidad en los períodos recesivos, mientras que su creación es mayor en los períodos de expansión.

Crecimiento y empleo

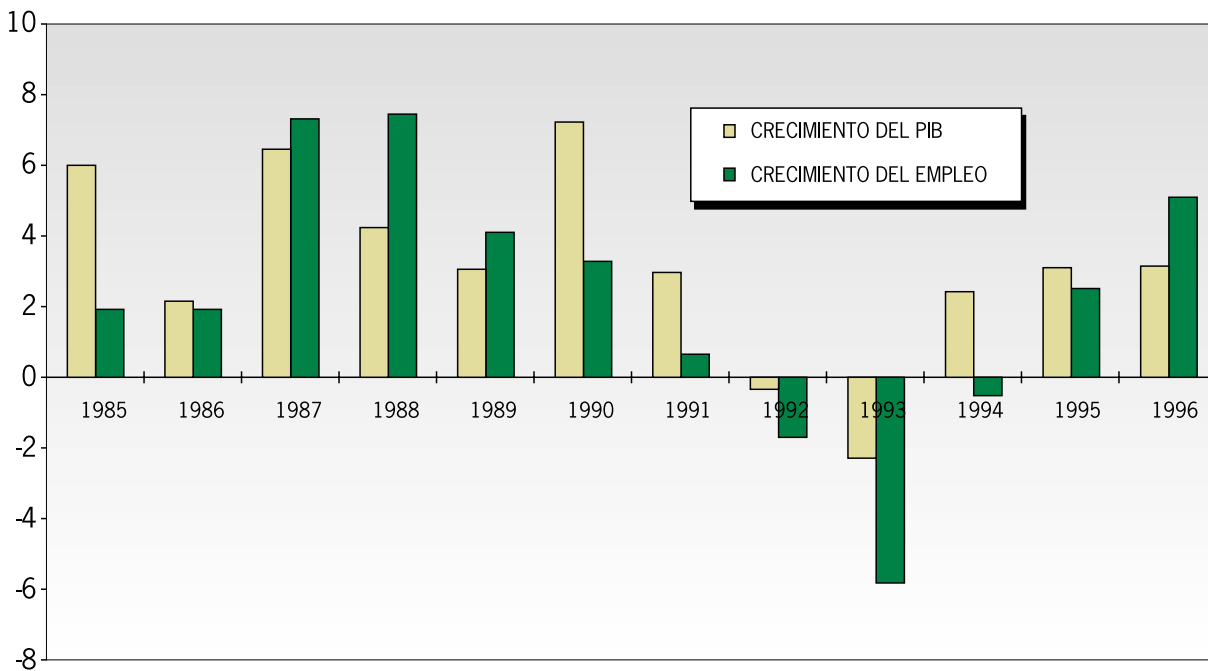
La traslación del crecimiento económico al empleo no es automática, ya que aquel es condición necesaria pero no suficiente para el incremento de la ocupación. A partir de 1985, tiene lugar un cambio significativo en la relación entre empleo y crecimiento del PIB, ya que la menor capacidad de generación de empleo, que en los años setenta caracteriza a la economía andaluza en relación con la española, cambia de sentido.

De esta forma, en la segunda mitad de los ochenta, varios estudios realizados muestran que la economía andaluza empieza a crear empleo a partir de tasas de crecimiento superiores al 1,8%, dos décimas por debajo de la economía española, y aproximadamente medio punto por debajo de la comunitaria. Estas diferencias, sin embargo, han actuado en sentido contrario durante las etapas de recesión, en las que la destrucción de empleo ha sido mayor comparativamente en Andalucía, lo que permite explicar la mayor intensidad con que la crisis de los noventa ha golpeado al empleo andaluz (gráfico 3.3). Por idénticas razones, la recuperación de la economía andaluza durante el período 1994-1997 se ha traducido, igualmente, en un crecimiento del empleo superior a las tasas nacionales: 11,3% para Andalucía y 8,8% para España en el mismo período.

La dificultad de reducir sustancialmente la tasa de paro, a pesar de la intensidad del crecimiento y del número de empleos creados, quiere decir, que en la raíz del problema del desempleo regional, tal y como se ha señalado anteriormente, existen otros factores ajenos a la coyuntura cíclica, que explican en gran parte la evolución del mismo, y que podemos calificar como estructurales.

Por otra parte, se da la circunstancia de que las políticas anticíclicas tradicionales de demanda, es decir, las que permitirían abordar el problema del desempleo mediante impulsos expansivos sobre el nivel de

GRÁFICO 3.3: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DEL EMPLEO EN ANDALUCÍA
Período 1985 - 1996
Porcentajes de crecimiento anual



FUENTE: INE. Secretaría General de Economía. Junta de Andalucía.

actividad, operan básicamente a través de mecanismos ajenos a las competencias propias de la Junta de Andalucía. Como consecuencia de ello, y a pesar de que este vacío de competencias es extensible a algunos de los otros factores que explican el componente estructural del desempleo, como son los de tipo institucional, el ámbito natural para la intervención de las políticas de empleo desde el gobierno de la Comunidad Autónoma se circunscribe tanto a las políticas activas de empleo, que operan por el lado de la oferta en el mercado de trabajo, como a las acciones de impulso a la ampliación y diversificación de la base productiva.

La tendencia del empleo para el período de duración del Plan dependerá de la evolución de la intensidad de empleo del sistema productivo y de la capacidad de crecimiento económico. Por estos motivos, cobran especial importancia tanto las medidas que permitan reducir la intensidad de empleo (diferencia existente entre el crecimiento del PIB y del empleo), como las que incrementen la competitividad de la economía.

La elevación de los índices de actividad

Circunstancias de tipo demográfico (crecimiento vegetativo), sociológicas (progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo) y socioeconómicas (inversión del saldo migratorio), explican que la población activa andaluza se haya incrementado en 837.400 personas entre 1980 y 1997, duplicando prácticamente el incremento nacional de incorporación de activos al mercado de trabajo (43,6% en Andalucía frente al 22,0% en España). El crecimiento de la ocupación necesario para que este volumen de población pudiera haber encontrado un empleo es del 2,5% anual acumulativo, lo que supone, conforme a las esti-

maciones disponibles, un crecimiento económico superior al 3,5% durante los catorce años de referencia; un ritmo que sólo ha sido posible mantener durante la etapa expansiva de 1985 a 1991.

La estructura de edades de la población andaluza, con una pirámide particularmente amplia por su base, como consecuencia del mantenimiento de elevadas tasas de fecundidad durante las décadas de los sesenta y setenta, ha determinado que la presión sobre el mercado de trabajo andaluz haya sido mucho mayor que en el resto de España. Las previsiones demográficas disponibles muestran que el crecimiento de la población potencialmente activa se mantendrá a un ritmo anual medio del 1,05% durante el período de vigencia del Plan, lo que supone un aumento de unas 235.000 personas en dicho período, mientras que la población activa crecerá un 1,5% anual acumulativo, es decir, en unas 160.000 personas.

La intensa incorporación de la mujer al mercado de trabajo se refleja en el hecho de que la diferencia entre las tasas de actividad femeninas de Andalucía y España se ha reducido, pasando de 8,1 puntos a comienzos de los ochenta, hasta sólo algo menos de tres puntos en la actualidad. De hecho, hay que destacar especialmente que más del 73% del aumento de la población activa entre 1980 y 1996 en Andalucía ha sido provocado por la incorporación de la mujer al mercado laboral, lo que supone un cambio sustancial del papel que tradicionalmente ha venido jugando la población femenina en la sociedad andaluza.

Por último, es necesario hacer una breve referencia a la interrupción del tradicional flujo de emigración en Andalucía. Así, mientras que en el período 1961-1970 el saldo migratorio arrojaba un signo negativo de 869.700 personas y en la década de los setenta de 296.400 personas, durante los años ochenta arroja un saldo positivo de 37.900 personas, mientras que en el período 1990-95 fue de 11.669 personas.

La segmentación del mercado de trabajo

El mercado de trabajo presenta múltiples formas de segmentación cuyo resultado más evidente es la presencia de una variada tipología de situaciones de desempleo. Por una parte, cabe señalar la segmentación espacial del mercado laboral, que hace referencia a la asimetría existente entre los espacios en que operan la oferta (población activa) y la demanda de trabajo. Mientras que desde el punto de vista de la oferta se ha producido un notable estrechamiento espacial del campo de búsqueda de empleo, como consecuencia de la no muy elevada movilidad geográfica y funcional existente en el colectivo de parados, de los costes de emigración y de la inestabilidad de la demanda de empleo existente, por el lado de la demanda de trabajo se ha producido, sin embargo, una ampliación del campo de búsqueda, que se relaciona con factores tales como la internacionalización de la empresa y los nuevos sistemas de producción.

Adicionalmente, la segmentación en mercados de trabajo urbanos y rurales proporciona una visión complementaria. El desempleo en las grandes ciudades responde a una variada gama de factores que son generalizables al conjunto del mercado de trabajo y se concentra con especial intensidad sobre el colectivo de jóvenes y mujeres. Otras manifestaciones del mismo son consecuencia del proceso de urbanización, en particular, los procesos de exclusión de colectivos y formación de barriadas marginales que contribuyen a la extensión de formas de economía sumergida.

El medio rural, por su parte, internaliza las tensiones del desempleo agrario. Los municipios rurales no sólo son los que ofrecen tasas de paro más elevadas, sino también características socio-productivas de la población desocupada con mayores dificultades de integración en los mercados de trabajo, especialmente tras las dificultades migratorias. En el perfil de los parados en el medio rural se destacan los atributos de colectivos de edad media avanzada y escasa cualificación, por lo que suelen ser parados de larga duración. No obstante, en este medio, el nivel de protección del desempleo ha posibilitado la inexistencia de graves tensiones sociales.

El mercado de trabajo y la formación profesional

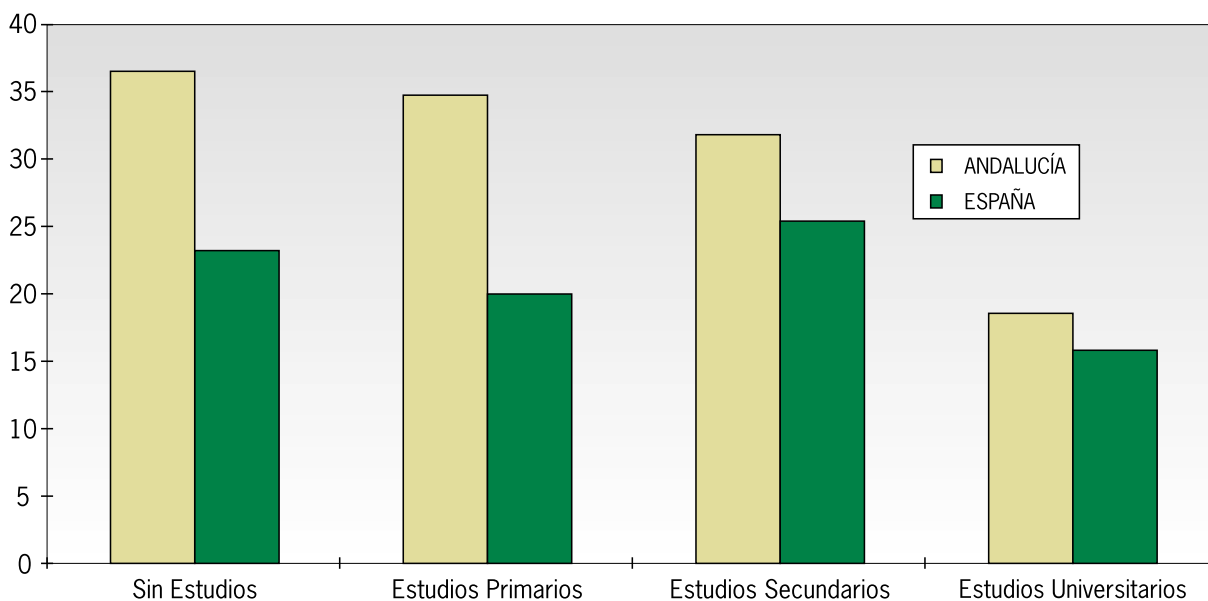
Los niveles educativos de la población andaluza, en comparación con los promedios nacionales, han sido tradicionalmente más bajos. En los últimos años, sin embargo, estas diferencias se han reducido significativamente y lo seguirán haciendo en el futuro. De hecho, las diferencias que todavía persisten tienen un acusado componente generacional, de forma que se hacen máximas en los estratos de población de edades más avanzadas, mientras que son prácticamente inexistentes en los colectivos más jóvenes. La progresiva extensión del derecho a la educación hasta su generalización actual ha contribuido decisivamente a la corrección de estas diferencias.

Andalucía presenta, según datos de la EPA relativos a 1997, menores niveles formativos de la población activa en relación con la media española. El colectivo más numeroso corresponde a los activos con estudios primarios, el de mayores limitaciones en cuanto a la gama de empleos que pueden desempeñar, que representan el 26,1% del total, mientras que el 48,15% tiene estudios secundarios. A nivel nacional los activos con estudios primarios y secundarios son, respectivamente, el 26,6 y 51,2% del total. También es inferior en Andalucía el porcentaje de población activa con estudios superiores (13,24% frente al 15,85% nacional), mientras que supera al promedio nacional en la participación de la población sin estudios (12,53% en Andalucía frente al 6,37% de España).

El menor nivel de formación de la población andaluza se refleja en la estructura del desempleo regional, pudiéndose afirmar que la probabilidad de encontrarse en paro aumenta a medida que el nivel de educación de los individuos disminuye. El paro, según la EPA de 1997, afecta al 19,8% de la población con estudios universitarios, al 33,9% de los que tienen formación secundaria, un 32,0% de la población con estudios primarios, y al 35,9% de la población sin estudios (gráfico 3.4). En cuanto a la ocupación, el grupo se concentra en aquellos que tienen formación secundaria (gráfico 3.5).

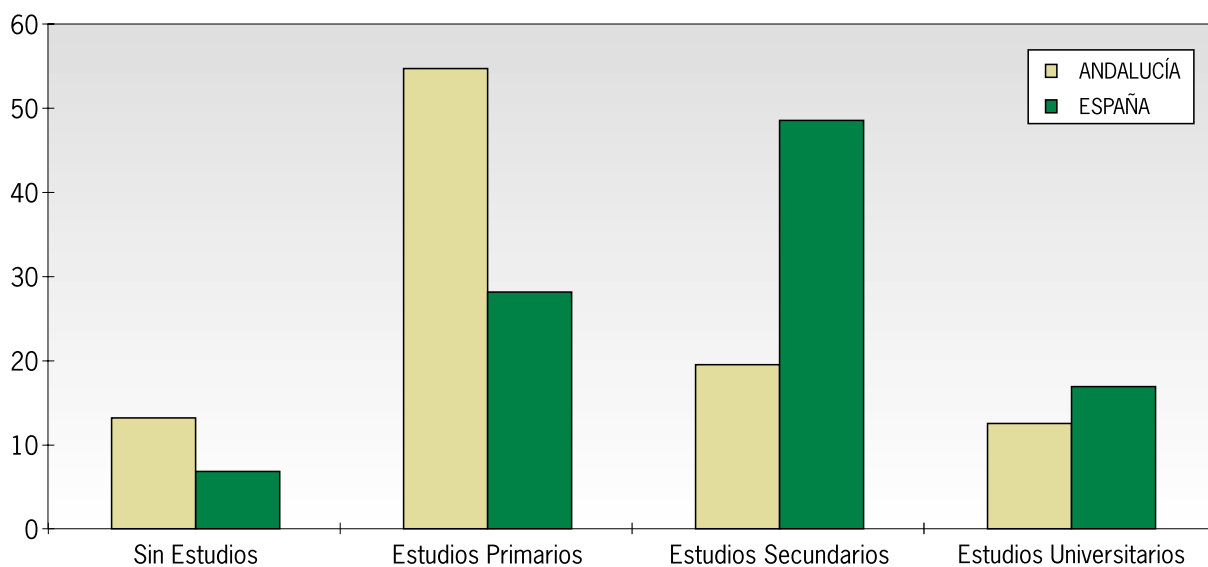
En cualquier caso, el hecho de que uno de cada cinco individuos que accede a los más altos niveles educativos no encuentre posteriormente ubicación en el mercado de trabajo debe interpretarse como una disfuncionalidad en el tránsito desde el sistema educativo al laboral. Esto significa que el óptimo aprovechamiento del potencial que ofrece el primero para reducir la tensión en el mercado de trabajo regional requiere una permanente adaptación a las necesidades del sistema productivo, que se hace tanto más necesaria cuanto mayor es la velocidad del cambio tecnológico. En el caso concreto de Andalucía, todo ello se traduce en la necesidad de progresar hacia un sistema educativo más

GRÁFICO 3.4: TASAS DE PARO SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN ANDALUCÍA - ESPAÑA. AÑO 1996



Fuente: E.P.A

GRÁFICO 3.5: OCUPADOS SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN ANDALUCÍA-ESPAÑA. AÑO 1996
Porcentajes respecto al total de ocupados



Fuente: E.P.A

flexible, que exige la puesta en marcha de un proceso de mejoras, fundamentalmente, en la formación profesional y superior.

Por sectores de actividad, se ha podido diferenciar aquellos en los que la participación del trabajador requiere de una alta cualificación (estudios universitarios) de aquellos otros en los que el grueso de la población trabajadora mantiene niveles de instrucción máximos de grado escolar. En conjunto, destacamos los siguientes aspectos:

1. En las industrias manufactureras, concretamente en las industrias alimentaria, textil y de la madera, la tónica general es un nivel de instrucción de los trabajadores bastante bajo, con valores que oscilan en torno al 3% con titulación universitaria, frente a un 61,9% en la industria alimentaria y un 79% en la industria de la madera, que no superan el Graduado Escolar.
2. El sector de la construcción presenta un porcentaje más elevado de titulados universitarios (8,8%); manteniendo valores similares a los anteriores en cuanto a niveles de instrucción de EGB/ Graduado Escolar.
3. En el sector comercial se producen algunas diferencias significativas entre el comercio mayorista y minorista: si bien mantienen niveles similares en relación al porcentaje de titulados universitarios (7,9 y 7,2%, respectivamente), en los niveles de instrucción más bajos el comercio mayorista ofrece porcentajes más elevados (63,7% frente al 49,3% en el minorista). El tipo de venta y la relación directa con el público en un número importante de comercios al detalle hace necesaria esa mayor cualificación (informática, electrónica, etc.).
4. La hostelería revela valores más discretos que los anteriormente comentados para otros sectores de actividad, oscilan de entre el 6,8% de titulados universitarios y el 55,2% de trabajadores con bajo nivel de instrucción.

Los desajustes entre las características de los empleos que se ofrecen y demandan en el mercado de trabajo andaluz refuerzan el carácter estratégico de las políticas de revalorización de los recursos humanos que operan a través de la formación y el reciclaje. En los perfiles laborales demandados por las empresas se registra una presencia creciente de los contenidos relacionados con la capacidad de adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías y a los procesos de innovación, mientras que se devalúan las cualificaciones técnicas tradicionales. De ello se desprende la necesidad de orientar la política educativa en general hacia la potenciación de las capacidades personales –en conexión con las actividades con mejores opciones de empleo– y hacia la sustitución de los actuales diseños curriculares, en la medida en que introducen elevadas dosis de rigidez a medio plazo, especialmente en lo que se refiere a las condiciones de accesibilidad al mercado de trabajo.

Integrar la formación en el tejido productivo

Las iniciativas que se contemplan en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía constituyen una respuesta a este problema, en el sentido de que se orientan prioritariamente hacia la consecución de una más eficiente integración de la formación profesional en la realidad del tejido socioproductivo andaluz. Dentro de estas consideraciones, uno de los elementos centrales que se contempla en el Plan de Formación Profesional y en coherencia con la estrategia propuesta por la Unión Europea, es una mayor participación de los agentes económicos y sociales en la definición y desarrollo del sistema de formación profesional. En el caso de la educación universitaria, se observan igualmente importantes rigideces que se manifiestan en un insuficiente acoplamiento entre la oferta formativa que realizan las universidades andaluzas y la realidad del mercado de trabajo. En la actualidad la oferta de titulaciones con orientación productiva no alcanza al 30% del total.

La creciente externalización de actividades y el recurso a la cobertura puntual de las necesidades de trabajo mediante contrataciones temporales han puesto de manifiesto la existencia de niveles formativos distintos entre los efectivos laborales. Los mayores niveles de cualificación y polivalencia corresponden a los grupos de trabajadores con relación laboral estable, mientras que los menores niveles de formación se encuentran entre el colectivo de eventuales. Esta última situación supone un obstáculo al desarrollo de las potencialidades productivas de dicho colectivo.

La mejora del sistema educativo constituye un factor de apoyo a la estabilidad en el empleo y, en general, a la calidad del mismo. La explicación se encuentra en que una integración satisfactoria entre sistema educativo y productivo favorece la transparencia en la contratación laboral y reduce el nivel de incertidumbre que es inherente al comienzo de toda relación de trabajo. Por otra parte, también favorece el reparto del trabajo, al poner a disposición de las empresas la alternativa de más empleo en lugar de una utilización más intensiva del existente (en forma de horas extraordinarias).

De este modo, el sistema de formación deberá desempeñar un papel fundamental en la economía andaluza para la lucha contra el paro. Entre las funciones que ineludiblemente debe cumplir hay que destacar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y la reinserción de los parados de larga duración. Asimismo, las inversiones en capital humano son estratégicas para aumentar la capacidad competitiva de la economía y, sobre todo, para facilitar la asimilación y la difusión de las nuevas tecnologías. Desde esta perspectiva, la consecución de un sistema de formación profesional eficiente y adaptado a los requerimientos del conjunto del sistema productivo se convierte en una condición necesaria para el desarrollo económico en un entorno competitivo, como es el caso de Andalucía en la actualidad.

3.5.2 Los elementos determinantes de la competitividad

En cualquier planteamiento sobre la evolución y las tendencias de una economía, las consideraciones sobre su posición competitiva ocupan un lugar destacado. Sin embargo, no existe consenso sobre el significado concreto de esta variable, así como de los factores que la determinan. Las dificultades para analizar la posición competitiva vienen derivadas tanto de la multiplicidad de factores que intervienen, que hace difícil elaborar un indicador representativo, como por su carácter eminentemente dinámico (los factores son cambiantes a lo largo del tiempo) y comparativo (la competitividad es una magnitud relativa en relación al resto de las economías).

Entre los factores a los que se les atribuye mayor potencia explicativa de la competitividad de una economía caben destacar los siguientes: el nivel de precios relativos, el diferencial de costes laborales, los tipos de cambio, la productividad, la calidad de producción, la capacidad para introducir nuevos productos y nuevos procesos de fabricación, la capacidad de gestión y organización empresarial, el control de canales de distribución, y el conocimiento de los mercados, así como otros factores institucionales que determinan la cualificación de los recursos humanos, la dotación de infraestructuras y el grado de estabilidad social y macroeconómica.

El estudio de estos factores en relación con la competitividad lleva a la realización de dos tipos de análisis: la competitividad a corto plazo, que viene determinada por factores que influyen en los precios relativos; y la competitividad estructural o a largo plazo, que vendría determinada por el resto de factores.

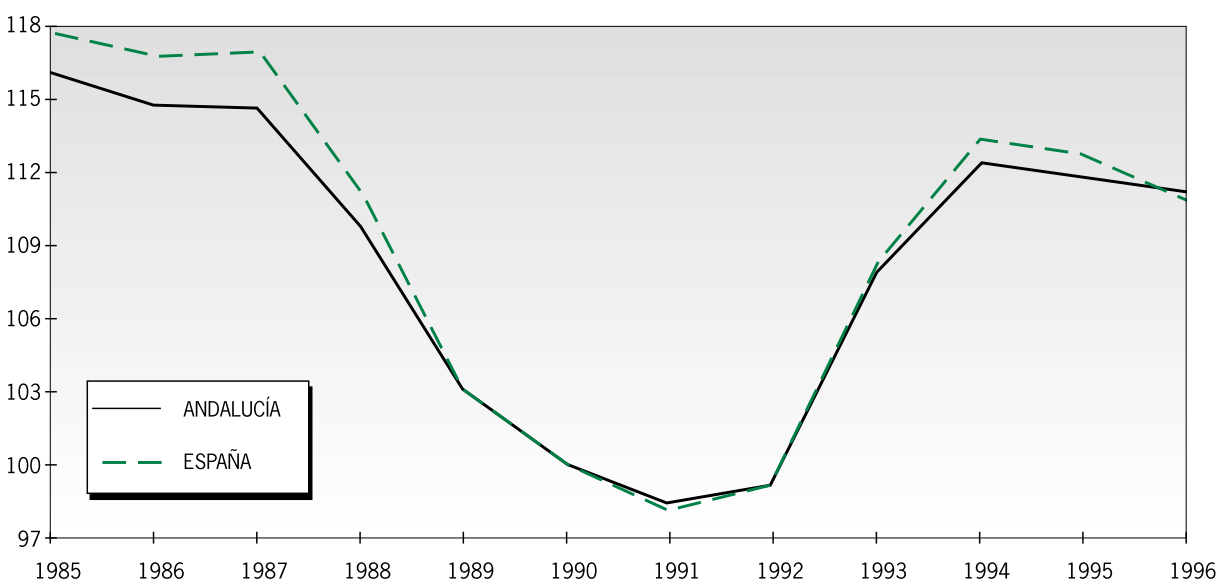
Competitividad precios

Habitualmente, cuando se habla de competitividad de una economía se está haciendo referencia a la competitividad precios, en el sentido de que la posición competitiva de un país o región está determinada por su capacidad para producir bienes y servicios en condiciones más favorables que sus competidores y, por tanto, por su capacidad para ganar cuotas en los mercados en los que opera. Para medir estas capacidades se suele acudir al estudio de los diferenciales de costes y precios del país o de la región en cuestión respecto a sus competidores.

El mayor nivel relativo de los precios es uno de los principales factores que se suele asociar al deterioro de la competitividad. En este sentido, en los últimos años, la economía española y andaluza han presentado un elevado diferencial de inflación respecto a los países de su entorno, lo que sin duda ha contribuido a deteriorar sus niveles de competitividad y ha obligado a realizar devaluaciones en el tipo de cambio de la peseta con las que se ha conseguido reestablecer la situación anterior. En efecto, la inflación acumulada de la economía española en el periodo 1986-1992 superaba en más de diez puntos la correspondiente al conjunto de países comunitarios (41% frente a 30,4%). En Andalucía, la inflación durante este período ha seguido una evolución muy similar a la española.

Por otro lado, en el comportamiento de los precios de la economía andaluza y española se destaca como nota característica las mayores ten-

GRÁFICO 3.6: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE COMPETITIVIDAD PRECIOS DE ANDALUCÍA Y ESPAÑA FRENTE A LA UNIÓN EUROPEA
Período 1985-1996



FUENTE: Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía.

siones inflacionistas de los servicios respecto a los bienes industriales. Este carácter dual de la inflación ha sido una de las causas del diferencial de inflación respecto a los países del entorno y ha incidido negativamente sobre la competitividad, particularmente sobre aquellos sectores más sometidos a la competencia internacional.

Este diferencial ha comenzado un acusado proceso de reducción a partir de la década de los noventa, coincidiendo con el compromiso de España en la construcción de la Unión Monetaria, conforme a los requerimientos del Tratado de la Unión Europea. El descenso de la inflación en los últimos años ha hecho posible que 1997 se cerrase con una tasa del 2%. En conjunto, el período 1991-97 ha registrado un descenso en las tasas interanuales de 3,5 puntos.

En este sentido, otro de los factores que se utilizan para medir la competitividad es la remuneración del factor trabajo. En la medida en que se acepte el supuesto de que ésta tiene una notable importancia en la estructura de costes de las empresas y que la fijación de los precios se realiza en función de los costes, se constituye en un determinante decisivo de la inversión empresarial.

En Andalucía, según los datos de la Contabilidad Regional, la remuneración por empleo asalariado es inferior a la media española (un 7% menos en 1992) y aparentemente este hecho podría significar la existencia de ciertas ventajas competitivas. Es importante señalar que durante la etapa expansiva del ciclo los salarios han crecido con mayor intensidad que en España, de manera que la remuneración de los asalariados andaluces ha pasado de representar un 88% respecto a la media nacional en 1986, a un 92'9% en 1994, según la Contabilidad Regional. Asimismo, en el período 1980-1992 el incremento acumulado de los salarios ha sido en Andalucía superior al de España.

Competitividad estructural

Sin duda, el análisis de la competitividad de un sistema económico resulta más adecuado realizarlo con un enfoque global y de largo plazo, incorporando en el mismo los factores explicativos de la capacidad de crecimiento económico y, por tanto, de generación de empleo.

Productividad

En Andalucía, según los datos de la Contabilidad Regional, la productividad por ocupado (VAB/ocupado) ha sido tradicionalmente inferior a la media nacional (exceptuando el período 1984-1986 en el que se produce un notable acercamiento); por ello, aunque desde 1980 la productividad en Andalucía ha registrado un crecimiento similar a la economía española (34'6% frente a 34'9%), el diferencial de partida desfavorable para la economía andaluza se mantiene en la actualidad, situándose en torno a un 94% de la media española. Sin embargo, si el análisis se realiza comparativamente con las regiones de objetivo 1 españolas, se observan unos niveles superiores en 4 puntos.

Durante el período de 1980 a 1995 se distinguen tres etapas: entre 1980 y 1984 se produjo el crecimiento más intenso de la productividad en la economía andaluza, medido en términos de VAB por empleo, superando el promedio nacional hasta el punto de llegar a alcanzar niveles semejantes.

Tras este notable avance de la productividad, se inicia una etapa muy expansiva de la economía andaluza, que viene acompañada de un aumento del empleo de parecida magnitud, por lo que la productividad permaneció prácticamente estancada. Sin embargo, a nivel nacional, aunque a ritmo mucho más moderado que en el período 1980 a 1984, continuó aumentando la productividad. Finalmente, en la etapa recesiva del último del ciclo, en los años noventa se ha producido un nuevo avance de la productividad en Andalucía, superior incluso al nacional.

El análisis sectorial de la productividad refleja que la economía andaluza mantiene unos niveles superiores de productividad en relación a la media española en los sectores agrarios, industrial y en la construcción. Los diferenciales de productividad de la economía andaluza se explican, sobre todo, por los inferiores niveles que presenta en el sector servicios, que son 12 puntos inferiores a la media española.

Cualificación del capital humano

La formación y cualificación de la mano de obra es un factor determinante de la competitividad por tres motivos. En primer lugar, en la medida en que la capacidad competitiva de una economía depende de su capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos, la posibilidad de transformar en ganancias de productividad la incorporación de nuevas tecnologías no exige necesariamente la elevación de la relación capital-producto, pero sí que requiere una progresiva sustitución de los modelos de organización intensivos en mano de obra por aquellos otros que son intensivos en capital humano. En segundo lugar, la cualificación de los recursos humanos establece la posibilidad de reducir los costes laborales unitarios, sin que ello se traduzca en una reducción de la masa salarial, por dos razones: de una parte, mediante la posibilidad de que las empresas consigan externalizar, total o parcialmente, los costes de aprendizaje y formación de las nuevas contrataciones; por otra, porque al aumentar la oferta de mano de obra calificada el coste de incorporación de la misma debe reducirse, con el consiguiente efecto positivo sobre el volumen de empleo contratado. En tercer lugar, una mayor cualificación del capital humano reduce el riesgo de despido, favorece la utilización intensiva del empleo existente y la contratación de los colectivos en paro que encuentran mayores facilidades para acceder al mercado laboral.

En relación con el nivel educativo de la población andaluza hay que señalar que éste ha mejorado considerablemente en la última década: la escolarización infantil es total y han aumentado los alumnos matriculados en BUP y Formación Profesional y, con mayor intensidad, la población universitaria se ha incrementado en un 126,8% entre los cursos 84-85 y 95-96, siendo semejante a la media europea.

Sin embargo, existen importantes retos en este aspecto, sobre todo en lo relativo a la adecuación de la oferta educativa a los requerimientos del mercado. Efectivamente, en la actualidad existe un número muy elevado de universitarios, pero se presentan carencias de expertos técnicos-científicos de nivel superior y medio.

En general, entre los desempleados hay un nivel de cualificación adecuado a las exigencias del mercado de trabajo cuando se trata de puestos para actividades con poca especialización, relacionadas con construcción, comercio, hostelería, conductores y repartidores, y operarios de máquina. Pero en no pocos casos las empresas requieren personal de elevada cualificación y especialización, aún estando relacionadas con

Fomentar la especialización en el sistema de formación

En el área de la formación profesional y universitaria es necesaria una reforma para satisfacer, por un lado, la demanda de formación específica que requieren las empresas y, por otro, para establecer un sistema que permita utilizar eficientemente las inversiones.

Adicionalmente, hay que impulsar la formación en el ámbito de las empresas andaluzas, donde, si bien se están realizando importantes esfuerzos tanto por las Administraciones andaluzas como por las organizaciones sindicales y empresariales, todavía no se alcanzan los niveles que serían deseables.

actividades tradicionales: ferrallista, alicatador, cocinero, administrativo, ebanista. Es en otros puestos, en actividades de más reciente implantación: diseño, marketing, informática, electrónica, mecánica, control de calidad, en los que el mercado local o comarcal no cubre la demanda de las empresas, donde la formación se muestra más necesaria. La falta de adecuación aumenta a medida que crece la diversificación de la economía de la comarca, lo que requiere de unos programas de formación flexibles y heterogéneos que puedan adaptarse a las especificidades locales.

Innovación y desarrollo tecnológico

La capacidad competitiva de las economías depende cada vez más del potencial de innovación tecnológica y de su transferencia a la mejora de los procesos de producción de bienes y servicios. El potencial de innovación, por su parte, se encuentra estrechamente relacionado con el esfuerzo financiero en I+D, con las políticas de apoyo por parte del sector público y con la disponibilidad de capital humano con elevados niveles de formación y especialización en actividades de innovación. A su vez, para que las innovaciones se traduzcan en desarrollo tecnológico y, consecuentemente, en un aumento de los niveles de productividad y calidad, es precisa su vinculación a las actividades productivas y a los requerimientos del mercado.

En líneas generales puede afirmarse que en Andalucía la producción de innovaciones tecnológicas es modesta, a la vez que la utilización de tecnologías de un cierto nivel es baja en un número importante de sectores económicos. Así, el nivel de robotización de la industria andaluza o la utilización de materiales avanzados en los procesos pro-

Potenciar el desarrollo tecnológico

La adaptación del sistema productivo regional a las condiciones de competitividad del contexto económico en que se integra requiere la ampliación de la actividad pública y privada de I+D, así como una mayor cooperación entre las mismas. Asimismo, en virtud de la todavía frágil conexión en Andalucía entre innovación y sistema productivo resulta necesaria la mejora de la capacidad de generación de innovación a partir de la selección, adaptación e integración de las nuevas tecnologías a las prioridades de la región y, por otra parte, potenciar aquellas áreas tecnológicas (agroalimentaria, recursos naturales y medio ambiente) donde se cuenta con una mayor capacidad de innovación

ductivos es limitado, estando además muy concentrado en un número reducido de empresas. Una importante excepción a esta característica del sistema productivo andaluz la constituye el sector de la agricultura avanzada, que posee un nivel medio-alto en cuanto a la utilización de innovaciones.

Por otro lado, en Andalucía los recursos destinados a investigación y desarrollo son limitados: mientras que en España el gasto en I+D es del 0,9% del VAB, en Andalucía este ratio se reduce al 0,7%. El número de personas ocupadas en estas actividades también es poco significativo, especialmente en el ámbito empresarial: los ocupados en actividades de I+D en las empresas andaluzas sólo significan un 5,3% respecto a España.

Al contar con una base tecnológica débil, la aplicación de los factores productivos genera niveles de producto relativamente menores, lo que redundaría negativamente en la capacidad de competir. En concreto, es bien sabido que el sistema español de ciencia y tecnología es relativamente reducido en términos de personal y gasto, resultando tradicionalmente desequilibrado a favor del sector público frente a las empresas, y en favor de Madrid y Barcelona. En los últimos años, los gobiernos autónomos se han convertido en un factor de fomento de los sistemas I+D de primera magnitud; junto a ellos, las universidades, empresas y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas constituyen los pilares básicos sobre los que se articula.

La Comunidad Autónoma de Andalucía aparece en niveles absolutos en la tercera posición nacional, aunque con unos porcentajes modestos y directamente vinculados a las Administraciones Públicas y universidades. La contribución de Andalucía en términos de personal y gastos dedicados a I+D se sitúa entre el 11,2% del personal y el 9,7% del gasto respecto del total nacional.

En relación con la disposición de canales adecuados de transmisión del Sistema Ciencia-Tecnología andaluza con el sistema productivo, resulta necesario no sólo que los empresarios conozcan puntualmente los resultados obtenidos en los centros de investigación aplicada, sino también que estos centros reciban más información sobre las demandas concretas de las empresas para la mejora de sus productos y/o procesos.

En definitiva, las notas señaladas ponen de manifiesto un bajo nivel de investigación tecnológica, la escasa capacidad del sistema ciencia-tecnología para generar y transferir innovaciones y la fuerte dependencia que presenta la economía andaluza en esta materia, lo que condiciona notablemente su posición competitiva.

Las necesidades detectadas y, en definitiva, los elementos centrales del reto que supone el impulso tecnológico en Andalucía se concretan en los siguientes puntos:

- Adecuación, conexión y complementariedad entre investigación, producción y utilización de nuevas tecnologías.
- Difusión de las oportunidades existentes en materia de renovación tecnológica en el tejido productivo y en los métodos de gestión.
- Necesidad de una mayor vinculación entre innovación e investigación, y el conjunto del sistema productivo, de forma que se consiga un mayor desarrollo y difusión tecnológica.
- Adecuación de la formación técnica e investigadora del sistema educativo y formativo a los requerimientos del desarrollo tecnológico, y potenciación de la actividad de los centros públicos y privados de I+D.

Infraestructuras de apoyo a las actividades productivas

Junto a las inversiones en capital humano y tecnológico, la dotación de infraestructuras, especialmente de transportes y comunicaciones, así como las energéticas y medioambientales, son determinantes de la posición competitiva, pudiéndose afirmar que las deficiencias en las dotaciones infraestructurales explican, en buena medida, las dificultades de las empresas para competir en igualdad de condiciones con las de otros espacios económicos. Esto es así porque este tipo de inversiones crean externalidades positivas para las empresas, facilitando la adquisición de suministros y la distribución de sus productos, y favoreciendo su presencia en los mercados, implicando todo ello unos menores costes de producción y, por tanto, mayor competitividad.

Completar la red de infraestructuras

La dotación de infraestructuras aún no alcanza los niveles medios existentes en el conjunto nacional y en la Unión Europea, siendo necesario continuar las actuaciones en la red de infraestructuras de transportes en determinadas zonas de Andalucía, elevar los niveles de infraestructura en relación con las necesidades del aparato productivo en telecomunicaciones e incrementar las infraestructuras hidráulicas en cantidad y calidad.

Una de las principales disfuncionalidades de la economía andaluza ha venido siendo la baja dotación de infraestructuras. Sin embargo, en los últimos diez años la situación ha experimentado una notable transformación, debido al esfuerzo presupuestario realizado por las distintas administraciones. En el período 1986-1995 en Andalucía se han invertido 2.163.516 millones de pesetas. En su conjunto, estas inversiones públicas han representado el 4,3% del VAB andaluz y se han materializado en un notable incremento de más del 200% en las autovías y autopistas, en la creación de la primera línea de alta velocidad española, en la ampliación del sistema aeroportuario y portuario, en la creación de una red básica de telecomunicaciones y en la mejora y aumento de las infraestructuras hidráulicas.

Intercambios comerciales

La posición comercial de una región respecto a las de su contexto más inmediato es la que suele representar mejor su capacidad competitiva: su cuota de mercado refleja sintéticamente las potencialidades existentes y las tensiones que se producen en su economía. De este modo, el crecimiento de sus exportaciones permite la obtención de una financiación adicional que impulsa su desarrollo económico y social; sin embargo, la fuerte dependencia de importaciones puede condicionar las posibilidades de crecimiento potencial de su economía.

Fomentar el comercio de productos industriales

El peso del comercio interindustrial en Andalucía es todavía muy bajo y la especialización sectorial en la exportación de productos primarios sigue siendo muy elevada. Por lo tanto, parece necesario estimular los intercambios intraindustriales mediante programas de cooperación e intercambio empresarial a nivel comunitario entre agentes privados andaluces y europeos.

El comercio exterior de la economía andaluza se caracteriza principalmente por cinco rasgos. En primer lugar, se observa la importancia del comercio con el resto de Comunidades Autónomas: más del 82,5% de los productos importados y casi el 71,2% de las exportaciones de la economía andaluza tienen como punto de origen o destino otra región española y, sobre todo, Castilla - La Mancha, Madrid, Valencia y Cataluña. En segundo lugar, resulta muy relevante la intensificación que se ha producido en el comercio con los países de la Unión Europea, que representa más de 28% del valor de las importaciones y el 66% de las exportaciones según datos del Comercio Exterior de Andalucía. En tercer lugar, hay que destacar el papel de los productos agroalimentarios, tanto en las exportaciones como en las importaciones andaluzas, aunque con matices diferenciadores relevantes que son consecuencia del menor grado de transformación existente en las exportaciones. En cuarto lugar, en el sector industrial las exportaciones están fuertemente vinculadas con productos de escaso nivel de transformación; mientras que en las importaciones, son significativas las de productos intermedios y bienes de capital.

Por último, un rasgo fundamental de la orientación comercial de la economía andaluza lo constituye la acusada reacción del comercio exterior al cambio en las condiciones de la demanda: la expansión económica es determinante de las importaciones andaluzas, como consecuencia de la dependencia de las mismas al incorporarse al proceso productivo como demanda intermedia o capital; mientras que la debilidad de la demanda interna y el tipo de cambio son los factores determinantes de la capacidad exportadora de la economía andaluza. En consecuencia, un rasgo estructural del sistema regional que frena la capacidad interna de crecimiento es el déficit comercial que se produce en etapas de expansión económica.

En cuanto a las consecuencias que para Andalucía tendrá la progresiva integración de los mercados europeos, hay que señalar que éstas dependerán de cuál sea su posicionamiento en el conjunto de los intercambios comerciales. Los resultados serán tanto más favorables cuanto más elevado sea el peso del comercio intraindustrial y menor el del comercio interindustrial. En cuanto a países, parece confirmarse la presencia de España entre los países que han ido desarrollando progresivamente el primero de los modelos. No existen estudios específicos sobre este tema para Andalucía, aunque la evolución de los índices de especialización sectorial relativos, en la segunda mitad de los ochenta y primeros años noventa, señalan que también Andalucía ha desarrollado el comercio intraindustrial en sus relaciones con el resto de la Unión Europea.

Tejido empresarial

La presencia de un tejido económico consolidado y en permanente adaptación a las condiciones competitivas desempeña un papel primordial en el desarrollo económico de una sociedad. En Andalucía, un mayor desarrollo y consolidación del tejido económico, y la mejora de su actual nivel competitivo pasa, fundamentalmente, por el diseño de políticas dirigidas al impulso empresarial y por el desarrollo de un proceso de industrialización. Este proceso debe acoplarse a las condiciones competitivas que impone la internacionalización y liberalización de la actividad económica, impulsada tanto por la globalización de los mer-

cados como por la construcción del Mercado Interior Europeo y el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Los verdaderos sujetos activos de la competitividad son las empresas ya que, aunque se encuentren condicionadas por el entorno macroeconómico, pueden lograr importantes ventajas comparativas a través de la inversión en activos intangibles (calidad y diseño, capital humano, tecnología, servicios posventas, creación de redes propias de comercialización) y de otras actuaciones relacionadas con su capacidad de organización y gestión.

Consolidar el tejido empresarial

La consolidación de un tejido empresarial importante en la región y la mejora de su actual nivel competitivo exige el apoyo a la pequeña y mediana empresa en las necesidades que plantean. De otro lado, la creciente competencia empresarial obliga, por su parte, a impulsar procesos más complejos que incluyen el fomento del asociacionismo empresarial, el incentivo a la formación de grupos empresariales y el desarrollo de la cooperación empresarial en el ámbito de la Unión Europea.

La economía andaluza presenta una debilidad en la formación de su tejido empresarial, circunstancia que puede ser explicada por condicionantes de tipo histórico tales como: el limitado espíritu emprendedor de la población y la escasa vocación empresarial, así como una limitada capacidad de ahorro e inversión de la economía andaluza y la escasa atención de la inversión a la actividad industrial. Sin embargo, en la actualidad se constata la existencia de un segmento empresarial caracterizado por su dinamismo y vocación empresarial, como lo demuestra el dato de que un 32% de los pequeños empresarios andaluces vuelven a crear otra empresa.

Entre los rasgos más relevantes del sector empresarial andaluz se encuentra el predominio de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) de carácter familiar y con capacidad de adaptación a las condiciones del entorno, pero con algunas limitaciones derivadas de su dimensión, tales como su menor capacidad para acceder a la financiación ajena y la mayor proyección de sus producciones hacia mercados locales.

Junto a las Pyme coexisten un grupo de grandes empresas tanto públicas como de capital privado. Además, a lo largo de la década de los ochenta se produce una disminución relativa de los centros de producción propiamente andaluces, como consecuencia de la penetración de capitales no regionales y del propio fenómeno de la internacionalización de la empresa y de las relaciones industriales.

También se constata que cada vez se recurre con más frecuencia en las empresas a la utilización de técnicas de gestión y planificación empresarial en las que va adquiriendo cada vez mayor importancia la gestión de la calidad y la imagen de marca, donde cobra protagonismo la conciencia de que se debe trabajar con nuevos productos y servicios, y en las que se ha producido una significativa elevación del nivel de formación. Esta evolución no deberá ser ajena a la puesta en marcha de estrategias de cooperación a través de alianzas estratégicas, acuerdos funcionales, etc., tarea que quizás tendrá más importancia y requerirá aún más esfuerzos que la adaptación a las condiciones de competencia que impone el entorno.

3.6 REQUERIMIENTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

3.6.1 El sistema público de bienestar social

La mejora de las condiciones sociales en las que se mueve la vida de los ciudadanos ha sido uno de los objetivos fundamentales de las Administraciones Públicas en Andalucía, que han asumido el compromiso de proporcionar las condiciones necesarias para el acceso de toda la población a los diversos sistemas de bienestar social, reconociendo que cualquier miembro de la sociedad tiene derecho a ver satisfechas sus necesidades básicas de un modo adecuado.

Hoy puede decirse que el sistema público de bienestar social garantiza derechos sociales ante situaciones objetivas de necesidad, lo que ha supuesto un gran esfuerzo presupuestario. Alrededor del 60% del presupuesto de la Junta de Andalucía se destina a la prestación de servicios de bienestar social. Además, la evolución del gasto social recogido en el presupuesto ha crecido respecto al VAB regional, desde un 9,5% en 1986 a un 19,8% en el presupuesto de 1998. Ello quiere decir, en definitiva, que la Comunidad Autónoma ha reafirmado la defensa del sistema público de bienestar social, y aún en mayor medida, en los momentos de crisis en los que las circunstancias económicas han reforzado la necesidad de las políticas de protección social.

Sin embargo, y a pesar de los avances experimentados por Andalucía en los últimos años, aún están en fase de consolidación algunos instrumentos básicos de bienestar social. Así, frente a prestaciones prácticamente consolidadas como en los casos de los sistemas públicos sanitario, educativo y de sostenimiento de rentas, el sistema público de servicios sociales está aún en fase de consolidación y áreas como la vivienda y el deporte constituyen sectores que precisan superar algunas deficiencias aún presentes.

Sistema educativo y formativo

El gran esfuerzo realizado por la Junta de Andalucía en la última década en política educativa pone de manifiesto los importantes logros alcanzados en enseñanzas básicas, como la mejora de la calidad de enseñanza y la elevación de los niveles de escolarización (del 100% en la totalidad de las enseñanzas obligatorias y de un 93,8% en los niveles no obligatorios de estudios no universitarios). El desarrollo de la política educativa se ha realizado con los principios de igualdad y solidaridad, favoreciendo la integración de los colectivos más desfavorecidos, tanto por su situación social y económica como por las condiciones geográficas y de calidad de las prestaciones educativas recibidas. Se han aplicado criterios compensatorios en determinados casos como en la discriminación urbano/rural o en la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, actuando específicamente sobre problemas singulares como la educación de las personas adultas, los colectivos afectados por la temporalidad laboral, la atención domiciliaria (preescolar en casa), aulas hospitalarias, transporte escolar o comedores escolares.

También se han producido importantes transformaciones en el sistema de enseñanzas superiores y en el capítulo de investigación universitaria, iniciándose un proceso de diversificación de la oferta tanto geo-

El sistema público de bienestar social en Andalucía

El modelo del sistema de bienestar social configurado se sustenta sobre dos grandes pilares:

-Unos servicios públicos -sanitario, educativo, de sostenimiento de rentas, y otras políticas como vivienda, cultura y deporte- que garantizan los derechos sociales universales que la Constitución Española reconoce a todos los ciudadanos y que dan cobertura a las necesidades sociales básicas.

-El desarrollo de medidas cuyo objetivo fundamental es propiciar una verdadera y efectiva igualdad de oportunidades y la participación social de los colectivos más desfavorecidos mediante la prevención, protección y promoción social específica de determinados grupos de población -menores, jóvenes, mujeres y mayores-; y de grupos sociales con necesidades especiales -personas con minusvalías, con problemas de drogodependencia, minorías étnicas, etc-.

gráfica como curricular, destacando el impulso a la formación de contenido tecnológico.

El amplio abanico de transformaciones que se han producido en el conjunto de la sociedad española en lo referente al contexto productivo, sociológico y cultural, así como en el plano internacional, lleva consigo la necesidad de una profunda renovación de nuestro sistema educativo. Aunque gran parte de esta renovación ya ha sido abordada y a lo largo de los últimos quince años se han producido importantes avances, todavía son muchos los aspectos que quedan por completar.

Sistema Sanitario

La política sanitaria que se ha llevado a cabo en los últimos años se ha centrado en tres aspectos diferentes pero profundamente interrelacionados: en primer lugar, garantizar un sistema de protección de la salud universal; en segundo lugar, darle al ciudadano el protagonismo que le corresponde en el sistema sanitario, con derecho a elegir y utilizar unos servicios sanitarios; por último, dotar a los profesionales, es decir, al conjunto de trabajadores del Sistema Sanitario, de una organización más flexible, comunicativa y que mejore sus condiciones de trabajo.

Para ello, la administración sanitaria andaluza ha propiciado el desarrollo de una nueva red de servicios de atención primaria de salud, ha incrementado la oferta hospitalaria y la tecnología instalada, y ha logrado mayores cotas de accesibilidad y equidad en la distribución de servicios, consolidando un Sistema Sanitario público andaluz de aseguramiento único y financiación pública.

En la actualidad el Sistema Sanitario público de Andalucía ha dado un salto cualitativo y cuantitativo muy importante. En primer lugar, se ha universalizado, incorporando a su ámbito de protección un millón y medio de andaluces; se ha hecho más equitativo, posibilitando el acceso de todos los ciudadanos a los más avanzados recursos y tecnologías; y se ha convertido en elemento central de las políticas de solidaridad y redistribución.

En segundo lugar, el Sistema Sanitario que ha funcionado en los últimos años cuenta con una red de atención primaria de salud, en la actualidad pendiente de ultimar su implantación definitiva, objetivo que se alcanzará en el marco del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000, destinada a ofrecer a toda la población una atención básica eficaz. El resultado es una red territorializada capaz de proporcionar una atención continuada, integral y permanente. Asimismo, se ha producido una transformación de las estructuras anteriores y, en la actualidad, existen 248 zonas básicas de salud reconvertidas en Andalucía, lo que supone el 68% de cobertura poblacional.

En tercer lugar, las estrategias para el desarrollo y mejora de la red de servicios especializados se han centrado, fundamentalmente, en un aumento cualitativo y cuantitativo de los recursos disponibles: recursos humanos, camas y tecnología instalada; en el proceso de integración de redes dependientes de diferentes organismos públicos; y en el progresivo cambio del modelo de hospital, que ha superado antiguas concepciones de institución cerrada y pasiva, incorporando el modelo de atención a un área territorial de referencia.

De este modo, el mapa hospitalario de la red sanitaria pública ha experimentado importantes cambios en la última década, debido a la paulatina integración de recursos sanitarios en la red hospitalaria públi-

ca y a la corrección de desigualdades territoriales a través del desarrollo de hospitales de ámbito comarcal y de la modernización general de la red, contando en 1997, con un total de 18.896 camas en 37 hospitales públicos, complementada con 4.202 camas en 38 centros privados.

En cuarto lugar, el proceso de reforma psiquiátrica que se ha desarrollado en los últimos diez años ha supuesto, por un lado, avances en la desinstitutionalización de la atención y, por otro, el desarrollo de una nueva red de servicios de atención de salud mental integrados en la red asistencial general, que actúa tanto a nivel hospitalario como extrahospitalario.

Hay que resaltar, al hablar de la dotación de recursos, el buen nivel de equipamiento existente en los centros sanitarios mencionados que incluye un importante parque de alta tecnología, 96 unidades en el sector público, complementado con otras 33 unidades en el privado, a lo que hay que sumar la existencia de una moderna y eficaz red de emergencias sanitarias y la red de comunicaciones, ambas desarrolladas por la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias, que abarcan todo el territorio andaluz.

En cuanto a los recursos humanos, en Andalucía prestan servicio en el ámbito de la atención primaria alrededor de 15.000 trabajadores, dedicándose a la asistencia especializada otros 57.000, que junto a los profesionales de las empresas públicas dependientes de la Junta de Andalucía, elevan a más de 75.000 el número total de trabajadores del sector sanitario público andaluz.

Con todo ello, resulta necesario alcanzar una mayor eficiencia organizativa y económica del Sistema Público, que permita garantizar su viabilidad y atender satisfactoriamente la demanda sanitaria futura.

Sistema de Servicios Sociales

El sistema de servicios sociales, por su parte, ha experimentado a lo largo del tiempo un profundo y cualitativo cambio que afecta a su propia conceptualización, su soporte legal y económico, sus actuaciones y, lógicamente, al aparato administrativo que lo gestiona. Lo fundamental es que los servicios sociales han pasado a constituir un derecho de los ciudadanos y un deber de los poderes públicos, y comprenden aquellos recursos, actividades y prestaciones sociales para la obtención de mayor bienestar social y una mayor calidad de vida, así como la prevención y eliminación de la marginalidad social.

Los servicios sociales comunitarios constituyen la estructura básica del sistema. Sus objetivos son la promoción y el desarrollo pleno de los individuos, grupos y comunidades, potenciando las vías de participación, la búsqueda de recursos y la solución de los problemas, dando prioridad a aquellas necesidades sociales más urgentes: el fomento del asociacionismo en materia de servicios sociales y el establecimiento de vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen, dentro de su ámbito territorial, en el trabajo social.

Los servicios sociales especializados son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus necesidades o circunstancias, necesitan de una atención específica, y se organizan territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos.

Los indicadores sociales muestran que se han producido desde 1990 hasta 1993 unos incrementos del 62,48% en el número de centros, del 13,43% en el número de plazas y del 6,23% en los trabajadores de plan-

tilla. A ello hay que añadir la reorganización del sistema, que ha consistido, fundamentalmente, en una especialización de la atención, diferenciándose los recursos según las funciones a las que se destinan.

Sin embargo, el sistema público de servicios sociales, a pesar de los avances desde la aprobación de la Ley de Servicios Sociales de 1988, aún está en fase de consolidación. Y ello porque el necesario proceso de ordenación que se está realizando en estos servicios tropieza con muchas dificultades, entre las que cabe señalar la necesaria coordinación entre las cuatro administraciones, de cara a coordinar e integrar eficazmente sus actuaciones, sin que aparezcan superposiciones; la necesidad de reorganizar los servicios –sin duda, mucho más compleja que la organización *ex novo*– y la necesidad de disponer de mayores recursos económicos.

Vivienda

En lo referente a la vivienda, la evolución del mercado en Andalucía ha sido muy semejante a la registrada en España y en otros países occidentales. A partir de 1986 y tras años de recesión, el sector inmobiliario comenzó a beneficiarse de las expectativas favorables derivadas del crecimiento económico. El desfase que se produjo entre la oferta y la demanda, con un aumento más rápido de esta última, permitió un incremento de los precios de la vivienda superior al incremento de la renta familiar disponible. Como consecuencia, a finales de la década la vivienda se había convertido en un bien de difícil acceso para una gran parte de la población.

Dentro de esta dinámica general, una de las tendencias más destacables que se dio en esos años, fue la mayor incidencia en términos relativos de las actuaciones en vivienda en los núcleos urbanos de tipo medio y ámbitos menos urbanizados en relación con las áreas de mayor aglomeración. Las causas fueron diversas, pero la fundamental se explica por la escasez de suelo urbano disponible a precios asequibles. Para solucionar o paliar esta situación se concedió, tanto en el Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995 como en el actual 1996-1999, prioridad a las actuaciones de vivienda en los ámbitos de mayor concentración de demanda insatisfecha.

Sin embargo, y a pesar de los avances realizados, aún persisten serias disfuncionalidades referidas, fundamentalmente, a la dificultad de acceso a la vivienda de un número significativo de personas; a la conservación y ocupación del parque existente donde, además, hay zonas muy degradadas social y urbanísticamente; y a la relación calidad/coste.

Cultura

La situación de los bienes culturales y su posición actual en la sociedad andaluza ha cambiado fundamentalmente respecto a la década anterior. Así, el patrimonio histórico ha dejado de ser contemplado únicamente por la sociedad como un tesoro artístico y se considera como un recurso importante para impulsar estrategias de desarrollo territorial, representando una fuente de riquezas asociada a iniciativas generadoras de empleo especializado, que actúa como elemento dinamizador del territorio; proyectos de investigación aplicada; potenciación de factores de atracción turística y, por tanto, multiplicador de la actividad productiva, etc. La cantidad y variedad de los recursos patrimoniales de Anda-

lucía, constituye un elemento de fortaleza que se refuerza con la creciente sensibilización y demanda social.

Por lo que respecta a las manifestaciones culturales consideradas específicamente andaluzas –fundamentalmente las actividades relacionadas con la música, la danza, el teatro y el flamenco–, también han experimentado cambios importantes, tras incorporar las variaciones acaecidas a nivel nacional o internacional en esos campos, sin perder por ello su singularidad y arraigo social. A este respecto merecen destacarse los cambios que se han producido en los últimos años en la apreciación cultural de Andalucía y el reencuentro con un público diverso que hace posible la realización de nuevas actividades. Prueba del desarrollo cultural en la región son la creación de orquestas sinfónicas en algunas ciudades y la creciente valoración social de la ópera, la danza clásica y moderna, el teatro, la fotografía o las artes plásticas, que dan muestra del progresivo desarrollo cultural de la región.

Para que el proceso de valoración social de los servicios culturales se consolide resulta necesario considerarlos como un servicio público social destinado a facilitar el derecho de acceso a la cultura, a través de los distintos medios: Museos, Bibliotecas, actividades teatrales y musicales, etc.

Deporte

En materia de deporte, el objetivo de la administración regional ha sido definir las competencias, organizar la administración deportiva andaluza y fomentar su implantación en la sociedad. Hasta fechas muy recientes, estas actividades en Andalucía y en España han estado desequilibradas como consecuencia de un inadecuado desarrollo del deporte en el sistema educativo, la reducida participación ciudadana en la realización de actividades deportivas de carácter recreativo y la falta de regulación del deporte espectáculo. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un importante avance en estas materias, fruto de la mayor valoración social del deporte y del gran esfuerzo técnico y económico realizado por las Administraciones Públicas.

Por otra parte, la creencia generalizada de que el aumento de la práctica del deporte espectáculo podía estimular la extensión de la práctica deportiva entre la población, no ha tenido esos efectos, sino que ha propiciado un aumento del número de espectadores en las actividades más promocionadas, creciendo en menor medida el número de deportistas de élite. No es en esa dirección por donde el deporte debe progresar. Es preciso recomponer el equilibrio, apoyando las actividades deportivas que afectan de una forma directa a los ciudadanos: un profesorado cualificado en las diferentes prácticas deportivas, el aumento de las infraestructuras deportivas y propiciar la valoración social del deporte como práctica lúdica y oferente de salud.

3.6.2 La ordenación del territorio

Las infraestructuras constituyen un factor estratégico para el desarrollo económico y social de Andalucía, por distribuir los servicios públicos al conjunto de la población, permitiendo la movilidad de la misma y de las mercancías, la comunicación y el acceso a la información, así como el abastecimiento de agua y de las energías. Asimismo, contri-

buyen a la vertebración y el equilibrio territorial, configurando ejes y redes que organizan las relaciones entre los distintos espacios, aprovechando los potenciales de desarrollo de cada uno de ellos. Finalmente, el desarrollo de las infraestructuras incide positivamente en la mejora de la cohesión económica y social, procurando que toda la población sobre la que se actúa, se encuentre en similares condiciones de acceso al bienestar social y la calidad de vida.

En consecuencia, la planificación de las infraestructuras debe estar fundamentada en los objetivos y directrices generales de la ordenación del territorio. Esta concepción se encuentra en sintonía con los planteamientos de la Unión Europea en esta materia.

Modelo de transporte y articulación territorial

Los cambios que en la valorización del territorio están produciéndose en la Unión Europea suponen que se ha empezado a destacar la importancia que suscita la competitividad entre los espacios, más allá de consideraciones de tipo sectorial.

La repercusión de estos cambios en una región singularmente situada, como Andalucía, hace necesario plantear los elementos esenciales que garanticen en el futuro su adecuada articulación territorial, tanto en el interior de la propia región como con el exterior.

La localización de Andalucía, en una encrucijada entre el Atlántico y el Mediterráneo y como unión entre Europa y África, proporciona a la región ciertas ventajas de situación al poder complementar su carácter de región periférica dentro de la Unión Europea con la progresiva mejora de sus conexiones con los ejes de desarrollo que se están configurando en su entorno, especialmente con el eje del Mediterráneo y los corredores manchegos hacia el Levante, pero también potenciando su papel de enlace en el Estrecho de Gibraltar y con el futuro eje Atlántico.

El proceso de integración regional en los ejes de desarrollo nacionales y europeos está condicionado tanto por la estructura territorial actual como por los sistemas de infraestructuras existentes. Los importantes esfuerzos realizados a partir de la década de los años ochenta se han centrado básicamente en la mejora de las conexiones con el exterior, por lo que hace falta reforzar, sin abandonar dicha dimensión exterior, las comunicaciones interiores, con el fin de dotar a la región de una infraestructura de transportes y comunicaciones que potencien competitivamente el territorio y faciliten la dinamización de sus actividades productivas.

El grado de articulación interna y externa existente en la región ha estado históricamente condicionado no sólo por la amplitud del territorio y difícil topografía, que requería la movilización de elevados recursos económicos para lograrlo, sino también por el predominio del sector primario en la estructura productiva de la región y, en especial, por el dispositivo radial adoptado para articular la red básica de comunicaciones terrestres con la capital del Estado.

El modelo de planificación centralista del transporte con el que se establecieron las infraestructuras modernas en España, colaboró a las desigualdades territoriales en la región al potenciar, por un lado, el eje del valle del Guadalquivir como principal arteria en las comunicaciones terrestres extrarregionales, sin que haya existido un grado de complementariedad suficiente con la mejora de la articulación

intrarregional, y al relegar, por otro lado, el papel del ferrocarril en las comunicaciones intraterritoriales.

La red de infraestructuras de transportes realizada sobre ese modelo de planificación centralista configura una imagen fuertemente desequilibradora del espacio, que ha repercutido en la generación de disparidades internas en la región. Dicha planificación, realizada cuando Andalucía contaba con una estructura productiva basada principalmente en el sector primario, apenas sufrió alteraciones al modificarse esa situación.

El crecimiento económico de los años sesenta ocasionó importantes cambios en las formas de especialización productiva de Andalucía y en su configuración territorial: por una parte, la modernización de la agricultura, la incorporación de nuevas actividades industriales (química básica, refino de petróleo, fabricación de material de transporte, etc.) y la fuerte expansión del sector turístico provocaron la aparición de nuevos núcleos de actividad económica dotados de un dinamismo superior a los tradicionales que habían surgido de las actividades del sector primario; por otra parte, el éxodo de la población rural hacia las ciudades y áreas con mayor capacidad de generación de empleo modificó en pocos años el poblamiento y el urbanismo en la región.

La adecuación de la infraestructura de transportes a los cambios citados fue tan limitada que no sirvió para amplificar al conjunto de la región el crecimiento económico logrado durante aquellos años; por el contrario, se generaron disparidades internas que, en buena medida, reflejaban la deficiente articulación territorial. El eje del valle del Guadalquivir, apoyado en su mayor y mejor dotación infraestructural tanto en la red de carreteras como en la de ferrocarriles, se consolidó como la principal vía de comunicación con el interior de España y con la capital nacional, al ver reforzado su anterior papel por concentrarse en él las nuevas actividades industriales que se crearon, principalmente en torno a Sevilla, Huelva y Cádiz.

Por su parte, el eje del litoral del Mediterráneo (Algeciras - Málaga - Almería) se transforma en un espacio de gran dinamismo, desde el punto de vista económico, por su fuerte especialización turística y su dedicación a la horticultura intensiva. Sin embargo, muestra diferentes comunicaciones tanto con el interior de la región como con el Levante. En la actualidad recoge tan sólo flujos internos con tráficos intensos en distancias inferiores a los 100 kilómetros.

El resto de la región, caracterizado por la amplitud de los espacios rurales desconectados con las áreas urbanas más dinámicas y con los ejes territoriales dotados de un mayor potencial de desarrollo, no recibió el efecto difusor del crecimiento económico. Como consecuencia de la deficiente articulación entre el sector occidental y oriental de la región, y de este último entre sí y con Levante, se limitó de una manera importante la generación de nuevas actividades económicas. Un proceso similar, pero de mayor marginación económica y social, se produjo en las áreas rurales de montaña, al sumarse a la deficiente accesibilidad el declive de las actividades agropecuarias tradicionales en las zonas serranas.

La organización de Andalucía como Comunidad Autónoma supuso la modificación del modelo de planificación anterior, al adoptar la Junta de Andalucía como objetivo prioritario el articular internamente la región. Aunque el nivel de competencias transferido no haya permitido cambiar sustancialmente el modelo precedente, al reservarse el Es-

tado la mayor parte de las atribuciones en las diferentes infraestructuras, la influencia de su modelo territorial, cuya propuesta más explícita se recoge en las Bases para la Ordenación del Territorio, está resultando determinante en la política estatal de las infraestructuras.

Mejorar la articulación del territorio

Es necesario continuar con el proceso de integración intermodal de las diferentes infraestructuras de transporte y comunicaciones, a fin de facilitar una mayor correlación entre las actividades productivas y el acceso de los bienes producidos a los mercados intra y extrarregionales. Esta articulación integrada del territorio, aunque no asegura por sí misma el desarrollo económico de una región, sí puede evitar que las carencias en ese aspecto aminoren de una manera importante sus ventajas competitivas con respecto a otras regiones y puedan frenar dicho proceso.

En el nuevo modelo, el sistema de ciudades y sus correspondientes áreas de influencia definen, junto a los principales ejes de comunicación, el esquema de articulación territorial de Andalucía. Al situar en las ciudades la referencia básica a nivel de planificación se pretende potenciar los ejes de comunicación que faciliten el intercambio económico intra y extrarregional, a partir de una jerarquía de ciudades a las que se asigna una función territorial que permita tanto la potenciación de los centros regionales como de las ciudades cabeceras de comarca, contribuyendo a un crecimiento equilibrado del sistema urbano al potenciar también las redes intermedias.

La obra que mejor expresa el nuevo modelo territorial ha sido la realización del eje transversal interior de Andalucía por constituir una pieza clave en la articulación de la región. Este eje cuenta con un potencial de desarrollo endógeno a corto y medio plazo que se verá potenciado con la transformación en autovías de los corredores Córdoba - Antequera y Bailén - Motril que permitirán enlazar el eje intrabético con los del Guadalquivir y litoral mediterráneo.

Por otra parte, el eje litoral del Mediterráneo, que constituye por su dinamismo económico una pieza clave en el sistema urbano y productivo de la región, y de cuya realización es responsable el gobierno central, requiere la atención necesaria para cumplir la función básica de formar un eje de largo recorrido que enlace los núcleos turísticos, industriales y de agricultura intensiva con Levante. Asimismo, los accesos de la costa al interior presentan notables limitaciones destacando, especialmente, el aislamiento que sufre el puerto de Algeciras.

Respecto a la red ferroviaria, destaca la constitución de la red de alta velocidad Sevilla - Córdoba - Madrid por Brazatortas, que supone para las capitales occidentales y, por extensión, para otras unidades orientales, no sólo la reducción horaria con Madrid, sino también la solución al problema del estrangulamiento de la red en Despeñaperros, al acceder a la Meseta por la parte central de Sierra Morena. Sin embargo, el papel de la red ferroviaria en la articulación del territorio regional queda prácticamente limitado a tan importante obra, quedando sin resolver la mejora de la red en el sector oriental de la región y la conexión con Levante, aspectos cuya solución vendría reforzada por la puesta en marcha del corredor de alta velocidad Córdoba- Málaga, y su conexión al resto del litoral y de capitales mediante la denominada velocidad alta.

Asimismo, es conveniente analizar las posibilidades del transporte de mercancías a través de las líneas de alta velocidad, en la búsqueda de un sistema de servicios ferroviarios regional competitivo y que contribuya a mejorar la articulación territorial.

Las realizaciones anteriores tienden a generar dos tipos de efectos hasta cierto punto contradictorios: amortigua los desequilibrios territoriales en la dotación de infraestructuras, pero también perpetúa la polarización de la actividad económica al potenciar en las zonas más dinámicas los efectos de multiplicación generados por las comunicaciones. De esta manera, el amplio espacio regional formado por las áreas agrícolas interiores y las áreas de montaña quedan al margen de este proceso de articulación regional, permaneciendo a la espera de que los efectos dinamizadores de las llamadas áreas dinámicas permitan completar el entramado de transportes de carácter comarcal o local, que constituyen todavía la base más débil en el ensamblaje regional.

Los déficit de la red de transportes terrestres en el tráfico de mercancías y viajeros y en su función articuladora del espacio regional, sólo ha sido parcialmente aliviada por los servicios sustentados en otras infraestructuras básicas del sistema de comunicaciones: puertos y aeropuertos, al medirse la eficacia de ambas en la articulación del territorio por su mayor o menor inserción en el sistema de comunicaciones terrestres.

El tráfico aéreo en Andalucía suple en sus conexiones exteriores la ausencia de conexiones rápidas vía ferrocarril, pero su incidencia intrarregional es muy reducida por ser un transporte de uso minoritario en tráfico de pasajeros y mercancías. Su participación en el tráfico aéreo español se mantiene prácticamente estacionaria, en torno a un 11% en el de pasajeros y en un porcentaje muy inferior –no llega al 3%– en el de mercancías. Esta situación se debe a que sólo dos aeropuertos, el de Sevilla y Málaga, pertenecen a los de categoría superior, mientras que el resto, con una categoría comercial inferior, disponen de un equipamiento más reducido que sólo garantiza un volumen modesto de enlaces, de escasa incidencia territorial.

Por el contrario, los puertos canalizan un tráfico de mercancías importante, pero sus efectos sobre sus potenciales áreas de influencia han sido limitados por las deficientes conexiones con otros modos de transporte. Siguiendo el mismo esquema del conjunto de los transportes terrestres, la conexión de los puertos por tierra está basada en el transporte por carretera, que es por donde se realiza el grueso de las entradas y salidas de mercancías. No obstante, el trazado de la red de transportes terrestres no responde al potencial de los diferentes puertos. Así, mientras Sevilla, que cuenta con un tráfico moderado de mercancías, es el puerto andaluz que goza de mejores condiciones de accesibilidad, el de Algeciras, que capta grandes flujos de tráfico exteriores y que destaca a nivel internacional por su dotación para el movimiento de contenedores, se caracteriza por la debilidad de sus conexiones terrestres.

A medio y largo plazo es previsible que la modernización y finalización de las principales infraestructuras de transportes y comunicaciones necesarias para la región tenga importantes efectos inducidos sobre el crecimiento económico. Entre estos efectos pueden destacarse:

1. El reforzamiento de las relaciones internas entre los diferentes sectores del sistema productivo andaluz. Por una parte, diseñando esquemas regionales adecuados para cada infraestructura, que

sirvan principalmente a las necesidades del crecimiento económico de Andalucía; y, por otra parte, favoreciendo un sistema intermodal de transportes más integrado.

2. La desconcentración de determinadas actividades industriales y terciarias desde las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas a las ciudades medias y al medio rural. Esta tendencia parece factible que se mantenga a medio-largo plazo, pues como ha puesto de manifiesto el análisis territorial, existe un grupo de ciudades medias y una diversidad de recursos naturales, que pueden ser aprovechados, al igual que los cada vez más fáciles desplazamientos desde cualquier punto al resto de la región y al exterior.
3. El mejor aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo económico. Por un lado, la mejora de la accesibilidad es un elemento importante para mantener la competitividad en el mercado mundial de las áreas turísticas litorales. Por otra parte, una amplia superficie del territorio regional se corresponde con áreas rurales interiores y de montaña que, pese a su potencial de desarrollo, apenas se han favorecido de la especialización turística de la región.
4. La mejora de la integración económica con los países de la UE y con el norte de África.

En el caso de Andalucía, su posición geoestratégica se puede ver revalorizada en el nuevo contexto internacional siempre que se produzca una progresiva equiparación en las dotaciones de infraestructuras con los países industrializados para las siguientes funciones:

1. Punto de ruptura de carga respecto a las rutas internacionales de distintas modalidades de transporte.
2. Encrucijada y punto de intercambio entre los mercados de los países industrializados de la Europa comunitaria y los países en vías de industrialización del norte de África.
3. Región mediterránea especializada para la localización de actividades económicas innovadoras y para los sectores en los que cuenta con ventajas comparativas en el mercado europeo: turismo, nuevas agriculturas, energías renovables, etc.
4. Región incluida en el grupo de países industrializados, con potencialidad para participar activamente en los procesos de transferencia tecnológica y cooperación al desarrollo de los países en vías de industrialización.

Infraestructuras energéticas y telecomunicaciones

El sistema energético

El sector energético tiene un carácter estratégico debido a su vinculación al resto del sistema productivo. Esta importancia estratégica viene derivada, desde el punto de vista productivo, por la dependencia exterior de energía; pero también, desde el punto de vista social y ambiental, por la propia eficiencia o racionalidad del consumo o de las emisiones originadas por los procesos de producción.

El moderno sistema energético se sustenta en una compleja organización de los lugares de extracción, centros de producción, y redes de transportes y distribución de la energía. El sistema energético andaluz

presenta una estructura característica en los países industrializados, pero con una mayor dependencia respecto al petróleo importado, sobre la media española y europea.

En consonancia con lo anterior, Andalucía tiene un bajo grado de autoabastecimiento de la demanda de energía, a la que únicamente contribuyen algunos recursos energéticos cuya aportación a la producción total es poco significativa. Así, respecto a la dotación de recursos energéticos fósiles hay que mencionar las reservas explotables en los yacimientos de carbón de la cuenca del Guadiato (Córdoba), vinculados a la generación eléctrica de la central térmica de Puente Nuevo; y la importancia de los yacimientos de gas natural actualmente en explotación en el bajo Guadalquivir, así como las posibles reservas que puedan existir en el Golfo de Cádiz. Sin embargo, una de las peculiaridades que ofrece Andalucía en el contexto europeo es la importante disponibilidad de recursos energéticos renovables.

A continuación se exponen las diferentes áreas que componen el sistema energético regional.

1. Generación de energía eléctrica

Andalucía cuenta con un parque de centrales eléctricas compuesto por ocho grandes centrales térmicas que totalizan una potencia de 2919,5 Mw; 79 centrales hidroeléctricas, distribuidas por toda la región, con 1100 Mw de potencia instalada total; cinco parques eólicos en Tarifa con una potencia total de 70 Mw; y 26 centrales cogeneradoras térmicas que totalizan una potencia de 430 Mw.

La estructura de la red de transporte de energía eléctrica en Andalucía presenta una disposición mallada entre un conjunto de nudos principales correspondientes a las grandes centrales, los principales centros urbanos, los enclaves industriales y los puntos de interconexión con el resto del sistema eléctrico. Hay una cierta coincidencia de la estructura de la red eléctrica de alta tensión con los corredores y ejes de desarrollo territorial de ámbito regional y con el resto de infraestructuras de transporte y comunicaciones. Cabe destacar, sin embargo, varios casos en que no existe tal coincidencia, revelando discontinuidades territoriales. Este es el caso del eje Sevilla - Granada, la conexión de las redes de las partes más orientales de Almería, Granada y Jaén, y el área fronteriza con Portugal. Esta ausencia de redes revela la inexistencia de centros generadores importantes y/o demandas urbanas e industriales suficientemente potentes.

La estructura territorial de la red de distribución eléctrica responde a unos criterios de optimización que tienen que ver, fundamentalmente, con la existencia de centros urbanos de elevada demanda para consumo doméstico e industrial, que actúan como nodos principales de las líneas de distribución. Esta red tiene un nivel de extensión aceptable, aunque aún existen algunas carencias en aquellos territorios de la región con débil demanda interna y dificultades orográficas, especialmente en las zonas rurales del interior y las áreas de montaña.

2. Infraestructura gasista

La red de gasoductos constituye uno de los elementos del sistema energético con mayor potencialidad en Andalucía, ya que es una

opción para la diversificación de la estructura energética y para la mejora de su eficiencia ambiental.

La red de gasoductos comenzó a crearse en Andalucía en el año 1988 con la construcción de la planta de regasificación de Palos de la Frontera (Huelva), y con un primer ramal entre Huelva y Sevilla. Posteriormente, entró en servicio una nueva conexión entre Sevilla, Córdoba, Puertollano y Madrid, que enlaza la red andaluza con la red nacional. En la actualidad, están también en funcionamiento las redes industriales de servicios de Huelva y Sevilla, y la comercial de Córdoba, y se han adaptado las redes locales de gas ciudad de Cádiz y Málaga.

El principal proyecto que sustenta la potenciación de la infraestructura gasista en Andalucía y también en España es el gasoducto Magreb - Europa, que ha entrado en funcionamiento a inicios de 1996. Este gasoducto permite transportar el gas natural directamente desde los yacimientos argelinos hasta España en una primera fase, y hasta el centro de Europa en una fase posterior. Conecta con la península ibérica a través del Estrecho de Gibraltar y entronca con la red de gasoductos españoles y portugueses a la altura de la capital cordobesa. Para aprovechar esta oportunidad, se ha construido un ramal hacia la bahía de Algeciras, estando en ejecución la infraestructura de suministro a Jerez, y en estudio su prolongación hasta la bahía de Cádiz. A ello cabe añadir la reciente entrada en funcionamiento del gasoducto que une las ciudades de Córdoba, Jaén y Granada. Además, se halla en estudio la gasificación de Málaga y Almería.

3. Infraestructura del transporte de productos petrolíferos

Otro de los componentes del sistema energético regional es el transporte de productos petrolíferos a través de tubería, cuya red se organiza territorialmente en función de la localización de los enclaves de abastecimiento exterior de la materia prima (refinerías de los puertos de Bahía de Algeciras y Huelva, y terminales de oleoductos de Rota y Málaga), y conectan con los centros urbanos e industriales de mayor demanda de estos productos. Andalucía se integra en la Red Nacional de Oleoductos debido a la función clave que desempeña la región para la importación y suministro de productos petrolíferos a nivel nacional.

4. Energías renovables

Las energías renovables son una de las posibilidades con que cuenta la Comunidad Autónoma para reducir la importante tasa de dependencia energética del exterior, cifrada en los últimos años en más del 90% y, además, pueden contribuir a dinamizar la economía de la región, dado su importante potencial de crecimiento, y especialmente, al desarrollo de las zonas periféricas y rurales.

Dentro de la amplia disponibilidad de recursos energéticos renovables destaca especialmente la energía solar, también la energía eólica y la procedente de la biomasa vegetal. Estas energías renovables ofrecen, como principales ventajas comparativas, su menor impacto ambiental y el hecho de que tienen una distribución

territorial más dispersa y mucho menos concentrada que los combustibles fósiles. El desarrollo de las energías renovables en Andalucía constituye, pues, una oportunidad de primer orden en el plano económico y territorial. En el momento actual, esta oportunidad requiere un intenso esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico, capaz de diversificar las aplicaciones de estos recursos y de hacerlos eficientes técnicamente y competitivos económicamente.

La Junta de Andalucía apuesta de manera decidida por las energías renovables, basándose en el potencial de estas fuentes alternativas gracias a las características físico-climáticas andaluzas, ya que se dispone de un buen nivel de irradiación solar en todo el territorio andaluz y de un alto potencial eólico en determinadas zonas de la región, pudiéndose aprovechar para ello la ubicación en la región de importantes centros de investigación. En este último aspecto, cabe desatacar: la plataforma solar de Almería, uno de los más importantes centros de investigación de energía solar en Europa, que cuenta entre sus instalaciones con dos de las cinco centrales térmicas de producción de energía eléctrica existentes en el mundo; las plantas eólicas de Tarifa, que conjugan la investigación y desarrollo con la producción; y las instalaciones del Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales en Arenosillo (Huelva), un moderno centro de homologación de diversos tipos de componentes.

5. Infraestructura de telecomunicaciones

Las telecomunicaciones constituyen la base de una sociedad moderna y una pieza clave para la modernización y desarrollo de las actividades económicas, a la vez que un factor determinante para su integración en el ámbito internacional, contribuyendo a la implantación de sectores y actividades innovadoras desde el punto de vista tecnológico. En consonancia con lo anterior, los niveles de dotación de infraestructuras de telecomunicaciones de una región son un elemento fundamental para definir su grado de competitividad frente a otros territorios.

La política autonómica de telecomunicaciones ha pretendido actuar en una doble dirección: aprovechando la mayor potencialidad que para su desarrollo ofrecen las áreas dinámicas de la región andaluza –litoral y aglomeraciones urbanas–, y corrigiendo sus déficit en las áreas con menor nivel de implantación –áreas rurales y de montaña–, para mejorar su integración económica y social, y favorecer sus procesos internos de desarrollo. En este sentido, las dotaciones básicas de telecomunicaciones en Andalucía, tanto en infraestructuras como en servicios, han experimentado una profunda transformación en los últimos años, mejorando notablemente la cobertura y los niveles de calidad. Se destaca que en las áreas urbanas y las litorales, y los centros urbanos de tamaño medio o grande, tienen un nivel similar al nacional, siendo la dotación de los municipios turísticos especializados equivalente a la de los países europeos más desarrollados.

El desarrollo de los servicios avanzados de telecomunicaciones, dirigidos principalmente a empresas e instituciones, es una actividad que se lleva a cabo fundamentalmente por parte de empresas priva-

das y en la que los poderes públicos efectúan una política de fomento e incentivación económica de la actividad. Las perspectivas de estas infraestructuras a corto-medio plazo apuntan a una progresiva integración de las diferentes redes y servicios actualmente operativos en una única red digital de servicios integrados, a través de la cual es posible multiplicar las posibilidades en comunicación. Las comunicaciones vía satélite constituyen, por su parte, una de las principales vías para la integración en redes de servicios internacionales.

El sistema urbano, el mundo rural y las desigualdades internas

El proceso de desarrollo económico más reciente se ha basado en una relación desigual entre las áreas urbanas y rurales. La concentración de los centros de decisión y de generación de actividades económicas en el ámbito territorial de las áreas urbanas redujo las oportunidades del medio rural para que se localizaran en él actividades distintas a las propiamente agrarias. Este desequilibrio, añadido a sus mayores déficit en equipamientos e infraestructuras y a los menores niveles de formación y motivación de su población, se salda con su menor nivel de renta y con la tendencia al despoblamiento.

En este proceso, el crecimiento urbano ha ido ligado al deterioro del medio rural, determinando el agotamiento de un modelo de utilización del territorio, basado casi exclusivamente en la agricultura, al ir disminuyendo progresivamente la capacidad de ésta para proporcionar empleo y renta a la población del medio rural.

La solución a este desequilibrio pasa por el reconocimiento de la interdependencia de las áreas rurales y urbanas, en el sentido de que para reducir progresivamente la congestión en las aglomeraciones urbanas es preciso que la población de las áreas rurales pueda permanecer en sus municipios mediante la asignación de nuevas funciones que les doten de los instrumentos adecuados para su desarrollo, invirtiendo la dinámica que sitúa en las urbes el mayor foco de atracción de la actividad económica.

Las aglomeraciones urbanas

La configuración urbana en Andalucía presenta unas singularidades en relación con otras regiones europeas que pueden facilitar el reequilibrio en el uso del territorio. El sistema de asentamientos en la región cuenta con una jerarquía de centros urbanos, en cuya cúspide se sitúan las diez ciudades principales que superan los 100.000 habitantes (las ocho capitales de provincia, más Jerez de la Frontera y Algeciras) y que desempeñan funciones básicas de estructuración sobre el conjunto del territorio.

En torno a estas diez ciudades, se han ido produciendo fenómenos de aglomeración urbana de distinta intensidad y dimensiones según los casos, pero que en conjunto reúnen a más del 50% de la población andaluza y una proporción aún mayor del empleo y de la actividad económica regional. Con todo, la estructura urbana de Andalucía no es desequilibrada si se la compara con la de otras Comunidades Autónomas: así Cataluña posee más del 70% de su población en el área metropolitana de Barcelona; la ciudad de Zaragoza concentra más del 50% de la población aragonesa; mientras que el área metropolitana de Sevilla posee el 15% de la población andaluza.

En base a sus funciones urbanas y económicas, y a los procesos de metropolización de los centros regionales, se establece una distinción en tres rangos:

- Áreas metropolitanas a nivel nacional: Sevilla y Málaga.
- Áreas metropolitanas y urbanas a nivel regional: Granada y Bahía de Cádiz.
- Aglomeraciones y áreas urbanas: Almería, Córdoba, Huelva, Jaén, Jerez y Bahía de Algeciras.

La incidencia de estas aglomeraciones en el territorio regional y en la configuración de su entorno inmediato de influencia se caracteriza, básicamente, por la presencia de una estructura urbana multipolar en la que cada una de las capitales de provincia continúa representando una función directiva en su entorno territorial. Ello es debido a que al no contar Andalucía con ciudades que compitan en el primer nivel de la jerarquía urbana internacional, como Madrid y Barcelona –por no existir ninguna aglomeración, ni siquiera las mayores, que polaricen en mayor medida la población y las funciones urbanas–, no se han producido los fuertes desequilibrios regionales que origina la existencia de una aglomeración con capacidad para absorber la mayor parte de las actividades industriales y de servicios. De esta manera, en la gran extensión de la región se distribuye relativamente bien el sistema tradicional de poblamiento, en el que existe una clara proporcionalidad en el tamaño de los núcleos urbanos: pequeños pueblo-ciudades y medias-grandes ciudades.

Las consecuencias de este modelo pueden sintetizarse en que la carencia de un gran núcleo urbano permite, en función de la distribución espacial de las aglomeraciones urbanas, no sólo una mayor capacidad de integración del sistema de ciudades de la región con los ejes de desarrollo extrarregionales, sino también una mayor descentralización de las funciones urbanas en el territorio, como consecuencia de la progresiva concentración de las actividades económicas en las diferentes aglomeraciones urbanas.

Esta situación facilita, en mayor medida que en otras regiones, donde la mayor polarización en las capitales de las actividades económicas ha supuesto graves problemas de despoblamiento en el entorno rural, la modificación del mecanismo que potencia la concentración de actividades en las aglomeraciones urbanas, orientando la estrategia de la política regional hacia las ciudades medias, que convenientemente dotadas de equipamientos, de servicios públicos y, sobre todo, de servicios a pequeñas y medianas empresas, podrían transformarse en focos de actividad económica y creación de empleo, y constituir mercados con un potencial evidente para participar en la dinamización de la economía regional.

Las áreas rurales

A pesar de los importantes cambios que en las zonas rurales acompañaron al crecimiento urbano industrial de la región: fuerte éxodo rural, envejecimiento de la población, aumento del paro, declive económico de las zonas de montaña, etc., la singular configuración estructural del mundo rural en Andalucía ha permitido amortiguar los fuertes efectos disgregadores que en la mayor parte de la sociedad rural española causó la crisis de la agricultura tradicional.

Impulsar la formación de regiones urbanas

La expansión de la dinámica económica de las ciudades en el territorio puede facilitar la formación de estructuras urbanas intermedias, que consoliden en la región un nivel de relación funcional y económica bien distribuidas a lo largo de su territorio y sustentado en el sistema de ciudades andaluz, articuladas entorno a un conjunto de municipios en los que empiezan a detectarse fenómenos de desarrollo endógeno ligados al complejo agroalimentario y otras ramas industriales o de servicios, que dada la creciente valorización de los espacios locales pueden constituir nuevos ámbitos de dinamismo económico.

El principal rasgo amortiguador es el carácter concentrado de su poblamiento y la existencia de asentamientos de población de dimensiones urbanas, aunque con una economía básicamente agraria. Así, mientras en el conjunto del territorio español los municipios que poseen entre 2.000 y 20.000 habitantes suponen el 23% del total y albergan al 28% de la población, en Andalucía ambas proporciones se elevan al 51% de los municipios y al 33% de la población, cerca de 2,3 millones de personas. A esta estructura de asentamientos rurales, dominada por núcleos de población de cierto tamaño, se añade el hecho de que la sociedad rural andaluza, a pesar de haber sufrido una fuerte emigración rural que redujo su población entre 1950 y 1980 a las dos terceras partes, conserva una estructura demográfica relativamente joven (en comparación con otras zonas rurales españolas y europeas).

Sin embargo, la potencialidad de estos rasgos coexiste con otra característica del mundo rural andaluz que desequilibra fuertemente el desarrollo en las áreas rurales. Se trata de que el crecimiento urbano-industrial en Andalucía redujo, en mayor medida que en otras regiones españolas, las posibilidades del mundo rural para que se localizaran en él actividades económicas distintas de la agricultura. En consecuencia, la actividad agraria continúa siendo en la mayor parte de los municipios la principal base económica del mundo rural.

Este predominio de la actividad agraria, basada en la actualidad en un modelo de producción intensivo en inputs mecánicos y químicos, ha ocasionado unas elevadas tasas de desempleo que oscilan entre el 33% y el 36% en los últimos años. Tal situación se encuentra fuertemente relacionada con la estructura del mercado laboral agrario andaluz, donde la figura predominante es la del trabajador por cuenta ajena; mientras que en la Unión Europea estos significan el 28,4% de la población ocupada en la agricultura –proporción que se eleva al 34,5% en España–, en Andalucía representan el 64,2%; por consiguiente, casi las dos terceras partes de la población ocupada en la agricultura son por cuenta ajena, y de ellos sólo el 10% son hijos.

Los efectos de esta situación son especialmente preocupantes por expresar las desigualdades internas existentes en la región. El principal problema en este sentido reside en el hecho de que las altas tasas de desempleo en las zonas rurales se producen en un entorno en el cual 90 de las 122 comarcas que se han considerado en el análisis del Censo de Población de 1991, tienen como sector mayoritario de empleo el primario, sin que existan perspectivas de cambio a medio plazo.

La persistencia de este fenómeno acentúa el peligro de un creciente distanciamiento en la capacidad de creación de riqueza entre las áreas urbanas y rurales; en ese sentido, la distribución de la renta familiar disponible (RFD) por comarcas en 1980-1990 pone de manifiesto la fuerte asimetría a nivel territorial, por cuanto las doce comarcas más pobladas (las ocho capitales, Algeciras, Alcalá - Dos Hermanas y Jerez) con el 46% de la población concentran el 57% de la RFD; fenómeno que se reproduce en términos de renta por habitante. A partir de este indicador el promedio de las 10 comarcas más desfavorecidas apenas representa el 45% de la media en las 10 más ricas.

En Andalucía, al igual que en España y en Europa, el progresivo distanciamiento de la capacidad de la agricultura para proporcionar empleo y renta a la población del medio rural se acentúa con el hecho de que varias décadas de proteccionismo agrario se han revelado incapaces para frenar esa tendencia. Este horizonte reafirma el hecho de que

Potenciar el desarrollo local

Es necesario complementar en las áreas rurales las tradicionales medidas compensatorias de renta que se han ido prestando en materia de infraestructuras, equipamientos o transferencias sociales, con aquellas otras que generen nuevas actividades, más empleo y conlleven mayores niveles de socialización en la distribución de los beneficios producidos en el conjunto de la economía. En este sentido, es necesario valorizarlos espacios naturales protegidos y sus entornos, mediante el aprovechamiento económico de los recursos forestales, ganaderos y medioambientales, aprovechando la actual demanda en esa dirección y las ayudas de la Unión Europea a los programas ambientales y de forestación, junto con la realización de planes como el puesto en práctica para el entorno de Doñana. Pero, asimismo, es necesario propiciar un clima favorable que facilite el surgimiento de nuevos proyectos económicos en línea con los programas europeos de desarrollo rural (PLAN DE DESARROLLO RURAL, Leader, Proder...). Igualmente resulta necesario valorizar el patrimonio histórico para que junto con los espacios naturales sirva de base para atraer al turismo rural.

el desarrollo agrario no puede, por sí solo, impulsar el desarrollo económico de los espacios rurales. La agricultura y el mundo rural andaluz deben, por tanto, enfrentarse a esta situación mediante una especialización territorial de las producciones de acuerdo a sus diferentes posibilidades agrológicas y el impulso del desarrollo económico de los espacios rurales a través de la diversificación de su base productiva.

Especial importancia tiene en Andalucía el papel que la actividad turística puede desempeñar en los procesos de desarrollo endógeno de los espacios rurales, siempre dentro del respeto al medio natural.

3.6.3 Las relaciones entre el medio natural y el sistema productivo

Efectos del sistema productivo

La situación del medio ambiente tiene una gran relevancia estratégica para Andalucía: el estado de las aguas y del suelo potencia o limita su notable actividad agraria; la calidad de su entorno, el mantenimiento de sus recursos bióticos y la armonía de su paisaje natural y urbano están entre los factores que inciden con mayor peso en su capacidad de atracción turística; la limpieza de sus ríos y el buen manejo de sus recursos bióticos sostendrá su actividad pesquera. Aunque la situación medioambiental de Andalucía dista mucho de la existente en otros espacios más desarrollados, donde el deterioro ambiental es más intenso, existen impactos y riesgos que hay que abordar. En este sentido, atender el medio ambiente es sostener un mejor futuro para la región.

La riqueza natural de Andalucía es uno de los principales activos con que tradicionalmente ha contado la región. A partir de los años sesenta se inicia la fuerte transformación de la estructura productiva y social de España. Hasta ese momento la economía andaluza permanecía especializada en la producción agraria y la pesca, mientras que las actividades industriales con un mayor peso relativo en la región eran las extractivas (minerales metálicos y no metálicos) y las alimentarias (aceites, grasas, cárnicas, alcoholes y bebidas). Los efectos medioambientales de esa actividad minera son conocidos: deforestación, fuertes modificaciones morfológicas y paisajísticas, etc. La agricultura tuvo hasta esos años una incidencia diversa y sus efectos menos deseados han provenido más bien de la fuerte presión roturadora en los años de escasez, que de la generalización de prácticas de cultivo perniciosas. Las dehesas, los regadíos próximos a ramblas y el cultivo en bancales, sistemas que marcan los paisajes de amplias zonas de Andalucía, son ejemplos de agricultura mediterránea sostenible. Los escasos desarrollos industriales en la región hasta mediados de nuestro siglo dejaron en bastantes ocasiones huellas de difícil regeneración: suelos contaminados, espacios urbanos degradados, laderas deforestadas, etc.

Pero en los años recientes la actividad económica andaluza ha modificado sustancialmente su manera de utilizar los recursos de la región.

La minería ha reducido de un modo muy notable su actividad, lo que ha permitido recuperar algunos de sus territorios para otros usos y proceder a restauraciones paisajísticas en áreas donde había mostrado una gran incidencia. Además, actualmente sus procesos de producción han experimentado drásticas modificaciones respecto a los de hace dos décadas, y van incorporando progresivamente técnicas minimizadoras

de efluentes, líneas de reutilización de sus subproductos o el acondicionamiento paisajístico de las zonas que van quedando fuera de producción.

La agricultura ha sido uno de los sectores en el que más se transformaron las técnicas productivas, sobre todo en aquellos espacios –básicamente el valle del Guadalquivir y el litoral– donde se dieron las condiciones exigidas, bien para incrementar rápidamente la productividad de los cultivos herbáceos, mediante la expansión del regadío y la incorporación de nuevos inputs, o bien incorporando nuevos cultivos que aprovechando las ventajas comparativas naturales utilizan nuevas técnicas para adelantar las producciones y conseguir ventajas competitivas en los mercados exteriores.

Este modelo de explotación intensiva ha llevado consigo la aparición de nuevos problemas medioambientales: demanda de agua por encima de las posibilidades del recurso, contaminación nítrica en algunos suelos y acuíferos, nuevos tipos de residuos agrícolas (plásticos, biomasa, etc.), mayores riesgos de procesos erosivos, etc.

Parte de esas incidencias reciben la atención de las recientes políticas agroambientales de la Unión Europea, en especial las que tienen lugar en los espacios con mayores riesgos de erosión, donde se desincentiva la práctica agraria y su sustitución por aprovechamientos forestales. La reciente aplicación de las políticas agroambientales hace que aún quede un gran camino por recorrer, en especial en cuanto a reforestación y a manejo de suelos, que se verá facilitado en gran medida por las reformas de la PAC.

Otras prácticas agrarias que pueden afectar al medio ambiente vienen siendo corregidas con iniciativas públicas y privadas, como por ejemplo el fomento de sistemas de recogida y de plantas de tratamiento de plásticos agrarios, la remodelación de redes de riego, la reducción de los residuos contaminantes de las almazaras, la difusión de técnicas de lucha integrada contra las plagas, etc.

El creciente valor que va tomando el medio ambiente como fuente de renta para los agricultores, bien por la vía del turismo rural, que paulatinamente va haciéndose familiar, o a través de las ayudas que perciben dentro de los diferentes incentivos para reforestar, va incrementando también la utilización de técnicas de trabajo más respetuosas con el medio ambiente.

Han pasado también los años en los que la demanda de madera o de pasta de papel favoreció la ocupación de miles de hectáreas con especies de rápido crecimiento, implantadas en laderas trabajadas con escasa atención al paisaje, a las formaciones vegetales preexistentes o a la erosión que se producía. La utilización de especies autóctonas, la reforestación de montes protectores, la progresiva recuperación de los ecosistemas propios de cada área están presentes, cada vez en mayor medida, en las numerosas intervenciones forestales públicas y privadas que vienen ejecutándose en coherencia con las directrices acordadas en el Plan Forestal Andaluz, al que todavía le quedan muchos años para su pleno desarrollo.

El suelo está considerado un recurso natural de características muy especiales que debe contemplarse como un recurso renovable. La importancia de la superficie agraria en Andalucía evidencia que la conservación del suelo sea trascendental. En este sentido, el principal desequilibrio presente en la región es la dedicación de suelos a usos para los que estos no son aptos; es el caso de los cultivos practicados sobre terrenos

marginales que ocupan en Andalucía más del 17% de la superficie cultivada.

Los incendios forestales siguen requiriendo una atención regular y el empleo de numerosos efectivos humanos y económicos para garantizar un nivel de atención que minimice su incidencia y la superficie afectada.

La industria, aunque ha continuado su especialización alrededor del sector agrario, diversificó sus actividades a partir de los años sesenta, incorporando empresas en los subsectores de química básica, refino de petróleo, papel y sus derivados, producción y primera transformación de metales, y producción de material de transporte, cuyo factor común consiste en cubrir las primeras fases de elaboración de productos más complejos. Algunas de ellas son altamente contaminantes por sus efluentes líquidos o gaseosos, o por sus residuos.

El sector energético, a través del proceso de producción y transformación de la energía, provoca efectos medioambientales de contaminación, especialmente hídrica y atmosférica. La contaminación atmosférica es causada básicamente por las centrales térmicas y las refinerías de petróleo. Las primeras, situadas en las localidades de Los Barrios, Algeciras, Carboneras, Puente Nuevo y Palos de la Frontera, producen importantes emisiones de SO₂ y NO₂, al igual que las refinerías de San Roque y Palos de la Frontera, proviniendo de ambas el 73,3% del NO₂ y el 39,5% del SO₂ emitidos a la atmósfera. La contaminación hídrica más grave es la de origen químico y es provocada por las refinerías y, en menor medida, por las centrales térmicas.

Los problemas originados por las concentraciones industriales inciden de manera particular en las aglomeraciones de la ría de Huelva o de la Bahía de Algeciras y, en menor grado, en la Bahía de Cádiz. En los tres casos se han concebido planes de lucha y control de la contaminación, que con el esfuerzo público y privado han permitido la reducción de las emisiones. Actualmente existe un buen grado de conocimiento de las incidencias medioambientales de estas fuentes de conflicto y continúan las intervenciones para reducirlas a los menores niveles posibles.

Los vertidos industriales de mayor carga orgánica son generados en algunas industrias agroalimentarias dispersas por la geografía andaluza, entre las que destacan por sus efectos contaminantes las aceiteras, vinícolas y azucareras, y en menor medida, cárnicas y lácteas; estas últimas integradas en los núcleos urbanos y que vierten generalmente a las redes de saneamiento municipal. Las nuevas disposiciones de control de vertidos, en aplicación de la Ley de Protección Ambiental de Andalucía, y la vigilancia de otros entes de la Administración General del Estado van estimulando la regularización de tales situaciones y la adopción de métodos de tratamiento garantes de la calidad medioambiental de los medios receptores.

Las demandas medioambientales de las actividades industriales y energéticas se muestran de manera destacada en dos campos, a los que habrá que prestar una especial atención en los próximos años: el tratamiento de los residuos y la descontaminación de los suelos. Una adecuada atención a estos dos temas permitirá liberar notables recursos productivos y suelos en localizaciones estratégicas, actualmente estériles para cualquier uso y generadores de fuertes desequilibrios.

La oferta turística vivió hace décadas una expansión territorial con gran impacto en los recursos sobre los que sustentó su actividad: paisajes, vegetación, playas, etc. Desde entonces las intervenciones se han

El medio ambiente, una garantía de futuro

Para que el desarrollo regional tenga una garantía de futuro es necesario que la utilización y gestión de los recursos medioambientales se realice con criterios de racionalidad y respeto a los ecosistemas. A tal efecto será necesario modificar algunas conductas y modos de producción que no garanticen el mantenimiento y la renovación de los recursos naturales.

La aplicación de medidas y la vigilancia de las normas medioambientales, junto con la generalización de actitudes cada vez más respetuosas con el medio ambiente por parte de las actividades productivas y de la sociedad en general, van estimulando la regularización de estas situaciones y la adopción de medidas garantes de la conservación del medio natural.

Proteger el patrimonio

Deben subsanarse una serie de problemas que tienen que ver con el patrimonio histórico andaluz: la necesidad de los mayores recursos destinados a la conservación; la escasa aplicación de las nuevas tecnologías; la ausencia de un número adecuado de profesionales de alto nivel de especialización en el campo de la tutela, conservación o restauración de los bienes culturales; y las escasas líneas de investigación y deformación de personal en esta materia

ido realizando de forma más respetuosa con los valores medioambientales. No obstante, la presión que ejerce la actividad turística sobre el litoral y sobre algunos enclaves privilegiados del interior aconsejan reforzar los procesos de adaptación con infraestructuras turísticas al entorno.

Efectos del sistema urbano

La progresiva concentración de la población en las capitales de provincias, sus áreas de influencia y los municipios del litoral ejerce una presión directa sobre los recursos medioambientales y, especialmente, sobre los recursos hídricos (regulación de aguas superficiales, explotación de mantos acuíferos, abastecimiento de las poblaciones, etc.).

Los vertidos urbanos, aunque de menor peligrosidad que los agrícolas e industriales, son los que generan el mayor volumen de efluentes contaminantes hacia las aguas superficiales; la redes más contaminadas por aguas fecales urbanas son el Guadalquivir inferior y las cuencas litorales que vierten al mar. Por su parte, las aguas subterráneas son contaminadas por los residuos sólidos urbanos producidos en las concentraciones urbanas y áreas más pobladas, bien directamente por lixiviación de sus componentes a los acuíferos subyacentes, bien indirectamente al ser arrastrados por los lixiviados desde las aguas superficiales a los acuíferos de contacto.

La depuración de aguas residuales se convierte así en el principal reto medioambiental urbano, con particular relevancia en los mayores núcleos, próximos por lo general a la costa o al cauce del Guadalquivir. Desde hace más de una década este aspecto ha sido objeto de una intensa atención pública reforzada con el apoyo de fondos comunitarios. Persisten aún situaciones de conflicto que afectan principalmente a la calidad de las playas y a los ecosistemas fluviales, en especial a los tramos finales de los ríos. Las directrices europeas en este tema y la alta concienciación existente garantizan la continuidad de los esfuerzos emprendidos.

El tratamiento de los residuos sólidos constituye otro reto medioambiental en el ámbito urbano, especialmente en aquellas zonas donde todavía no existen infraestructuras que aseguren su adecuada recogida, su almacenamiento y, en la medida de lo posible, su reutilización. Las medidas necesarias para resolver estos déficit permiten el nacimiento de una industria medioambiental andaluza basada en el tratamiento y reutilización de residuos.

3.6.4 El patrimonio histórico y cultural

La cultura es un fenómeno multidimensional cuyas manifestaciones se distinguen por su riqueza y complejidad, por lo que, a pesar de su indudable trascendencia social y económica, no es posible derivar siempre resultados que tengan una fácil y directa valoración cuantitativa.

Uno de los elementos más significativos de la cultura de un pueblo es su patrimonio histórico, como principal testigo de su contribución a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. En Andalucía, este patrimonio tiene una dimensión excepcional que, dentro del contexto de la cultura mediterránea y el descubrimiento de América, se basa en el valor y riqueza de su arquitectura, núcleos urbanos, conjuntos monumentales, bienes muebles y yacimientos arqueoló-

gicos. La protección y enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a los poderes públicos.

En este sentido, el principal reto que se planteaba era llevar a cabo una intervención más racional sobre un legado cultural vasto y complejo que no había tenido la atención que requería antes del proceso de transferencia. A ello se unía la necesidad de crear una conciencia social acerca de la importancia de la conservación del patrimonio histórico, y de recuperar el conocimiento de los diversos oficios que intervienen en el proceso de conservación y restauración que, en casos extremos, se habían perdido.

En los últimos años se ha conseguido una mejora sustancial del patrimonio andaluz, se ha superado la mecánica de actuaciones dispersas y, fundamentalmente, se ha afirmado la conciencia de la identidad andaluza a través de la investigación, difusión y conocimiento de los valores históricos, culturales y lingüísticos de los andaluces en toda su riqueza y variedad.

La explotación productiva, especialmente la turística, correctamente orientada hacia los recursos culturales contribuirá a la recuperación, protección y fomento de los mismos, ya que posibilita la financiación necesaria para esas actuaciones. En este contexto, el patrimonio histórico-cultural andaluz debe culminar su total incorporación a la oferta turística de Andalucía, mediante su adecuada y concreta puesta en valor.

3.7 LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

Una vez realizado el diagnóstico de la situación económica y social de Andalucía, resulta necesario dedicar una atención especial a las particulares circunstancias de la economía andaluza que son objeto de atención por la sociedad. Estas circunstancias se asocian con los principales desafíos que debe abordar el PEA 2000, que se identifican en su magnitud con la diferencia entre la forma en que se manifiestan en la realidad y la situación deseable. En el conjunto de los desafíos a los que se enfrenta la economía andaluza destacan tres grandes categorías que hacen referencia al aseguramiento del recurso agua, al estado del mercado de trabajo y a la modernización del sistema productivo.

En lo que se refiere a la escasez del recurso agua, la caracterización hidrológica del territorio andaluz como parte integrante de la llamada “España seca” se traduce en que en un año normal el balance global, entre los recursos y la demanda, es deficitario. Al déficit estructural se le añadió el pasado período de sequía iniciado en 1991, el cual supuso un duro golpe para la agricultura y puso de relieve el carácter estratégico, de primer orden, de la utilización del recurso, que la actual coyuntura de abundancia de lluvias no debe hacer olvidar.

El decidido esfuerzo inversor realizado en los últimos años por el conjunto de las Administraciones Públicas ha supuesto avances notables en la cobertura de los servicios, en el nivel medio de las dotaciones por habitante y en la calidad del agua. Resulta evidente que estas actuaciones han significado la superación de determinados estrangulamientos históricos.

Pero esto no es suficiente, ya que los problemas hidráulicos no pueden resolverse únicamente con la acción inversora. Es necesario conti-

nuar el camino de cambio de la cultura en torno al problema del agua y su escasez como recurso, lo que requiere un esfuerzo continuado en el tiempo y sostenido por el conjunto de la sociedad, dada la clara implicación de numerosos agentes públicos y privados en la gestión y utilización del recurso, expresiones de un conjunto de intereses diversificados que afectan a todos los niveles de la sociedad.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, el principal elemento de preocupación es la creación de empleo. En apartados anteriores se ha expuesto la problemática específica del mercado de trabajo en Andalucía. Destacan como conclusiones más importantes, para conseguir más y mejor empleo:

- La necesidad de corregir las deficiencias formativas de la población.
- La ampliación y diversificación de la base productiva, en la que los agentes públicos y privados tienen una importante cuota de responsabilidad.

En relación con la modernización que se está produciendo en el sistema productivo, los desafíos planteados en Andalucía se concentran con especial intensidad en el complejo agroalimentario, el sector industrial y el sector turístico.

En cuanto al complejo agroalimentario, no debe olvidarse que Andalucía es en términos relativos, una región con una importancia destacada de este sector en su estructura productiva. Tal afirmación se apoya en dos cifras básicas: la participación del sector primario en la formación del VAB andaluz y el peso de la población agraria en el conjunto de su población ocupada. Sus principales macromagnitudes indican una mayor productividad que la media española y un elevado peso en el conjunto de la agricultura española.

Es cierto que factores ambientales, productivos y estructurales proporcionan una buena base para la práctica de una agricultura rentable en Andalucía, que bajo ningún concepto debe ser minusvalorada. Pero, al mismo tiempo, el sector agrario andaluz presenta unas características estructurales y productivas que es preciso corregir y mejorar, para adaptarse eficientemente a sus principales desafíos, que son: resolver los déficit y utilización eficiente del recurso agua, la PAC y los acuerdos del GATT.

De otra parte, es necesario destacar en la estructura del empleo agrario el predominio del trabajo por cuenta ajena, así como una menor presencia en relación con otras regiones españolas y europeas de explotaciones agrarias familiares, que son las que definen la agricultura europea y que han orientado muchas de las políticas agrarias comunitarias.

Dentro del Complejo Agroalimentario destaca la importancia de la industria agroalimentaria por su aportación al valor añadido, a la ocupación industrial y a las exportaciones regionales. No obstante, este sector deberá afrontar como principales retos: superar las desventajas competitivas que para las empresas agroalimentarias andaluzas supone su menor tamaño respecto a las empresas foráneas que se han ido implantando en el mercado nacional, incrementar su capacidad para desarrollar nuevos productos de calidad, mejorar la comercialización y obtener canales de financiación adecuados para hacer frente a la modernización productiva y la renovación tecnológica que demanda el sector.

La compleja situación por la que atraviesa el sector pesquero andaluz exige su modernización, centrada en la modernización de las estruc-

turas pesqueras y del proceso de comercialización, la formación de los profesionales, la regeneración y explotación sostenible de los caladeros del litoral andaluz, la investigación sobre nuevos recursos, la consolidación y el relanzamiento de la acuicultura, y la mejora de la competitividad de la industria transformadora de productos pesqueros.

En el sector industrial se percibe una especial preocupación por los desplazamientos de la actividad industrial realizados por determinadas empresas transnacionales –los denominados procesos de deslocalización–, así como por la situación de determinadas empresas abocadas a crisis coyunturales debidas a los procesos de reconversión que sufren.

En este sentido, los retos estriban en incrementar la producción y el empleo industrial, aumentar la articulación y vertebración industrial, y mejorar la competitividad de las pymes industriales. Todo ello sin olvidar la imprescindible colaboración entre los distintos agentes económicos y sociales y la Junta de Andalucía, de tal forma que se alcance el necesario consenso para abordar la situación de aquellas empresas que, siendo viables y teniendo un papel significativo dentro del tejido empresarial andaluz, ya sea por los puestos de trabajo que mantienen o por su interés regional, atraviesan una situación difícil.

El sector turístico mantiene un alto valor estratégico en el desarrollo económico de nuestra región, dada su dimensión y su capacidad para generar empleo y contribuir positivamente a la balanza de pagos. Para afrontar los nuevos retos y las necesidades futuras del sector, se requiere el aumento de la calidad de los productos, servicios y destinos turísticos, la diferenciación de los productos, la mejora de la estructura empresarial y la eficacia de la política de promoción y acceso a los nuevos mercados. A estos retos fundamentales para el desarrollo del nuevo modelo de planificación turística, hay que añadir cuatro de carácter instrumental: la estabilidad en el empleo, la formación de los recursos humanos, la coordinación con las políticas no turísticas que inciden sobre esta actividad y la incorporación integral de los aspectos medioambientales al conjunto de la oferta turística andaluza.

3.8 POTENCIALIDADES DEL SISTEMA REGIONAL

El análisis realizado de la economía andaluza desemboca en la constatación de las principales potencialidades con que cuenta Andalucía para sustentar su desarrollo económico en los próximos años.

Desde una perspectiva social e institucional, Andalucía tiene un dinamismo muy relevante, que le permite afrontar los nuevos desafíos señalados. A este mayor dinamismo ha contribuido, en gran parte, la construcción del Estado de las Autonomías, que ha supuesto que las instituciones públicas tengan una mayor influencia y responsabilidad en la orientación de las decisiones sociales y económicas de la Comunidad Autónoma. Pero también ha sido consecuencia de una mayor vertebración social en Andalucía, en la que las organizaciones empresariales y sindicales han adquirido un protagonismo relevante.

Íntimamente relacionado con lo anterior, se han producido transformaciones significativas en las actitudes y valores sociales de la población andaluza respecto a la adopción de iniciativas productivas, que pueden resultar favorables para el impulso de la actividad económica regional. De este modo, hay que destacar cómo Andalucía ha adquirido

un mayor protagonismo dentro y fuera del Estado. Se ha superado la imagen de una región estancada en su desarrollo, para convertirse en un espacio económico con claras expectativas de crecimiento y progreso.

Su localización geográfica le confiere una situación estratégica para beneficiarse de los crecientes flujos comerciales con los países ribereños del Mediterráneo y de África en general, así como con la zona sur de Portugal. Por otro lado, su pertenencia a la Unión Europea se convierte en un gran activo, tanto por permitir el acceso a un mercado amplio, como por las ventajas derivadas de la participación en sus instituciones.

El sector primario refleja claras posibilidades para su desarrollo, por una parte, en relación con la industria agroalimentaria, sobre todo, en aquellas actividades que pueden generar mayor valor añadido mediante nuevos procesos de manipulación y transformación de los productos. Por otra, existen también potencialidades de desarrollo agrícola a través de determinadas producciones con un potencial alto de demanda, como son los cultivos extratempranos de calidad, los cultivos de primor, los cultivos subtropicales, los cultivos hortícolas industriales y la agricultura biológica, debido a las excepcionales condiciones productivas de algunas zonas y a la pertenencia a la Unión Europea, en la medida en que constituye un mercado amplio y con capacidad de compra de productos de alta calidad.

En relación con el sector industrial, superada la crisis de los primeros años delicados, a pesar de que todavía persisten algunos efectos de la misma, existen evidentes potencialidades, especialmente en el complejo industrial agroalimentario y en ciertos grupos industriales consolidados en las ramas de energía, de materiales de construcción y del transporte, que se han venido mostrando muy dinámicos en etapas expansivas del ciclo.

Asimismo, Andalucía dispone, desde un pasado muy reciente, de algunas infraestructuras de investigación y desarrollo de calidad, que posibilitan la consolidación de actividades tecnológicamente avanzadas de producción, de investigación (Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga, Isla de la Cartuja en Sevilla), con una recepción favorable por parte del sector privado. Su aprovechamiento podría propiciar un desarrollo económico con efectos positivos en el tejido industrial andaluz. De este modo, en la actual etapa de expansión económica internacional, el sector industrial andaluz está consolidando sus complejos industriales y alcanzando un crecimiento que puede incrementar su mayor participación relativa en la producción regional. Para ello, es imprescindible mejorar la competitividad empresarial, la eliminación de cuantas ineficacias la desvirtúan y el desarrollo de las iniciativas públicas y privadas que coadyuven a potenciarla.

En el sector servicios se constata la existencia de un cierto potencial de desarrollo de servicios tales como: servicios profesionales de determinada cualificación (ingeniería, audiovisuales, asesoramiento, etc.), servicios personales (sanidad, educación y otros servicios sociales), servicios a las empresas (informáticos, servicios de seguridad...) y, especialmente, de los servicios relacionados con el ocio y actividades culturales y recreativas, dada su conexión con la actividad turística y su creciente demanda.

En cualquier caso, las ventajas relativas en cuanto a climatología y riqueza paisajística hacen de Andalucía un centro turístico indiscutible y, en este sentido, las posibilidades de crecimiento que ofrece el sector en todas sus vertientes siguen siendo estratégicas. El turismo seguirá siendo una actividad decisiva para el desarrollo económico andaluz a condi-

ción de diversificar y ampliar adecuadamente su oferta, atender cuidadosamente el impacto en el medio ambiente y la puesta en valor de la riqueza cultural y monumental de Andalucía.

La riqueza, diversidad y distribución territorial de los factores culturales representan un activo de primer orden, no suficientemente valorado, para el impulso de las actividades productivas, como el turismo, y el desarrollo de las áreas rurales. Las actuaciones en la restauración del patrimonio y las infraestructuras culturales se traducen en un apoyo a las Pyme andaluzas que operan en estas actividades, facilitan el desarrollo del turismo cultural, impulsan la investigación en materias humanísticas y tecnológicas, y, en definitiva, afecta a la creación de empleo. Todo ello, significa una opción para un modelo de desarrollo solidario, que refuerza las señas de identidad de Andalucía y que pretende difundir los efectos de las actuaciones en todo el territorio, especialmente en el mundo rural.

En lo que atañe a los factores productivos, en primer lugar hay que destacar que Andalucía se configura como una región con recursos naturales diversificados, que representan una reserva potencial para su desarrollo. No obstante, buena parte de estos no cuentan con un uso eficiente o están sometidos a una fuerte presión como, por ejemplo, la explotación intensiva en muy diversas formas que soporta el suelo. Por tanto, estas ventajas naturales demandan un modelo de desarrollo que asegure un uso más racional de los mismos, prevea su regeneración y garantice su preservación. Por otro lado, algunas ramas productivas de aparición reciente, como la acuicultura y las energías alternativas, disponen de un medio físico especialmente favorable. Estas actividades deberían alcanzar un grado de desarrollo más significativo.

En cuanto a los recursos humanos, Andalucía cuenta con una elevada proporción de población relativamente joven, –el 23% de los andaluces pertenece al grupo de edad de menores de 15 años cuando en España o la Unión Europea esta cifra es del 19%–, con una escolarización infantil prácticamente total y una población universitaria semejante a la media europea, lo que permite presumir una creciente capacidad de adaptación ante los cambios y la formación de nuevas actitudes socioeconómicas. A esto se une la aparición de un segmento de empresas que ha sabido superar las duras condiciones impuestas por la necesaria adaptación de la economía y que está en condición de afrontar los retos de la competitividad y la confrontación de mercados.

En relación a los recursos financieros, frente a experiencias históricas pasadas, se constata en los últimos años un proceso acumulativo de capital que es consecuencia de un cambio en los flujos financieros, que si bien antes originaban un drenaje del ahorro regional hacia el exterior, ahora el nivel de inversión que se destina a Andalucía es superior a su capacidad interna de ahorro.

En ello influye el hecho de que la Comunidad Autónoma de Andalucía posee grandes atractivos para la localización de inversiones exteriores, tanto por su calidad de vida, como por factores más estrictamente económicos (costes salariales, dotación de infraestructuras, recursos humanos, apoyos públicos, y su situación estratégica). En efecto, Andalucía se mantiene como la tercera región española en lo relativo a las inversiones directas extranjeras, después de Madrid y Cataluña, con un peso en el total nacional en torno a un 5% en los últimos años.

Asimismo, la distribución y tamaño de los asentamientos poblacionales en Andalucía constituyen un factor favorable para progresar en una orde-

nación adecuada de las actividades económicas y sociales. La dotación de infraestructuras y equipamientos es uno de los factores que explica el desarrollo económico de una región y determina sus potencialidades futuras. En la actualidad, el nivel de la dotación de infraestructuras en Andalucía, fruto del considerable esfuerzo realizado en los últimos años, aún sin ser suficiente, permite contar con bases para afrontar con garantías de éxito los retos del nuevo siglo, ya que propician una mejor y mayor articulación interna y externa de la región y confiere mayor competitividad al territorio.

CAPÍTULO 4

Objetivos y estrategia global del Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000

4.1 UN DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL FAVORABLE A LA GENERACIÓN DE EMPLEO

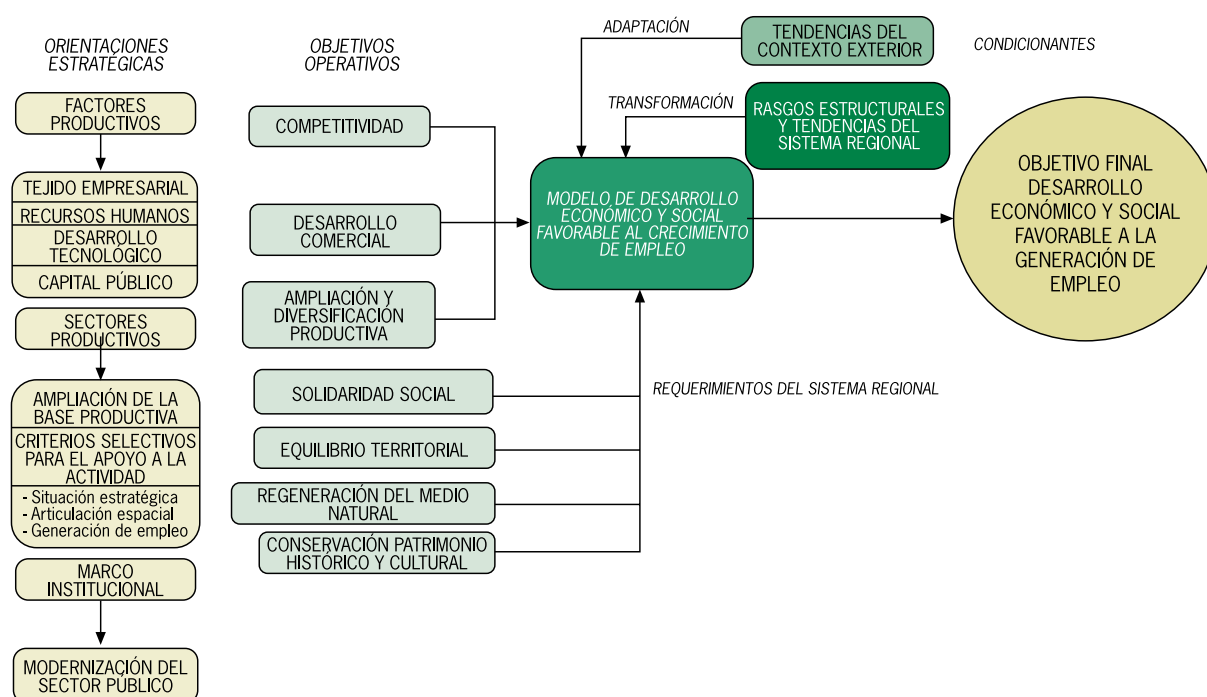
El Plan Económico Andalucía Horizonte 2000 formula un modelo de desarrollo regional que responde, de una parte, al diagnóstico realizado de la situación actual de la economía de la Comunidad Autónoma y las tendencias de su contexto y, de otra, a las orientaciones que se han establecido como direcciones para el desarrollo regional por el Gobierno andaluz.

En los epígrafes siguientes se definen los objetivos del Plan, ordenados jerárquicamente y articulados funcionalmente. Posteriormente, se exponen las orientaciones estratégicas que se consideran adecuadas para alcanzar esos objetivos. El gráfico 4.1 visualiza el esquema global de relaciones entre objetivos y estrategias, y el gráfico 4.2 sintetiza los objetivos del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000.

El objetivo final del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 es un desarrollo económico y social favorable a la generación de empleo. La creación de empleo constituye el principal desafío con que se enfrenta el conjunto de la sociedad andaluza, sin embargo, no constituye un objetivo exclusivamente alcanzable con los instrumentos del Plan, ya que, por un lado, existen importantes competencias que corresponden a otras administraciones y cuya aplicación resulta decisiva para la evolución de la economía y del mercado de trabajo andaluz, y, de otro, corresponde al sector privado el protagonismo del desarrollo de la actividad productiva y, consecuentemente, de la creación de empleo.

Bajo estas premisas, el sector público regional puede influir de forma importante en la expansión de las actividades productivas y

GRÁFICO 4.1: RELACIONES ENTRE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS



consiguientemente del empleo, en mejorar las condiciones de acceso al mercado por parte de los oferentes de trabajo y en la corrección de algunas de las deficiencias observadas en el funcionamiento de la economía. En consecuencia, el sector público debe orientar su actuación desde las posibilidades que le proporcione, en cada momento, su marco competencial, y que inciden, fundamentalmente, sobre los atributos de la oferta de trabajo y la competitividad de la economía.

Por ello una parte sustancial del contenido del PEA 2000 se nutrirá de elementos de cooperación de los poderes públicos con el sector privado, de manera que favorezcan el potencial de desarrollo de las empresas andaluzas y, por tanto, de creación de empleo, sin olvidar el necesario proceso de modernización del sector público regional.

De otra parte, el grado de consecución del objetivo de creación de empleo en los próximos años en Andalucía depende, por un lado, de la intensidad del proceso de crecimiento económico y, por otro, de la capacidad del sector público y privado de transformar los factores de carácter estructural que limitan la capacidad de generación de empleo. Con estos condicionantes, se pueden destacar tres razones por las que el marco de la planificación regional se configura como el instrumento más adecuado para la actuación pública, con la finalidad de elevar los niveles de empleo en Andalucía. La primera reside en que estos niveles no sólo se derivan del funcionamiento del mercado de trabajo, sino que también son reflejo de las tensiones motivadas por ciertos desequilibrios estructurales presentes en otros ámbitos de la economía y de los comportamientos sociales. La segunda, porque el Plan permite aprovechar los efectos que se derivan de la actuación coordinada de las diversas iniciativas que dimanen de la administración. La tercera razón radica en el hecho de que buena parte de las deficiencias en el funcionamiento de la economía andaluza tienen igualmente raíces estructurales, lo que aconseja programar las intervenciones dentro de un horizonte temporal a medio plazo.

La insuficiencia del tejido empresarial andaluz, junto a la existencia de ciertas deficiencias estructurales en el sistema social y productivo, que históricamente han condicionado la capacidad de ajuste de la economía andaluza a las tendencias que se producen en el contexto nacional e internacional, constituyen los dos principales obstáculos a los que se enfrenta la generación de empleo.

De acuerdo con estas premisas, para alcanzar una significativa generación de empleo, las orientaciones estratégicas de la política económica deben apuntar hacia la corrección de ambas deficiencias. Actuar en dos direcciones, adaptación y transformación, conduce inevitablemente a la necesidad de establecer como primer objetivo operativo de la estrategia de desarrollo del Plan la elevación de los actuales niveles de competitividad del sistema regional, que se complementa con los de desarrollo comercial y la ampliación y diversificación de la base productiva de la economía, en el objetivo final de establecer las condiciones que permitan la creación de empleo en Andalucía.

La realización del Plan coincide con una etapa de mayor estabilidad de crecimiento económico. Ello permitirá el aprovechamiento de los beneficios de este crecimiento para impulsar un proceso de transformación en las estructuras básicas del sistema hacia formas de funcionamiento que, siendo más solidarias en lo social y eficientes en lo productivo, generen empleo. Este proceso es el que, en última instancia, define el carácter progresista del Plan.

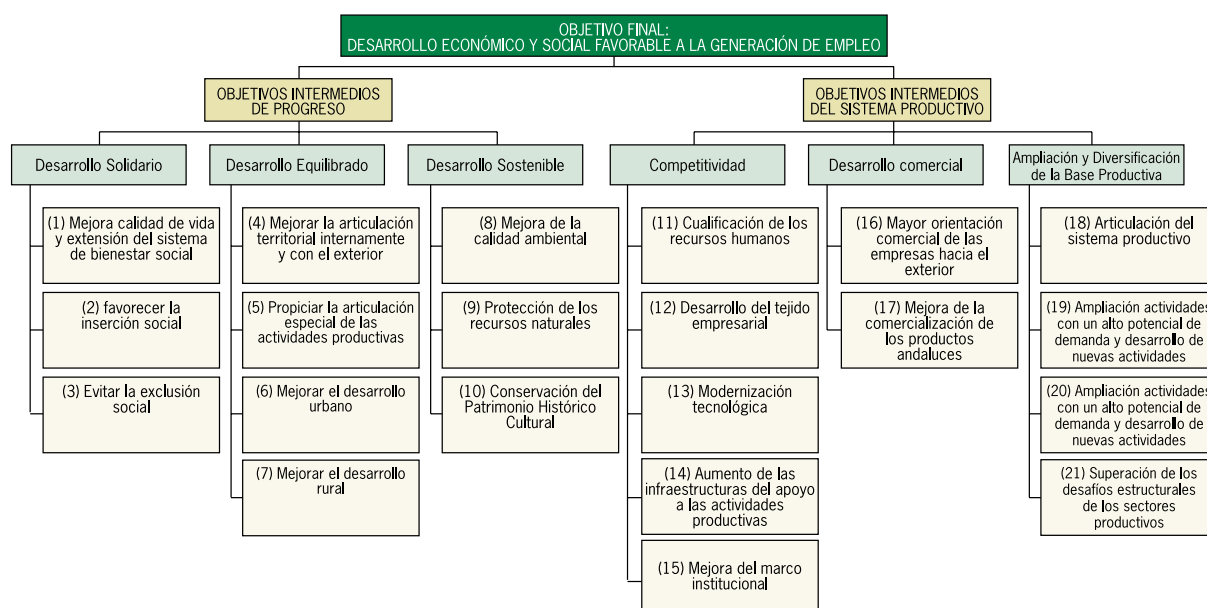
4.2 RELACIONES ENTRE LOS OBJETIVOS DEL PLAN

El conjunto de objetivos operativos propuestos, en cuanto representan aspectos de la realidad socioeconómica de Andalucía sobre los que se pretende incidir, no son compartimentos estancos carentes de cualquier relación entre ellos. Por el contrario, mantienen entre sí interrelaciones que vinculan la consecución de unos a la de otros. Estas interrelaciones pueden ser de dos tipos: de influencia o de condicionamiento.

En el primer caso, es evidente que avanzar en un objetivo puede ejercer influencia sobre la consecución de otro. Por otro lado, el progreso en un objetivo puede estar condicionado a los avances que se realicen en otro. De esta forma, entre los objetivos operativos propuestos existe un conjunto de relaciones de influencia y condicionamiento que conviene analizar de cara a la priorización de actuaciones y la programación económica.

En el gráfico IV.3 se recogen estas relaciones de influencia y condicionamiento entre objetivos, reflejándose la intensidad de las mismas por el tamaño de los círculos que indican la existencia de este tipo de relaciones. A partir de estas relaciones de influencia y condicionamiento los objetivos se han clasificado en cuatro grandes grupos: en primer lugar, aquellos objetivos que presentan un grado de condicionamiento muy débil o nulo respecto de los restantes objetivos son denominados básicos. En el extremo opuesto, aquellos que reciben el condicionamiento de muchos otros objetivos se denominan finales, de forma que, para un mismo grado de condicionamiento un objetivo es tanto más final que otro cuando su grado de influencia es mayor. Entre ambos extremos se encuentran los llamados objetivos intermedios, que a su vez pueden ser básicos intermedios o intermedios finales, dependiendo de que en ellos predomine más una característica u otra.

GRÁFICO 4.2: OBJETIVOS DEL PLAN ECONÓMICO ANDALUCÍA - HORIZONTE 2000



La interpretación de esta clasificación es simple: los objetivos finales poseen un mayor valor de arrastre sobre los demás, mientras que los básicos señalan su carácter más primario. De ninguna forma debe inferirse una jerarquización de los objetivos donde unos adquieran más importancia que otros, puesto que no es eso lo que nos indica esta taxonomía, sino meramente su función de arrastre o soporte dentro de la estructura del conjunto de los objetivos del Plan.

Esta clasificación nos indica, finalmente, un rasgo más de los objetivos del Plan: su mayor o menor interrelación con el resto de objetivos. Por definición, un objetivo con un grado de condicionamiento y de influencia muy débil o nulo tiene escasa interacción con los demás, mientras que otro que arroje una alta puntuación en ambos grados poseerá una marcada interrelación.

La matriz que se recoge a continuación (gráfico 4.3) nos agrupa a los objetivos en estas cuatro categorías y a su vez nos permite saber cuáles objetivos condicionan a otros y por cuáles son condicionados: el número de puntos que hay en la columna para un objetivo nos indica el número de objetivos que lo condicionan, mientras que, para ese mismo objetivo, el número de puntos en su respectiva fila indica aquellos sobre los que ejerce influencia. Tal como se ha indicado, la magnitud de este condicionamiento o influencia se refleja en el tamaño del punto.

El grupo de objetivos básicos del Plan incluye los siguientes: Aumento de las Infraestructuras de Apoyo a Actividades Productivas y la Mejora del Marco Institucional.

Los objetivos intermedios se dividen en básicos y finales. Los objetivos intermedios básicos son los siguientes: Conservación del Patrimonio Histórico Andaluz, Cualificación de los Recursos Humanos, Mayor

GRÁFICO 4.3: MATRIZ DE INTERRELACIONES ENTRE OBJETIVOS

INFLUENCIAS	CONDICIONANTES	FINALES		INTERMEDIOS FINALES						INTERMEDIOS BÁSICOS				BÁSICOS									
		7	12	5	2	19	1	21	18	20	17	6	10	11	16	13	8	4	3	9	15	14	
Objetivos																							
Impulso al desarrollo rural	7	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Desarrollo tejido empresarial	12	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Propiciar la articulación espacial de las activ. productivas	5	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Favorecer la inserción laboral	2	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Ampliación act. alto potencial de demanda y desarr. nuevas act.	19	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mejora calidad de vida y extensión sistema bienestar social	1	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Superar los desafíos estructurales de los sectores productivos	21	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Articulación del sistema productivo	18	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Extensión actividad industrial	20	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mejora comercialización productos andaluces	17	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mejorar el desarrollo urbano	6	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Conservación patrimonio histórico andaluz	10	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Cualificación recursos humanos	11	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mayo orientación comercial de empresas hacia exterior	16	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Modernización tecnológica	13	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mejorar la calidad ambiental	8	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mejorar articulación territorial, internamente y con el exterior	4	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Evitar la exclusión social	3	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Protección de los recursos naturales	9	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mejora marco institucional	15	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Aumento infraestructuras de apoyo a la actividad productiva	14	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

● Alta

• Baja

Las direcciones principales del Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000

La estrategia definida en el Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000 se configura en cuatro direcciones principales:

- 1º. *La adaptación a las tendencias del contexto exterior para conseguir un aumento del empleo vinculado a una estabilidad del crecimiento económico, requiere concentrar esfuerzos en la mejora de la competitividad como requisito para la ampliación de la base productiva y el tejido empresarial.*
- 2º. *La puesta en marcha de procesos de transformación estructural que faciliten el ajuste eficaz de la economía al objetivo final establecido de mejorar la capacidad de generación de empleo.*
- 3º. *La incorporación de los requerimientos sociales como elementos de progreso económico y social exigibles al proceso de desarrollo.*
- 4º. *Apoyo a los sectores con mayores ventajas COMPETITIVAS, mayor potencialidad de expansión y una alta capacidad de generación de empleo.*

Orientación Comercial de las Empresas hacia el Exterior, Modernización Tecnológica, Mejorar la Calidad Ambiental, Mejorar la articulación territorial, internamente y con el exterior, Evitar la exclusión social y Protección de los Recursos Naturales. Por su parte, los objetivos que aparecen como Intermedios Finales son: Ampliación de Actividades con Alto Potencial de Demanda, Mejorar la calidad de vida y extensión del sistema de bienestar social, Superar los Desafíos Estructurales de los Sectores Productivos, la Articulación del Sistema Productivo, la Extensión de la Actividad Industrial, Mejorar la comercialización de Productos Andaluces y Mejorar el Desarrollo Urbano.

Por último, los objetivos finales son: Impulso al desarrollo rural, Desarrollo del Tejido Empresarial, Propiciar la articulación espacial de las actividades productivas y Favorecer la inserción laboral.

4.3 EL DESAFÍO DEL EMPLEO COMO OBJETIVO FINAL DEL DESARROLLO ANDALUZ

El comportamiento del mercado de trabajo andaluz, desde la crisis económica de los años setenta, viene presentando un fuerte desajuste entre la oferta de trabajo y la capacidad de generación de empleo del aparato productivo regional. Las fluctuaciones de los ciclos económicos han mejorado eventualmente la situación pero, ni siquiera en los momentos recientes de mayor potencial de crecimiento económico en la Comunidad Autónoma, la tasa de paro en Andalucía ha podido descender muy significativamente, lo que pone de manifiesto la naturaleza del problema, evidenciándose como el más intenso desequilibrio de la economía andaluza.

Este problema no es ajeno a otros espacios económicos que constituyen el contexto de referencia andaluz. En las dos últimas décadas, la economía de la Unión Europea ha visto crecer de forma preocupante el desempleo. Esta circunstancia ha motivado al conjunto de los Estados miembros a reconocer como objetivo prioritario, actuar al servicio del empleo, y así se ha recogido en los acuerdos tomados en la llamada "Cumbre del Empleo", mantenida por el Consejo Europeo en Luxemburgo durante los días 20 y 21

de noviembre de 1997, cuyo principal reflejo en el caso español es la elaboración de un Plan Nacional de Empleo.

El problema del desempleo se ha ido instalando en la conciencia social como el principal problema presente en Andalucía. En virtud de ello, la elevación del nivel de ocupación se ha convertido en la primera demanda social de la población andaluza, especialmente por parte de los jóvenes. Por tanto, el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 recoge esa demanda social, elevándola a objetivo prioritario. De este modo, el Plan incorpora y amplía los compromisos asumidos en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, suscrito por la Junta de Andalucía, Confederación de Empresarios de Andalucía y las organizaciones sindicales Comisiones Obreras de Andalucía y Unión General de Trabajadores de Andalucía.

El empleo cumple en las sociedades dos funciones esenciales, ambas fuertemente sentidas por la población. De una parte, la participación de la población en la generación del producto social a través del empleo es lo que le permite a la persona empleada participar activamente en el reparto de la renta, es decir, el empleo es el principal mecanismo social para acceder a los bienes y servicios producidos por una sociedad. El trabajo cumple además otra función diferente de la obtención de ingresos: permite ejercer una actividad en la que la persona reafirma su identidad personal y social, sirve también como pauta de organización de la actividad humana en general y favorece, asimismo, las relaciones sociales.

Como consecuencia de lo anterior, se comprueba que existe una demanda latente de empleo que se evidencia en un aumento de la tasa de actividad. De otra parte, existe una oferta potencial de trabajo que tiene una mayor dimensión en Andalucía y que se expresa en unas tasas de actividad más bajas en la región, contenidas por las perspectivas laborales, pero que pueden cambiar de sentido impulsadas por la recuperación económica, la profundización en el cambio de la pauta social de la mujer ante el trabajo, el desarrollo rural y la mayor integración social de determinados colectivos.

En consecuencia, el empleo en Andalucía se convierte en el principal índice de bienestar y de progreso, de tal forma que el crecimiento económico no se considera como un fin del desarrollo andaluz, sino como una condición necesaria para conseguir aumentar la ocupación y las tasas de actividad.

Por tanto, la mejora de la capacidad de generación de empleo, como objetivo principal del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000, tiene su justificación más sólida en la demanda social y en el convencimiento político de que el trabajo constituye el principal instrumento de progreso y cohesión social. Pero también cobra sentido estratégico este objetivo en la vertiente económica, si se considera la falta de eficiencia que supone el hecho de que existan recursos humanos no incorporados al sistema productivo.

Asimismo, el objetivo de creación de empleo que recoge el modelo de desarrollo que sustenta el Plan no implica contrarrestar las exigencias de superación de los actuales niveles de productividad del factor trabajo. Significa que el sistema productivo andaluz debe generar mayor ocupación, pero con un aumento de la relación producción por trabajador.

En las circunstancias actuales, existe un menor margen de manobra para intensificar las políticas de demanda, ya que éstas podrían alte-

rar los equilibrios básicos de la economía y reducirían, por tanto, la capacidad de crecimiento potencial a medio plazo. En consecuencia, las políticas de oferta constituirán el instrumento fundamental de la actuación pública para lograr la mejora de la eficiencia del sistema productivo con la finalidad de impulsar el crecimiento económico y el empleo.

La creación de empleo en Andalucía, en la medida en que trasciende a las instituciones públicas, exige, por una parte, que la intervención de la Junta de Andalucía se concrete, fundamentalmente, en políticas de oferta orientadas hacia la mejora de la capacidad productiva y de generación de empleo; y, por otra, que la iniciativa privada movilice todo su potencial, ejerciendo el papel protagonista que en la actividad productiva le corresponde. Ante todo, es necesario mantener en Andalucía la actual etapa de crecimiento económico, que será más sólido cuanto mayor sea la estabilidad económica y el diálogo social.

Por tanto, como ya se ha indicado, el objetivo final del Plan Económico- Andalucía Horizonte 2000, mejorar la capacidad de generación de empleo de la economía andaluza para propiciar el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma, implica dar una respuesta positiva a este desafío. Ello exige que las Administraciones Públicas, los agentes económicos y sociales y, en suma, la sociedad en su conjunto se integren en un esfuerzo común para hacer de ese objetivo una meta social, de tal manera que cada proyecto generador de riqueza y cada puesto de trabajo conseguidos sean, en definitiva, un logro colectivo.

4.4 UN MODELO DE DESARROLLO SOLIDARIO, EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE

Junto al objetivo de generación de empleo, existen otras imágenes del desarrollo que están presentes y van arraigando en la sociedad andaluza, que son igualmente compartidas por el proyecto de gobierno que supone el Plan: mejora de los servicios sociales y de la distribución de la renta; mayor integración y difusión de las actividades en el territorio; recuperar y preservar el medio natural; y conservar el patrimonio histórico-cultural de Andalucía. Estos requerimientos sociales constituyen, fundamentalmente, referentes obligados para el conjunto de políticas del Plan. Se trata en definitiva de incluir estos elementos en la situación que demanda la sociedad andaluza.

Adicionalmente, estas imágenes tendrán en el Plan una respuesta operativa, es decir, van a ser objeto de actuaciones con reflejo en la programación. Su formulación como requerimientos del modelo de desarrollo propuesto, por tanto, como objetivos intermedios del Plan, obedece, sobre todo, a resaltar la prioridad de la generación de empleo como objetivo principal del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000.

4.4.1 Desarrollo Solidario

El gran valor del desarrollo económico es su dimensión humana, lo que significa que lo importante del mismo es avanzar hacia una sociedad más igualitaria y cohesionada. Resulta obligado reconocer que el crecimiento económico sigue siendo la base material sobre la que se sustentan los progresos de las sociedades, pero no como un fin en sí

mismo, sino como un medio para lograr una mejora en la calidad de vida, aspecto éste que tiene relación con un conjunto de factores sociales de naturaleza muy diversa: empleo, renta, educación, sanidad, protección social, vivienda, seguridad personal, medio ambiente, etc.

Sin embargo, el sistema económico en el que se asientan las relaciones sociales muestra su incapacidad para funcionar satisfactoriamente, provocando ciertos desequilibrios en algunos aspectos (también a largo plazo). Entre estos desequilibrios destacan las diferencias entre los niveles de renta de los distintos colectivos sociales, que se acentúan con las oscilaciones cíclicas del crecimiento en las economías. La conciencia de estas insuficiencias y los problemas sociales que se derivan de las mismas cuando aumenta su magnitud y extensión, ha conducido a las sociedades avanzadas a desarrollar mecanismos de solidaridad que garanticen la cohesión social y la distribución de los beneficios del desarrollo entre todos los colectivos sociales, a través de la capacidad redistributiva y compensatoria del Estado de Bienestar.

Los progresos conseguidos en las políticas de bienestar social en Andalucía obedecen al objetivo de que todo ciudadano tiene derecho a un conjunto de prestaciones públicas como la sanidad, la educación, garantía de una renta mínima, servicios sociales y facilidad de acceso a una vivienda digna, a la cultura y al deporte.

En este objetivo adquiere pleno significado el desarrollo de las políticas sociales del Plan: sanidad, educación, asuntos sociales, vivienda, cultura etc. Pero la dimensión más solidaria de la estrategia de desarrollo del Plan radica precisamente en su objetivo principal: la generación de empleo. En este entendimiento de las relaciones entre ambos objetivos, solidaridad y empleo, y los instrumentos que permiten su logro, se manifiesta la necesidad de una mayor vinculación entre las políticas de empleo y las políticas sociales.

El desarrollo del modelo de bienestar social en Andalucía se basará en los preceptos constitucionales y estatutarios, y descansará sobre dos grandes áreas de actuación: los sistemas públicos de servicios para la universalización de derechos sociales, y los planes y programas integrales para la igualdad de oportunidades. En los servicios públicos garantizados a todos los ciudadanos, la búsqueda de una mayor eficiencia social del sistema requiere una mayor concentración de las prestaciones en los más necesitados.

De otra parte, mediante la instrumentación de planes y programas integrales para la igualdad de oportunidades, se desarrollarán medidas de acción positivas, económicas y sociales para la prevención, protección y promoción social específica de determinados grupos de población y otros grupos sociales con necesidades especiales, dirigiéndose las actuaciones a solucionar las causas que generan estas situaciones de desigualdad social. Esto significa que deberán integrarse, cada vez más, en los sistemas de protección social los medios que permitan prevenir estas situaciones. Por este motivo, la educación y la formación, junto con una política activa de empleo, serán los elementos centrales para la corrección de la exclusión social y económica. En este sentido, se pretende dar un nuevo impulso a estas políticas enfrentándolas a un nuevo reto, que consiste en ofrecer una renovada respuesta a los problemas que recaen sobre los colectivos sociales más desfavorecidos y al desafío que supone la lucha contra el paro. Para ello, es preciso contemplar conjuntamente las medidas de fomento de empleo y formación profesional con las de protección social, de manera que ambas contribuyan a paliar las causas que generan las situaciones de pobreza y desigualdad social.

El Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000 y el bienestar social

El modelo de desarrollo que plantea el Plan y el proyecto político en el que se apoya defiende no sólo el mantenimiento de los logros sociales conseguidos en Andalucía -fundamentalmente en lo que se refiere a los servicios públicos básicos que garantiza la Comunidad Autónoma y a los niveles de protección social-, sino que se propone ampliarlos para aquellos colectivos sociales más desfavorecidos, porque sólo cuando el crecimiento económico se plasma en solidaridad, es cuando la economía contribuye al progreso social

4.4.2 Desarrollo Equilibrado

Aunque Andalucía cuenta con una relativamente equilibrada distribución y tamaño de los asentamientos de población, existe una dinámica de polarización de la población y la actividad productiva en determinadas zonas del territorio. Esta dinámica de concentración espacial no es, por otra parte, ajena al contexto regional más inmediato: fenómenos similares, e incluso más agudos, se detectan en el conjunto del territorio español y comunitario. Puede decirse, en general, que el sistema económico funciona con tendencia clara, más o menos acentuada según los casos, a los desequilibrios espaciales.

Las diferencias socioeconómicas existentes en el territorio de Andalucía (que no debe identificarse con el concepto de desarrollo desigual, en base al distinto papel que juegan los diversos espacios en el desarrollo), han sido objeto de preocupación social y de atención de los poderes públicos desde hace tiempo. También dichas diferencias han sido objeto de numerosos trabajos de investigación y análisis que van permitiendo conocer el funcionamiento espacial del sistema regional, dentro de los cuales destacan las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, así como los estudios que se están realizando para el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Atendiendo básicamente a su dinámica económica y poblacional, a sus grandes usos productivos y a las propias características físico naturales del territorio, en Andalucía se diferencian tres grandes zonas: las áreas de base productiva urbana, las de economía mixta (urbana y rural) y las netamente rurales. Las primeras se corresponden con las principales aglomeraciones urbanas y áreas del litoral: son las zonas más dinámicas de la región, las que concentran el mayor volumen de población en espacios relativamente reducidos. Las segundas se identifican, en líneas generales, con las zonas agrícolas tradicionales de la región, donde la economía agraria se está viendo progresivamente sustituida o completada con actividades de servicio y cierto desarrollo de industrias agroalimentarias; son zonas de débil crecimiento o estancamiento de la población. Finalmente, las áreas netamente rurales son zonas de débil poblamiento, donde se mantiene la tendencia al despoblamiento y al progresivo envejecimiento de su población se corresponden en general con áreas de montaña, de usos agrarios extensivos, cuando no marginales pero, al mismo tiempo, están siendo objeto de una mayor valorización por sus valores ambientales y paisajísticos, y por la localización en ellos de buena parte de los Parques Naturales.

Considerando el conjunto de problemas sociales y productivos que origina una dinámica diferente del desarrollo en el territorio y que se manifiesta, asimismo, en desiguales niveles de calidad de vida y riqueza de la población en función de su asentamiento, se plantea en el Plan, como requerimiento del modelo de desarrollo deseable, un mayor equilibrio y articulación de las actividades en el territorio, en un intento de propiciar que los beneficios del desarrollo alcancen a toda la población, consiguiéndose de esta forma una mayor cohesión social. Especialmente será objeto de atención el medio rural, como consecuencia de la incapacidad de la agricultura por sí sola para propiciar el desarrollo rural, obligando a un replanteamiento de la política regional con el objetivo de integrar estos espacios en ejes de dinamismo, que permitan abrir nuevas oportunidades de progreso a las personas que habitan en estas zonas.

El Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000 y la equidad territorial

En función de las potencialidades del territorio el Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000 se plantea actuar a diferentes niveles:

1º. Superar los atrasos estructurales en las áreas con menor desarrollo mediante -la dotación de servicios públicos prioritarios y las infraestructuras básicas que mejoren su accesibilidad, y el mantenimiento de las rentas del sector agrario. Asimismo, el fomento de las actividades socioeconómicas compatibles con el medio ambiente en las áreas vinculadas a los Parques Naturales enclavados en estas comarcas será otro instrumento de revitalización de las mismas.

2º. En las áreas estancadas se pretende favorecer la dinamización, ampliación y diversificación de la actividad económica, apoyándose en el potencial endógeno de estas zonas, y propiciando que se constituyan en ejes vertebradores y difusores del dinamismo económico en las áreas marginales de su influencia.

3º. Las ciudades de tamaño medio repartidas en el espacio rural adquieren una importancia estratégica, ya que podrían convertirse en focos de actividad económica en el territorio y facilitar la formación de regiones urbanas articuladas en torno a un conjunto de municipios, con potencial de desarrollo endógeno ligado a los complejos agroalimentarios y otras ramas industriales que no precisan asentarse en la gran ciudad.

4º. Las aglomeraciones urbanas y las áreas más dinámicas del litoral siguen mostrando el mayor potencial de crecimiento económico, que debe ser ordenado adecuadamente, para lograr un desarrollo económico compatible con la conservación de los recursos naturales y el mantenimiento de las condiciones ambientales.

5º. La consolidación de estas áreas requiere mejorar su articulación interna y con el exterior, para propiciar las sinergias que provocan los procesos de expansión económica y limitar los efectos contractivos de las fases recesivas del ciclo. Para atender a este objetivo se encuentran en fase de redacción en unos casos, y en la de estudios previos en otros, Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En lo referente a la articulación externa de la región, cinco son los ejes estratégicos de integración: en primer lugar, la conexión con el eje mediterráneo español; el segundo, se basa en avanzar en la conexión con el eje manchego entre Madrid y Levante que se está conformando, y que proporcionará a la región andaluza la oportunidad de consolidar la proyección natural nororiental del valle del Guadalquivir; en tercer lugar, participar en la conformación del arco Atlántico, en cuarto lugar, las conexiones con el eje transversal (Motril-Granada, Almería-Guadix) y, por último, considerar la situación estratégica que presentan tanto el Campo de Gibraltar como la Costa del Sol, para lo cual es preciso superar sus deficiencias estructurales en materia de comunicaciones, mediante proyectos como la extensión de la Alta Velocidad al tramo Córdoba-Málaga, y, en un horizonte temporal más a largo plazo, el proyecto de enlace fijo sobre el Estrecho de Gibraltar.

De otra parte, existen también justificaciones estrictamente económicas para plantear la necesidad de un modelo de desarrollo que no polarice la actividad territorialmente. Por razones de eficiencia económica, cada parte del territorio debe jugar un papel distinto en una estrategia de desarrollo conjunta para Andalucía. De la instrumentación eficaz de todas las partes del territorio depende no sólo la cohesión social y la calidad de vida de toda la población regional, sino también el crecimiento económico del conjunto del territorio.

Los principales instrumentos que se deben utilizar para articular el territorio son las infraestructuras económicas y sociales, especialmente las de transportes y equipamientos públicos. En consecuencia, el desarrollo de una política de infraestructuras con la dotación de los recursos adecuados es la base más sólida para el cumplimiento del requerimiento de articulación y equilibrio territorial compatible con el objetivo prioritario del Plan.

4.4.3 Desarrollo Sostenible

La conservación de la biodiversidad, el cuidado del entorno natural y la protección del medio ambiente constituyen una preocupación creciente en las sociedades más avanzadas, que tienen conciencia de que su calidad de vida futura depende de la conservación y renovación de estos recursos. Conviene, asimismo, subrayar la importancia que tiene en la actualidad el patrimonio natural para la atracción de inversiones productivas de calidad y, por lo tanto, para crear condiciones favorables para la generación de empleo cualificado. En este sentido, es importante señalar que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente no se contraponen, sino que constituyen dos caras de una misma moneda, de tal forma que un deterioro ambiental lleva aparejado un menor potencial de desarrollo económico (también a corto plazo). Una actuación inconsecuente con la disponibilidad limitada de los recursos naturales conduce a una pérdida de eficiencia del sistema productivo, llegando a producir, en casos extremos, catástrofes ecológicas de resultados irreversibles.

Andalucía cuenta con un patrimonio natural de excepcional valor, de lo que es buena muestra el hecho de que más del 17% de su territorio se encuentra protegido, siendo este porcentaje uno de los más altos de la Unión Europea. De dicha superficie, el 92% lo constituyen los 22 parques naturales existentes, mientras que las 28 reservas integrales afectan al 0,3%, los 31 parajes naturales al 4% y el Parque Nacional de Doñana a un 3%.

El importante peso de estos recursos en la superficie de Andalucía requiere no sólo que se deba preservar esta gran riqueza natural, sino que, además, haya que propiciar el desarrollo de sus potencialidades socioeconómicas a través de actuaciones tales como la mejora de la gestión de dichos espacios, la adecuada gestión del uso público recreativo y cultural, y el fomento de las actividades económicas compatibles con el medio ambiente a través de planes de desarrollo integral y programas de fomento.

Por otro lado, el sistema productivo andaluz tiene planteado importantes problemas en relación con la administración de los recursos naturales, especialmente la erosión del suelo y la gestión del agua, en una concepción integral de su ciclo. Pero también existen otras preocupaciones medioambientales importantes en la región, como las que se refieren a la regeneración de los ecosistemas, la eliminación de residuos, la agresión acústica, la contaminación atmosférica y fluvial, y el deterioro del litoral.

El Plan Económico-Andalucía Horizonte 2000 y el medio ambiente

Es necesario compatibilizar las actividades productivas con el respeto al medio ambiente, en una orientación general que atañe tanto a los poderes públicos como al conjunto de la sociedad en general. Esta dirección significa no sólo el respeto a la normativa medioambiental, sino avanzar en la necesaria armonización de las necesidades del sistema productivo con la sostenibilidad ambiental, es decir, con el no agotamiento y la conservación de los recursos naturales. Se trata, en definitiva, de transformar la inquietud por el medio ambiente en una ventaja competitiva de la economía andaluza, de modo que la política medioambiental no frene la inversión, la innovación y la competitividad del sistema, sino que las fomente

Un requerimiento fundamental del modelo de desarrollo deseable para Andalucía es la utilización racional de los recursos naturales por el sistema productivo y la protección del patrimonio natural, en sintonía con lo establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo de junio de 1992 y el Quinto Programa de Acción Ambiental de la Comunidad Europea, y las Cumbres de Río de Janeiro y Tokio.

Existen también otros aspectos, además de los anteriores, que forman parte del patrimonio común de los andaluces que deben ser preservados y conservados en el tiempo como legado de Andalucía: el patrimonio histórico-cultural. El crecimiento económico debe respetar la permanencia de este patrimonio, cuya existencia es el signo más sólido de la identidad andaluza, representando, además, una opción para el impulso de actividades productivas, especialmente para el desarrollo de un turismo de calidad, como producto alternativo a otros modos de turismo tradicionales sometidos a una competencia creciente desde otras regiones y países.

Asimismo, el fomento de la cultura andaluza es un factor de desarrollo de indudable importancia para generar riqueza y empleo en Andalucía. De este modo, resulta cada vez más importante para el desarrollo andaluz conservar su identidad cultural ya que ésta, en la vertiente económica, por una parte, contribuye a mantener sectores de producción de bienes y servicios específicamente andaluces, tales como su artesanía, gastronomía, etc., que son demandados por la población en atención a sus tradiciones y costumbres, y por otra, constituye una ventaja comparativa para la economía andaluza en sus relaciones con el resto del mundo.

De igual modo, en un contexto internacional como el actual, sometido a cambios rápidos y continuos, la concepción del patrimonio histórico como recurso adquiere una significación socioeconómica de primer orden. El ejemplo más patente es el denominado turismo cultural, sector con una demanda creciente, cuya explotación en términos de sostenibilidad permitirá ampliar la oferta andaluza, generando un segmento especializado y altamente cualificado dentro del sector servicios. En este contexto, la consideración del patrimonio histórico como factor de desarrollo alcanza un valor especial en Andalucía, tanto por su riqueza y variedad como por su distribución regular, representando un importante atractivo para fomentar un desarrollo equilibrado en el territorio andaluz.

4.5 LOS RETOS PARA MEJORAR LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEO: COMPETITIVIDAD, AMPLIACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA, Y DESARROLLO COMERCIAL

El objetivo final del modelo de desarrollo planteado en el Plan es la mejora de la capacidad de generación de empleo, integrando en el mismo los requerimientos sociales, territoriales, medioambientales y culturales. La consecución de este objetivo estará condicionado, fundamentalmente, por tres aspectos: las tendencias del contexto exterior, la evolución institucional del mercado de trabajo nacional y el crecimiento de la economía andaluza, particularmente, de aquellas actividades

que, por su naturaleza o por factores de localización regional, organización productiva o tipos de mercados en los que actúan las empresas, son competitivas y generadoras de empleo.

A pesar de las transformaciones positivas que ha experimentado la estructura productiva andaluza en la última década, tanto en el plano general de la economía como en el tejido empresarial, las deficiencias y los retos del aparato productivo andaluz son todavía importantes para propiciar el crecimiento de la producción y del empleo, acentuándose los mismos en los ámbitos de competitividad, la ampliación y diversificación productiva y el desarrollo comercial.

4.5.1 Competitividad

En circunstancias de apertura creciente de los mercados, –no ya sólo por la eliminación de las barreras al comercio, sino también por la actuación más agresiva de las empresas–, el sistema productivo andaluz tiene que plantearse como objetivo operativo para la generación de empleo un aumento de su competitividad.

La capacidad competitiva de una economía viene determinada por un conjunto muy diverso de elementos que descansan sobre dos referentes básicos: la dotación y calidad de los factores productivos y el marco institucional en el que se desarrollan los mismos. En relación al primero de ellos, la competitividad de la economía viene determinada, fundamentalmente, por cuatro factores: el tejido empresarial, los recursos humanos, la tecnología y los bienes de capital público. En el caso de Andalucía, el grado de desarrollo de estos factores productivos presenta limitaciones cuando se establecen comparaciones con otros espacios.

En lo que se refiere al marco institucional, la competitividad es función de la capacidad de adaptación de las instituciones públicas y privadas a las condiciones de competencia que exige el contexto social y económico más inmediato. Por tanto, cobran especial importancia en Andalucía los modos de organización y funcionamiento del sector público y del sector privado, así como la cooperación entre ambos.

Desde el sector público, es necesario contribuir a la consecución de este objetivo operativo mediante una variada gama de políticas, a través de las cuales influir sobre los determinantes de la competitividad, y que pueden resumirse en dos grandes orientaciones estratégicas: políticas de valorización de los factores productivos y de mejoras del marco institucional. En relación con la primera, mediante la instrumentación de líneas de actuación en materias tales como: el apoyo al tejido empresarial, especialmente a las Pyme dinámicas que creen empleo y sean competitivas; la cualificación de los recursos humanos; el desarrollo de la tecnología aplicada a los procesos productivos y la provisión de infraestructuras económicas que faciliten el desarrollo de las actividades empresariales.

Asimismo, el sector público debe mejorar su capacidad de actuación evitando rigideces, modernizando su gestión, simplificando sus procedimientos, proponiendo una mayor coordinación de las actuaciones de los diferentes niveles de administración y mediante fórmulas de colaboración con el sector privado que mejoren la eficiencia de sus actuaciones.

Respecto a las relaciones laborales, si se quiere que favorezcan la competitividad y la creación de empleo, tienen que ser orientadas hacia

Las empresas y la competitividad

La iniciativa privada es la determinante fundamental de la capacidad competitiva de una economía. Para ello debe contribuir a este objetivo mediante un mayor compromiso con el desarrollo de la actividad productiva. En relación con este aspecto conviene destacar, de una parte, la necesidad de una mayor cualificación empresarial que contribuya a la aparición de nuevas iniciativas productivas, el establecimiento de fórmulas de cooperación entre empresas y de éstas con el sector público, de modo que se amplie el tejido empresarial; y de otra, la modernización de la organización y empresarial, que permitirá incorporar las importantes transformaciones que se están operando en el modo de producción del sistema económico derivadas, sobre todo, de la aplicación de nuevas tecnologías y la importancia que tiene en la generación de valor añadido la denominada «revolución del conocimiento y de la información».

Las empresas y el desarrollo comercial

Andalucía necesita empresas que creen empleo y sean competitivas, por lo que seguirá siendo importante la localización de compañías externas con una visión internacional de la producción, pero sobre todo son necesarias PYMEs locales dinámicas con planteamientos modernos y vocación comercial de ampliar los mercados extrarregionales. En este sentido, resulta muy importante que las empresas andaluzas vayan ganando protagonismo en la esfera comercial. Para ello, las alianzas empresariales juegan un papel estratégico para posicionarse favorablemente en los mercados. Estas alianzas estratégicas, que no tienen por qué ser permanentes, pueden ser fomentadas por los poderes públicos. También será decisivo promover formas de articulación entre las PYMEs, con el objetivo de obtener una dimensión más competitiva o la ampliación de mercados con la configuración de núcleos funcionales de empresas.

Lo que determinará el éxito de las empresas andaluzas ante la competencia internacional será la capacidad de las mismas para conseguir, a partir del lugar de producción privilegiado que deben seguir siendo sus mercados naturales, una posición favorable en los mercados en desarrollo, independientemente del producto y del lugar donde se produzca.

cuestiones tales como: la necesaria iniciativa del trabajador, la formación continua, la productividad y la evolución de la situación económica particular de cada empresa.

4.5.2 Desarrollo comercial

El proceso de globalización de las relaciones económicas va unido a la configuración de grandes áreas o bloques económicos. El referente más inmediato para Andalucía de este proceso de integración de los espacios económicos es el proceso de Unión Económica y Monetaria Europea. Este proceso significa mayores posibilidades de acceso a los mercados para las empresas, pero también la presencia de competidores más potentes en los mercados tradicionales en que éstas venían operando.

Esta mayor competitividad en los mercados, facilitada por la reforma de las instituciones y la mejora de las comunicaciones, obliga a una mayor orientación comercial de las empresas hacia el exterior. Esto significa que deben plantearse estrategias de comercialización de la producción y de relaciones empresariales más allá del ámbito local o nacional, y especialmente dirigidas hacia la Unión Europea y sus zonas de influencia. También cabe destacar el importante papel que puede desempeñar en relación con el desarrollo del norte de África. En este sentido, es necesario impulsar, en la medida de lo posible, una mayor participación de las empresas andaluzas en los proyectos y líneas políticas estratégicas que se están diseñando actualmente en relación al desarrollo de la región mediterránea, con el fin de favorecer así el entendimiento y, especialmente, las relaciones comerciales entre ambas áreas.

Desde 1980 se pone de manifiesto un mayor grado de apertura de la economía regional; no obstante, sigue siendo débil, en general, la vocación de las empresas locales hacia los mercados exteriores. En este sentido, las empresas deben ampliar su capacidad exportadora, al mismo tiempo que mantener y ampliar los mercados internos.

En este último aspecto no hay que olvidar que la economía andaluza manifiesta una demanda no suficientemente abastecida por la oferta regional, especialmente en productos industriales.

Existen mercados potenciales débilmente abastecidos por las empresas andaluzas, que en general coinciden con aquellas producciones que generan mayor valor añadido. La atención a estos mercados potenciales va a resultar básica para impulsar la producción regional y el empleo; además, el sector público andaluz constituye un importante cliente en algunos de esos mercados (tecnologías de la información y de las comunicaciones, medioambientales, sanitarias, etc.), lo que debe facilitar, por su proximidad, un más fácil acceso para las empresas regionales.

En coherencia con lo anterior, el Plan recoge, como un objetivo de la estrategia del mismo, el apoyo al desarrollo comercial de las empresas andaluzas, con el fin de captar nuevos mercados para la producción regional y mantener la competitividad en aquellos otros que han alcanzado su madurez.

El comercio de mayor expansión en el Mercado Único Europeo y en los nuevos mercados es el basado en ventajas competitivas. Para posicionarse favorablemente en ellos, resultará cada vez más necesario la producción de bienes y servicios de alta calidad, de productos diferenciados y otros que se basan en la explotación de las nuevas tecnolo-

gías de la información y el conocimiento. En los mercados tradicionales que están alcanzando su madurez, el comercio está basado en ventajas comparativas entre distintos tipos de industrias. En ellos debe abordarse una estrategia que tienda a lograr ganancias de productividad y competitividad en general. La perspectiva de esos mercados puede ser más favorable si se plantean esfuerzos de calidad, innovación, productividad y renovación de las estructuras de producción y comercialización.

4.5.3 Ampliación y diversificación productiva

El aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la dinámica expansiva del nuevo ciclo económico exige un esfuerzo de consolidación, ampliación y diversificación de la base productiva que permita optimizar sus efectos sobre el empleo. Por otra parte, la necesidad de mejorar el grado de articulación del sistema productivo regional aconseja favorecer la consolidación de los sectores que presentan un mayor dinamismo y de los que ocupan una posición estratégica en el esquema regional de interdependencias sectoriales.

De otra parte, la concentración de la actividad en sectores muy vinculados a la explotación de recursos naturales o los correspondientes a las primeras etapas de transformación, configuran un modelo de producción cuyos riesgos y limitaciones son evidentes en relación con la conservación del medio ambiente y la escasa capacidad de generación de valor añadido en la economía.

En relación con la consolidación de la estructura productiva andaluza, se pretende superar los desafíos estructurales que afectan a algunos subsectores productivos. Por este motivo, se establecerán, con carácter prioritario, líneas de actuación específicas que posibiliten la superación de los retos que deben afrontar los sectores afectados: la adaptación de la agricultura andaluza tanto a la Política Agraria Común como para realizar un uso más eficiente del recurso agua; la reestructuración y modernización del sector pesquero ante las dificultades que imponen los caladeros tradicionales; y en la industria, la mejora de sus condiciones de competitividad para solventar los procesos de reconversión.

Desde otra perspectiva, la ampliación y diversificación de la base productiva debe afectar, fundamentalmente, a la industria regional, debido a la importante función que desempeña la industria en el esquema general de las relaciones productivas y por su contribución a la posición comercial andaluza. También es necesaria la extensión de la industria en el territorio para contribuir a articular espacialmente el aparato productivo y proporcionar nuevas oportunidades a los recursos inactivos.

El desarrollo de la base industrial de la región va a cumplir varias funciones esenciales directamente vinculadas a los objetivos de crecimiento y empleo: favorecerá la articulación del conjunto del sistema productivo; cooperará notablemente a la modernización y competitividad de dicho sistema (toda vez que son las actividades industriales el soporte más destacado para la difusión tecnológica y los nuevos procesos de organización y gestión); extenderá su impulso hacia actividades en otros sectores; aumentará la productividad del factor trabajo; y creará nuevas oportunidades de empleo.

Asimismo, y en base a la importancia que está adquiriendo la externalización de numerosas actividades en las empresas, resulta necesario propiciar la canalización de las mismas hacia la oferta regional. En

este sentido, es importante resaltar la creciente importancia que tiene la demanda de inputs de servicios avanzados por parte de la economía regional que, sin embargo, son insuficientemente satisfechos desde las propias empresas andaluzas. De otra parte, la aparición de nuevas necesidades ligadas a la demanda de servicios de ocio, cultura y asistenciales, con alto potencial de crecimiento, pueden propiciar un mayor desarrollo, ampliación y diversificación de la producción regional.

Las empresas y la ampliación y diversificación productiva

La ampliación y diversificación productiva supone la existencia de una base productiva más amplia y articulada, para lo cual se actuará en cuatro grandes frentes:

- 1º. La superación de los desafíos estructurales de los sectores productivos tradicionales.*
- 2º. El impulso de las actividades industriales que modernicen y articulen la estructura productiva.*
- 3º. La promoción de aquellas actividades emergentes con alto potencial de demanda.*
- 4º. Los nuevos servicios de ocio y cultura, tecnológicos y de asistencia a empresas.*

4.6 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Para avanzar en el logro de los objetivos anteriormente expuestos, la estrategia del Plan se articula sobre dos grandes ámbitos de actuación: la valorización de los factores productivos regionales y la ampliación del tejido productivo. Ambas configuran la orientación fundamental de la política económica andaluza en los próximos años.

Estas líneas de actuación se complementan con el desarrollo de otras políticas con incidencia económica y social, que anteriormente han recibido la consideración de requerimientos del modelo de desarrollo regional. Son aquellas políticas relativas a lo social, al territorio y al medio ambiente.

4.6.1 Valorización de los factores productivos regionales

Tejido Empresarial

La dirección más sobresaliente para propiciar la generación de empleo es la que se deriva de la mejora de la posición competitiva, la ampliación y diversificación del sistema productivo y el desarrollo comercial. En consecuencia, la consolidación, renovación y ampliación del tejido empresarial, y la modernización de su gestión constituyen una orientación estratégica prioritaria.

El tejido empresarial andaluz se ha caracterizado históricamente por su limitada presencia y capacidad competitiva, circunstancia que viene explicada por condicionantes socioculturales, tales como el limitado espí-

ritu emprendedor y la escasa vocación empresarial de la población andaluza. Son conocidas las debilidades de las empresas regionales derivadas de su dimensión, financiación, comercialización, etc.; aspectos cuya exposición resumida se ha realizado en apartados anteriores del Plan.

La baja densidad del tejido empresarial es uno de los factores que mejor explica el menor nivel de desarrollo económico de Andalucía frente a otros espacios. En este sentido, es de particular importancia implantar en Andalucía una “cultura de la actividad” y extender por la sociedad y el empresariado andaluz una mentalidad al servicio de la economía productiva, que es la que genera riqueza, la que produce calidad de vida e invierte en crear puestos de trabajo.

En circunstancias de apertura creciente de los mercados, no ya sólo por la eliminación de las barreras al comercio sino también por la actuación más agresiva de las empresas, el tejido empresarial andaluz tiene que plantearse como objetivo un aumento de la competitividad, entendida ésta como la capacidad para ajustarse a la demanda de los mercados a unos precios competitivos y con productos de calidad. En este sentido, la mejora de la competitividad de la economía andaluza va a depender, fundamentalmente, de las capacidades de las empresas para hacer frente a tres grandes retos: la calidad de los productos, la innovación de los sistemas y la distribución comercial.

Atender estos aspectos supondrá el cambio de conductas tradicionales en las formas de producir, en el tipo de productos, en la cultura de la gestión, y se deberá traducir en una preocupación por la calidad y la diferenciación de los productos, la defensa de las marcas y la actuación en nuevos mercados.

En las Pyme radican las mayores oportunidades de generación de empleo. El éxito del Plan dependerá, en gran medida, de que las empresas andaluzas, fundamentalmente las medianas y pequeñas que constituyen mayoritariamente el tejido empresarial regional, logren responder a los nuevos retos que plantea el entorno económico en el que tendrán que desenvolverse en el futuro.

En consecuencia, el Plan establece como orientación estratégica prioritaria el apoyo al tejido empresarial andaluz, especialmente a las pequeñas y medianas empresas dinámicas, dando primacía a la eficiencia del sistema productivo y a los objetivos del Plan en relación con el empleo y los requerimientos sociales.

El Plan orienta la política de apoyo empresarial hacia la mejora de la competitividad de las empresas. Para ello, se buscará potenciar el acceso de las empresas a la información y los servicios avanzados, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la calidad de la producción, la cooperación empresarial, el dimensionamiento de las empresas, la formación empresarial, el apoyo financiero y la comercialización. Estas actuaciones se verán complementadas con otras formuladas en el marco de las distintas políticas del Plan, que necesariamente repercuten sobre el tejido empresarial facilitando su desarrollo. En este sentido, cabe decir que tanto las infraestructuras de apoyo a la actividad productiva, como las políticas que propician una mejora de la calidad de vida, son factores de localización y desarrollo empresarial de indudable trascendencia.

Recursos Humanos

Los objetivos operativos del Plan, y en última instancia la creación de empleo, sitúan a la educación y a la formación en un lugar destacado

de la estrategia para el logro de los mismos. De otra parte, en relación con los requerimientos del modelo de desarrollo andaluz contenido en el Plan, también cumplen una función fundamental para conseguir una mayor solidaridad social, mejorar el equilibrio territorial, defender el medio natural y conservar el patrimonio histórico y cultural común.

Se evidencia que en aquellos países donde el nivel de educación y formación son más elevados, existe una mayor competitividad de las empresas y, en consecuencia, un mayor nivel de empleo. En este sentido, ambas políticas constituyen el instrumento más destacado de la estrategia del Plan en el logro de conseguir una mayor generación de empleo, lo que a su vez es el mecanismo más eficiente para disminuir los problemas derivados de la exclusión y la marginación social.

Las actuaciones que se lleven a cabo en materia de educación y formación permitirán:

1. La lucha contra el desempleo mediante la educación y la formación profesional ocupacional. Se impulsarán las actuaciones necesarias para que las personas con mayores dificultades para encontrar empleo estén en mejores condiciones para acceder a un puesto de trabajo.
2. Reforzar la competitividad de las empresas: mediante la formación continua de los trabajadores y la formación gerencial.
3. El desarrollo de uno de los elementos fundamentales de un modelo económico para estimular el crecimiento del empleo: la mejor adaptación de las capacidades, generales y específicas, a la evolución de los mercados y de las necesidades sociales.

De otra parte, se están registrando cambios importantes en el modo de producción y en los mercados, que van desplazando el intercambio de mercancías por la transmisión y distribución de información y conocimientos, circunstancia que adjudica una posición central en la estrategia de desarrollo al saber teórico-práctico. En aspectos más específicos, estos cambios operan en los siguientes sentidos:

1. Los sistemas de producción son cada vez más automatizados o se utilizan con mayor frecuencia equipos tecnológicamente más complejos.
2. La aplicación de sistemas de organización productiva más descentralizados originan nuevas necesidades de cualificación profesional.
3. Aparición de nuevas actividades, productos y sistemas de producción.

Estos cambios, entre otros, plantean la necesidad de adaptar las capacidades de la población a los requerimientos del sistema productivo, cuya respuesta debe sostenerse principalmente en una estrategia de educación integral y de formación ocupacional de los recursos humanos. En este sentido, el Libro Blanco de la Comisión Europea "Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI" señala lo siguiente: "En la preparación para la sociedad del mañana, no basta con poseer un saber y un saber hacer adquiridos de una vez para siempre. Es imperativa la aptitud para aprender, para comunicar, para trabajar en grupo, para evaluar la propia situación. Los oficios del mañana exigirán aptitud para formular diagnósticos y hacer propuestas

de mejora en todas los niveles, exigirán autonomía, independencia de espíritu y capacidad de análisis basadas en el saber. De ahí la necesidad de adaptar el contenido de la enseñanza y de dar la posibilidad de mejorar la propia formación “saber y saber hacer cuando sea necesario”. Adicionalmente, en Andalucía es necesario implantar una cultura de la actividad en toda la población y propiciar las vocaciones empresariales de las generaciones más jóvenes.

Asimismo, hay que destacar la necesidad de que la población en general advierta el alcance de la educación y la formación como instrumento fundamental para el logro de sus objetivos: los trabajadores, como medio para mantener y obtener un empleo, y como vía de promoción profesional; los empresarios, como instrumento para mejorar la competitividad.

Desarrollo Tecnológico

La modernización tecnológica contribuye a aumentar la competitividad y lograr una mayor retribución de los factores de producción. Su grado de introducción en las empresas y sectores determina los niveles de productividad y la posición relativa de una región en los espacios económicos.

La modernización tecnológica requiere, desde una perspectiva regional, la disponibilidad de un nivel suficiente de cualificación profesional, un esfuerzo investigador para la obtención de innovaciones y el establecimiento de mecanismos para trasladar al tejido productivo el acervo tecnológico existente y los resultados de la investigación y, sobre todo, estimular las transferencias de tecnologías y la cooperación internacional en programas de I+D. Asimismo, la Universidad juega un importante papel en orden a conseguir una educación e investigación científica de calidad, orientadas ambas hacia las necesidades del sistema productivo.

La economía andaluza está integrada plenamente en el proceso de globalización y por ello es necesaria la formación de un tejido tecnológico-productivo, que complemente la producción de tecnologías, la renovación de los equipos y su utilización por las empresas. En este sentido, es preciso señalar que resulta de la máxima importancia para la economía andaluza aumentar el nivel tecnológico incorporado a sus actividades, sin que deba abandonarse la producción de nuevas tecnologías de un nivel más avanzado.

Las orientaciones estratégicas de desarrollo tecnológico se articularán a través de cuatro líneas de actuación:

1. Innovación tecnológica: constituye el soporte de la capacidad para lanzar nuevos productos, sin la cual una región sólo puede producir lo que otros espacios económicos más avanzados han desarrollado. Además, ofrece bases nuevas para una continua transformación de las actividades productivas tradicionales, suministrándoles vías diferentes para afirmar su competitividad. En este sentido, Andalucía necesita que el Sistema Ciencia-Tecnología-Empresa se desarrolle, intensa y rápidamente, respondiendo a las necesidades de las empresas andaluzas para aumentar su capacidad competitiva, así como el fomento de la cooperación e integración empresarial en programas internacionales de I+D adaptados a las necesidades concretas de las empresas andaluzas.

2. **Transferencia tecnológica:** siendo importante la innovación, hay que conseguir que ésta logre transferirse al tejido productivo. Para ello, es necesaria la confluencia de una serie de condiciones: conocimientos científicos y tecnológicos, información adecuada de dichos conocimientos y tecnologías a los empresarios. En Andalucía, esta necesidad es más inmediata por la menor dimensión de las empresas y sus problemas específicos. Por tanto, se requiere que la base de conocimientos de las empresas andaluzas se desarrolle en los próximos años para aumentar su capacidad competitiva.
3. **Renovación tecnológica:** la incorporación del acervo tecnológico existente a las empresas es uno de los elementos centrales del desarrollo económico, con el objetivo de que el tejido productivo sea eficiente y competitivo. Para ello, es necesaria una clara apuesta empresarial hacia la equiparación en niveles de competitividad y eficiencia con las empresas de regiones más avanzadas, basadas en la renovación y la modernización de la maquinaria y los equipos de producción, la incorporación de nuevos equipos, y la racionalización energética, siempre estableciendo los mecanismos adecuados para que se respete al medio ambiente.
4. **Medios de innovación:** la experiencia internacional sobre los procesos de desarrollo tecnológico revela el papel fundamental que han jugado los medios de innovación científico-técnico-empresarial. En este sentido, es de especial importancia la potenciación de la investigación universitaria y de los organismos públicos y sus relaciones con el sistema productivo y los complejos tecnológicos espacialmente concentrados (parques tecnológicos), todo ello dotado de infraestructuras específicas y organizados funcional y socialmente en un sistema de relaciones que permitan una sinergia tecnológica. En este sentido, Andalucía cuenta con el Parque Tecnológico de Andalucía, el Proyecto Sevilla Tecnópolis, o el desarrollado en la Bahía de Cádiz, que unidos a la importancia de la Universidad y los Centros de Investigación, pueden servir de base para lograr un salto cualitativo de su capacidad tecnológica.

Infraestructuras de apoyo a la actividad productiva

El sistema regional andaluz ha venido funcionando con evidentes desequilibrios territoriales, medioambientales y productivos, que han sido expresados en los apartados anteriores de una manera resumida. Se produce una tendencia del sistema socioeconómico a funcionar de forma polarizada, tanto en relación con el territorio, donde aparecen zonas de concentración de la actividad y la población, escasamente vertebradas entre ellas, como en relación con la estructura productiva y el uso de los recursos naturales, que manifiestan una concentración de la producción en actividades poco articuladas, lo que provoca la sobreexplotación de algunos recursos naturales y la infrautilización de otros. En virtud de lo anterior, es necesario resaltar la contribución directa e indirecta de las infraestructuras a la mejora de la eficiencia económica regional, ya que contribuyen a mejorar la competitividad global del tejido productivo.

En este sentido, habrán de mejorarse la accesibilidad interna y externa de la Comunidad Autónoma, propiciando la integración de los grandes núcleos de población y centros económicos del sistema productivo, las comunicaciones en las zonas de baja accesibilidad y el sistema

viario en los ámbitos urbanos. Para ello, se completarán las ramificaciones que conecten las distintas zonas del territorio con los principales ejes de desarrollo, de manera que se diseminen los efectos positivos de estos ejes facilitando el uso equilibrado del territorio. Asimismo, para hacer más eficaz el movimiento de personas y mercancías, se mejorará el sistema de transporte intermodal que integre los distintos tipos de transporte.

De esta manera, se pretende que el sistema de transporte y comunicaciones permita mejorar la articulación del territorio, mediante el desarrollo de las conexiones entre las zonas dinámicas y las más atrasadas, facilitando la difusión de los procesos de desarrollo. Este sistema se ha diseñado en función de las necesidades regionales, ya que el objetivo consiste en adaptar el nivel de equipamiento al papel que debe desempeñar cada zona en el territorio.

Específicamente, las infraestructuras energéticas y las telecomunicaciones son un requisito previo imprescindible para el desarrollo de las actividades productivas. Las estrategias adoptadas en materia energética pretenden disminuir la dependencia del petróleo mediante la diversificación del abastecimiento de fuentes de energía, destacándose: la importancia del gas natural como sustituto del mismo; la relevancia que están adquiriendo las energías renovables; la necesidad de mejorar la eficiencia del consumo de energía mediante el ahorro y la conservación; y minimizar la absorción de recursos en la producción energética final. La utilización del gas natural como fuente primaria y la extensión de la cogeneración de la energía propiciarán una reducción del coste energético en algunos procesos productivos, paliando las desventajas competitivas actuales frente a otros países europeos.

En lo que se refiere a las telecomunicaciones, se avanzará en la consolidación y mejora de estas infraestructuras, así como en la potenciación de su capacidad tecnológica. En este aspecto, se tendrá especialmente como referencia la creación del espacio europeo de telecomunicaciones. Al mismo tiempo, se promoverá la utilización de un conjunto de servicios básicos de telecomunicaciones de calidad, teniendo en cuenta como requerimiento las desigualdades existentes y evitando que se produzcan otras nuevas.

Por último, hay que destacar que en Andalucía son especialmente importantes las infraestructuras hidráulicas, que contribuyen decisivamente al desarrollo de la actividad económica y representan un recurso fundamental desde la perspectiva del medio ambiente. Dado que el agua es un recurso muy escaso en Andalucía, se desarrollará una política de gestión destinada a la contención de la demanda y al ahorro del recurso, primando la eficiencia en su utilización. Ello se completará con el impulso de una política de recursos e infraestructuras destinadas a resolver las necesidades que aún puedan persistir. Las escasas posibilidades de algunas cuencas conllevan, asimismo, la necesidad de acudir a la transferencia de recursos hidráulicos. La magnitud del problema no permite abordarlo mediante actuaciones locales o regionales, por lo que es necesario demandar un sistema integrado de equilibrio hidráulico nacional.

4.6.2 Ampliación del tejido productivo

El crecimiento económico de una región necesita la modernización continua de su sistema productivo y la progresiva implantación de nuevas actividades. Mientras lo primero tiende a afirmar la

competitividad de lo existente, favoreciendo su expansión, lo segundo, además de facilitar este mismo proceso, tiende a garantizar un crecimiento regional más rápido y a un ritmo más sostenido en el tiempo, así como a afianzar la posición de un espacio económico en los periodos de renovación o de sustitución de actividades. Entre las razones que justifican un apoyo a las nuevas actividades, cabe destacar:

1. Supone el aprovechamiento de nuevas oportunidades de mercado, que responden a reorientaciones de la demanda o son consecuencia de innovaciones de muy diferente naturaleza. Esto contribuye a compensar la disminución del potencial de crecimiento que inevitablemente se produce en actividades, productos y mercados maduros y que no puede ser paliada con la renovación tecnológica, de la organización o de la gestión.
2. Se impulsa la capacidad tecnológica, organizativa y de gestión de la región, y favorece la modernización de las actividades tradicionales, ya que aunque no todas las actividades calificadas como “emergentes” son tecnológicamente de vanguardia, sus productos sí se basan, por lo general, en requerimientos tecnológicos y organizativos relativamente avanzados.
3. La correcta orientación de las nuevas producciones favorece la configuración de un tejido productivo más denso e interrelacionado, aumentando las economías externas susceptibles de aprovechamiento por las actividades que lo integran. Asimismo, esta mayor articulación y diversificación facilita la atracción de capital hacia la región y proporciona una mayor fortaleza ante las oscilaciones cíclicas que caracterizan el crecimiento económico.

De otra parte, no todas las actividades productivas encuentran los mismos atractivos para desenvolverse en la región, ni generan el mismo efecto sobre su desarrollo. Por tanto, la estrategia del Plan contempla la actuación selectiva sobre aquellas actividades, proyectos y mercados que permitan aprovechar mejor las ventajas competitivas y consolidar las ventajas comparativas de la región, de modo que contribuyan más eficazmente al logro de los objetivos del Plan. Esta selección tiene que ser congruente con la disponibilidad de instrumentos de promoción de inversiones, cuya eficacia no se vería garantizada si son aplicados indiscriminadamente.

Para el establecimiento de prioridades y de apoyo a determinadas actividades productivas, debe realizarse una definición de criterios de selección acordes con las peculiaridades del aparato productivo regional y con los objetivos del Plan. A continuación se analizan algunas consideraciones de relevancia para el establecimiento de estos criterios.

Los apoyos a los proyectos de inversión vendrán marcados por los efectos sobre el empleo, la actividad que se pretenda realizar, la tecnología prevista, los nuevos sistemas de organización a implantar, las características de los productos, las oportunidades de los mercados, el territorio donde se implantará y el impacto medioambiental.

a) Generación y mantenimiento de empleo

Con este criterio se trata de poner de manifiesto el apoyo a las actividades según su efecto sobre el empleo, tanto el directamente asociado a la ejecución del proyecto como el inducido sobre la región.

Con referencia al empleo directo, el estudio de evaluación del proyecto no debe quedarse en la simple apreciación del número de puestos de trabajo generados o mantenidos, sino que debe descender a otros aspectos de detalle significativamente importantes, tales como: el sistema de gestión empresarial, los planes de formación o el tipo de empleo y, todo ello, referido al mercado de trabajo de la zona en la que se ubica el proyecto.

b) Situación estratégica de la actividad

El apoyo a las actividades productivas deberá considerar tanto la evolución de la producción y la productividad, la rentabilidad y la dimensión empresarial, como la orientación hacia los mercados exteriores. De otra parte, serán objeto de apoyo las actividades donde las experiencias recientes son favorables a su implantación regional. Como tales actividades se entienden aquellas que, sin constituir una especialización regional, alcanzan una dimensión apreciable; muestran unos significativos diferenciales de crecimiento, productividad y rentabilidad, respecto a las mismas actividades en el conjunto nacional y manifiestan una clara capacidad competitiva frente a producciones extrarregionales. También cumplen un importante papel las actividades que puedan densificar la estructura productiva regional, llenando huecos en las relaciones intersectoriales. Estas actividades pueden jugar un papel estratégico aumentando las interrelaciones entre las empresas y mejorando el grado de articulación del sistema productivo. Se consideran asimismo del mayor interés las actividades intensivas en determinadas tecnologías que, no siendo agresivas con el medio ambiente, colaboren a configurar el desarrollo tecnológico de la región, generando efectos favorables sobre otras actividades, mediante relaciones de suministro o por su propia capacidad de difusión de nuevas técnicas y procesos.

c. Articulación espacial

En el apoyo selectivo a determinadas actividades productivas deben contemplarse los objetivos de eficiencia territorial, lo que significa tener en cuenta su relación con el territorio donde se asientan. Por tanto, la selección de los esfuerzos dirigidos a apoyar las actividades productivas se realizará teniendo en cuenta el principio de equilibrio territorial, entendido como aquel que facilita que cada zona cumpla un papel activo en el modelo global de ordenación del territorio definido para el desarrollo regional.

4.6.3 Mejora del marco institucional

El concepto de competitividad debe extenderse desde el terreno de la empresa hacia el ámbito de las Administraciones Públicas. En la Europa del futuro, las personas y, sobre todo, las empresas tenderán a residir en aquellos países o regiones donde exista una administración y unos servicios públicos más competitivos, en términos de eficacia y calidad. Así pues, la modernización del sector público se plantea como un elemento más en el esquema global de mejora de la competitividad. Todo ello significa que el nivel de eficiencia, eficacia y calidad de la

Administración Pública regional debe ser comparable al de las administraciones de otros espacios con los que se relaciona.

La eficacia en la gestión supone definir y delimitar con claridad los objetivos del sector público, determinando sus espacios prioritarios de intervención y dotándose de la flexibilidad que le permita adaptar sus estructuras organizativas a las demandas de una sociedad cada vez más exigente.

El ejercicio eficiente de la actividad pública requiere mejorar la asignación del gasto y realizar la evaluación del mismo. La administración ha de esforzarse, pues, en la eficiencia para alcanzar los objetivos propuestos con el menor coste posible, estos es, con la máxima productividad. No obstante, la mera utilización eficiente de los recursos o el logro cuantitativo de los objetivos no es suficiente, ya que es totalmente necesario tener en cuenta otro aspecto fundamental de la actuación pública: la calidad del servicio.

Por tanto, no será bastante profundizar en el estudio de la eficacia y la eficiencia de los organismos públicos prestadores de servicios, sino que será necesario ocuparse tanto de la apreciación objetiva de la calidad del servicio, como del grado de satisfacción con que sea recibido subjetivamente por los usuarios.

La estrategia basada en la eficacia, eficiencia y calidad del servicio debe contemplar a la administración en su doble vertiente: como organización y en sus procedimientos. En su vertiente organizativa, cobra especial importancia la cualificación de los recursos humanos y la modernización tecnológica de la propia administración. La mejora en la cualificación de los recursos humanos supone fundamentar la calidad de la gestión en la motivación y profesionalidad de los agentes públicos. Además, la administración debe convertirse en un referente de la aplicación y difusión de los procesos tecnológicos al resto del sistema económico y social, proporcionando a sus recursos humanos las herramientas más avanzadas para el desarrollo de sus funciones.

En su vertiente procedimental, hay que profundizar en la simplificación y agilización administrativa, de manera que se faciliten las relaciones de los ciudadanos y de las empresas con los órganos de la administración y el acceso a la información del sector público.

Desde otra perspectiva, es preciso, también, profundizar en los mecanismos de cooperación entre el sector público y el privado.

PARTE II

**Políticas del Plan,
Programación Económica
y seguimiento**

INTRODUCCIÓN

Las políticas, estrategias y actuaciones que constituyen el contenido operativo del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 están articuladas en torno a un objetivo principal: como es la consecución de un desarrollo económico y social favorable a la generación de empleo.

El Plan recoge las líneas de intervención de los diferentes departamentos competentes en su ejecución, integrando los planes sectoriales y/o horizontales que los diferentes departamentos, mediante procesos abiertos a la participación de los agentes sociales y económicos, han ido elaborando durante los últimos años para definir sus metas y estrategias.

El Plan, al optar abiertamente por dar la máxima prioridad a la creación de empleo en el próximo trienio, ha reordenado y articulado las iniciativas en ejecución, acentuando la relevancia de cuanto contribuya a alcanzar su objetivo final. Por este motivo, se instrumenta en un conjunto de políticas agrupadas en cinco categorías: factores, sectores, sociales, territoriales y medioambientales.

La naturaleza y alcance de cada política queda definida por los objetivos que se plantean para cada una de ellas. Para lograrlos, se han trazado las estrategias pertinentes, correspondiéndose con cada una de ellas un conjunto de medidas que, en razón de su homogeneidad, han sido agrupadas en líneas de actuación. El carácter del Plan aconseja mantenerse a este nivel de precisión, sin descender a enumerar los proyectos concretos que va a ejecutar el Gobierno para materializar las medidas propuestas; esta definición es objeto de documentos de otra naturaleza.

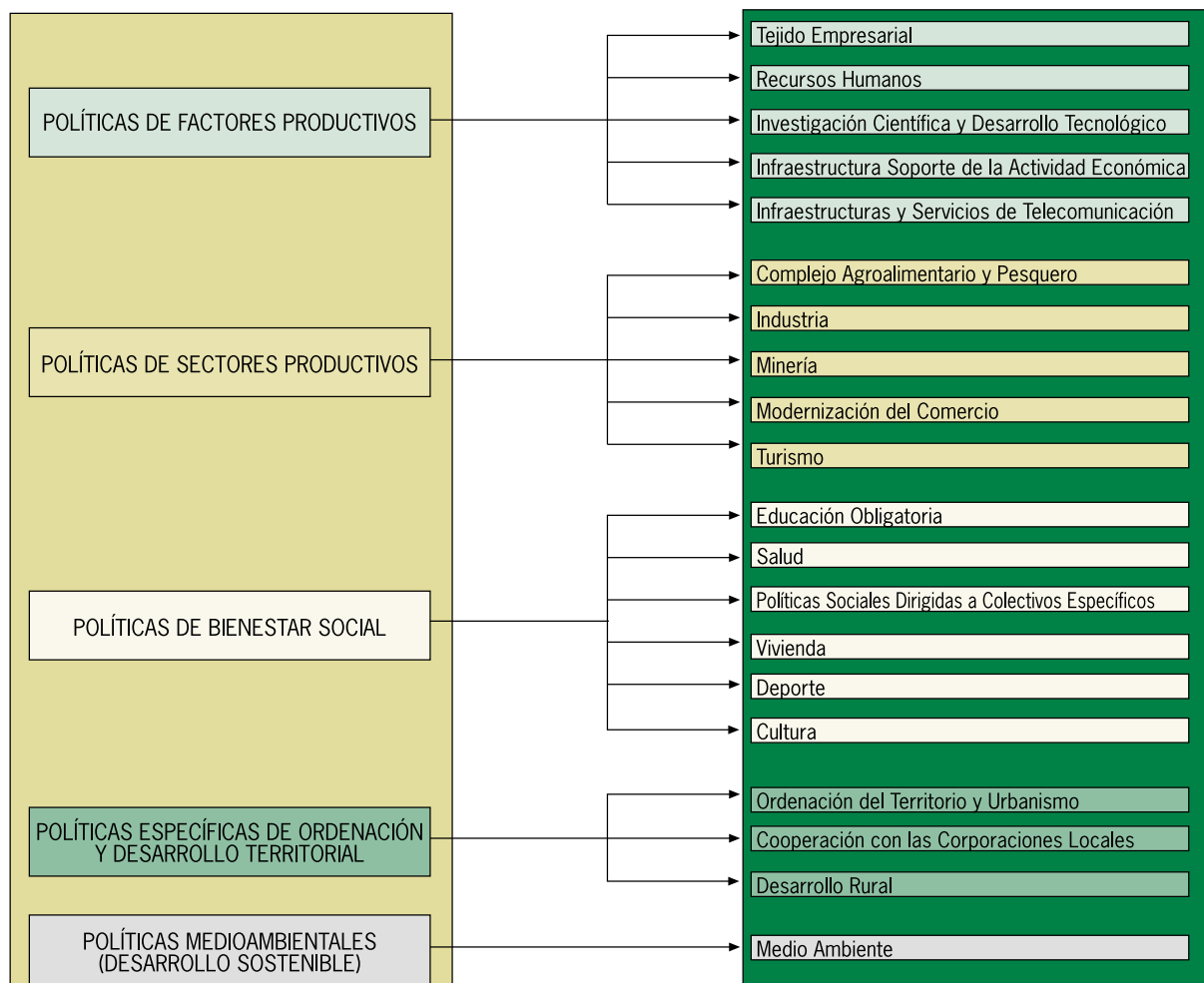
Las políticas de factores

En el objetivo final de incrementar cuantitativa y cualitativamente la capacidad para la generación de empleo de la región, que constituye el referente principal de las actuaciones, el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 formula, en primer lugar, la propuesta de un amplio conjunto de políticas diseñadas para aumentar la eficacia del tejido productivo andaluz, facilitando su adecuación a una demanda cambiante y a unos requerimientos de constantes modificaciones en los esfuerzos comerciales, la organización de las empresas, los procesos tecnológicos y los productos.

Las políticas contenidas en el Plan incorporan en su concepción el planteamiento de que es necesario un desarrollo armónico del tejido productivo con el medio ambiente, uno de los activos más destacados en Andalucía, con objeto de garantizar un crecimiento sostenido y sostenible de la producción y del empleo.

Estas actuaciones se sustentan también en la idea de que Andalucía debe todavía destinar recursos importantes a completar sus dotaciones infraestructurales básicas, particularmente las más vinculadas con la capacidad del territorio regional para albergar empresas dispuestas a competir y estar presentes en los mercados de todo el mundo. Dicha atención a las infraestructuras se presta en la consideración de que los requerimientos elementales de accesibilidad y los niveles básicos de infraestructuras se hallan ya cubiertos. Por tanto, la mayor parte de las actuaciones que conviene emprender deben destinarse a culminar la dotación de esos elementos básicos, a mantener los elementos que forman el stock de capital fijo público y a mejorar las prestaciones que proporcionan las obras e infraestructuras ya existentes. En consecuen-

“ESTRUCTURA DE LAS POLÍTICAS DEL PLAN ECONÓMICO ANDALUCÍA HORIZONTE 2000”



cia, la planificación de las infraestructuras se concibe como un instrumento coordinador de las actuaciones en esta materia. Esta concepción se encuentra en sintonía con los planteamientos de la Unión Europea respecto al papel que las infraestructuras y la planificación de las mismas tienen que jugar en el desarrollo del territorio, que aparecen recogidas en el Plan Director de Infraestructuras.

Las actuaciones contenidas en esas políticas de factores se destinan a:

- Apoyar las actividades que, desde el sector servicios, contribuyan al aumento de la eficacia del tejido productivo andaluz, y especialmente a aquellas iniciativas que se propongan como meta específica la difusión de información e innovaciones.
- Movilizar las capacidades creativas de los recursos humanos de la región, incrementando su cualificación, facilitando su acceso y su permanencia en el mercado de trabajo y difundiendo la cultura productiva entre las nuevas generaciones.
- Promover la fluida transferencia de tecnología, tanto desde el exterior al interior de la región, como entre los operadores andaluces, públicos o privados.

- Dotar a Andalucía de las infraestructuras hidráulicas necesarias para asegurar la cuantía y calidad del aprovisionamiento de agua en toda la región, y para extender el saneamiento a todas las poblaciones.
- Obtener el máximo aprovechamiento posible de los nuevos recursos energéticos que en el próximo período van a encontrarse disponibles en la región, en particular el gas.
- Sostener la expansión de las telecomunicaciones por toda Andalucía, tanto a través del apoyo a las infraestructuras como mediante la familiarización de los trabajadores y empresas andaluzas con las potencialidades de estos medios.
- Consolidar la red viaria regional, tanto mediante la finalización de las últimas operaciones infraestructurales de mayor rango como por la extensión de equipamientos que permitan integrar las distintas redes y sistemas de transporte en los enclaves de mayor interés estratégico.
- Promover una mayor funcionalidad del transporte ferroviario para el desarrollo del sistema de comunicaciones, impulsando la prolongación de la alta velocidad hasta Málaga y la mejora de la red regional.

Las políticas de sectores

Un segundo bloque de políticas se dirige a fomentar la competitividad de los sectores productivos andaluces, en la convicción de que, mediante el incremento de la competitividad de las empresas, aumentará la riqueza, el empleo y el bienestar de Andalucía.

Los instrumentos que van a utilizarse para este fomento se destinan fundamentalmente hacia el sector privado y constituyen, en un sentido, apoyos financieros orientados preferentemente a cuanto signifique mejora la capacidad empresarial de los recursos humanos, la comercialización y la renovación tecnológica; y, en otro aspecto, medidas configuradoras de un marco regulador potenciador de las capacidades de expansión y consolidación de la actividad empresarial.

Estas políticas de sectores van dirigidas a:

- Profundizar en el proceso de modernización de las actividades agrarias y pesqueras, sólidamente asentadas en Andalucía, de particular relevancia en las zonas rurales y en las poblaciones del litoral, sujetas a constantes demandas tecnológicas y de innovaciones comerciales y que deben tener un papel destacado en los nuevos escenarios de la política agraria comunitaria.
- Promover la diversificación de algunas actividades industriales para obtener su mejor articulación con el resto de las actividades productivas que tienen lugar en el territorio, reforzando así la capacidad empresarial de las aglomeraciones industriales dispersas por Andalucía y fomentando su posición competitiva.
- Estimular el comportamiento exportador que va generalizándose en las empresas andaluzas, de una gran relevancia para la estabilidad de sus resultados, su crecimiento y su adaptación a los mercados.
- Impulsar la expansión del turismo, en sus diversos modos y productos, con dos objetivos: aprovechar las potencialidades re-

gionales para sostener esta actividad productiva estratégica en Andalucía y coadyuvar a que la Comunidad Autónoma sea cada vez más conocida por la calidad de sus recursos humanos, culturales y naturales. Esta expansión deberá sostenerse tanto a través de la mejora cualitativa de la oferta específica del sector y la consolidación de la naciente oferta vinculada al turismo rural como, en especial, mediante el desarrollo de servicios que ofrezcan atractivas e innovadoras actividades de ocio, bien articuladas con las políticas de uso público de los espacios protegidos y de fomento del patrimonio histórico, artístico y cultural andaluz.

- Apoyar la generación y consolidación de una densa trama de servicios no comerciales, dirigidos al apoyo de la actividad empresarial, y sobre todo a satisfacer la creciente demanda de servicios privados a las personas, en la amplia gama que va desde la formación y el ocio hasta la atención a nuevos segmentos de servicios individuales. La participación de las entidades locales en el impulso de muchas de las operaciones que puedan emprenderse en este amplio campo debe ser particularmente intensa.

Las políticas sociales

Las políticas sociales forman hoy, y lo seguirán haciendo en el futuro, la columna vertebral de las iniciativas del Gobierno, tanto en su vertiente de asegurar el derecho a las prestaciones de servicios básicos que la Constitución garantiza a todos los españoles, como en la faceta de atender de manera prioritaria las necesidades de los colectivos más desfavorecidos.

Desde esta perspectiva, el Plan formula un conjunto de políticas sociales, orientadas a:

- Implantar la LOGSE como signo más destacado de la profunda apuesta realizada por Andalucía para transformar sus recursos humanos, aumentando el nivel de formación de la región y articulando del modo más eficiente el sistema educativo y el sistema productivo.
- Sostener un constante esfuerzo en todo aquello que se traduzca en un incremento de la calidad de la atención sanitaria pública, con solidando un sistema sanitario universal, público, solidario, equitativo y eficiente.
- Aportar los medios para la conservación y consolidación del relevante patrimonio cultural de la región, que desempeña un destacado papel en la formación de los andaluces, en el conocimiento de su historia y como oferta complementaria de la actividad turística.
- Fomentar la expansión de las manifestaciones artístico-culturales en Andalucía y del conocimiento de éstas fuera de los límites de la Comunidad Autónoma.
- Continuar con el impulso a la formación de una oferta de viviendas dignas a costes asequibles, que garantice el derecho a un alojamiento digno para todos, mediante la articulación de las Administraciones Públicas, los promotores, las entidades financieras y los usuarios.

- Fomentar la práctica de la actividad física, tanto del deporte de base como del de élite, planificando, articulando y desarrollando al máximo los equipamientos que lo hagan posible. De esta manera el deporte no sólo podrá repercutir en la mayor calidad de vida de los andaluces, sino también en la generación de nuevas oportunidades de actividad económica.
- Impulsar las actuaciones dirigidas a la mejor integración de los colectivos con problemas de marginación. Desde sus orígenes los gobiernos andaluces vienen ocupándose de fomentar la integración social en la comunidad. En consonancia con ello el Plan sigue ocupándose de las iniciativas destinadas a atender las necesidades específicas de los colectivos afectados por una mayor marginación y favorecer su integración.
- Atender las actuaciones encaminadas a hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, continuando con el trabajo dirigido a potenciar la participación de las mujeres en el mundo del trabajo, a elevar su nivel cultural y su integración en situación de igualdad en el conjunto de la vida social, atendiendo sus necesidades específicas en cuanto a atención social y sanitaria, y a los equipamientos a ello destinados.
- Alentar las iniciativas destinadas a la protección del derecho y defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, mejorando los canales de información y la transparencia de los mercados.

Políticas territoriales

El desarrollo territorial equilibrado es uno de los objetivos más destacados de todas las actuaciones del Gobierno andaluz, que además de constituir un referente básico de otras políticas, requiere también una serie de actuaciones específicas, cuyo conjunto es recogido por el Plan bajo la denominación de políticas territoriales.

Las políticas territoriales pretenden:

- Favorecer la existencia en el medio rural de las condiciones adecuadas para que pueda desarrollarse una actividad económica competitiva y generadora de ocupación. Asimismo, esta política persigue que sus habitantes disfruten de una vida digna y de un acceso adecuado a las oportunidades y servicios de que disponen los demás andaluces, garantizando así el mantenimiento de la población en el interior de la Comunidad.
- Reforzar las políticas de ordenación territorial y el desarrollo de las normas administrativas que deben sostenerlo, permitiendo así la más eficiente articulación de las iniciativas públicas sobre el territorio y el establecimiento de un marco apropiado para el comportamiento de las actuaciones privadas.
- Completar las infraestructuras locales básicas y garantizar la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales, a partir de una estrecha política de cooperación interinstitucional.

Las políticas de desarrollo sostenible

En este epígrafe se incluyen las actuaciones específicas de la política medioambiental.

Las acciones correspondientes a este conjunto de políticas se vertebran en torno a la meta explícita de propiciar el desarrollo sostenible de la región a través de la adecuada atención y aprovechamiento de sus recursos naturales.

Con estas políticas se pretende:

- Impulsar la mejora de la calidad ambiental mediante el desarrollo de las actuaciones de protección contempladas en las normas andaluzas, tanto de las que corresponden a los operadores privados o institucionales, como las que son competencia de los departamentos que atienden el cumplimiento de las disposiciones adoptadas.
- Propiciar el uso público de los espacios protegidos de la Comunidad Autónoma, proporcionando con ello un mayor acercamiento de los andaluces a la naturaleza y proporcionando adicionalmente una fuente de renta y ocupación a quienes residen en las comarcas protegidas.

CAPÍTULO 5

**Políticas de factores
productivos**

5.1 TEJIDO EMPRESARIAL

La empresa es el centro de la vida económica y agente fundamental en la adopción de las decisiones de producción e inversión y en la creación de empleo. En consecuencia, la presencia de un tejido empresarial consolidado y en permanente adaptación a las condiciones competitivas, desempeña un papel primordial en el desarrollo económico de una sociedad.

El desarrollo y consolidación del tejido empresarial en Andalucía necesita de políticas dirigidas al impulso de las pequeñas y medianas empresas (Pyme) y a su modernización. Este proceso debe considerar las condiciones competitivas que impone la internacionalización y liberalización de la actividad económica, impulsada tanto por la globalización de los mercados como por la integración europea.

La progresiva liberalización, apertura y ampliación de los mercados ha elevado la importancia de la competitividad global, es decir, la capacidad de un tejido empresarial para mantener y ampliar su participación en la oferta mundial, haciéndolo compatible con el progreso de los niveles de renta de la población. Asimismo, la capacidad de las regiones para posicionarse de forma satisfactoria en el mercado global está estrechamente unida a la capacidad de las empresas para competir en mercados abiertos.

La mejora de la capacidad competitiva de las Pyme hace necesaria la conjunción de iniciativas privadas y públicas que permitan eliminar, reducir o compensar las desventajas que, en términos de costes y precios o en calidad y diferenciación del producto, puedan tener las empresas andaluzas. Dado que han de ser las propias empresas las que definan los niveles competitivos que pretenden alcanzar, la actuación de la administración regional debe ser la de promover las iniciativas que favorezcan sustanciales mejoras de los niveles competitivos.

Las políticas de apoyo al tejido empresarial han experimentado un notable impulso en la Unión Europea, destacando su orientación en torno a la Pyme como elemento central, intentando responder al desequilibrio existente entre el importante papel que está jugando la Pyme en la generación de renta y empleo, y las limitaciones que ésta encuentra para un óptimo desarrollo de su actividad. La formulación y puesta en marcha de políticas de apoyo orientadas a la pequeña y mediana empresa queda justificada en base a los siguientes argumentos:

- La necesidad de adaptar las Pyme a las condiciones del Mercado Interior Europeo. La libre circulación de mercancías, servicios y capitales, la liberalización de la contratación pública, y la armonización de normas y reglamentos técnicos sobre producción y comercialización, y por supuesto, la moneda única, constituyen avances de suficiente envergadura como para conformar un nuevo entorno de operaciones para la empresa en el ámbito comunitario. Sin embargo, la visión excesivamente localista de los mercados que, en general, tienen las Pyme andaluzas, representa un obstáculo para desenvolverse en un entorno más competitivo.
- La necesidad de superar los condicionamientos derivados de su dimensión. El tamaño de las pequeñas empresas dificulta la generación de economías de escala necesarias para la incorporación de algunos factores de competitividad en determinados sectores. Por

otra parte, pese a que la rentabilidad económica de la Pyme suele ser mayor que en las empresas de mayor tamaño, su posición negociadora ante el sistema financiero sigue siendo débil.

- Aprovechar la mayor capacidad de la Pyme para adaptarse a los cambios de mercado. El segundo informe anual del observatorio europeo de la Pyme aportaba como dato significativo que entre 1988 y 1993 las pequeñas empresas (aquellas que cuentan con menos de 100 trabajadores) generaron 3 millones de puestos de trabajo, mientras que el resto no tuvo capacidad para la creación de empleo neto.

La posición clave que ocupan las Pyme en el sistema productivo se está traduciendo en un claro reforzamiento de las medidas de apoyo propuestas por la Unión Europea. Una muestra de ello es la composición de la oferta de Iniciativas Comunitarias para el período 1994-1999, donde destaca la Iniciativa Pyme dotada con 1.000 millones de ecus, y cuya finalidad es la adaptación de estas empresas, en las regiones Objetivo 1, a las exigencias del Mercado Interior. En este sentido, la consideración de una empresa como Pyme requiere del cumplimiento de los siguientes criterios: dimensión no superior a 250 trabajadores; facturación no superior a 3.500 millones de pesetas o bien un balance inferior a 1.600 millones de pesetas; y no estar participada en más de un 25% por una empresa no Pyme.

En el ámbito nacional, un reflejo claro de esta tendencia es la Iniciativa Pyme de Desarrollo Empresarial, impulsado por la Administración General del Estado y concertado con las Comunidades Autónomas, con la finalidad de coordinar los diferentes esfuerzos y políticas que en esta materia se vienen realizando. En Andalucía, hay que destacar la política de apoyo al tejido empresarial realizada por el Instituto de Fomento de Andalucía, cuyos recursos ejecutados han experimentado una tasa media de crecimiento anual del 30,5% en el período 1987-1997. Asimismo, dentro del Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, el eje de fomento empresarial representa el 15% del total de los recursos asignados. En la misma dirección, la Junta de Andalucía ha sido pionera en la gestión de la Subvención Global, modalidad de intervención específicamente destinada al apoyo empresarial con financiación participada de la Unión Europea. La formulación y alcance de estas políticas debe ser enmarcada en el carácter finalista de los fondos estructurales y las ordenaciones sectoriales que se contemplan en las directivas comunitarias sobre políticas de apoyo al tejido empresarial.

Por último, en el contexto de la política de apoyo a las Pyme, es necesario considerar a las empresas de economía social, que basando su actividad productiva en técnicas de organización fundamentadas en principios de solidaridad, participación y democracia económica entre sus miembros, contribuyen de una manera activa a la creación y mantenimiento de empleo, a la formación empresarial de sus socios trabajadores, al desarrollo de las economías locales, a la cooperación empresarial y a los procesos de reconversión y ajuste industrial.

A. DIAGNÓSTICO

El tejido empresarial andaluz se caracteriza por el hecho de que la práctica totalidad de las empresas que lo componen se encuadran en la

definición de Pyme. De la distribución empresarial por tamaños, destaca la participación porcentual de las empresas de hasta 5 empleos, con el 78,8% del total, si bien en relación con el empleo representa el 20% del mismo. Por el contrario, el segmento que representa el mayor porcentaje de empleo regional (25%) es el formado por las empresas de entre 6 a 20 trabajadores (el 16,4% del total de empresas).

En cuanto a la gran empresa, cabe señalar que se ubican en Andalucía sólo un 4% de las empresas nacionales que facturan más de 1.000 millones de pesetas, y menos del 3% de las que emplean a más de 1.000 personas. No obstante, estas empresas tienen un importante papel dentro del tejido productivo andaluz. Por su capacidad de articulación y de generación de efectos inducidos.

Por agrupaciones sectoriales (cuadro 5.1), el 70% de las empresas pertenecen al sector servicios, sin que en su mayoría alcancen los cinco empleados; dimensión, en algunos casos, insuficiente para posicionarse competitivamente. Un caso paradigmático dentro de este sector se presenta en el comercio, donde se constata que el 82,6% de las empresas tienen menos de cinco empleados, situación que se superpone con la presencia creciente de nuevas formas de distribución, consolidadas fundamentalmente, en torno a empresas foráneas de gran dimensión.

Una configuración similar presenta el sector de la construcción, ya que aunque muchas de las empresas tienen entre veinte y cincuenta trabajadores, pueden considerarse de reducido tamaño para operar en mercados suprarregionales. Las empresas industriales suponen el 16% del total, si bien su dimensión unitaria es mayor. Debe destacarse la presencia de un considerable número de empresas de tamaño medio, especialmente en las agrupaciones de alimentación, textil y confección, por su potencial para dinamizar estos sectores.

El tejido empresarial andaluz está formado, en suma, por pequeñas empresas, en muchos casos empresarios individuales que dirigen sus propios negocios y cuya actividad se centra, preferentemente, en el sector

CUADRO 5.1: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS ANDALUZAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS POR Nº DE TRABAJADORES

Sector Económico	Nº DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO (EN Nº DE TRABAJADORES)							Total
	0-5	6-20	21-50	51-100	101-250	251-500	Más de 500	
CNAE 0	1	69	18	8	2	0	0	98
CNAE 1	113	37	14	4	8	2	5	183
CNAE 2	1.745	894	239	56	23	13	8	2.978
CNAE 3	3.583	1.256	272	70	16	11	14	5.222
CNAE 4	7.476	2.769	663	186	110	27	14	11.245
CNAE 5	10.916	4.706	1.222	295	105	16	7	17.267
CNAE 6	40.635	7.054	1.072	260	115	36	18	49.190
CNAE 7	7.231	1.141	183	27	12	7	7	8.608
CNAE 8	7.588	1.358	212	47	25	8	21	9.259
CNAE 9	17.855	927	228	71	57	13	7	19.158
TOTAL	97.143	20.211	4.123	1.024	473	133	101	123.208

(*) CNAE 0 y 5 Agricultura, del CNAE 1 al 4 Industria, y del CNAE 6 al 9 Servicios.
Fuente: Díez de Castro, 1995 "Análisis de la empresa andaluza". Cívitas.

servicios. No obstante, el predominio de este sector no está directamente relacionado con la denominada "terciarización de la economía", sino con la amplia presencia de empresas dedicadas al comercio y el turismo.

Dentro del tejido empresarial andaluz, hay que destacar las más de 4.500 empresas de economía social, que representan el 4,5% del VAB y el 4,2% del empleo regional, con una producción estimada en el ejercicio de 1994 de 694.000 millones de pesetas. Especial mención merecen las cooperativas de trabajo asociado, con un total de 3.000 empresas y 37.000 ocupados, de las que un 47% pertenece al sector industrial.

Otra caracterización de la estructura empresarial andaluza es la mayor presencia relativa del sector público respecto al promedio nacional. En particular, el sector público de la industria andaluza está constituido, por un lado, por un conjunto de empresas públicas estatales pertenecientes a la SEPI, el INH y la Dirección General de Patrimonio del Estado y, de otro, por empresas con participación mayoritaria de la Comunidad Autónoma. Esta presencia es importante, además, por centrarse en sectores como el naval y aeronáutico, con gran capacidad de arrastre y articulación del tejido productivo.

En cuanto a la distribución territorial del tejido empresarial (cuadro 5.2), Málaga es la provincia que cuenta con un número mayor de empresas, si bien sólo supera al resto de las provincias en el segmento de empresas de menor tamaño. Por otra parte, Sevilla cuenta con casi el 50% de las que tienen más de quinientos trabajadores y en Cádiz destaca el importante número de empresas de tamaño medio, debido a la localización en esta provincia de algunos sectores dinámicos, como el auxiliar de la automoción y la aeronáutica.

CUADRO 5.2: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS EN ANDALUCÍA POR PROVINCIAS

PROVINCIAS	Total Empresas	Empresas/ Total %	Número trabajadores
Almería	8.447	6,86	49.765
Cádiz	14.457	11,73	111.903
Córdoba	11.241	9,12	68.425
Granada	15.741	12,78	67.052
Huelva	6.365	5,17	50.389
Jaén	10.147	8,24	60.022
Málaga	29.754	24,15	155.273
Sevilla	27.056	21,96	248.056
TOTAL	123.208	100,00	810.885

Fuente: Díez de Castro, 1995 "Análisis de la empresa andaluza". Cívitas

Una característica importante del tejido empresarial andaluz es que una parte significativa del conglomerado de pequeñas y medianas empresas se organiza en sistemas productivos locales especializados.

La práctica totalidad de esos sistemas productivos locales se ubican en la Andalucía interior, lo que supone un recurso de primer orden para poner en práctica una estrategia de desarrollo equilibrado.

Al margen de las aglomeraciones urbanas, la actividad industrial de la Andalucía interior se ubica en una red de ciudades medias que cuenta con

tejidos empresariales especializados, con una aportación importante al VAB y del empleo industrial en la región.

Por tanto, estos sistemas empresariales con base local muy concreta, que representan un aporte esencial al sistema económico regional y al equilibrio territorial, requieren una atención diferenciada y preferente de la política de desarrollo empresarial.

La capacidad competitiva del tejido empresarial está muy relacionada con las características de las Pyme que forman parte de él, sobre todo, cuando su peso es mayoritario, como es el caso de Andalucía. Es necesario, por tanto, analizar la situación de la Pyme en relación a los principales factores de competitividad: grado de internacionalización, cooperación empresarial, nivel tecnológico, gestión de la calidad, servicios avanzados y capacidad de financiación.

Asimismo las consideraciones medioambientales constituyen actualmente un importante factor de competitividad, desde el punto de vista por ejemplo de la prevención, reducción y tratamiento de la producción de residuos y de emisiones contaminantes. Se trata en definitiva de ofrecer un servicio o producto de calidad con un escaso o nulo impacto sobre el entorno.

Finalmente, los retos de densificar las relaciones intersectoriales dentro de la economía andaluza y de avanzar hacia una mejor articulación y jerarquización del tejido productivo mediante relaciones interempresa más complejas, habrá de tener efectos decisivos en la generación regional de valor y de incremento de posiciones competitivas.

Internacionalización

Las empresas andaluzas tienden a orientar su desarrollo comercial fundamentalmente hacia los mercados locales y regional. Esta circunstancia constituye un elemento definitorio del tejido productivo. Según datos del análisis de la empresa andaluza (Díez de Castro, 1995) más del 50% de las empresas dirigen sus producciones mayoritariamente a los mercados provinciales; las que operan a escala regional representan algo más del 10%, mientras que en torno al 9% envían sus productos predominantemente al mercado nacional y menos del 5% tienen una clara orientación hacia la exportación. El resto de empresas no mantiene ninguna orientación claramente definida. Esta situación contrasta con la creciente concurrencia en el mercado regional de empresas foráneas que operan a escala nacional o internacional.

El comercio exterior de la región se dirige especialmente hacia los países de la Unión Europea, con más del 60% del destino de las exportaciones totales, que se concentra en un conjunto de producciones vinculadas a los recursos naturales y a ventajas comparativas tradicionales. Las tendencias del comercio exterior señalan una intensificación de la integración económica de Andalucía con el resto de España y de Europa, que representa un reto, pero también una fuente de oportunidades potenciales. La actual etapa de crecimiento económico debe servir de estímulo para redoblar los esfuerzos de apertura hacia nuevos mercados, para la adopción de una política renovada de promoción de la exportación y para la revalorización estratégica del comercio exterior andaluz en aquellos sectores donde existen ventajas competitivas, superando las limitaciones que tradicionalmente han caracterizado la actividad exportadora de las empresas andaluzas: carácter residual que las empresas atribuyen a los mercados exteriores; necesidad de una mayor diferenciación de los

productos y mejora de la calidad; carencias formativas en comercio exterior; insuficiente asociacionismo empresarial en la comercialización de productos en mercados exteriores; y necesidad de un mayor número de acciones de promoción.

Cooperación empresarial

El estudio sobre "La empresa en Andalucía", constata que el 67% de las empresas no establece acuerdos con otras y en el 33% restante, la cooperación se limita, fundamentalmente, al plano comercial. La cooperación empresarial permite reducir costes de suministros, producción o distribución, incorporarse a los circuitos de transferencia de conocimientos gerenciales, de procesos y de innovaciones de productos, y favorece la actuación de las empresas en los mercados internacionales. Por lo tanto, es conveniente que en Andalucía se potencie esta vía, pues constituye un mecanismo para superar los condicionamientos que se derivan de la reducida dimensión de las empresas andaluzas.

Formación empresarial

Aún se detectan insuficiencias en la formación empresarial, especialmente las referidas al ámbito comercial y gerencial, sobre todo en las pequeñas empresas. La concentración de funciones en una misma persona, que suele darse en las empresas de menor tamaño, genera algunos efectos que limitan su potencial de expansión: por una parte, la indiferenciación funcional no es adecuada para lograr mejoras en su desarrollo, ya que conduce a planteamientos de perspectiva empresarial que no resultan consecuentes con las nuevas exigencias del mercado; de otra, dificulta la incorporación a la empresa de planteamientos estratégicos y una perspectiva más vinculada al mercado en el diseño de la actividad.

Nivel tecnológico

El desarrollo tecnológico de las empresas andaluzas se manifiesta en el grado de incorporación y producción de nuevas tecnologías, y en la capacidad de investigación de las mismas. La situación actual de estos elementos en el tejido empresarial andaluz pone de manifiesto la necesidad de realizar un importante esfuerzo para aumentar el nivel tecnológico y la producción de innovaciones. Este esfuerzo se debe reflejar en un aumento del número de patentes registradas, en el incremento de los recursos dedicados por las empresas a la investigación aplicada y en el reforzamiento del sistema Ciencia-Tecnología-Empresa.

Gestión de la calidad

El "Libro Blanco de la Calidad en Andalucía" mostró, en términos generales, las carencias de la empresa andaluza en este sentido, ilustradas en una serie de puntos débiles: deficientes sistemas de información relativos a la calidad y niveles insuficientes de formación de personal técnico en gestión de la calidad, escasa dotación de equipamientos de apoyo a la calidad industrial (laboratorios de ensayo y control, entidades de certificación e inspección, etc.), desconocimiento en algunos casos de normas aplicables, nacionales e internacionales, o bajo nivel de participación de empre-

sas pequeñas y medianas en los programas de estímulo de la gestión de la calidad en la empresa.

Un 94% de las empresas encuestadas en el marco del estudio sobre "La Empresa en Andalucía" (Díez de Castro, 1995), no contaban con programas de gestión de la calidad e incluso algunas manifestaban desconocer dichas técnicas, en un porcentaje que se eleva a medida que disminuye el tamaño de las empresas. No obstante, existen evidentes indicios de un proceso de avance en esta situación, muy claros en aquellos sectores más implicados con los retos de mejora competitiva planteados por el Mercado Interior Europeo.

Servicios avanzados

El desarrollo de servicios avanzados a la empresa, es decir aquellos ligados a la mejora de la gestión y a la innovación, tales como el asesoramiento en comercialización, gestión de la calidad, planificación estratégica, etc., constituye un factor importante de impulso de la capacidad innovadora y de la posición competitiva global de un entramado productivo.

A pesar de los avances registrados en los últimos años, la utilización de servicios avanzados por las empresas ligados a la mejora de la gestión y a la innovación tecnológica (asesoramiento en comercialización, control de calidad y planificación estratégica), todavía no tiene la importancia que sería necesaria en el conjunto del tejido empresarial de la región, lo que merma su posición competitiva global. Según la encuesta realizada en el marco del estudio sobre "La Empresa en Andalucía", sólo el 14,5% de las empresas recurren a menudo a asesoramiento externo.

Capacidad económico-financiera

Los problemas de acceso directo al mercado de capitales y el déficit de garantías ante las entidades de crédito, así como de información y asesoramiento, contribuyen a que las Pyme tengan un menor acceso a la financiación ajena y que, dentro de ésta, dependan en mayor medida de la financiación bancaria, cuyos costes, son comparativamente más elevados. Los desajustes entre rentabilidad económica y coste del capital quedan multiplicados, en el caso de las Pyme, a través de obstáculos singulares que dificultan el acceso a las fuentes de financiación. Esta desventaja sitúa a la financiación de las Pyme como uno de los elementos centrales de la política de apoyo al tejido empresarial.

También destacar que en un marco de planificación estratégica, donde se plantea como objetivo principal la mejora de la capacidad de generación de empleo, la formulación de una política de apoyo al tejido empresarial debe tener un claro sesgo hacia la Pyme como sujeto de atención preferente.

B. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

A la vista del diagnóstico realizado, y de los retos y perspectivas fundamentales que se plantean al desarrollo empresarial en Andalucía, la política de apoyo al tejido empresarial se plantea la consecución de los siguientes objetivos:

CUADRO 5.3: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE TEJIDO INDUSTRIAL

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación y consolidación del tejido empresarial. 2. Mejora del nivel competitivo del tejido empresarial andaluz. 3. Impulsar la creación y consolidación de infraestructuras y equipamientos de apoyo a la actividad empresarial. 4. Impulso a la internacionalización de las empresas andaluzas. 5. Desarrollar la economía social. 6. Potenciar la contribución al desarrollo económico del sistema financiero andaluz.
------------------	---

En relación al primero de ellos, para consolidar la base empresarial, se pretende favorecer la creación de nuevas empresas, así como modernizar el tejido productivo ya existente.

El segundo objetivo, enfocado especialmente hacia la pequeña y mediana empresa, pretende mejorar el nivel competitivo del tejido empresarial andaluz, a través de una actuación de fomento que incida en cada uno de los factores que determinan la competitividad, tales como: tecnología, calidad, cooperación, internacionalización, etc.

El tercer objetivo, se plantea, para intentar responder a los requerimientos de un moderno desarrollo empresarial, impulsar la creación y consolidación de infraestructuras y equipamientos de interés empresarial.

Igualmente, se considera necesario facilitar a las empresas la generación de economías de alcance, el desarrollo de un "saber hacer" comercial que mejore la capacidad exportadora y la proyección en los mercados internacionales, por lo que el apoyo a la internacionalización constituye el cuarto objetivo de esta política de tejido empresarial.

También se plantea el desarrollo de la economía social, como factor base de una política de redistribución de la riqueza y de inserción laboral de los trabajadores a través del autoempleo asociado. Este planteamiento estratégico va adquiriendo cada día una mayor importancia en el contexto de apoyo a la economía productiva y en las políticas de empleo en Andalucía.

Por último, la presente política cuenta entre sus objetivos con el reforzamiento de los vínculos entre las Cajas de Ahorros, en cuanto principal referente de un sector financiero andaluz, y el sector empresarial de la región.

Para la consecución de los objetivos enumerados, se plantean las siguientes estrategias:

1. Mejora de la competitividad empresarial.
Lograr una mejora de la competitividad exige que las Pyme andaluzas potencien los factores determinantes de la misma, es decir, que incorporen las tecnologías más adecuadas a sus procesos de fabricación, se acerquen a los óptimos de escala productiva, mejoren la calidad, el diseño y la comercialización de sus productos, adopten fórmulas de gestión más eficientes y dediquen más recursos a la formación y a la investigación tecnológica, bien aisladamente, o bien en cooperación con otras empresas.

La mejora de estos factores de competitividad, y su adaptación a las necesidades y retos de la empresa andaluza, especialmente la Pyme, adquieren, dentro del conjunto de medidas de apoyo empresarial, una importancia mayor en relación con los tradicionales incentivos a la inversión.

En este sentido, es necesario articular de forma precisa, un conjunto de actuaciones horizontales que, contemplando las singularidades, necesidades y características de cada sector económico, estén destinadas al fomento de aquellos factores claves para mejorar la capacidad de competir de las empresas. Para ello, se plantean las siguientes líneas de actuación:

- Información y asesoramiento empresarial.
- Servicios avanzados y equipamientos de apoyo a la actividad empresarial.
- Desarrollo tecnológico.
- Cooperación empresarial.
- Formación empresarial.
- Calidad y diseño industrial.
- Integración de factores ambientales en las actuaciones empresariales.

2. Impulso y consolidación del tejido productivo.

En la medida en que los factores determinantes de la competitividad no tienen un desarrollo óptimo en el tejido empresarial, el fomento de los mismos hace bascular la política de apoyo empresarial hacia un enfoque de "servicios a empresas". No obstante, los incentivos y los apoyos con finalidad económico-financiera siguen cumpliendo un importante papel en la política de apoyo al tejido empresarial.

Por otra parte, para alcanzar el objetivo de consolidación y extensión del tejido productivo, resulta importante la implantación de una cultura de la actividad y la extensión entre la sociedad de una mentalidad al servicio de la economía productiva y a la adopción de iniciativas empresariales. La consecución de esta estrategia exigirá prestar una atención especial a los siguientes aspectos:

- Mejora de la financiación a Pyme.
- Nuevas actividades empresariales y modernización productiva.
- Refuerzo de los mecanismos de seguimiento y control de las ayudas.
- Apoyo a jóvenes emprendedores.
- Apoyo a la viabilidad del tejido productivo.

3. Incrementar la vinculación de las Cajas de Ahorro Andaluzas con el desarrollo económico y social de la región.

Las Cajas de Ahorros, Instituciones de muy especial relevancia para la Comunidad Autónoma de Andalucía por su particular situación, deben apoyar la financiación del sistema productivo andaluz, garantizar la canalización de recursos en condiciones adecuadas hacia las empresas, así como apoyar la realización de actividades sociales y culturales. La total integración de estas instituciones en el territorio de la Comunidad les confiere unos conocimientos especiales y específicos sobre la economía andaluza y les

convierte en instrumentos básicos para el necesario desarrollo económico y social de la región.

Para ello es necesario avanzar en el establecimiento de un marco normativo que profundice en la contribución de las Cajas de Ahorro al progreso de Andalucía. Además, el afianzamiento y desarrollo de las Cajas andaluzas y de sus capacidades de gestión en materia de crédito y ahorro permitirán el mejor desarrollo de su función social y potenciarán la eficacia empresarial de las Cajas como instituciones financieras, lo que redundará en una mejor capacidad de apoyo al tejido productivo.

4. Desarrollo de actuaciones de base territorial.

La territorialización de las actuaciones de fomento económico, responde al objetivo de aumentar su eficiencia, mediante una adaptación más ajustada a cada realidad específica sobre la que se pretende incidir. Ello requiere de iniciativas de fomento de carácter integral, que ajusten los instrumentos disponibles a cada colectivo empresarial sujeto a una problemática común.

En este sentido, la combinación de actuaciones horizontales sobre un mismo colectivo empresarial, ejerce un efecto sinérgico mucho más positivo que la concreción difuminada de cada una de las actuaciones por separado. Esta forma de actuación exigirá un mayor esfuerzo de gestión pública: el que requiere sostener en el tiempo una actuación de promoción sobre un colectivo determinado de empresas, y la formulación del correspondiente programa que le dé cobertura, –que debe incluir los criterios para la actuación, las formas de abordar la promoción, la combinación de instrumentos de apoyo...–, según la realidad sobre la que se proyecta.

Este tipo de actuaciones responderán a los principios de equidad, coordinación y eficiencia territorial, industrialización de base endógena y coherencia con las estrategias contenidas en el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía y otras actuaciones que tengan un claro referente territorial (Iniciativa comunitaria Leader II, Proder, etc.). El acervo de gestión ya acumulado en Andalucía en procesos de fomento este tipo constituirá la base sobre la que impulsar actuaciones aún en marcha o plantear nuevas iniciativas. Las líneas de actuación consideradas en el horizonte del PEA 2000 son las siguientes:

- Actuaciones integradas de promoción en sistemas productivos locales.
- Diversificación de la base productiva.
- Desarrollo sostenible en las áreas rurales.

5. Mejora de la comercialización, especialmente hacia los mercados exteriores.

En este apartado se recogen un conjunto ordenado de orientaciones estratégicas y líneas de actuación, encaminadas a facilitar a las empresas la generación de ventajas competitivas en una actividad de valor muy concreta: la comercialización, especialmente la internacional, de sus producciones. Estas actuaciones, obviamente, tienen un fuerte carácter de complementariedad con todas las actuaciones de apoyo a la actividad productiva y a la me-

jora de la competitividad emprendidas por la administración autonómica, y consolidar el importante papel desempeñado por la Administración Andaluza en la promoción exterior de los productos andaluces.

Para apoyar esta promoción comercial en el exterior, la Junta de Andalucía elaborará un Plan de Internacionalización de la Economía y las Empresas de Andalucía, en el que quedarán definidos los objetivos estratégicos que guíen la actuación de todos los agentes intervinientes en esta materia, y la creación de una estructura que permita prestar el mejor apoyo posible a la organización de recursos y competencias en aras a lograr las mejores fórmulas de coordinación y cooperación entre instituciones públicas y privadas.

En este sentido, y para la consecución de la estrategia de mejora de la comercialización de la empresa andaluza, se llevarán a cabo las siguientes líneas de actuación:

- Creación de un órgano específico de fomento del Comercio Exterior.
- Promoción comercial directa.
- Apoyo a empresas, asociaciones, e instituciones feriales en materia de promoción y fomento comercial.
- Recintos feriales y congresuales.
- Apoyo a la comercialización interior.

6. Desarrollo de la Economía social.

Las empresas de economía social suponen un importante motor para la generación de empleo y la inserción laboral a través del autoempleo asociado, lo que contribuye de forma directa a la consecución del objetivo final del PEA 2000 de generar empleo. Por ello, las actuaciones a desarrollar en esta estrategia se concretan en el fomento de la economía social, el mantenimiento y desarrollo de su tejido empresarial y la consolidación del empresariado juvenil de economía social.

CUADRO 5.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE TEJIDO EMPRESARIAL

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Mejora de la competitividad empresarial.	1.1. Información y asesoramiento empresarial.	1.1.1. Área de servicio de información empresarial. 1.1.2. Generación de información estratégica empresarial. 1.1.3. Creación oficina de respuesta unificada y refundición de procedimientos en la Administración Andaluza.
	1.2. Servicios avanzados y los equipamientos colectivos de apoyo a la actividad empresarial.	1.2.1. Programa de diagnósticos empresariales. 1.2.2. Red regional de equipamientos de apoyo a la empresa y la innovación. 1.2.3. Impulso al desarrollo de nuevas tipologías de suelo industrial.
	1.3. Desarrollo tecnológico.	1.3.1. Programa de Innovación y desarrollo tecnológico. 1.3.2. Participación de empresas andaluzas en programas nacionales y comunitarios.
	1.4. Cooperación empresarial.	1.4.1. Organización y asistencia técnica de iniciativas de fomento de la cooperación. 1.4.2. Apoyo a acciones empresariales de carácter colectivo y al establecimientos de acuerdos de cooperación.
	1.5. Formación empresarial.	1.5.1. Iniciativas de formación básica para pequeñas empresas. 1.5.2. Iniciativas de formación sobre instrumentos de gestión empresarial.
	1.6. Calidad y diseño industrial.	1.6.1. Programa de calidad industrial. 1.6.2. Programa de fomento del diseño industrial.
	1.7. Integración de los factores ambientales en las actuaciones empresariales.	1.7.1. Difusión/ intermediación de programas sobre medio ambiente industrial. 1.7.2. Integración de sistemas de control y corrección de impactos como conceptos elegibles dentro de proyectos de inversión industrial.
2. Impulso y consolidación del tejido productivo.	2.1. Nuevas actividades empresariales y modernización productiva.	2.1.1. Programa de creación, ampliación, modernización y renovación de equipos productivos e instalaciones. 2.1.2. Ayudas complementarias al amparo de la vigente Ley de Incentivos Económicos Regionales 2.1.3. Ayudas a la ubicación en el Parque Tecnológico de Andalucía. 2.1.4. Ayudas a empresas que se instalen en Sevilla- Tecnópolis.
	2.2. Apoyo a jóvenes emprendedores.	2.2.1. Programa Empresa Joven.
	2.3. Financiación PYMEs.	2.3.1. Convenio PYMEs. 2.3.2. Potenciación del Sistema de Garantías Recíprocas. 2.3.3. Promoción del Capital Riesgo.
	2.4. Apoyo a la viabilidad del tejido productivo.	2.4.1. Concesión de ayudas específicas.
	2.5. Reforzamiento de los mecanismos de seguimiento y control de las ayudas.	2.5.1. Reforzamiento de los mecanismos de seguimiento y control de las ayudas.
3. Potenciación de la vinculación de las Cajas de Ahorro con el desarrollo económico y social de la región.	3.1. Desarrollo normativo.	3.1.1. Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía
	3.2. Potenciar la eficiencia empresarial de las Cajas de Ahorros como instituciones financieras	3.2.1. Consolidación de las fusiones realizadas en el pasado. 3.2.2. Impulso a las mejoras de las funciones y procesos de las Cajas de Ahorros andaluzas.
4. Desarrollo de actuaciones de base territorial.	4.1. Actuaciones integradas de promoción en sistemas productivos locales.	4.1.1. Planes de actuación en sistemas productivos locales.
	4.2. Diversificación de la base productiva.	4.2.1. Planes de Industrialización. 4.2.2. Zonas de Acción Especial (ZAEs).
	4.3. Desarrollo sostenible en las áreas rurales.	4.3.1. Actuaciones de fomento en la red de Parques Naturales.

CUADRO 5.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE TEJIDO EMPRESARIAL

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
5. Mejorar la comercialización, especialmente hacia los mercados exteriores.	5.1. Creación de organismo específico de promoción del comercio exterior.	5.1.1. Creación del órgano específico de promoción de Comercio Exterior.
	5.2. Promoción comercial directa.	5.2.1. Asistir a ferias comerciales y encuentros empresariales. 5.2.2. Formar consorcios de exportación con personalidad jurídica propia. 5.2.3. Organizar encuentros empresariales de carácter internacional. 5.2.4. Fomentar las misiones comerciales en el exterior. 5.2.5. Colaborar con el ICEX y las asociaciones de exportadores y otros organismos.
	5.3. Apoyo a empresas, asociaciones, e instituciones feriales en materia de promoción y fomento comercial.	5.3.1. Realizar misiones comerciales y viajes de prospección individual. 5.3.2. Asistir y organizar ferias comerciales. 5.3.3. Crear centros de promoción de negocios. 5.3.4. Abrir establecimientos comerciales en el exterior para determinados mercados de carácter estratégico.
	5.4. Recintos feriales y congresuales.	5.4.1. Consolidar las infraestructuras feriales andaluzas. 5.4.2. Racionalización y difusión de la programación de los calendarios feriales.
	5.5. Apoyo a la comercialización interior.	5.5.1. Ayudar a la realización de acciones de fomento y promoción de la producción de las PYMEs. 5.5.2. Potenciar ferias comerciales a celebrar en la Comunidad Autónoma Andaluza.
6. Desarrollo de la economía social	6.1. Fomento de la economía social.	6.1.1. Promoción del cooperativismo. 6.1.2. Formación y divulgación.
	6.2. Mantenimiento y desarrollo del tejido empresarial de economía social	6.2.1. Fomento de la inversión empresarial. 6.2.2. Mejora de las condiciones de acceso a los recursos financieros ajenos. 6.2.3. Apoyo directo a la creación de empleo. 6.2.4. Ayuda a la mejora de la gestión y organización de las iniciativas de economía social.
	6.3. Consolidación del empresariado juvenil de economía social.	6.3.1. Creación de Escuelas de Empresas para cooperativas juveniles. 6.3.2. Fomento de proyectos locales de economía social.

C) Líneas de actuación

C.1. Estrategia: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

C1.1 Información y asesoramiento empresarial.

Para la modernización y desarrollo de las Pyme, es necesario que la toma de decisiones en las diferentes áreas funcionales de la empresa (mercados, oportunidades de negocio, tecnología, comercialización y organización) se realice con una información adecuada y suficiente. El hecho de que el acceso a la información no sea el adecuado en términos de calidad, tiempo y coste para una gran parte de las Pyme, produce desventajas frente a sus competidores. Igualmente se aprecia la posibilidad de agilizar los trámites administrativos para las empresas, iniciando con ello un proceso de simplificación administrativa. Las medidas planteadas dentro de esta línea de actuación son:

- Creación de un «área de servicio» de información empresarial (ventanilla de información a Pyme, etc.) que dé una respuesta eficaz a estas necesidades, como paso importante hacia una política cualitativa y de servicios, no sólo destinada a las empresas sino también a emprendedores con ideas y proyectos.

- Generación de información estratégica empresarial (directorios, planteamientos estratégicos por sectores de actividad, etc.).
- Creación de la oficina de respuesta unificada y refundición de procedimientos en la Administración andaluza.

C.1.2 Servicios avanzados y los equipamientos colectivos de apoyo a la actividad empresarial.

La instrumentación de medidas orientadas al apoyo a la adquisición de servicios avanzados tiene un doble efecto muy directo. Por una parte, estimular a las empresas andaluzas a emprender análisis y actuaciones que conduzcan a una mejora de su nivel competitivo, y por otra, a potenciar una red regional de servicios avanzados a la empresa.

Por ello, es oportuno continuar ofreciendo una línea de ayudas a las empresas andaluzas para la contratación de los servicios de profesionales o empresas consultoras, al objeto de analizar sus diferentes áreas de gestión y proponer acciones de mejora, contemplándose apoyos financieros para la implementación de las acciones que se deriven de las propuestas realizadas.

Por otra parte, las necesidades generadas por las nuevas condiciones del entorno han hecho surgir toda una tipología de centros dirigidos a la empresa, que pueden entenderse como equipamiento empresarial. El importante esfuerzo de dotación realizado en este área desde principios de los noventa, debe continuarse mediante una estrategia de nuevo impulso (con una mayor capacidad de respuesta a las necesidades planteadas a nivel de mercados/tecnologías), de coordinación del equipamiento ya existente y de mayor difusión de los servicios prestados ante el conjunto de empresas y emprendedores.

Esto será posible a través de las siguientes medidas:

- Programa de diagnósticos empresariales.
- Red regional de equipamientos de apoyo a la empresa y la innovación.
- Impulso al desarrollo de nuevas tipologías de suelo industrial, entre los que incluyen los Parques Empresariales.

C.1.3 Desarrollo tecnológico.

En consonancia con el menor desarrollo tecnológico relativo de las empresas andaluzas, se insistirá en dos medidas:

- Programa de innovación y desarrollo tecnológico.
- Participación de empresas andaluzas en programas nacionales y comunitarios.

En cualquier caso, las actuaciones en esta línea deben entenderse como complementarias de las incluidas en la Política de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

C.1.4 Cooperación empresarial.

La cooperación es una alternativa a la dimensión para la generación de economías de escala necesarias para rentabilizar la incorporación de factores de competitividad a las Pyme.

Los acuerdos de cooperación entre empresas, al poder ser establecidos en cualquiera de las actividades de la cadena de valor (suministros, fabricación, mantenimiento, calidad, comercialización, diseño, I+D, etc.), son uno de los instrumentos más eficaces para promover la capacidad competitiva e innovadora de las empresas en sentido amplio: técnica, comercial, financiera y de gestión.

Las ganancias que pueden conseguir las Pyme mediante los acuerdos de cooperación son las siguientes:

- Reducir los costes de suministro, producción y distribución.
- Introducir nuevas formas de gestión en las empresas.
- Adaptar las tecnologías más adecuadas a los procesos productivos.
- Favorecer la creación de sistemas productivos regionales a partir de la colaboración entre Pyme.
- Incorporar a las empresas en un circuito de transferencia de conocimientos organizativos de procesos e innovaciones de productos.
- Favorecer la actuación de las Pyme en los mercados internacionales y situarlas en condiciones de afrontar los cambios que se están produciendo como consecuencia del Mercado Único.

Aunque es en el ámbito de la iniciativa privada donde deben nacer, impulsarse y materializarse los acuerdos de cooperación, las actuaciones públicas de estímulo a la cooperación deberán combinar las tareas de intermediación, abriendo los cauces oportunos que favorezcan el contacto empresarial (reuniones sistematizadas, ferias, bases de datos, etc.), con los instrumentos de ayuda financiera para que los acuerdos puedan llevarse a cabo.

En este sentido, para fomentar la cooperación empresarial, el PEA 2000 plantea dos medidas:

- Organización y asistencia técnica de iniciativas de fomento de la cooperación.
- Apoyo a acciones empresariales de carácter colectivo y al establecimientos de acuerdos de cooperación.

C.1.5 Formación empresarial.

La mejora de la competitividad empresarial debe incluir necesariamente la disponibilidad de capital humano, y su adecuación cuantitativa y cualitativa a las necesidades de las empresas.

La complejidad que adquiere en estos momentos la dirección de una empresa y el desarrollo continuo de nuevas técnicas de gestión, exigen del empresario una permanente puesta al día de sus conocimientos, tanto más dado el fuerte peso de las pequeñas empresas con esta diferenciación funcional y las carencias existentes en los aspectos gerenciales y comerciales.

En este sentido, se apoyará la formación empresarial, mediante la colaboración con las asociaciones y organizaciones empresariales, a través de programas dirigidos a empresarios y directivos, agrupados en dos medidas:

- Iniciativas de formación básica para pequeñas empresas.

- Iniciativas de formación sobre instrumentos de gestión empresarial.

C.1.6 Calidad y diseño industrial.

En una estrategia de mejora de la competitividad, es necesaria la inclusión de acciones de estímulo a la incorporación de los sistemas de gestión de la calidad en pequeñas y medianas empresas. Para hacer posible esto, se podrán contemplar las siguientes modalidades dentro de un Programa de apoyo a la calidad: difusión de las ventajas derivadas de la introducción de sistemas de calidad; elaboración e implantación de manuales de calidad; procesos de certificación y homologación; inversión e intangibles relacionados con la gestión de la calidad; o incorporación de técnicos vinculados con la implantación de sistemas de gestión de la calidad.

Por otra parte, no son muchas las empresas que ven en las innovaciones asociadas al diseño una fuente de ventaja competitiva, aún cuando esta vía conlleva un consumo de recursos notablemente inferior. En respuesta a este déficit, el PEA 2000 contempla un Programa de fomento del diseño industrial con apoyos financieros a proyectos de diseño y desarrollo de producto en todas sus fases, y con el Centro de Diseño Industrial de Andalucía, que desarrolla su actividad hacia las empresas en áreas como ingeniería de productos y fabricación (CAD/CAM), actividades de difusión y formación y proyectos piloto de aplicación.

C.1.7 Integración de los factores ambientales en las actuaciones empresariales.

La adaptación de las empresas a las crecientes exigencias en materia medioambiental constituye un factor más que define la posición competitiva de la empresa y el tipo de relación que establece con su entorno más inmediato. Es por ello, que ha de avanzarse en una mayor utilización por parte de las empresas de aquellos programas orientados al apoyo a la implantación de sistemas de control y corrección de impactos (Iniciativa ATYCA, Instrumento Financiero LIFE, etc.) o de ahorro y diversificación energética (Programa de Energía y Telecomunicaciones del Instituto de Fomento de Andalucía, Programas comunitarios, etc.). Además, aquellos aspectos relacionados con el medio ambiente industrial dentro de un proyecto de inversión empresarial tendrán la consideración de elegibles de efectos a ayudas.

C.2 Estrategia: IMPULSO Y CONSOLIDACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO.

C.2.1 Nuevas actividades empresariales y modernización productiva.

A través de esta línea básica de actuación, con un fuerte componente de instrumentos con finalidad económico-financiera, se pretende reforzar la base productiva regional, mediante el incremento del nivel general de actividad, así como en el grado de relaciones intersectoriales y la presencia de actividades innovadoras y de fuerte demanda en Andalucía. Todo ello conduce a una doble vertiente de fomento:

- Consolidación del tejido productivo ya existente, mediante actuaciones centradas fundamentalmente en el estímulo de la modernización empresarial.

- Apoyo a la creación de nuevas empresas y actividades empresariales, favoreciendo la implantación en la región de actividades estratégicas por su capacidad de generación de efectos inducidos y de empleo.

En concreto, las medidas que se proponen dentro de esta línea de actuación son las siguientes:

- Programa de creación, ampliación, modernización y renovación de equipos productivos e instalaciones.
- Ayudas complementarias al amparo de la vigente Ley de Incentivos Económicos Regionales.
- Ayudas a la ubicación en el Parque Tecnológico de Andalucía.
- Ayudas a empresas que se instalen en Sevilla - Tecnópolis.

C.2.2 Apoyo a jóvenes emprendedores.

Andalucía dispone de una población joven, con formación y capacitada, a la que es necesario favorecer en sus iniciativas, para que éstas se transformen en fuentes de riqueza y de generación de empleo. Con el objetivo de fomentar la aparición de nuevos empresarios entre los jóvenes menores de 35 años, se llevarán a cabo un conjunto de medidas financieras y técnicas encaminadas a proporcionar recursos económicos, formación y asesoramiento a los jóvenes para la puesta en marcha de proyectos. Estas medidas se engloban en el denominado Programa Empresa Joven, formulado en el marco del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía y donde se incorpora la experiencia de las organizaciones empresariales y sindicales de Andalucía en el apoyo a emprendedores.

Los instrumentos que se incluyen bajo este epígrafe son los siguientes:

- Medidas de asesoramiento y apoyo técnico y financiero para la puesta en marcha de la empresa.
- Subsidiación de tipos de interés, en su grado máximo, en la financiación externa.
- Ayudas directas a las inversiones.
- Formación de los jóvenes para garantizar una correcta puesta en marcha de los proyectos.

C.2.3 Financiación Pyme.

El desarrollo de esta línea de actuación se instrumentará mediante el fomento de la participación de las entidades financieras andaluzas en las Sociedades de Capital Riesgo existentes y el impulso a la creación de otras en sus zonas de influencia, con el objetivo de prestar apoyo financiero a las Pyme andaluzas en los procesos de puesta en marcha o crecimiento de las mismas. Igualmente se continuará con la política de concertación para el establecimiento de cauces de financiación adecuados para las Pyme andaluzas, a través de la realización de convenios con compañías de leasing, SGR y cualquier otro tipo de instituciones financieras. Específicamente, hay que mencionar los convenios anuales que la Junta de Andalucía viene suscribiendo con las Entidades Financieras que operan en la Comunidad Autónoma, para proporcionar a las Pyme

líneas de financiación preferente a tipos de interés inferiores a los del mercado, mediante subvención de los mismos.

Asimismo, se potenciará el sistema andaluz de Sociedades de Garantía Recíproca, impulsando las medidas necesarias para su racionalización y la optimización de los recursos públicos y privados que se vinculan a ellas, lo que implica dotarlas de mayor autonomía financiera y una posición más saneada de sus balances. En este sentido, también se promocionarán las fórmulas de capital riesgo.

C.2.4 Apoyo a la viabilidad del tejido productivo.

Se concederán ayudas complementarias a empresas que sean objeto de un plan de viabilidad, previamente consensuado, para contribuir a la estabilidad en el empleo. Esta actuación viene a responder a lo contemplado en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía.

C.2.5 Reforzamiento de los mecanismos de seguimiento y control de las ayudas.

La gestión de ayudas e incentivos en el marco de la política de tejido empresarial que se proyecta en el horizonte del año 2000, estará marcada por el reforzamiento de los mecanismos de seguimiento y de control con objeto de garantizar un mayor ajuste entre el empleo final de estos recursos y los objetivos por los cuáles se ofrecen a las empresas.

C.3 Estrategia: POTENCIACIÓN DE LA VINCULACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO CON EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN.

C.3.1 Desarrollo normativo.

Desde un punto de vista normativo e institucional, el Gobierno andaluz remitirá al Parlamento un Proyecto de Ley de Cajas de Ahorros andaluzas, adecuada a la realidad socioeconómica regional.

El Proyecto de Ley recoge como principios inspiradores básicos los siguientes:

- Estimular las acciones de las Cajas de Ahorros dirigidas a mejorar el nivel socioeconómico de Andalucía.
- Vigilar el cumplimiento de la función económico-social de las Cajas de Ahorros, señalando en su caso, los criterios para la realización por éstas de una adecuada política de administración y de inversión de ahorro.
- Proteger los derechos e intereses de la clientela.

C.3.2 Potenciar la eficiencia empresarial de las Cajas como instituciones financieras.

El desarrollo de esta línea de actuación se realizará mediante la consolidación de las fusiones realizadas en el pasado y el impulso a la mejora de las funciones y procesos de las Cajas de Ahorro andaluzas. La economía andaluza necesita de entidades sólidas y fuertes y de dimensión adecuada para hacer frente a los retos que plantea una economía globalizada, lo que exige llevar a cabo las medidas necesarias para

optimizar las funciones de cada entidad y mejorar su competitividad a través de unos empleados altamente cualificados y formados. Esto redundará en una mejor capacidad de apoyo al tejido empresarial.

C.4 Estrategia: DESARROLLO DE ACTUACIONES DE BASE TERRITORIAL.

C.4.1 Actuaciones integradas de promoción en sistemas productivos locales.

Los sistemas productivos locales, entendidos como sistemas de empresas próximos al distrito industrial, son formas de organización industrial muy significativas en el tejido productivo andaluz, lo cual justifica un tratamiento específico en la política de apoyo público al tejido empresarial. La actuación sobre estos sistemas:

- Favorece el aumento de la eficacia de la aplicación de programas de fomento de la calidad, la tecnología y la internacionalización, al actuar sobre tejidos de empresas interrelacionadas y localizadas en un mismo espacio local.
- Resta dependencia exterior al impulsar un desarrollo de base interna y favorece una mayor articulación del sistema económico regional.
- Facilita la generación y difusión de innovaciones.
- Favorece la distribución espacial de la actividad en el conjunto regional y la eficiencia a nivel local, al centrarse en los sistemas productivos de las ciudades medias, revitalizando sus economías.

La red de sistemas locales de empresas existente en Andalucía adolece de una escasa presencia de estrategias de cooperación competitiva, siendo necesario que la simple agrupación local de empresas especializadas evolucione hacia una forma de organización del tipo “distrito industrial” (presencia de cooperación, jerarquización del tejido empresarial...), al objeto de mejorar el nivel competitivo de las empresas. Por tanto, la medida a adoptar en esta política implica la realización de planes de actuación en los sistemas productivos locales.

C.4.2 Diversificación de la base productiva.

Para la diversificación de la base productiva se consideran las siguientes medidas:

- Planes de Industrialización.
- Zonas de Acción Especial (ZAE).

Andalucía cuenta con un sector empresarial formado prácticamente en su totalidad por pequeñas empresas individuales cuya actuación se centra mayoritariamente en el sector terciario. Los planes de industrialización tienen como finalidad el apoyo a la implantación de nuevas empresas y la ampliación, renovación y consolidación de las existentes en el ámbito territorial de aplicación del Plan, especialmente del sector industrial, de los servicios ligados a la industria, y en las actividades turísticas.

A tal fin, los planes pondrán a disposición de las empresas un conjunto de instrumentos técnicos y financieros que establezcan las condi-

ciones para la creación y consolidación de la actividad productiva y de puestos de trabajo. Las medidas de apoyo económico-financieras serán promovidas e instrumentadas, en el marco de un plan, por las administraciones General del Estado y autonómica, y por los agentes provinciales y locales, tanto de organismos públicos, Diputaciones Provinciales, Mancomunidades y Ayuntamientos, como de las entidades financieras ligadas a la provincia.

Además, de los anteriores planes, la declaración de las ZAE, tiene como objetivo estimular la actividad empresarial para conseguir un desarrollo de la base productiva de la zona, a través de un mejor aprovechamiento de los recursos, e infraestructuras, dinamizando los sectores y actuando como mecanismo de compensación a la inversión productiva frente a los desequilibrios territoriales dentro de la Comunidad Autónoma. Las ayudas a las empresas consisten en subvenciones a la inversión aprobada y en bonificaciones del tipo de interés de los préstamos concedidos por las entidades financieras.

Con objeto de optimizar los resultados de estas dos medidas, se adoptarán las actuaciones necesarias para una correcta coordinación de las mismas, así como para su seguimiento en los órganos creados a tal efecto.

C.4.3 Desarrollo sostenible en las áreas rurales.

En Andalucía, optimizar la utilización de recursos locales para la generación de un desarrollo autosostenido, es el modelo de promoción más ajustado a aquellos espacios del interior que carecen de la dinámica registrada en las áreas urbanas y en el litoral, siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo Rural.

A este respecto, entre las actuaciones a medio plazo se deben destacar las acciones a desarrollar en la red de Parques Naturales y sus zonas de influencia socioeconómica mediante los programas de fomento y las gerencias de promoción que fomenten la actividad económica de modo compatible con los objetivos de protección.

C.5 Estrategia: MEJORAR LA COMERCIALIZACIÓN, ESPECIALMENTE HACIA LOS MERCADOS EXTERIORES.

C.5.1 Creación de un órgano específico de promoción del comercio exterior.

En el horizonte del PEA 2000 se considera necesario realizar el proyecto de creación de un órgano específico de promoción de comercio exterior, como instrumento regional para el impulso de la internacionalización de empresas andaluzas, sobre la base de la actividad actualmente desarrollada por diferentes operadores de fomento y específicamente la empresa pública Comercializadora de Productos Andaluces.

De esta forma se persigue consolidar y ampliar este papel de liderazgo en las actuaciones de promoción exterior por parte de la Junta de Andalucía, convirtiéndose en el centro impulsor y consolidador de la presencia andaluza en los mercados exteriores.

C.5.2 Promoción comercial directa.

Se plantean cinco medidas dirigidas a la promoción comercial directa:

- Asistencia a ferias comerciales y encuentros empresariales estimulando el asociacionismo exportador, como vía para aprovechar sinergias, sumar esfuerzos, reducir riesgos y aumentar la presencia en mercados exteriores.
- Formación de consorcios de exportación con personalidad jurídica propia, para prestar servicios de exportación a las empresas, que presumiblemente generarán importantes economías de escala y organizativas.
- Organización de encuentros empresariales de carácter internacional. Junto a ellos se realizarán acciones puntuales destinadas a prestar cobertura logística a colectivos de empresas que tengan una actitud activa hacia la internacionalización.
- Fomento de las misiones comerciales en el exterior, para el mejor conocimiento de los mercados y la promoción de la imagen de marca en sectores con posibilidades de ampliación de mercados y escasa presencia exterior, potenciando las acciones encaminadas al conocimiento de los mercados potenciales para productos andaluces y las acciones dirigidas a la mejora de la calidad, diseño e imagen de marca en sectores orientados a la exportación.
- Colaboración con el Instituto de Comercio Exterior y las asociaciones de exportadores y otros organismos, para la financiación de campañas de promoción de productos de gran importancia para la economía andaluza. La mayoría de ellas también vienen siendo diseñadas por el ICEX a nivel nacional y desarrolladas por las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, a través de su Plan Cameral de Promoción de las exportaciones, en el que también participa financieramente la Junta de Andalucía.

C.5.3 Apoyo a empresas, asociaciones e instituciones feriales en materia de promoción y fomento comercial.

Para facilitar que las empresas andaluzas realicen acciones en aquellos países en los que existan posibilidades de establecer proyectos de cooperación entre empresas, se plantean cuatro medidas que consisten en el apoyo a:

- La realización de misiones comerciales y viajes de prospección individual.
- La asistencia y organización de Ferias Comerciales.
- La creación de centros de promoción de negocios.
- La apertura de establecimientos comerciales en el exterior, para determinados mercados de carácter estratégico.

C.5.4 Recintos feriales y congresuales.

En esta línea de actuación, se proponen, como medidas, consolidar las infraestructuras feriales y de congresos de la Comunidad Autónoma y racionalizar la programación de los calendarios feriales, procediendo a ampliar su difusión.

C.5.5 Apoyo a la comercialización interior.

Para la consecución de esta línea de actuación se llevarán a cabo, las siguientes medidas:

- Ayudas para la realización de acciones de fomento y promoción de la producción de las Pyme.
- Potenciación de ferias comerciales a celebrar en la Comunidad Autónoma andaluza.

C.6 Estrategia: DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL.

C.6.1 Fomento de la economía social.

Para fomentar la economía social, se contempla el apoyo a la realización de jornadas, conferencias y congresos dirigidos a la promoción del cooperativismo, y la incentivación a las mejores iniciativas a través de la convocatoria anual de premios.

Por último, la segunda medida de esta línea de actuación consiste en la formación y divulgación en materia de economía social para lo que se concederán subvenciones a programas de formación.

C.6.2 Mantenimiento y desarrollo del tejido empresarial de economía social.

Para el mantenimiento y desarrollo del tejido empresarial de economía social se llevarán a cabo las siguientes medidas:

- Fomento de la inversión empresarial, mediante subvenciones en capital destinadas a la realización de nuevos proyectos, ampliación de la actividad, renovación o modernización.
- Mejora de las condiciones de acceso a los recursos financieros ajenos. Para ello, se concederán subvenciones de puntos de interés de préstamos y subvenciones reintegrables, y se participará en los costes de operaciones de aval.
- Apoyo directo a la creación de empleo y ayudas para la contratación de jóvenes titulados universitarios en sociedades cooperativas y en anónimas laborales.
- Ayuda a la mejora de la gestión y organización de las iniciativas de economía social. Para ello se concederán subvenciones en concepto de asistencia técnica para la contratación de gerentes, directores y técnicos, elaboración de estudios, detección de nuevos mercados, realización de campañas, etc.

C.6.3 Consolidación del empresariado juvenil de economía social.

Para la consolidación del empresariado juvenil se contempla como primera medida la creación de Escuelas de Empresas para cooperativas juveniles, proporcionando apoyo financiero para la construcción del centro, participando en la financiación de los proyectos que se ubiquen en la escuela.

Además, se fomentarán los proyectos locales de economía social mediante: subvenciones para la construcción de naves industriales, la participación en la financiación de los proyectos que promocionen las corporaciones locales, y la contratación de agentes para grupos de proyectos.

5.2 RECURSOS HUMANOS

El principal objetivo de la política económica del Gobierno andaluz es aumentar la capacidad de generación de empleo de la economía regional, para crear más y mejor empleo. En consecuencia, el conjunto de la estrategia y de las políticas contenidas en el PEA 2000 convergen en ese objetivo final. Desde este enfoque, las políticas tendentes a revalorizar los factores productivos adquieren una gran relevancia en la conformación de la estrategia del Plan y especialmente, por su conexión directa con el empleo, la política de recursos humanos se convierte en un elemento central de la misma.

La creación de más y mejor empleo requiere no sólo el compromiso efectivo del Gobierno, sino también la contribución de todos aquellos agentes comprometidos con este objetivo. La solución del principal problema sólo es posible desde el convencimiento de que es toda la sociedad la que debe movilizarse con objeto de obtener un mercado de trabajo más dinámico y transparente. Sólo así será posible el desarrollo de unas políticas activas de empleo capaces de expandir la ocupación, la mejora de la calidad del empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos.

De esta manera, el desarrollo de la política de recursos humanos del PEA 2000 hay que situarlo en el marco de una estrecha participación de los agentes económicos y sociales y de aquellos otros interlocutores que colaboran en la mejora del mercado de trabajo.

Así pues, y teniendo en cuenta el desarrollo competencial en materia de fomento de empleo y mercado de trabajo que se irá produciendo en la Comunidad Autónoma en los próximos años, los grandes ejes sobre los que se orienta esta política serán el fomento del empleo, la articulación del mercado de trabajo, la cualificación de los recursos humanos y la mejora de las condiciones laborales.

Para desplegar de modo efectivo las iniciativas de esta política, que se basan en lo acordado en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, será necesario mantener la estrategia de participación de los agentes económicos y sociales, aumentar la cooperación entre el Gobierno andaluz y las Corporaciones Locales, así como potenciar los órganos de participación en esta materia y los foros y lugares de encuentro. Esta prioridad, el enfoque participativo y las orientaciones de las políticas se nutren de las conclusiones de la Cumbre Europea de Empleo, celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997.

A) Diagnóstico

El mercado de trabajo

La expansión económica de mediados de los años ochenta puso en marcha un intenso proceso de creación de empleo, que permitió elevar el número de ocupados en algo más de 400.000 personas entre 1985 y 1991. Tras la crisis de los primeros años 90, que se saldó con una caída del empleo de 146.000 ocupados entre 1991-94, se reinicia un período de expansión del empleo muy significativo. Tan sólo en los dos últimos años, 1996 y 1997, la ocupación andaluza se ha incrementado en 148.160 empleos. De hecho, desde 1986, en Andalucía se han generado 411.200 empleos netos, según datos de la EPA. Es decir, en estos 11 años el em-

pleo en Andalucía ha crecido un 28,0%, 10,3 puntos más que en España y 22 más que la media europea.

El cuadro 5.5 muestra como el mercado laboral se ha comportado en Andalucía entre los años 1986 y 1997 desde un punto de vista territorial. Así, se constata como las provincias con un mayor incremento del número de ocupados (Sevilla, Málaga y Huelva) no siempre son aquellas donde más ha crecido la población activa (Almería y Cádiz). En provincias como Córdoba, Jaén o Granada, en cambio, tanto el número de ocupados como el de activos han crecido por debajo de la media.

El incremento de la ocupación se ve acompañado de un constante aumento de la población activa, hasta el punto que entre 1986-1997 se incorporaron 600.000 nuevos activos, de los cuales el 80% son mujeres, lo que representa casi un tercio del crecimiento de los activos a nivel nacional. De hecho la tasa de actividad de Andalucía ha convergido hacia la media nacional, reduciendo el diferencial de tres a un punto.

Este crecimiento de los activos se debe en primer lugar a la mayor juventud de la población andaluza; el último Censo de Población dejaba constancia de que el 23% de la población andaluza de derecho tenía menos de 14 años, mientras que en España sólo representaba el 19%. Tal rasgo genera un elevado volumen de población que acude al mercado laboral en demanda de un puesto de trabajo, circunstancia que previsiblemente se mantendrá aún durante algunos años.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta el hecho de que la tasa de actividad andaluza está aún por debajo de la nacional (48,7% y 49,8% respectivamente en 1997), por lo que existe un margen para nuevas incorporaciones, procedentes muy especialmente de la población activa femenina, que tal y como se ha señalado ha crecido de manera significativa. Las causas de esta creciente incorporación están íntimamente ligadas con profundos cambios sociales: modificaciones en el papel de la mujer en la familia y en la economía doméstica, retraso de la edad de contraer matrimonio, descenso de la fecundidad, acceso generalizado a la oferta formativa, etc.

CUADRO 5.5: COMPORTAMIENTO TERRITORIAL DEL EMPLEO EN ANDALUCÍA 1986-97

(Miles de personas)

	1986		1997		Var 86/97 Activos		Var 86/97 Ocupados	
	Activos	Ocupados	Activos	Ocupados	Absoluta	%	Absoluta	%
Almería	138,6	111,5	188,8	144,5	50,2	36,22	33,0	29,60
Cádiz	326,7	222,8	439,5	271,5	112,8	34,53	48,7	21,86
Córdoba	232,0	153,3	278,0	188,2	46,0	19,83	34,9	22,77
Granada	237,9	162,6	301,1	202,9	63,2	26,57	40,3	24,78
Huelva	135,6	90,5	169,6	119,4	34,0	25,07	28,9	31,93
Jaén	198,7	142,3	241,4	168,4	42,7	21,49	26,1	18,34
Málaga	378,4	256,8	483,8	340,3	105,4	27,85	83,5	32,52
Sevilla	496,4	328,3	651,8	444,1	155,4	31,31	115,8	35,27
Andalucía	2.144,3	1.468,1	2.754,0	1.879,3	609,7	28,43	411,2	28,01

Fuente: EPA

Estos procesos provocan que el aparato productivo andaluz deba hacer un esfuerzo mayor que el de otras regiones para dar cabida a los nuevos activos. Como resultado de tal esfuerzo, efectivamente realizado, se constata un crecimiento de la ocupación superior a la media española. No obstante, a pesar de la capacidad de generación de empleo registrada, el flujo de nuevas incorporaciones al mercado de trabajo, ha sido más elevado, impidiendo la reducción del número de desempleados.

Si se examina el mercado de trabajo donde se registran estos procesos desde una perspectiva sectorial (cuadro 5.6) se comprueba que en los últimos años ha continuado la salida de mano de obra del sector agropecuario, que actualmente emplea en torno al 12,8% de la población ocupada andaluza, mientras que a mediados de los ochenta aún empleaba al 20% de los trabajadores. Este proceso se vincula a la creciente modernización del sector y a las nuevas orientaciones productivas. Así queda de manifiesto cuando el comportamiento de ese indicador se contrasta con la evolución del PIB agrario, comprobándose que se ha producido un importante alza de la productividad, en consonancia también con la mayor capitalización de la empresa agraria.

La evolución descendente del empleo agrario se añade como factor de presión en el resto de los sectores productivos, que deben hacer un esfuerzo adicional para acoger los excedentes de mano de obra del sector primario, junto a las nuevas incorporaciones de activos.

La ocupación industrial ha registrado un comportamiento ascendente, tras los descensos de los años de la crisis, consecuencia de las reestructuraciones y reconversiones en numerosas empresas y subsectores que expresaban un relativo retraso del ajuste industrial en Andalucía respecto al momento en que tuvieron lugar en otras regiones.

El fuerte crecimiento del empleo en los servicios, con un saldo neto del sector en el período 1986-1997 de más de 390.000 empleados, tiene una repercusión muy importante en el balance global del mercado de trabajo, ya que su población ocupada representa el 65% del empleo andaluz, superior en casi 10 puntos a la presencia del sector hace sólo once años. Un comportamiento diferente ha mostrado la construcción, que, pese a su notable descenso, aún concentra el 10% del empleo regional.

De esta manera, la ocupación de los sectores no agrarios ha crecido desde 1986 en casi 440.000 empleos. Esta perspectiva viene a confirmar uno de los rasgos estructurales del mercado laboral en las últimas déca-

CUADRO 5.6: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE OCUPADOS POR SECTORES ECONÓMICOS

(Miles de personas)

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
1991	1.834	272,8	286,5	210,0	1.064,8
1992	1.803	248,2	272,0	185,0	1.097,3
1993	1.697	223,3	228,6	160,0	1.084,5
1994	1.688	222,4	228,5	157,5	1.079,6
1995	1.732	201,9	224,4	174,8	1.130,9
1996	1.822	214,4	229,1	121,6	1.197,1
1997	1.880	240,4	230,7	184,8	1.223,7

Fuente: EPA.

das en los países occidentales: el destacado papel de los servicios en el comportamiento del empleo. A esta situación se llega no sólo por la rápida creación de nuevos campos de actividad, sino también por la transformación de algunas tareas industriales, que evolucionan hacia contenidos más propios de los servicios, terminando en muchos casos por desgajarse de las empresas fabriles y constituyendo nuevas sociedades y centros de trabajo.

Desde otro punto de vista (cuadro 5.7), cabe señalar que, empleo ha aumentado particularmente en el colectivo femenino, pues entre 1986 y 1997 se han creado 246.000 empleos femeninos. Así, casi los 2/3 del empleo generado en Andalucía en esos años era femenino, si bien la tasa de ocupación de este colectivo sigue aún muy por debajo de la tasa masculina (58,3% frente al 74,3% respectivamente en 1997).

Por otro lado, desde 1994 el empleo aumentó entre la población de más de 25 años en mayor medida que lo que lo hizo entre las personas de menos de 25 (el 12,3% frente al 5,9%).

La mayor parte del empleo creado en el ciclo de recuperación que comienza a fines de 1993 se ha concentrado en el sector privado, y así, en el trienio 1994-1997, el sector privado muestra un saldo neto de ocupación de 158.500 empleos, frente a los 53.100 del sector público.

CUADRO 5.7: INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN ANDALUCÍA

(Miles de personas)

		1994	1995	1996	1997
Activos	Total	2.582,3	2.619,9	2.697,2	2.754,3
	Hombres	1.669,4	1.660,1	1.686,4	1.709,0
	Mujeres	912,9	959,5	1.010,8	1.045,3
	Menores de 25 años	558,7	541,3	530,6	528,6
	Mayores de 25 años	2.023,6	2.078,2	2.167,0	2.225,7
Ocupados	Total	1.688,3	1.731,5	1.822,3	1.879,7
	Hombres	1.173,9	1.183,2	1.231,4	1.270,4
	Mujeres	514,4	548,3	590,9	609,3
	Menores de 25 años	249,4	259,4	260,2	264,1
	Mayores de 25 años	1.438,9	1.472,1	1.562,1	1.615,6
Parados	Total	894,0	888,4	874,9	874,6
	Hombres	495,5	476,9	455,0	438,6
	Mujeres	398,5	411,2	419,9	436,0
	Menores de 25 años	309,3	281,9	270,4	264,5
	Mayores de 25 años	584,7	606,1	604,9	610,1
Tasa actividad	Total	47,4	47,4	48,2	48,7
	Hombres	62,9	62,2	62,5	62,5
	Mujeres	32,6	33,5	34,9	35,8
Tasa de paro	Total	34,5	33,9	32,4	31,7
	Hombres	29,6	28,7	26,9	25,7
	Mujeres	43,6	42,8	41,5	41,7

Fuente: EPA.

El aumento global del empleo se centra recientemente en el colectivo de ocupados asalariados (un 17,6% entre 1994 y 1997), mientras que ha descendido la población ocupada no asalariada en un 5,1%. Este crecimiento se ha producido tanto entre los asalariados indefinidos como entre los temporales.

Estos procesos recientes se ven acompañados de una fuerte transformación estructural de los perfiles de cualificación de los trabajadores andaluces. Desde la recuperación de la crisis de los primeros años 90, por primera vez en la historia de Andalucía, el peso de los trabajadores con formación universitaria en el conjunto de los ocupados supera al del colectivo de ocupados analfabetos y sin estudios, segmento de población que sigue perdiendo rápidamente peso específico en el total de ocupados. Este hecho es un claro reflejo de los elevados niveles formativos con que concurren los jóvenes al mercado de trabajo, con perfiles similares a los que se dan en el conjunto de España.

Estos datos evidencian que si bien la economía andaluza muestra una elevada capacidad de generación de empleo, esta no es suficiente para absorber las incorporaciones de nuevos activos y el excedente de empleo que genera el proceso de desagrarización. Esto lleva a las actuales tasas de paro, y a que el reto del empleo constituye el objetivo prioritario del Plan.

En síntesis, los elementos más característicos del comportamiento del mercado de trabajo descrito son los siguientes:

- Desde una perspectiva sectorial se evidencia, por un lado, que continúa el descenso de activos en el sector primario, sometido a los últimos ajustes de la amplia reconversión y reestructuración en que lleva incurso durante varias décadas. Por otro lado, se constata el carácter cíclico del empleo y de la actividad en la construcción, altamente dependiente del comportamiento de la demanda pública y/o de los grandes operadores, muy influida por los niveles de inversión pública. La industria, sujeta también a las oscilaciones de la demanda externa, muestra sin embargo un comportamiento más regular, propio de un sector que ha experimentado ya las reestructuraciones más urgentes y que va ganando en madurez y estabilidad. El sector servicios por su parte protagoniza la mayoría de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo, una parte destacada de ellas provenientes directamente del sector público.
- La tasa de desempleo muestra inercia al descenso, a pesar del crecimiento del empleo, debido no sólo a la peculiaridad de la demografía regional (acusada intensidad del flujo de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo) o al proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sino también a las dificultades para resolver la incidencia que ha tenido la reconversión de la actividad agraria en el mercado de trabajo en las zonas rurales, donde el desequilibrio entre oferta y demanda es mayor, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.
- El empleo temporal, aún cuando mantiene todavía un importante peso, ha mostrado una desaceleración en el ritmo de expansión que venía registrando en los últimos años, siendo destacable el aumento del empleo con carácter estable, como lo indica el hecho de que en 1997, un 56% de los asalariados andaluces tenían contratos de duración indefinida, mientras que,

de aquellos con contratos temporales, un 30% tenían una duración superior al año.

- El carácter estacional de una parte, relativamente importante, de la demanda contribuye a aumentar los problemas de desempleo.

Como consecuencia de los factores esbozados, el peso del desempleo es todavía elevado, y se manifiesta de modo particular en determinados segmentos, entre los que conviene destacar la población rural, los jóvenes en búsqueda de su primer empleo, los desempleados de larga duración y la mujer. Hacia ellos se destinarán preferentemente los instrumentos de actuación.

En este contexto, las intervenciones de mayor urgencia en el mercado de trabajo aconsejan dirigirse hacia:

- Mejorar sustancialmente los instrumentos de acercamiento entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, de manera que se aumenten las oportunidades de empleo y los desempleados tengan conocimiento e información sobre la situación actual del mercado de trabajo (posibles salidas laborales, técnicas de búsqueda de empleo), con el fin de que puedan establecer una adaptación de su itinerario profesional y de la formación que poseen a las demandas existentes en el mercado laboral.
- Empezar políticas activas de empleo que incidan en la creación del mismo y favorezcan el desarrollo local, atendiendo a la potenciación de los instrumentos de apoyo al empleo de ámbito local.
- Fomento de programas de promoción de empleo que den respuestas específicas a los colectivos con especiales dificultades de acceso al mismo.

La formación de los recursos humanos

La diversificación de actividades productivas en Andalucía ha originado un aumento de las oportunidades de empleo en la región, al amparo de la elevación de los niveles de cualificación de la población andaluza, cuya evolución en un pasado reciente ha experimentado un auge considerable. Pero este proceso ha puesto al mismo tiempo en evidencia las carencias formativas en segmentos de su población activa. Además, la formación y preparación de los jóvenes y adultos para su inserción en el mundo laboral se enfrenta a nuevas necesidades de cualificación derivadas del desarrollo tecnológico y de una estructura productiva cada día más compleja. Como consecuencia de todo ello, a los sistemas de formación se les plantean ahora demandas de nuevos conocimientos, técnicas y profesiones. Resulta obligado ampliar las oportunidades de formación para todos, dotando a las personas de una mayor capacidad para hacer frente a esas nuevas demandas mediante las correspondientes adaptaciones profesionales, al tiempo que se posibilita su promoción y acceso a niveles superiores de educación y cualificación.

La formación profesional

El anterior modelo de formación profesional no ha sido capaz de dar plena respuesta a las exigencias de cualificación que plantea la situación

actual. Por lo que respecta a la formación profesional reglada, la existencia de la doble titulación al terminar la EGB condujo a gran parte de los alumnos que no obtenían el título de Graduado Escolar hacia la FP1, que tenía la finalidad de ofrecer una formación técnica inicial semiespecializada, que sirviera de base a una especialización posterior ya sea en la formación profesional de segundo grado, ya sea en el empleo o en el sistema de formación profesional ocupacional. Con ello se extendió la impresión de que la FP1 era una vía de rango inferior apropiada para los menos capaces, y ha acabado convirtiéndose en una vía de escasa formación general y deficiente formación profesional.

La Formación Profesional de segundo grado (FP2), con alumnado por lo general más motivado y con mejores medios materiales, ha conocido un relevante auge en los últimos años, no sólo por los mejores rendimientos obtenidos en términos académicos, sino también por que proporciona más oportunidades de obtención de un puesto de trabajo. No obstante, la FP2 requiere una serie de modificaciones que refuercen su flexibilidad y adecuación a las nuevas demandas. El Plan Andaluz de Formación Profesional y la LOGSE, establecen la sustitución progresiva de las actuales FP1 y FP2 hasta el curso 2000/01, por lo que en el curso 1998/99 habrán de ponerse en marcha 320 nuevos ciclos formativos de grado medio.

Desde el exterior del sistema educativo reglado se ha ido desarrollando la denominada formación profesional ocupacional, consistente en una oferta de cursos, destinada a proporcionar una formación más específica y directamente relacionada con la ocupación, organizada por las administración laboral.

La coordinación entre la formación profesional reglada y la no reglada u ocupacional ha intentado articularse a través del Programa Nacional de Formación Profesional. Sin embargo, esta coordinación no ha resultado lo suficientemente funcional para hacer frente a las exigencias del momento actual.

Esta compleja y relativamente insatisfactoria situación ha motivado que se haya encomendado al Consejo Andaluz de Formación Profesional, profundizar en la coordinación señalada. A estos efectos, está en proceso de elaboración el II Plan Andaluz de Formación Profesional que se orienta hacia enseñanzas cada vez más polivalentes y con mayor contenido de formación profesional de base, creándose con ello las condiciones para la definición de un único sistema de formación profesional específica que permita la colaboración coordinada de todos, el mejor aprovechamiento de los recursos formativos y la respuesta más adecuada a los fuertes retos tecnológicos.

Por ello, el sistema de formación profesional debe contemplar adecuadamente todas las dimensiones involucradas en la nueva situación que se plantea, ofreciendo soluciones a los nuevos problemas, propiciando un clima en el que los individuos se sientan motivados para la adquisición de conocimientos profesionales, facilitando la dedicación de mayores recursos y esfuerzos a la formación profesional por parte de la Administración, las empresas y organismos y agentes sociales con responsabilidad en la misma y, en definitiva, haciendo posible el progreso de los individuos a la vez que el desarrollo económico al mejorar la competitividad del sistema productivo. En este ámbito, hay que reconocer el esfuerzo realizado hasta ahora por los agentes económicos y sociales en materia de formación profesional ocupacional, sin embargo es todavía necesario profundizar en esta materia.

La formación universitaria

El sistema universitario andaluz ha experimentado un considerable crecimiento, orientado a satisfacer una demanda que ha aumentado año tras año, a causa del crecimiento demográfico, el incremento de las tasas de escolarización en los niveles preuniversitarios y la transformación de la economía andaluza, que requiere de profesionales cada vez más cualificados.

La respuesta a esta nueva demanda se ha vertebrado en la Ley 1/1992, de Coordinación del Sistema Universitario, que ha establecido el marco para la creación de las Universidades de Almería, Huelva, Jaén, la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla y la Universidad Internacional de Andalucía.

Las actuaciones realizadas por el Gobierno autonómico han permitido que el sistema universitario andaluz sea actualmente más diversificado (al impartirse casi la práctica totalidad de los estudios tradicionalmente existentes en España), con una distribución territorial más homogénea (con una presencia importante en todas las provincias), y más equitativo (como demuestra la procedencia socioeconómica de los estudiantes, estrechamente correlacionada con la distribución de la renta existente en Andalucía). No obstante, el rápido crecimiento mostrado ha tenido que hacer frente a algunas distorsiones, que deben ser subsanadas para consolidar un sistema capaz de proporcionar un nivel de cualificación más ajustado a las necesidades del sistema productivo.

Al igual que ha venido sucediendo con la formación profesional, la formación impartida en las universidades incide más en los aspectos academicistas y disciplinares que en los técnicos y profesionales, por lo que su capacidad para facilitar el acceso de los alumnos al mundo del trabajo y de la empresa tras la conclusión de los estudios se ve muy reducida; de hecho, en la mayoría de los casos, dicha capacitación debía lograrse con la práctica, una vez finalizado el período formativo, lo que representa un coste añadido al sistema productivo y un desaprovechamiento de los recursos invertidos en educación.

Por otra parte, la demanda de estudios universitarios está más condicionada por el reconocimiento social que tienen determinadas titulaciones que por las necesidades del mercado de trabajo, lo que conduce a un exceso de determinados titulados superiores que no encuentran ocupación laboral. Ocurre así, que de las matriculaciones universitarias sólo el 18,1% tienen como destino las Escuelas Técnicas Superiores o Escuelas Universitarias, y son el 9,2% las correspondientes a las facultades de física, matemáticas, biología, informática, ciencias del mar, geología, química, ciencias y tecnología de los alimentos. Por tanto, aunque en la actualidad la gama de estudios es variada, puede concluirse que se constata todavía un cierto distanciamiento de los procesos formativos más relacionados con el desarrollo del tejido productivo.

De otra lado, y en paralelo al crecimiento de los servicios docentes, las universidades andaluzas se han consolidado como una de las primeras instituciones generadoras de innovación, ocupando un lugar destacado en el conjunto nacional por volumen y calidad de la producción científica.

La existencia de un número elevado de grupos de investigación debe contribuir a afrontar la tarea de transferir los importantes conocimientos y técnicas de trabajo disponibles en las universidades a los sectores productivos de la Comunidad Autónoma, a la vez que a garantizar

una investigación básica de calidad, elemento estratégico insustituible para consolidar la innovación y la transferencia de los resultados de la investigación en el futuro.

Las necesidades del sistema de cualificación de los recursos humanos en Andalucía.

La situación del sistema de formación profesional y superior, base sobre la que descansa la cualificación de los recursos humanos de Andalucía, aconseja:

- Mantener un seguimiento regular de los requerimientos formativos según las perspectivas a medio y largo plazo de las actividades económicas. Los esfuerzos deben encaminarse a adaptar la formación y las habilidades del trabajador a los requerimientos de las empresas, lo que debe conseguirse a través de la actualización permanente de las ofertas formativas. Así mismo, habrán de articularse ofertas formativas que respondan a la diversidad de niveles de conocimientos profesionales que actualmente tiene la población activa andaluza.
- Incrementar la cualificación del capital humano andaluz, en consonancia con la demanda de formación del mercado de trabajo, facilitando en particular a los trabajadores en activo la recualificación necesaria para su adaptación permanente a la evolución de las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo, con objeto de evitar su estancamiento profesional.
- Conectar la formación profesional reglada con el mundo del trabajo, de manera que desde el sistema educativo se pueda dar respuesta permanente de formación ajustada a los perfiles profesionales que demanda el sistema productivo. Tradicionalmente las enseñanzas técnico-profesionales adolecían de un carácter excesivamente academicista, por lo que el modelo de formación que se impartía no respondía a los perfiles de los puestos de trabajo. Por otra parte, la oferta de titulaciones estaba más condicionada por la disponibilidad de los recursos existentes que por las características del entorno laboral. Por todo ello, la formación profesional reglada no respondía a su finalidad básica de capacitación profesional, lo que se traducía en una marcada desconexión entre sistema educativo y sistema productivo.
- Estimular la orientación universitaria a las áreas de conocimiento más relacionadas con las necesidades del sistema productivo de la región y del territorio, fomentando las escuelas técnicas y adecuando las ofertas formativas de éstas a los requerimientos de la sociedad a medio y largo plazo.
- Fomentar y facilitar la participación de las empresas en los programas de prácticas profesionales, como instrumento complementario a la formación que se imparte a todos los niveles.
- Intensificar los esfuerzos que se orientan hacia el conocimiento científico y la investigación en aquellas áreas prioritarias para el desarrollo tecnológico de la Comunidad Autónoma.
- Atender de manera especial a la capacitación de los formadores y de los gestores de los programas de formación, para que su cualificación sea consecuente con las necesidades del mundo laboral y la evolución tecnológica.

B) Objetivos y estrategias

El Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía establece un conjunto de compromisos concretos suscritos por el Gobierno y los agentes sociales y económicos, con el objetivo final de mejorar la capacidad de generación de empleo de la economía andaluza.

El desarrollo de la política y las estrategias sobre los recursos humanos que se establece en el PEA 2000 recoge estos compromisos y los amplía, marcándose como metas en materia de recursos humanos los siguientes objetivos:

CUADRO 5.8: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la creación de empleo estable. 2. Mejorar los procesos de ajuste de la oferta y la demanda. 3. Potenciar las estructuras de apoyo al empleo que favorezcan el desarrollo local. 4. Fomentar la inserción laboral de los desempleados, sobre todo de aquellos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. 5. Contribuir al mantenimiento de puestos de trabajo. 6. Mejorar la adaptación de los recursos humanos a las características de la demanda de trabajo y fomentar la vocación empresarial. 7. Propiciar un marco favorable para la negociación colectiva y mejorar las condiciones de trabajo y la prevención de los riesgos laborales.
------------------	--

Finalmente hay que añadir, en relación con el objetivo general del PEA 2000 de mejora de la generación de empleo, que la superación de los obstáculos para la reducción del desempleo estructural en Andalucía obliga a intervenir en diferentes frentes. Las estrategias planteadas en la política de recursos humanos, deben ir acompañadas del conjunto de políticas del Plan y especialmente de aquellas dirigidas al fomento de los sectores productivos.

Como se recoge en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, el progreso en la solución del desempleo obliga a buscar la integración coherente de las políticas de actuación directa sobre la oferta de empleo con el conjunto de las políticas sectoriales, que tienen como finalidad la potenciación de la actividad productiva en la Comunidad Autónoma y, a través de ella, no sólo la creación de empleo, sino la mejora de las condiciones de trabajo de los andaluces.

Precisamente, el hecho de que sean múltiples los ámbitos de la economía que inciden sobre la capacidad de generación de empleo, aconseja establecer con claridad el superior rango del objetivo de la creación de empleo sobre todos los demás, lo que significa el reconocimiento explícito de que a dicho objetivo se subordinan los específicos de las distintas políticas sectoriales y horizontales contenidas en el PEA 2000.

Desde esta perspectiva, el PEA 2000 traslada al conjunto de las políticas sectoriales, que inciden sobre la base productiva, la gestión de las medidas para la ordenación y el incentivo al funcionamiento eficiente del sistema productivo andaluz, así como la de los instrumentos que deben favorecer su ampliación y, con ello, la creación de empleo. Este compromiso tiene que ser necesariamente compartido, cada uno dentro de la esfera de su responsabilidad, entre el sector público y los agentes económicos y sociales, y, en general, todo el conjunto de la sociedad andaluza.

Para alcanzar estos objetivos, la política de recursos humanos se articulará en torno a un amplio y complejo conjunto de actuaciones en el campo del fomento del empleo que prioritariamente favorecerán la creación de empleo estable, la progresiva asunción de tareas en el ámbito de la intermediación en el mercado laboral, la formación de los recursos humanos y la mejora de las relaciones laborales, estructuradas sobre las estrategias que se enuncian a continuación.

1. Fomento del empleo.

Las medidas de fomento de empleo constituyen el núcleo central de la política de recursos humanos, puesto que el objetivo principal de la política económica del Gobierno andaluz es crear más empleo, mejorando la calidad del mismo. Este fomento del empleo debe tener en consideración la desigual situación de los diferentes colectivos sociales en relación al mercado de trabajo, presentando más dificultades de inserción para determinadas edades, niveles de formación o por grado de experiencia profesional. Por ello, las líneas de actuación que se consideran fundamentales desarrollar dentro de esta estrategia son: fomento del empleo estable, fomento del empleo de los jóvenes y de las mujeres, establecimiento de políticas activas que corrijan los desequilibrios del mercado de trabajo, el fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo como consecuencia de la negociación colectiva, el fomento del autoempleo y la potenciación de las estructuras de apoyo al empleo que favorezcan el desarrollo local.

2. Intermediación en el mercado de trabajo.

El balance de resultados de la actuación del INEM muestra claramente que es necesario mejorar los procesos de intermediación en el mercado de trabajo. En efecto, aún reconociendo la existencia de diferenciales cualitativos y cuantitativos entre demanda y oferta, el mercado de trabajo presenta disfuncionalidades para conectar mano de obra cualificada y oferta de empleo que requiere esa formación, por lo que resulta preciso introducir nuevos instrumentos que faciliten la mediación en la búsqueda de empleo. Esta estrategia de reforzar los circuitos de intermediación en el mercado de trabajo se desarrolla en tres líneas de actuación: la mejora del conocimiento del mercado de trabajo, la orientación de la oferta, y la conexión de la oferta con la demanda.

3. Valorización de los recursos humanos.

La valorización del potencial económico de una región incluye necesariamente la disponibilidad de capital humano y su adecuación a los requerimientos del sistema productivo, tanto en cantidad como en calidad. En este sentido, la mejora de la capacidad

competitiva de la economía requiere la elevación de los niveles formativos de la población trabajadora, por lo que la formación profesional, en su más amplio sentido, pretenderá conseguir el mejor aprovechamiento de las potencialidades de la población en relación con el sistema productivo.

El nuevo modelo de formación profesional propugnado por la LOGSE afronta un cambio cualitativo, al pasar de un sistema que tradicionalmente acredita formación a otro que, además de formación, debe acreditar competencia profesional. Para el desarrollo de esta estrategia es preciso llevar a cabo una planificación de la oferta formativa en la que deben participar todos los sectores productivos. Es necesario, asimismo, destacar la flexibilidad que caracteriza a este nuevo modelo de formación profesional, que deberá responder a las necesidades y demandas del sistema productivo en cada momento, actualizando de forma continua las cualificaciones.

Por otra parte, la mejora de la calidad de la Formación Profesional supone no sólo atender a los requerimientos de cualificación del mercado de trabajo a través de la formación inicial, ya sea reglada u ocupacional, sino también garantizar la formación permanente de la población trabajadora. Todo ello requiere una coordinación constante entre la Administración y las organizaciones empresariales y sindicales.

Por ello, dentro de esta estrategia, se van a incidir sobre los siguientes aspectos: la coordinación y colaboración entre la administración educativa y las organizaciones empresariales y sindicales, la formación profesional ocupacional, la educación para las personas adultas, la formación profesional reglada y la formación universitaria.

4. Mejora de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo. El contenido de esta estrategia recoge lo establecido en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía. Está ampliamente aceptado que un proceso de impulso a la generación de empleo no puede sustentarse exclusivamente en las políticas activas derivadas de la acción de gobierno, sino que requiere también la corresponsabilidad de los agentes económicos y sociales a través de la negociación colectiva, así como en el desarrollo de las medidas de resolución de conflictos laborales. A ello coadyuva, de manera significativa, el clima social, la concertación permanente y el establecimiento de acuerdos y pactos entre los agentes sociales y económicos, junto a la participación de los poderes públicos. Esta estrategia se desarrolla a través de una línea de actuación orientada específicamente al fomento y la mejora de las relaciones laborales, así como por otra dirigida a la mejora de las condiciones de trabajo.

CUADRO 5.9: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Fomento del empleo.	1. 1. Fomento del empleo estable.	1.1.1. Apoyo a la creación de empleo estable
	1.2. Fomento del empleo de los jóvenes y mujeres.	1.2.1. Apoyo a la contratación indefinida de los jóvenes. 1.2.2. Apoyo a las experiencias de formación en prácticas en Corporaciones Locales. 1.2.3. Incentivos a las contrataciones de carácter formativo de jóvenes. 1.2.4. Programas dirigidos a la contratación estable de la mujer por cuenta ajena. 1.2.5. Programa de apoyo al autoempleo para mujeres.
	1.3. Corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo.	1.3.1. Fomento del empleo a través de incentivos de determinadas modalidades de contratación. 1.3.2. Fomento de la contratación de colectivos con dificultades de incorporación al mercado de trabajo. 1.3.3. Fomento del empleo de minusválidos
	1. 4. Fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, como consecuencia de la negociación colectiva.	1.4.1. Desarrollo de los contratos a tiempo parcial de carácter indefinido. 1.4.2. Apoyo a las contrataciones por relevo o sustitución. 1.4.3. Apoyo a la creación de empleo por reducción de horas extraordinarias. 1.4.4. Apoyo a la realización de estudios de organización del trabajo con el compromiso de aplicar sus resultados.
	1.5. Fomento del autoempleo	1.5.1. Apoyo a la puesta en marcha de proyectos empresariales de autoempleo.
	1.6. Potenciar las estructuras de apoyo al empleo que favorezcan al desarrollo local.	1.6.1. Potenciación de las UPES y de los agentes locales de promoción de empleo (ALPES) y creación de una red de UPES y ALPES. 1.6.2. Planes especiales de empleo.
2. Intermediación en el mercado de trabajo.	2.1. Mejora del conocimiento del mercado de trabajo.	2.1.1. Creación de un sistema de prospección del mercado de trabajo. 2.1.2. Realización de estudios cuantitativos y cualitativos sobre el efecto que las ETT y las nuevas fórmulas de prestación de trabajo representan en el mercado laboral de Andalucía. 2.1.3. Estudio de las posibilidades de nuevos Yacimientos de Empleo en Andalucía. 2.1.4. Realización de Foros de Empleo
	2.2. Orientar la oferta.	2.2.1. Orientación e información profesional a los desempleados para la inserción laboral. 2.2.2. Mejorar los sistemas de Cualificación Profesional de los trabajadores.
	2.3. Conexión de oferta y demanda.	2.3.1. Puesta en marcha del Servicio Andaluz de Colocación (SAC).
3. Valorización de los Recursos Humanos.	3.1. Fomento de coordinación y colaboración entre la administración educativa y las organizaciones empresariales y sindicales.	3.1.1. Consolidación del Consejo Andaluz de Formación Profesional, con la puesta en marcha de las Comisiones Provinciales.
	3.2. Formación Profesional Ocupacional.	3.2.1. Formación Profesional Ocupacional de jóvenes desempleados. 3.2.2. Formación Profesional dirigida a los sectores económicos de mayor presencia en Andalucía. 3.2.3. Formación continua de trabajadores ocupados en pymes, empresas de economía social o autónomos. 3.2.4. Programas formativos dirigidos a la mujer. 3.2.5. Formación de colectivos con especiales dificultades para el acceso al empleo y de aquellos con riesgo de exclusión. 3.2.6. Prácticas profesionales en empresas. 3.2.7. 3Escuelas Taller y casas oficio. 3.2.8. Adquisición de nuevas metodologías de trabajo en formación ocupacional y promover actuaciones relacionadas con los nuevos Yacimientos de Empleo. 3.2.9. Acciones vinculadas a proyectos de carácter transnacional.

CUADRO 5.9: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	3.3. Formación Profesional Reglada.	3.3.1. Construcción de nuevos centros y adaptación de los existentes a los requisitos de la LOGSE. 3.3.2. Adecuación de las plantillas docentes para la implantación de los nuevos ciclos formativos. 3.3.3. Elaborar el Mapa de la Formación Profesional en Andalucía. 3.3.4. Desarrollar el programa de formación en centros de trabajo en colaboración con los agentes económicos y sociales. 3.3.5. Potenciar la extensión de la F. P. semipresencial o a distancia.
	3.4. Educación para las personas adultas.	3.4.1. Orientación profesional y vocacional. 3.4.2. Formación para la inserción laboral. 3.4.3. Programas ocupacionales.
	3.5. Formación Universitaria.	3.5.1. Desarrollo del II Plan Andaluz de Universidades. 3.5.2. Impulsar la conformación de un marco general en el que se desarrollen las prácticas de los universitarios en las empresas.
4. Mejora de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo.	4.1. Mejora de las relaciones laborales.	4.1.1. Impulso del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. 4.1.2. Impulso de la negociación colectiva en sus aspectos estructurales y de contenido 4.1.3. Desarrollo de los procedimientos para la resolución extrajudicial de conflictos en todas sus fases de mediación, conciliación y arbitraje. 4.1.4. Fomento de la negociación colectiva como instrumento de generación de empleo.
	4.2. Mejora de las condiciones de trabajo.	4.2.1. Estudios y planes de prevención de riesgos, formación y sensibilización. 4.2.2. Adecuación de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo a los nuevos contenidos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. 4.2.3. Impulso del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales para la participación efectiva de los agentes sociales y económicos en materia de relaciones laborales. 4.2.4. Mejorar la cualificación de los agentes sociales y económicos que intervienen en la prevención de riesgos laborales. 4.2.5. Creación de los registros relativos a inscripción y acreditación de los servicios de prevención de las empresas.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: FOMENTO DEL EMPLEO ESTABLE.

Esta orientación estratégica se concreta en las siguientes líneas de actuación, recogidas en el Decreto 199/97:

C.1.1 Fomento del empleo estable.

Para ello se incentivará la estabilidad en el empleo a través de la nueva incorporación, cuando ésta suponga un incremento neto de la plantilla, o de la contratación indefinida por transformación de un contrato de duración determinada.

C.1.2 Fomento del empleo de los jóvenes y de las mujeres.

Para ello se llevarán a cabo las siguientes medidas:

- Apoyo a la contratación indefinida de los jóvenes, (menores de 30 años) por su nueva incorporación a las empresas o por transformación de un contrato temporal en indefinido.

- Apoyo a las experiencias de formación en prácticas realizadas por Corporaciones Locales entre los jóvenes menores de 25 años destinadas a actividades relacionadas con el entorno urbano, el medio ambiente y los servicios a la comunidad.
- Apoyo a las contrataciones de carácter formativo y a los contratos en prácticas para jóvenes, de acuerdo con la normativa vigente.
- Apoyo a los programas dirigidos a la contratación estable por cuenta ajena de la mujer.
- Programa de apoyo al autoempleo de la mujer.

C.1.3 Corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo.

Para ello se pondrán en marcha las siguientes medidas:

- Fomento de empleo mediante incentivos de determinadas modalidades de contratación, a través de políticas activas de gestión del empleo actualmente gestionadas por el INEM cuya transferencia a la Comunidad Autónoma Andaluza han sido planteadas a la Administración Central.
- Programas específicos de fomento a la contratación de colectivos con dificultades de acceso al mercado de trabajo: se incentivará su acceso al mercado de trabajo mediante subvenciones a la contratación, acompañadas en ocasiones con programas de formación. Los programas irán dirigidos a personas desempleadas, a los mayores de 40 años en desempleo prolongado, a aquellas que se encuentren en vías de recuperación derivadas de procesos que afecten a la salud mental, ex toxicómanos en recuperación, inmigrantes y emigrantes retornados, minorías étnicas, ex reclusos, así como jóvenes desempleados menores de 30 años mediante acciones que conjuguen formación y participación en trabajos de recuperación urbana.
- Fomento de empleo de minusválidos, mediante programas específicos a través de los Centros Especiales de Empleo y «Acciones de integración laboral».

C.1.4 Fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, como consecuencia de la negociación colectiva.

Esta línea se desarrolla a través de las siguientes medidas:

- Desarrollo de los contratos a tiempo parcial de carácter indefinido.
- Ayudas a la creación de empleo por reducción de jornada o eliminación de horas extraordinarias.
- Apoyo a la realización de contratos de relevo o sustitución.
- Ayudas de carácter complementario para apoyar la realización de estudios sobre organización del trabajo, previamente acordados entre las partes, con el compromiso de aplicar sus resultados y, por consiguiente, de crear empleo.

C.1.5 Fomento del autoempleo.

Apoyo a la puesta en marcha de proyectos empresariales de autoempleo, para lo cual se facilitarán ayudas para asegurar transitoria-

mente unos ingresos mínimos, asistencia técnica, subvenciones a la inversión y apoyo a la financiación.

C.1.6 Potenciar las estructuras de apoyo al empleo que favorezcan el desarrollo local.

Para ello se llevarán a cabo dos medidas:

- La potenciación de los instrumentos de apoyo a la creación y mantenimiento del empleo en el ámbito local, tales como las UPES y los agentes locales de promoción de empleo (ALPES), que se configuran como oficinas de desarrollo local mediante la explotación de los recursos inherentes a la zona, a las que se sumarán, cuando las transferencias se materialicen, las Unidades de Promoción y Desarrollo, cuya financiación corresponde al INEM. De igual forma, se establecerá una Red de Unidades y Agentes de Promoción de Empleo.
- Planes especiales de empleo, dirigidos a actuar con carácter localizado con objeto de incrementar el nivel de empleo de dichas zonas.

C.2 Estrategia: INTERMEDIACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO.

C.2.1 Mejora del conocimiento del mercado de trabajo.

Para ello se pondrán en marcha las siguientes medidas:

- Creación de un observatorio regional que actúe como sistema de prospección del mercado de trabajo, que facilite un mayor conocimiento del mismo, de sus necesidades y requerimientos, para de esta forma poder actuar más eficazmente sobre él, al objeto de una mejor adecuación de oferta y demanda. Se solicitará a la Administración Central que dicho observatorio esté conectado con la Red Nacional, al objeto de conocer toda la oferta laboral disponible en el mercado nacional y europeo.
- Realización de estudios y prospectivas sobre las necesidades de formación profesional ocupacional y la realidad del mercado laboral, que permitan mantener una información actualizada para la programación y planificación de acciones acordes con las exigencias del mercado.
- Realización de estudios cuantitativos y cualitativos sobre el efecto que las empresas de trabajo temporal y las nuevas fórmulas de prestación de trabajo, representan en el mercado laboral de Andalucía. A tal fin se constituirá una Comisión de Seguimiento específica.
- Estudio de las posibilidades de nuevos yacimientos de empleo en Andalucía, que permitan orientar las políticas de fomento de empleo.
- Realización de Foros del Empleo, como instrumento de reflexión y participación, que posibilite el intercambio de experiencias que contribuyan al conocimiento del mercado de trabajo.

C.2.2 Orientar la oferta.

Las medidas en que se concreta esta línea de actuación consisten en:

- Orientación e información profesional a desempleados para la inserción laboral. Se pretende ofrecer una respuesta integrada a partir de la utilización de instrumentos que permitan darles a conocer la realidad del mercado, las técnicas de búsqueda de empleo, mejorar su autoestima y motivación, favoreciendo al mismo tiempo el desarrollo de actitudes hacia la inserción laboral e iniciativas de autoempleo.
- Cualificación Profesional. Con objeto de asegurar que las calificaciones profesionales de la población activa estén acordes con las exigencias y necesidades del mundo laboral, hay que tener en cuenta las capacidades de los demandantes de empleo-formación para su adecuado posicionamiento como demandantes de empleo. Para ello se solicitarán a la Administración Central las competencias que tienen en este ámbito, dada que la adecuada calificación es la garantía de un proceso eficaz de intermediación.

C.2.3 Conexión oferta-demanda.

El Servicio Andaluz de Colocación se configura como el servicio público de gestión de empleo de la Junta de Andalucía, participado por los agentes sociales y económicos. En el mismo colaborarán aquellas entidades e instituciones que actúen en el marco de la intermediación laboral, formación profesional ocupacional y fomento del empleo.

Este Servicio tendrá como objetivos fundamentales:

- Interrelacionar la oferta y la demanda de trabajo con eficacia, eficiencia y rapidez.
- Asegurar la igualdad de oportunidades, equidad y transparencia en la intermediación.
- Coordinar las iniciativas existentes en Andalucía orientadas al fomento del empleo.
- Integrar en una bolsa de trabajo única todas las existentes en la Junta de Andalucía.

Este Servicio contará con un Órgano de Dirección Tripartito, con las competencias inherentes a la dirección del mismo, que serán planificación, seguimiento, evaluación y control del servicio.

En la medida en que la Junta de Andalucía asuma nuevas funciones en el marco de las políticas activas y de gestión de empleo, que deban ser incorporadas al citado servicio, o cuando se haga necesario para el desarrollo del mismo, se constituirán órganos de participación de ámbitos provinciales compuestos por los agentes económicos y sociales.

C.3 Estrategia: VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

C.3.1 Fomento de la coordinación y colaboración entre la administración educativa y las organizaciones sindicales y empresariales.

Para la adecuada realización de esta línea de actuación, se ha establecido el Consejo Andaluz de Formación Profesional como órgano

consultivo del Gobierno andaluz, que cuenta con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales, cuyas funciones son:

- Estrechar la conexión entre los subsistemas de Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional Ocupacional.
- Informar sobre cualquier asunto que en materia de Formación Profesional le sea sometido por las distintas Consejerías, así como emitir propuestas y recomendaciones sobre dicha materia.
- Estudiar, analizar y difundir los aspectos relativos al mercado de trabajo en Andalucía.
- Elaborar y proponer los objetivos que sirvan de base para la elaboración de programas de Formación Profesional.
- Controlar, evaluar y realizar el seguimiento de la ejecución de los programas de Formación Profesional.

C.3.2 Formación Profesional Ocupacional.

Con carácter general, las medidas de formación ocupacional atenderán las necesidades de cualificación profesional de la población activa o a la adquisición de una preparación para el ejercicio de otras profesiones, de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo, favoreciendo la actualización de conocimientos y mejorando el acceso a la ocupación de los desempleados y la estabilidad en el empleo de los ocupados, especialmente en la pequeña y mediana empresa.

Las actuaciones, en materia de formación profesional ocupacional se instrumentarán a través de las siguientes medidas, recogidas en el Decreto 204/97:

- Formación profesional ocupacional de jóvenes desempleados, facilitando una cualificación suficiente a aquellos que carecen de ella, y completando el currículum personal de aquellos que han culminado procesos ordinarios de cualificación profesional.
- FP dirigida a los sectores económicos de mayor presencia en Andalucía.
- Formación continua de los trabajadores ocupados, fomentando su reciclaje y perfeccionamiento profesionales. De esta forma, se atenderán las necesidades de recualificación de los trabajadores empleados en las pequeñas y medianas empresas, especialmente de los trabajadores autónomos y aquellos que se enmarcan en el ámbito de la economía social. Esta formación será complementaria de la impartida a través del FORCEM en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Formación profesional dirigida a la mujer, que les permita elevar su formación para facilitar el acceso a un puesto de trabajo.
- Formación destinada a aquellos colectivos que por sus características específicas tienen dificultades añadidas para su acceso al empleo, como son los desempleados mayores de 45 años, y aquellos otros con riesgo de exclusión social.
- Potenciación de la realización de prácticas profesionales en empresas, que permitan una experiencia previa y un conocimiento más ajustado entre oferta y demanda de empleo.
- Sostenimiento de las escuelas taller y las casas de oficio, como instrumentos formativos actualmente gestionados por el INEM,

cuyas transferencias a la Comunidad Autónoma Andaluza han sido planteadas a la Administración Central.

- Exploración de nuevas metodologías de trabajo en formación ocupacional, incluyendo acciones de capacitación de formadores y estudios e intercambios que puedan ser incorporadas a los procesos de gestión de ésta.
- Apoyo a las acciones vinculadas a proyectos de carácter transnacional (Iniciativas Comunitarias de Empleo y Recursos Humanos y ADAPT), y participación en programas comunitarios de formación profesional, para facilitar la innovación y el acercamiento al modo de hacer en otros países comunitarios. De igual forma, deberán promoverse actuaciones en yacimientos de empleo y medio ambiente.

C.3.3 Formación Profesional Reglada.

El impulso del nuevo modelo de Formación profesional requiere en primer lugar de un considerable esfuerzo inversor, destinado a la construcción de nuevos centros, a la adaptación de los existentes a los requisitos de la LOGSE y a la adecuación de las plantillas docentes para la implantación de los nuevos ciclos formativos.

Una vez concluida la elaboración del catálogo de ciclos formativos que establece la LOGSE, será necesario diseñar, con la participación del Consejo Andaluz de Formación Profesional, el mapa de la formación profesional para facilitar la adaptación de las enseñanzas al entorno concreto donde se realiza la implantación de cada ciclo formativo.

Pero además, una Formación Profesional relacionada con el sistema productivo, precisa que las enseñanzas no se limiten sólo al ámbito educativo y que tengan una estrecha conexión con el puesto de trabajo al que van dirigidas. Por ello, a la vez que se definan los currículos de los módulos profesionales asociados a la competencia y los módulos profesionales socioeconómicos, habrá que poner un especial interés en el diseño y regulación del programa de formación en centros de trabajo en colaboración con los agentes económicos y sociales, potenciando la formación práctica como parte del desarrollo curricular de los ciclos formativos. Asimismo será preciso fomentar la participación de expertos del sector productivo en la impartición de determinados bloques formativos correspondientes a las técnicas más avanzadas.

Al concebirse la formación profesional como una herramienta que facilita la transición del alumnado a la vida activa, será preciso incorporar y potenciar el desarrollo de actividades de orientación profesional y de formación para la inserción laboral como una función propia de los centros educativos y de conocimiento de las relaciones laborales, como una función propia. Por último, también se potenciará la extensión de la Formación Profesional semipresencial o a distancia.

C.3.4 Educación para las personas adultas.

Con esta línea de actuación se pretende aumentar el nivel de formación de las personas adultas que han abandonado el sistema educativo de la formación reglada para, de este modo, alcanzar un nivel de cualificación básica que les facilite la inserción en el mercado laboral.

En este sentido, las medidas a adoptar se engloban dentro de los siguientes campos:

- Orientación profesional y vocacional, mediante el desarrollo de actividades que afronten las necesidades cambiantes, aportando las técnicas y destrezas mínimas que se requieren para la inserción en el mundo laboral. Estas actividades se ofertarán a personas adultas en situación de desempleo, y su organización, en los centros para la educación de personas adultas, se abordará desde dos ámbitos: uno dirigido a determinados grupos formales para la consecución de la titulación básica, y otro que integre tanto a grupos formales como no formales a través de seminarios, talleres, etc.
- Formación para la inserción laboral. Por un lado, se promoverán actividades que posibilitan alcanzar la formación básica adecuada para la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria que da acceso a la Formación Profesional de grado medio. Por otro, se desarrollará el componente práctico de la formación profesional a través de módulos de cualificación profesional.
- Programas ocupacionales, que constituyen una iniciativa de formación externa al sistema educativo. Las actuaciones se llevarán a cabo a través de acuerdos y convenios con otras Administraciones Públicas, tales como: cursos de Formación Profesional Ocupacional, en coordinación y colaboración con la Consejería de Trabajo; cursos de extensión agraria, en coordinación y colaboración con la Consejería de Agricultura; talleres ocupacionales, a través de los centros de Educación Secundaria; y programas de Formación Profesional Ocupacional con otras instituciones públicas y privadas.

C.3.5 Formación Universitaria.

La formación universitaria, por su especificidad, requiere una mención diferenciada. La misma se plantea como líneas básicas de actuación la adaptación de la oferta de formación universitaria a la demanda del sistema productivo y la potenciación de la actividad investigadora, tanto como elemento inseparable del proceso formativo de nivel superior, como desde la perspectiva de la contribución a la resolución de los problemas que se plantea en el entorno socioeconómico de Andalucía y de integración en el proceso de innovación y renovación tecnológica.

La estrategia básica sobre formación universitaria está contenida en la Ley 1/1992, de coordinación del sistema universitario, que contempla un conjunto de medidas que se incorporan al PEA 2000, en el desarrollo de la política de recursos humanos, de forma que permita adecuar la oferta de estudios superiores a las necesidades reales de Andalucía.

En este sentido, se contempla como primera medida el desarrollo del II Plan Andaluz de Universidades. Este Plan señala los siguientes objetivos específicos de la política universitaria, a alcanzar durante el período de vigencia del Plan:

- Lograr la autosuficiencia de estudios superiores en Andalucía.
- Conseguir la adaptación de la oferta de formación universitaria a la demanda del sistema productivo, potenciando en mayor

medida las especialidades científico-técnicas, al tiempo que se estimula su elección por parte de los futuros estudiantes y se potencian académicamente los trabajos aplicados a empresas.

- Diferenciar las enseñanzas de demanda generalizada (aquellas en que coincide una alta demanda por parte de los estudiantes y con un alto mercado de trabajo) de las de demanda limitada, para ofertar, en todas las provincias, las de demanda generalizada, e impartir las de demanda limitada en las universidades que tengan un perfil distintivo más cercano, como fórmula de profundizar en su especialización.
- Avanzar en la consecución de un equilibrio entre las titulaciones de primer ciclo y las de primer y segundo ciclo.
- Avanzar en la optimización de los recursos existentes mediante la elaboración de planes de estudio más flexibles, de manera que sea un único centro en cada universidad el que imparta todos los ciclos de las titulaciones más interrelacionadas.

Como segunda medida, se impulsará la conformación de un marco general en el que se desarrollen las prácticas de los universitarios en las empresas.

C. 4 Estrategia: MEJORA DE LAS RELACIONES LABORALES Y DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

C. 4.1 Mejora de las relaciones laborales.

Se potenciará el papel que viene realizando el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, facilitando la mejora de los medios al servicio de la negociación colectiva. En este sentido el Consejo extenderá sus análisis a las materias relativas a la trascendencia de los acuerdos de empresas, la incidencia en Andalucía de los convenios colectivos, así como sobre la efectividad de lo pactado.

El mantenimiento y la generación de empleo requiere de la corresponsabilidad de los agentes económicos y sociales a través de la negociación colectiva en sus aspectos estructurales y de contenido. En este sentido, debe impulsarse la misma entre organizaciones sindicales y empresariales, y especialmente en aquellos ámbitos con especiales dificultades de negociación o donde se adviertan vacíos de cobertura convenial.

Asimismo, se pondrá en marcha el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía, como mecanismo de autorregulación basado en la autonomía de los sujetos colectivos.

La estructura y contenido de los convenios colectivos se racionalizarán para una mejor adecuación a las necesidades del tejido productivo andaluz, para lo cual se deben potenciar aquellas cláusulas de la negociación colectiva que contribuyan a la generación y fomento de empleo estable, así como la organización del tiempo de trabajo.

C. 4.2 Mejora de las condiciones de trabajo.

La generación de empleo debe ir necesariamente acompañada de la mejora de las condiciones de trabajo, en su sentido más amplio, integrando la prevención de riesgos laborales y una óptima salud en el trabajo, lo que se engloba dentro del término «calidad de vida laboral».

Esta tarea requiere el protagonismo y corresponsabilidad de los agentes económicos y sociales como sujetos activos de los sistemas productivos, aspectos sobre los que la Administración Laboral Andaluza, pretende hacer un esfuerzo de colaboración y prestación de asistencia técnica a través de distintas actuaciones, tanto en lo relativo a la realización de planes y estudios sobre la prevención de riesgos, formación y sensibilización, como en la vigilancia de la aplicación de la normativa vigente.

Es necesario avanzar en la adecuación de los actuales Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo a los nuevos contenidos y líneas de actuación administrativa y de participación que se desarrollan en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En este contexto se incardina el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, como órgano de participación institucional de los agentes económicos y sociales firmantes del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, y que posibilita una puesta en común de las actuaciones a desarrollar por los empresarios, los trabajadores y la Junta de Andalucía en la mejora de las condiciones de trabajo y la prevención de los riesgos inherentes a la actividad productiva.

Asimismo se articularán una serie de actuaciones dirigidas a mejorar la cualificación de los agentes sociales y económicos que intervienen en la prevención de riesgos laborales, en línea con la Ley que regula la materia.

Por último, se hace necesaria la creación de los registros relativos a la inscripción y acreditación de los servicios de prevención que utilicen las empresas, y de los trabajadores designados delegados de prevención, en cumplimiento de la ley 31/1995 de seguridad e higiene en el trabajo y su desarrollo mediante el R.D. 39/1997.

5.3 INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

La investigación científica y el desarrollo tecnológico se han convertido en una condición básica para el desarrollo económico y social de la región. En una economía cada vez más integrada en un contexto de globalización de la producción y de competitividad creciente, la capacidad para generar y asimilar nuevas tecnologías por el aparato productivo es un elemento básico para lograr aumentar la competitividad de la producción y lograr una retribución adecuada de los factores productivos.

En efecto, una mayor eficiencia productiva, sólo es posible gracias a las mejoras organizativas y a la modernización tecnológica. Las mejoras organizativas aumentan la eficiencia de los sistemas de gestión, y la modernización tecnológica incrementa los niveles de productividad de las empresas y los sectores económicos, y su asunción, más o menos generalizada, determina la posición relativa de una región en el espacio económico mundial, en el sentido de que aquellas regiones cuya capacidad tecnológica no permita su articulación con el espacio económico y tecnológico dominante, serán regiones marginales especializadas en actividades productivas de escaso valor añadido.

El avance en el proceso de modernización tecnológica debe basarse en la incorporación del acervo tecnológico más innovador y en la

investigación y transferencia de tecnología, ya que ambas ofrecen bases nuevas para una continua transformación de las producciones que garantice la adquisición de una ventaja competitiva sostenible.

Todo esto exige, en primer lugar, la disponibilidad de una cualificación suficiente de los recursos humanos, en segundo lugar, un aumento del esfuerzo investigador en el que ha de basarse las innovaciones, lo que se traduce en un aumento del gasto en I+D, y, en tercer lugar, el establecimiento de mecanismos que garanticen el traslado al tejido productivo del acervo tecnológico existente y de los resultados obtenidos de la investigación.

La clave de la modernización tecnológica consiste, por tanto, en impulsar en la región la formación de un tejido tecnológico productivo, donde resulta tan importante la renovación de los equipos como la adecuada complementariedad entre la innovación, la producción de tecnologías, y su utilización por las empresas.

En función de ello, la limitada capacidad que, en general, tiene la región para generar o asimilar nuevas tecnologías, incluso las ya consolidadas a nivel internacional, hace necesario disponer de la suficiente capacidad para seleccionarlas, adaptarlas e integrarlas, y contar con una cierta capacidad de generación propia. A tal efecto, se deben potenciar los recursos científico-técnicos existentes en la región, con el objetivo de crear un estrecho vínculo entre las actuaciones en I+D y las necesidades del sistema productivo, vínculo que permita mejorar la débil conexión existente en la actualidad.

Para avanzar en ese proceso es imprescindible mejorar la conexión entre el sistema educativo en general y los grupos de investigación universitarios y otros centros públicos, en particular, con el tejido productivo de la región, por cuanto ese acercamiento redundará en una mayor competitividad de las empresas, al poder contar éstas con recursos humanos dotados de la capacidad necesaria para seleccionar, asumir y aplicar las innovaciones y/o los nuevos conocimientos técnicos.

Además, el hecho de disponer en la región de un número creciente de trabajadores y técnicos cualificados, no sólo es una condición indispensable para un mayor desarrollo impulsado desde la región, sino también uno de los criterios determinantes en las decisiones de localización de industrias tecnológicamente avanzadas. Este aumento de la capacidad investigadora y tecnológica debe complementarse con la ampliación de centros de I+D en las empresas, cuyo número es todavía inferior a la media española.

A) Diagnóstico

El análisis de la situación actual de la economía andaluza en relación con la innovación, transferencia y renovación tecnológica, y su articulación, es un requisito inicial para establecer los objetivos y estrategias que permitan lograr a medio y largo plazo la modernización del tejido productivo de la región.

La innovación tecnológica

El esfuerzo en I+D realizado en los últimos años ha sido muy importante, multiplicado por cuatro entre 1988 y 1995 el gasto en I+D. No obstante, Andalucía, aunque en función del número de investiga-

dores y del gasto dedicado a I+D, ocupa el tercer lugar dentro del sistema español de Ciencia y Tecnología, presenta unos porcentajes todavía modestos en ambos conceptos. Además la proporción de VABc.f. que Andalucía dedica a gastos de I+D es inferior a la media española (cuadro 5.10).

Además, se observa un fuerte desequilibrio en la participación de los distintos agentes implicados; así, el principal esfuerzo inversor lo realizan las Administraciones Públicas, sobre todo las Universidades, mientras que el gasto del sector empresarial es todavía relativamente bajo (cuadro 5.11).

A este desequilibrio, hay que sumar el hecho de que un 70% del potencial investigador se centra en disciplinas no directamente relacionadas con los conocimientos tecnológicos requeridos por el sistema productivo, mientras que tan sólo el 30% atiende a especializaciones de las áreas de agroalimentación (en las que se realiza el mayor esfuerzo investigador), recursos naturales y medio ambiente, y tecnologías de la producción y de la información. Situación ésta que refleja tanto la menor implantación en las universidades de titulaciones científico-técnicas, como el mayor potencial del complejo alimentario en el sistema productivo regional.

CUADRO 5.10: PORCENTAJE DE GASTOS EN I+D RESPECTO AL VALOR AÑADIDO BRUTO AL COSTE DE FACTORES, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. AÑO 1995

Comunidades Autónomas	VABcf (1) (Mill. de pesetas) 1995	GASTOS I+D (Mill. de pesetas) 1995	Gastos I+D/VABcf 1995
TOTAL	64.478.520	590.688	0,92
Andalucía	8.619.167	57.350	0,67
Aragón	2.227.820	14.558	0,65
Asturias (Principado de)	1.656.558	9.600	0,58
Baleares (Islas)	1.547.532	2.781	0,18
Canarias	2.484.913	11.922	0,48
Cantabria	843.881	5.023	0,60
Castilla y León	3.773.476	22.333	0,59
Castilla-La Mancha	2.291.451	11.081	0,48
Cataluña	12.369.966	124.308	1,00
Comunidad Valenciana	6.278.237	34.757	0,55
Extremadura	1.237.468	3.558	0,29
Galicia	3.463.727	19.661	0,57
Madrid (Comunidad de)	10.249.577	200.716	1,96
Murcia (Región de)	1.555.732	8.451	0,54
Navarra (Comunidad Foral)	1.352.392	9.219	0,88
País Vasco	4.078.353	53.412	1,31
Rioja (La)	493.225	1.958	0,40
Ceuta y Melilla	183.466	-	
Extra-regio	71.579		

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España

CUADRO 5.11: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PERSONAL Y DEL GASTO EJECUTADO DE I+D, 1995 (EN EQUIVALENCIA A DEDICACIÓN PLENA, EDP)

	PERSONAL TOTAL I+D		PERSONAL EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		PERSONAL I+D EN ENSEÑANZA SUPERIOR		PERSONAL I+D EN EMPRESAS E IPSFL ⁽¹⁾	
	Personal	Gastos	Personal	Gastos	Personal	Gastos	Personal	Gastos
Andalucía	11,2	9,7	11,4	11,2	15,7	14,3	5,8	5,3
Aragón	2,8	2,5	2,7	2,3	3,2	3,0	2,4	2,2
Asturias	1,9	1,6	1,8	1,6	2,9	3,1	0,8	0,7
Baleares	0,6	0,5	0,6	0,6	0,9	1,0	0,2	0,1
Canarias	2,4	2,0	2,9	3,0	3,8	3,9	0,4	0,6
Cantabria	0,8	0,9	0,5	1,0	1,4	1,5	0,4	0,4
Castilla y León	4,1	3,8	2,2	1,9	6,2	7,0	2,6	2,5
Castilla La Mancha	1,2	1,9	1,7	1,1	1,3	1,4	0,7	2,5
Cataluña	21,0	21,0	9,6	11,7	18,7	18,1	28,9	26,6
C. Valenciana	6,7	5,9	4,0	5,0	9,4	10,1	5,1	3,6
Extremadura	0,8	0,6	0,9	0,8	1,2	1,1	0,3	0,2
Galicia	3,9	3,3	5,0	4,3	5,0	5,8	2,0	1,5
Madrid	31,8	34,0	52,8	51,5	21,5	20,6	31,7	36,2
Murcia	1,8	1,4	2,0	1,9	2,3	2,1	2,2	0,8
Navarra	1,7	1,6	0,4	0,4	2,1	2,0	2,0	1,8
País Vasco	7,0	9,0	1,0	1,5	4,0	4,7	14,3	14,7
Rioja, La	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁽¹⁾ Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro.

Fuente: INE.

La superación de esta limitada capacidad de generación de innovación en el ámbito productivo, precisa de un apoyo de la iniciativa pública. En los últimos años, la Junta de Andalucía ha realizado una política orientada a desarrollar la innovación tecnológica mediante un conjunto de actuaciones entre las que destacan, por su mayor repercusión en el incremento de la capacidad tecnológica de la región, las siguientes:

El Plan Andaluz de Investigación (PAI)

El Plan Andaluz de Investigación (1990-1994) se elaboró en consonancia con el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico, y su instrumentación ha permitido impulsar la generación de innovación y, sobre todo, ha consolidado los grupos de investigadores en las universidades y otros centros públicos de investigación. También se ha constatado la existencia de una excesiva concentración de la capacidad de investigación científica en áreas escasamente conectadas con las necesidades tecnológicas del tejido empresarial. Por ello, es necesario fomentar la actividad investigadora en áreas de mayor valor añadido tecnológico y reorientar una parte de la capacidad y de los recursos de la investigación básica hacia el sistema productivo, de manera que puedan atenderse mejor las necesidades de innovación del tejido empresarial. Esta reorientación debe hacerse sin tensionar excesivamente el sistema ciencia-tecnología, apoyando toda investigación que sea de calidad.

El apoyo a la actuación empresarial en I+D

El reducido gasto que las empresas andaluzas dedican a I+D refleja una insuficiente capacidad tecnológica de las mismas, de las que tan sólo unas 480 tienen una cualificación tecnológica destacable. La mayoría de estas empresas realizan su producción en sectores y actividades tradicionales, destacando las industrias agroalimentarias y metalúrgicas y, en menor medida, las electrónicas, informática, químicas, mineras y textiles.

Por este motivo, la firma de convenios en materia de innovación y desarrollo tecnológico y el establecimiento de una línea de ayuda para la innovación tecnológica industrial y agraria, así como la colaboración con la gestión de programas del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) por parte del Instituto de Fomento de Andalucía, han sido instrumentos importantes que han permitido desarrollar la innovación tecnológica en la Comunidad Autónoma.

La transferencia tecnológica

El nuevo escenario constituido por la creciente integración económica de la UE y globalización de los mercados significa la intensificación de la competencia entre las empresas. Las únicas vías que pueden llevar a una empresa a alcanzar, o sostener a largo plazo, una ventaja competitiva, son las que se basan en los conocimientos (nivel tecnológico, comercial, habilidad para adaptarse a los cambios de los mercados, etc.) que posea o a los que puedan acceder con facilidad.

Para que exista la adecuada coordinación entre la capacidad científico-técnica y las necesidades de las empresas, es necesario no sólo que los empresarios innovadores cuenten con información sobre los resultados obtenidos y su aplicabilidad empresarial, sino que, a su vez, los centros de investigación reciban información sobre las demandas concretas de las empresas en la mejora de sus productos y/o procesos.

A este respecto, los instrumentos existentes en Andalucía para la transferencia tecnológica son la red de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIs), cuya función consiste en identificar entre las investigaciones que llevan a cabo las universidades aquellas que puedan ser susceptibles de utilización por alguna de las ramas industriales; la Red de Centros de Investigación y Formación Agraria (CIFAs, OCAs, etc.) la línea de transferencia, difusión e información del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), y finalmente, el propio IFA, que desarrolla directamente labores de apoyo a la de innovación y desarrollo tecnológico de las empresas andaluzas.

No obstante, estos instrumentos tienen una capacidad de actuación limitada debido, principalmente, a las dificultades para conectar las empresas con aplicaciones tecnológicas concretas. Se pone de manifiesto, también, que la investigación en las universidades se realiza, generalmente, sin que previamente se hayan seleccionado las necesidades tecnológicas existentes en las diferentes ramas industriales, lo que dificulta consecuentemente el encaje de los resultados obtenidos con las empresas.

La renovación tecnológica

La incorporación del acervo tecnológico existente a las empresas es la condición básica para su modernización. De poco serviría el avance en los procesos de innovación y transferencia tecnológica, si final-

mente no alcanzan a sus destinatarios y sirven para aumentar la eficiencia y competitividad del tejido productivo.

Andalucía parte de un bajo nivel de desarrollo tecnológico relativo. A pesar del fuerte crecimiento económico desde la incorporación a Europa, los indicadores acerca del uso de robots, control numérico, servicios de asesoramiento avanzados, informatización, etc., siguen poniendo de manifiesto las debilidades del tejido empresarial en tecnología.

Esta situación pone de manifiesto que las Pyme andaluzas deben posicionarse competitivamente a través de una mayor utilización y adaptación de las tecnologías existentes. Para ello resulta indispensable la actuación empresarial en esa dirección junto al necesario apoyo público, dirigido a la modernización tecnológica de las empresas.

Los parques tecnológicos

Los dos parques tecnológicos existentes en Andalucía responden básicamente a la función asignada a los mismos en los procesos de desarrollo tecnológico, en el sentido de que son complementarios entre sí y, por consiguiente, no responden al mismo modelo ni cubren las mismas necesidades, por lo que las relaciones entre ambos permitirán mejorar los efectos mutuos que deben proporcionar la investigación y la producción de tecnologías.

Igualmente, cuentan con espacios que disponen de tecnologías de comunicación, lo que facilita su conexión con cualquier lugar del mundo, y están ubicados en un entorno de creciente potencial para ofertar investigadores, con presencia de universidades científico-técnicas, otros centros de investigación, y empresas privadas.

El Parque Tecnológico de Andalucía (PTA) tiene como función articular la innovación tecnológica y producción industrial a partir de un núcleo de empresas, centros de innovación y servicios tecnológicos. El PTA se configura, pues, como un espacio dedicado a la implantación de empresas que realizan procesos de I+D y producción, fundamentalmente en líneas de gran importancia, como telecomunicaciones, informática y electrónica, directamente vinculadas con el desarrollo industrial actual y futuro de Málaga.

El Parque Científico-Tecnológico Sevilla - Tecnópolis tiene como función la generación de investigación aplicada en nuevas tecnologías. A medio plazo, este centro de innovación se caracterizará por la diversidad de actividades y el origen geográfico de las empresas y servicios avanzados instalados, así como por constituir un polo de formación-investigación, dotado de capacidad de innovación, de especialización para la formación de investigadores, y de difusión de los resultados obtenidos, tanto en el entorno más próximo como en el exterior.

B) Objetivos y estrategias

El elemento central de la política de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico es el Segundo Plan Andaluz de Investigación (II PAI 1996-99), en el que se diseñan las líneas programáticas de las actividades científicas y de desarrollo tecnológico. Asimismo, el contenido del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía establece un conjunto de referencias que sirven de orientaciones de la política de I+D. Los objetivos de esta política en el PEA 2000, en consonancia con dicho plan, son los siguientes:

CUADRO 5.12: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de la investigación. 2. Reforzar la capacidad de la investigación aplicada orientándola a las necesidades del tejido productivo. 3. Potenciar la transferencia de tecnología al sistema productivo. 4. Propiciar la incorporación del acervo tecnológico existente a las empresas. 5. Consolidar los medios de innovación tecnológica. 6. Mejorar la cualificación de los recursos humanos. 7. Establecer la investigación científica y el desarrollo tecnológico como actividad estratégico para los sectores socioeconómicos andaluces.
------------------	---

Para la consecución de estos objetivos se plantean las siguientes orientaciones estratégicas y líneas de actuación:

1. Potenciar el sistema andaluz de investigación, con criterios de calidad científica, oportunidad tecnológica, y cooperación institucional.

En este sentido, se considera de suma importancia que la actividad tanto de los centros de I+D como de los investigadores coordinados por el II Plan Andaluz de Investigación, se oriente prioritariamente a la consecución y adaptación de las diferentes tecnologías que ya se aplican a nivel internacional, y a las necesidades del sistema productivo andaluz. Al objeto de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la presente política, es necesario instrumentar la participación de los agentes económicos y sociales a través del Consejo Asesor para la Ciencia y Tecnología previsto en el II PAI.

Las distintas líneas de actuación que el PEA 2000 plantea dentro de esta estrategia son:

- Apoyo a los grupos de I+D.
 - Mejora de la formación y experiencia práctica de los científicos y tecnólogos.
 - Potenciación del Programa de Investigación Aplicada.
 - Fomento de la cooperación entre el sistema público de investigación y la iniciativa privada.
 - Establecimiento de un sistema de interfaz entre el sector público y privado.
2. Orientar la investigación a las necesidades del sistema productivo andaluz.
Se propiciará que los recursos científico-técnicos existentes se orienten hacia las necesidades del sistema productivo.

Asimismo, la capacidad de investigación científica se dirigirá hacia áreas conectadas con los problemas tecnológicos del sistema productivo, lo que permitirá reforzar las relaciones de las universidades y los Organismos Públicos de Investigación (OPI) con las empresas.

En este sentido, el PEA 2000 hace suyas las líneas de investigación recogidos en el nuevo II PAI, bajo cuyas orientaciones ya está funcionando el Inventario de los Grupos de Investigación, que consideran prioritarias las siguientes líneas de investigación:

- La investigación y la innovación tecnológica en materia de recursos naturales y medio ambiente, dirigida a favorecer la introducción de mejoras tecnológicas que permitan una mayor racionalización en el consumo de recursos, y una menor generación de impactos ambientales, así como el desarrollo de aspectos de biodiversidad, de ciencias marinas y acuicultura y recursos geológicos.
- La investigación en materia agraria, alimentaria y pesquera que, conforme a las orientaciones establecidas en el Programa Sectorial de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Pesquero de Andalucía (PSIAP), incluirá actuaciones en los campos de la agricultura, la ganadería, las actividades pesqueras, y la alimentación.
- En el área de las tecnologías de la producción industrial, se adoptarán como líneas prioritarias de investigación las previstas en el Programa Industrial para Andalucía.
- Investigación en el área de tecnologías de la información.
- Investigación en el área de las ciencias de la vida.
- Investigación en el área de humanidades.
- Área de investigación económica y social.

3. Apoyo a la modernización tecnológica del tejido productivo.

Con esta finalidad, se canalizarán recursos públicos al esfuerzo inversor privado, fomentando una mayor utilización de los programas comunitarios y nacionales, que serán complementados por la Junta de Andalucía con sus propias líneas de actuación que puede sintetizarse en:

- Incorporación de nuevas tecnologías.
- Apoyo a procesos de racionalización energética.
- Fomento de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
- Potenciación de medios de innovación.

4. Mejorar la cualificación de los recursos humanos en relación con las necesidades de las empresas.

Para lograr dicha mejora, el PEA 2000 plantea dos líneas de actuación:

- Mejorar la conexión del sistema formativo con el tejido tecnológico productivo de la región. Esta línea se desarrolla en la política de Recursos Humanos.
- Potenciar la movilidad de los investigadores y la presencia exterior del Sistema Andaluz de Ciencia y Tecnología.

CUADRO 5.13: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Fomento del empleo.	1.1. Fomento del empleo estable.	1.1.1. Apoyo a la creación de empleo estable
	1.2. Fomento del empleo de los jóvenes y mujeres.	1.2.1. Apoyo a la contratación indefinida de los jóvenes. 1.2.2. Apoyo a las experiencias de formación en prácticas en Corporaciones Locales. 1.2.3. Incentivos a las contrataciones de carácter formativo de jóvenes. 1.2.4. Programas dirigidos a la contratación estable de la mujer por cuenta ajena. 1.2.5. Programa de apoyo al autoempleo para mujeres.
	1.3. Corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo.	1.3.1. Fomento del empleo a través de incentivos de determinadas modalidades de contratación. 1.3.2. Fomento de la contratación de colectivos con dificultades de incorporación al mercado de trabajo. 1.3.3. Fomento del empleo de minusválidos
	1.4. Fomento del empleo mediante fórmulas de organización del tiempo de trabajo, como consecuencia de la negociación colectiva.	1.4.1. Desarrollo de los contratos a tiempo parcial de carácter indefinido. 1.4.2. Apoyo a las contrataciones por relevo o sustitución. 1.4.3. Apoyo a la creación de empleo por reducción de horas extraordinarias. 1.4.4. Apoyo a la realización de estudios de organización del trabajo con el compromiso de aplicar sus resultados.
	1.5. Fomento del autoempleo	1.5.1. Apoyo a la puesta en marcha de proyectos empresariales de autoempleo.
	1.6. Potenciar las estructuras de apoyo al empleo que favorezcan al desarrollo local.	1.6.1. Potenciación de las UPES y de los agentes locales de promoción de empleo (ALPES) y creación de una red de UPES y ALPES. 1.6.2. Planes especiales de empleo.
2. Intermediación en el mercado de trabajo.	2.1. Mejora del conocimiento del mercado de trabajo.	2.1.1. Creación de un sistema de prospección del mercado de trabajo. 2.1.2. Realización de estudios cuantitativos y cualitativos sobre el efecto que las ETT y las nuevas fórmulas de prestación de trabajo representan en el mercado laboral de Andalucía. 2.1.3. Estudio de las posibilidades de nuevos Yacimientos de Empleo en Andalucía. 2.1.4. Realización de Foros de Empleo
	2.2. Orientar la oferta.	2.2.1. Orientación e información profesional a los desempleados para la inserción laboral. 2.2.2. Mejorar los sistemas de Cualificación Profesional de los trabajadores.
	2.3. Conexión de oferta y demanda.	2.3.1. Puesta en marcha del Servicio Andaluz de Colocación (SAC).
3. Valorización de los Recursos Humanos.	3.1. Fomento de coordinación y colaboración entre la administración educativa y las organizaciones empresariales y sindicales.	3.1.1. Consolidación del Consejo Andaluz de Formación Profesional, con la puesta en marcha de las Comisiones Provinciales.
	3.2. Formación Profesional Ocupacional.	3.2.1. Formación Profesional Ocupacional de jóvenes desempleados. 3.2.2. Formación Profesional dirigida a los sectores económicos de mayor presencia en Andalucía. 3.2.3. Formación continua de trabajadores ocupados en pymes, empresas de economía social o autónomos. 3.2.4. Programas formativos dirigidos a la mujer. 3.2.5. Formación de colectivos con especiales dificultades para el acceso al empleo y de aquellos con riesgo de exclusión. 3.2.6. Prácticas profesionales en empresas. 3.2.7. Escuelas Taller y casas oficio. 3.2.8. Adquisición de nuevas metodologías de trabajo en formación ocupacional y promover actuaciones relacionadas con los nuevos Yacimientos de Empleo. 3.2.9. Acciones vinculadas a proyectos de carácter transnacional.

CUADRO 5.13: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	3.3. Formación Profesional Reglada.	3.3.1. Construcción de nuevos centros y adaptación de los existentes a los requisitos de la LOGSE. 3.3.2. Adecuación de las plantillas docentes para la implantación de los nuevos ciclos formativos. 3.3.3. Elaborar el Mapa de la Formación Profesional en Andalucía. 3.3.4. Desarrollar el programa de formación en centros de trabajo en colaboración con los agentes económicos y sociales. 3.3.5. Potenciar la extensión de la F. P. semipresencial o a distancia.
	3.4. Educación para las personas adultas.	3.4.1. Orientación profesional y vocacional. 3.4.2. Formación para la inserción laboral. 3.4.3. Programas ocupacionales.
	3.5. Formación Universitaria.	3.5.1. Desarrollo del II Plan Andaluz de Universidades. 3.5.2. Impulsar la conformación de un marco general en el que se desarrollen las prácticas de los universitarios en las empresas.
4. Mejora de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo.	4.1. Mejora de las relaciones laborales.	4.1.1. Impulso del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. 4.1.2. Impulso de la negociación colectiva en sus aspectos estructurales y de contenido 4.1.3. Desarrollo de los procedimientos para la resolución extrajudicial de conflictos en todas sus fases de mediación, conciliación y arbitraje. 4.1.4. Fomento de la negociación colectiva como instrumento de generación de empleo.
	4.2. Mejora de las condiciones de trabajo.	4.2.1. Estudios y planes de prevención de riesgos, formación y sensibilización. 4.2.2. Adecuación de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo a los nuevos contenidos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. 4.2.3. Impulso del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales para la participación efectiva de los agentes sociales y económicos en materia de relaciones laborales. 4.2.4. Mejorar la cualificación de los agentes sociales y económicos que intervienen en la prevención de riesgos laborales. 4.2.5. Creación de los registros relativos a inscripción y acreditación de los servicios de prevención de las empresas.

C) Líneas de actuación

A partir de los objetivos previamente definidos, y agrupadas en función de las estrategias anteriormente descritas, el PEA 2000 plantea las siguientes líneas de actuación:

C.1 Estrategia: POTENCIAR EL SISTEMA ANDALUZ DE INVESTIGACIÓN, CON CRITERIOS DE CALIDAD CIENTÍFICA, OPORTUNIDAD TECNOLÓGICA Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL.

C.1.1 Apoyo a los grupos I+D.

En los últimos años se han creado y consolidado un amplio número de grupos de investigación en Andalucía con resultados muy satisfactorios. Es necesario profundizar en estos aspectos por el elevado grado de competitividad que pueden generar, tratando de conseguir una mayor coordinación entre los grupos y un aumento de su participación en programas nacionales y europeos.

Las medidas a adoptar dentro de esta línea de actuación son:

- Reforzar las infraestructuras de las Universidades, del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y de los Organismos Públicos de Investigación (OPI).
- Potenciar el desarrollo de los Centros de Investigación Avanzada. El II Plan Andaluz de Investigación define el modelo general de Centros I+D, y los requerimientos exigidos para los de nueva creación.
- Consolidación de los centros y servicios de I+D, mediante la racionalización de las inversiones y potenciando un nivel muy cualificado de los centros. En todo caso, los criterios de calidad, utilidad, autofinanciación, y revisión periódica de la necesidad de su existencia, serán aspectos esenciales a valorar para la creación y continuidad de estos centros.

C.1.2 Mejora de la formación y experiencia práctica de los científicos y tecnólogos.

Se trata de facilitar el apoyo a la investigación de un mayor número de tecnólogos y científicos, al tiempo que se aumente el impulso al programa de becas de formación de personal investigador en centros públicos y también en el sector privado. A su vez se pretende fomentar el intercambio de investigadores que facilite una mayor osmosis del conocimiento científico, así como las estancias de doctores en diversas empresas, que permitan la transferencia de tecnología a las unidades productivas.

C.1.3 Potenciar el programa de investigación aplicada.

Es necesario lograr una mayor participación de las empresas andaluzas en la investigación. A estos efectos se realizará un mayor esfuerzo para lograr la creación de departamentos de investigación aplicada en un número significativo de empresas de la región.

Para ello, se pondrá en marcha un Programa de Investigación Aplicada, en coordinación con el PAI y los centros de investigación tecnológica, orientado a crear en las Pyme un hábito de desarrollo de programas de investigación, y primando aquellas actividades consideradas estratégicas y el desarrollo de proyectos que impliquen una interacción entre varias empresas y otros tipos de agentes.

C.1.4 Fomento de la cooperación entre el sistema público de investigación y la iniciativa privada.

Para el fomento de la cooperación entre el sistema público de investigación y la iniciativa privada se consideran las siguientes medidas:

- Creación de laboratorios y unidades mixtas de I+D entre industrias, universidades y organismos públicos de investigación.
- Participación conjunta con los centros públicos de I+D y las empresas, en proyectos amparados por el Programa Marco de la Unión Europea de I+D.
- Ubicación de centros de I+D en el Parque Tecnológico de Andalucía y en el Parque Científico-Técnico de Sevilla - Tecnópolis.

C.1.5 Establecer un sistema de interfaz entre el sector público y privado.

Con la finalidad de facilitar la transferencia de los resultados de la investigación generados en los centros de investigación andaluces, el PEA 2000 plantea las siguientes medidas:

- Apoyo a las actuaciones del Consejo Asesor para la Ciencia y Tecnología, al objeto de garantizar la participación de la comunidad investigadora e intensificar el diálogo entre la misma y los agentes sociales y económicos.
- Ayudas para la creación de empresas con contenido tecnológico.
- Asesoramiento a las Pyme sobre sus necesidades tecnológicas.
- Identificar las carencias tecnológicas en sectores productivos concretos.
- Apoyo a proyectos de I+D concertados entre centros públicos y empresas, orientados a la resolución de problemas empresariales, incluido el desarrollo de nuevos productos.
- Facilitar la implantación de tecnologías avanzadas a través de proyectos de innovación en los que puedan participar tanto centros públicos como privados.
- Potenciar las oficinas de Transferencias de Resultados (OTRIS), ya existentes en las Universidades Andaluzas, en la CEA y en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Potenciación de la línea de transferencia tecnológica y difusión e información del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), en el que colabora el Instituto de Fomento de Andalucía.
- Instalación en (Cartuja'93/Tecnópolis) del Centro Andaluz de Servicios Tecnológicos Aplicados (CASTA). Con este centro, además de proporcionar a las Pyme información tecnológica, se ayudará a las mismas en el diagnóstico de sus problemas y en la transferencia de las tecnologías apropiadas a los procesos productivos del tejido empresarial. El CASTA realizará una labor de coordinación entre los centros de investigación y las necesidades tecnológicas de las empresas.
- Potenciación del Centro de Enlace entre los centros de investigación y las empresas, que permita una mayor difusión de los contenidos en materia de investigación.

C.2 Estrategia: *ORIENTAR LA INVESTIGACIÓN A LAS NECESIDADES DEL SISTEMA PRODUCTIVO ANDALUZ.*

Dado que es necesario estrechar los vínculos entre la investigación y la economía real andaluza, se plantea orientar el potencial investigador hacia los conocimientos tecnológicos requeridos por el sistema productivo, y profundizar en los sectores que más inciden en la actividad productiva de Andalucía.

Diferenciando por áreas, y agrupadas por líneas de actuación, se plantean las siguientes medidas o áreas de investigación:

C.2.1 Área de Medio Ambiente.

- Proyectos de innovación tecnológica favorecedores del ahorro de agua y energía en el consumo agrario, industrial y doméstico.

- Proyectos orientados hacia tecnologías y procesos no contaminantes en los sectores agrario e industrial.
- Proyectos destinados a la solución de los problemas causados por la depuración de vertidos y residuos.
- Potenciación de las investigaciones en tecnologías medioambientales, tales como los análisis de los ecosistemas, el tratamiento de suelos y la preservación de los recursos forestales, la conservación y reutilización de recursos acuíferos, el tratamiento de residuos, etc.
- Potenciación de las líneas de investigación para la mejora de la repoblación forestal basada en especies autóctonas mediterráneas, mediante la selección, tratamiento, técnicas de vivero y micorrización de semillas forestales.
- Potenciación de las líneas de investigación para el análisis de la reducción de los impactos causados por incendios, plagas y enfermedades forestales.
- Potenciación de las líneas de investigación para la recuperación de las poblaciones animales y vegetales amenazadas.
- Potenciación de las líneas de investigación destinadas a la mejora de las técnicas utilizadas en los aprovechamientos forestales.

C.2.2 Área agraria, alimentaria y pesquera.

- Fomento de la competitividad de las explotaciones mediante la optimización del uso de inputs y la mejora del manejo de los sistemas agrícolas, considerando la limitación del impacto sobre los ecosistemas.
- Diversificación de la producción agrícola, mediante la introducción de nuevas especies y variedades vegetales y el desarrollo de cultivos con fines no alimentarios.
- La mejora de la sanidad vegetal, resistencia genética a enfermedades, control integrado de plagas y enfermedades, utilización racional de productos fitosanitarios, etc.
- Mejora de la gestión y uso de los recursos suelo y agua en la agricultura, mediante actuaciones dirigidas al desarrollo de nuevas técnicas y sistemas de riego que economicen agua, el tratamiento y reciclado de aguas residuales para su utilización en riego, la limitación de la sobreexplotación de los acuíferos y los sistemas alternativos de manejo de suelos.
- Experimentación de técnicas en cultivos protegidos.
- Optimización de técnicas que contribuyan a aumentar el valor añadido de la producción agrícola y a la mejora de la calidad.
- Mejora de la productividad de las explotaciones ganaderas y de la genética y sanidad animal, con consideración especial en los sistemas extensivos de dehesa (carga ganadera adecuada a las disponibilidades de pastos, siembra y fertilización de pratenses, complementos alimenticios y control sanitario de vacuno de carne, ovino, caprino y cerdo ibérico).
- Reducción de los impactos medioambientales de las explotaciones ganaderas (depuración, eliminación o reutilización de efluentes de mataderos y purines de explotaciones intensivas, desarrollo de sistemas de manejo de estiércoles y purines no contaminantes, etc.).

- Investigación aplicada de técnicas de pesca, repoblación, pastoreo y biotopos artificiales de peces.
- Investigación aplicada sobre ecosistemas costeros y contaminación marina.
- Investigación en acuicultura en nuevas tecnologías de cultivo y producción de peces, crustáceos y moluscos.
- Investigación en manipulación y selección genética de especies acuícolas, y en diseño y proyección de instalaciones.
- Investigación orientada hacia la caracterización de productos de alimentación y calidad de los productos agroalimentarios, diferenciación analítica y sensorial de vinos, aceites, productos del cerdo ibérico y otros de especial relevancia en la región.
- Investigación sobre mejora de las tecnologías de los productos de elaboración, técnicas que disminuyan el empleo de aditivos y conservantes o sustitución por sustancias naturales, procesos de maduración y preparación en semiconservas y conservas, etc.

C.2.3 Área de tecnologías de la producción industrial.

Con carácter general, el II Plan Andaluz de Investigación establece que las líneas de I+D en este área deben estar basadas en el uso racional de la energía, en la automática y robótica, y en el avance de la tecnología de residuos, así como en los nuevos materiales y nuevas técnicas de construcción y fabricación. En concreto, las medidas se orientan a potenciar la investigación en los ámbitos de:

- Nuevos materiales, sobre todo cerámicos, composites y polímeros.
- Nuevas tecnologías en procesos y productos, y en especial los referentes a los sectores tradicionales con mayor peso específico en la industria andaluza.
- Diseño industrial, en su doble vertiente de diseño de productos y gráfico.
- Técnicas de calidad total aplicadas al control preventivo de los materiales y materias primas utilizadas, y el realizado a posteriori en el producto elaborado, así como al conjunto del proceso de fabricación.
- Tecnologías de residuos. Fundamentalmente la valoración del impacto medioambiental de los residuos industriales, la depuración de los residuos sólidos derivados del proceso de fabricación y la eliminación de los residuos tóxicos, ya sean sólidos, líquidos o gaseosos, generados por las industrias.
- Energías renovables, en particular, la solar y la eólica, y su uso en sistemas de cogeneración.

C.2.4 Área de tecnologías de la información.

En este área se incluyen aspectos básicos para el desarrollo y modernización de Andalucía, tales como las tecnologías de información y comunicaciones, la microelectrónica y la ciencia y tecnología del espacio:

- Tecnología del software, sobre todo para aplicaciones informática para los sectores agroalimentario y de servicios, así como

para programas específicos enfocados a la gestión de las pequeñas y medianas empresas.

- Microelectrónica, y en particular componentes de tipo custom y semicustom, y aplicaciones a procesos de fabricación industrial.
- Telecomunicaciones. Dando especial relevancia a todo lo relacionado con servicios avanzados de nueva implantación y a la producción de equipos para el soporte de estos servicios.

C.2.5 Área de ciencias de la vida.

En este ámbito las áreas son:

- Apoyo en materia de fisiología y genética molecular de microorganismos de interés biotecnológico.
- Toxicología, y sobre todo la relacionada con los riesgos de contaminación y detección de agentes tóxicos.
- Inmunología, especialmente dirigida al estudio de procesos de hipersensibilidad, autoinmunidad e inmunodeficiencia.

C.2.6 Área de humanidades.

Por lo que respecta al área de humanidades, el apoyo se centra en impulsar:

- La investigación sobre tecnologías de conservación y restauración del patrimonio arquitectónico, mobiliario, arqueológico, etnográfico y documental.
- La investigación sobre tecnologías avanzadas para el desarrollo de industrias educativas y culturales, que permitan la difusión en el mercado interior y foráneo de los productos del arte y la cultura andaluza.

C.2.7 Área de investigación económica y social.

En este ámbito, las medidas contempladas se orientan a impulsar:

- La investigación económica y social dirigida al mejor conocimiento del funcionamiento de la economía andaluza, así como la modernización de su comportamiento.
- La evaluación de políticas públicas.
- La mejora de los procesos de planificación.
- La investigación de los obstáculos y las potencialidades para el desarrollo rural andaluz.
- Los estudios sobre la ordenación del territorio y la cartografía andaluza, destacando el proceso de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio previsto en la Ley 1/1994.
- La potenciación del Sistema Estadístico de Andalucía.
- Los análisis de la situación y organización del mercado de trabajo en base a las nuevas formas y relaciones de trabajo, mejorando las perspectivas de empleo.

C.3 Estrategia: APOYO A LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DEL TEJIDO PRODUCTIVO.

C.3.1 Fomento de una mayor utilización de los programas comunitarios y nacionales.

Esta línea de actuación se llevará a cabo mediante un esfuerzo por ampliar la difusión de tales programas, buscando un mayor acceso de las empresas a las posibilidades que ofrecen los mismos.

C.3.2 Fomento de la incorporación de nuevas tecnologías.

Entre las nuevas tecnologías a incorporar tendrán carácter preferente las siguientes:

- Valorización de cadenas productivas.
- Automatización avanzada.
- Adquisición de maquinaria y herramienta de control numérico.
- Cualquier otra que redunde en una mejora de la productividad.

Además de lo expuesto anteriormente se fomentará la renovación y modernización de maquinaria y equipos de producción, incluidos los que proporcionan una mejora de la seguridad y calidad industrial.

C.3.3 Apoyo a procesos de racionalización energética.

Para adecuar y modificar las instalaciones, equipos o procesos productivos, sustituyendo las fuentes energéticas convencionales por gas natural, y potenciando la utilización de energías renovables.

C.3.4 Fomento de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.

Aquellas que propicien una adecuación del proceso productivo que no afecte a la preservación del medio ambiente. Para ello se apoyará la aplicación práctica de proyectos o líneas de investigación desarrolladas por las empresas en materia ambiental.

C.3.5 Potenciación de los medios de innovación.

Junto con el potencial investigador de las Universidades y centros de investigación se puede proporcionar un salto cualitativo de la capacidad tecnológica de la economía andaluza a través de los siguientes centros:

- Parque Tecnológico de Andalucía (PTA).
- Parque Científico-Técnico Sevilla - Tecnópolis.
- Complejo tecnológico desarrollado en el entorno de la Bahía de Cádiz.

C.4 Estrategia: MEJORAR LA CUALIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DE LAS EMPRESAS.

Además de las medidas contempladas dentro de la política de Recursos Humanos se contempla dentro de la política de I+D actua-

ciones específicas, estrechamente relacionadas con la actividad investigadora.

C.4.1 Potenciar la movilidad de los investigadores y la presencia exterior del Sistema Andaluz de Ciencia y Tecnología.

Se trata de favorecer una serie de medidas generales que contribuyan a la formación y especialización continua de los investigadores integrándolos en la dinámica investigadora. Por ello se contemplan las siguientes medidas:

- Apoyar la asistencia a congresos, seminarios y reuniones científicas.
- Favorecer las estancias breves en centros de I+D nacionales y extranjeros.
- Impulsar las estancias breves de investigadores extranjeros en centros de I+D ubicados en Andalucía.
- Organización de congresos, seminarios y reuniones científicas.
- Fomento de las publicaciones científicas.
- Apoyo a estancias de becarios en centros de I+D extranjeros.
- Apoyo a estancias de profesores ayudantes de universidad en centros de I+D.

5.4 INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Las infraestructuras constituyen un factor estratégico para el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma, ya que permiten la movilidad de la población y de las mercancías, facilitando, no sólo los intercambios económicos sino el acceso de la población a los servicios públicos. Asimismo, permiten la comunicación y acceso a la información, así como el abastecimiento de agua y de las energías, necesarias para el normal desarrollo de la actividad de la población y las empresas.

En consecuencia, la planificación de las infraestructuras se concibe como un instrumento coordinador de las actuaciones de las distintas administraciones en esta materia. Esta concepción se encuentra en sintonía con los planteamientos de la Unión Europea con respecto al papel que las infraestructuras y la planificación de las mismas deben jugar en el desarrollo del territorio.

Para ello, en Andalucía se ha establecido un proceso de concertación entre la Administración regional y los agentes económicos y sociales para la formulación del Plan Director de Infraestructuras, recogiendo las orientaciones del Pacto por el empleo y el desarrollo económico de Andalucía.

5.4.1 INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS

El agua desempeña un papel fundamental para la población y el desarrollo de las actividades productivas, tanto como factor potenciador como limitador.

Las grandes obras hidráulicas de las últimas décadas han permitido que las limitaciones impuestas por la falta de disponibilidad de recursos

hídricos disminuyan sustancialmente, al tiempo que la población ha tendido a concentrarse en ciudades de cada vez mayor tamaño, generando un sustancial incremento de la demanda para abastecimiento urbano y la necesidad de unas instalaciones hidráulicas tecnológicamente complejas para atenderla con las máximas garantías.

Por otra parte, el agua es un recurso cada vez más necesario en la organización de la actividad y la expansión de sectores económicos muy diversos. Estos también han manifestado su tendencia a concentrarse en el espacio y a aumentar de tamaño, y han desarrollado unos altos niveles de especialización, con lo que su dependencia del recurso agua se ha intensificado.

La concentración de la actividad humana y económica ha inducido a una mejor organización del ciclo del agua, dando lugar a una importante transformación del ciclo hídrico natural. Para evitar la dependencia de estas actividades de los períodos de precipitaciones, muy desiguales tanto en su distribución interanual como estacional, se han adoptado soluciones de regulación hiperanual y de transporte de grandes volúmenes de agua desde zonas productoras del recurso a las áreas consumidoras.

A estas consideraciones, viene a unirse la pertenencia de Andalucía al conjunto de regiones mediterráneas. La componente mediterránea, unida a las transformaciones en la producción y a la concentración de la población, convierten el agua en un bien escaso y de irregular disponibilidad en el tiempo y en el espacio, lo que condiciona fuertemente el poblamiento y la actividad económica; y en un recurso sometido a un fuerte tensionamiento estival, al coincidir el período de estiaje con las mayores demandas de agua para regadíos agrícolas y abastecimiento urbano, especialmente en las áreas turísticas litorales. Las características del clima y del relieve hacen de Andalucía una región sometida a graves riesgos de inundaciones.

Así pues, Andalucía se enfrenta a la disparidad entre la concentración de los recursos hídricos regulados en zonas de montaña poco pobladas y con escasa demanda para usos productivos, y la concentración de la demanda en áreas relativamente alejadas, fundamentalmente zonas regables agrícolas. Esta situación evidencia la dificultad de encontrar soluciones equilibradas que resuelvan, al mismo tiempo, los requerimientos de las actividades urbanas y productivas, y los condicionantes del sistema físico-ambiental, conflictos que, además, se agudizan por la recurrencia de prolongados períodos secos.

Cabe añadir una consecuencia más de la concentración de la actividad humana y económica, la fuerte degradación que para el medio ambiente supone la existencia de focos de contaminación de alta intensidad. El medio natural se muestra incapaz de regenerar los grandes volúmenes de vertidos que estas actividades generan, por lo que se hace necesario procesarlos antes de su entrega al medio.

No debe olvidarse que en la utilización y gestión del recurso están implicados numerosos agentes públicos y privados con intereses muy diversos, por lo que los problemas no pueden resolverse únicamente con la acción inversora, lo que sitúa a la política de recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas en su verdadera dimensión. Además, el «Acuerdo Andaluz por el Agua» pone el acento en el desarrollo de una política de gestión destinada a la contención de la demanda del agua y al ahorro del recurso, primando la eficiencia en su utilización; y en el impulso de una política de recursos e infraestructuras destinada a resol-

ver, en coordinación con otras Administraciones, las necesidades que aún persistan tras la mejora y optimización de la gestión y uso del agua.

A) Diagnóstico

La disponibilidad del recurso hídrico viene condicionada en Andalucía principalmente por dos factores: su distribución espacial y temporal, y la capacidad de regulación de los embalses. Sobre estos factores inciden, con diversa trascendencia, el conjunto de aspectos referidos a la gestión del agua y a la calidad requerida para los distintos usos.

La gestión de los recursos hidráulicos en Andalucía no es unitaria, sino que el conjunto de las cuencas hidrográficas naturales que cubren el territorio están agrupadas administrativamente en cuatro confederaciones hidrográficas: Guadalquivir, Sur de España, Guadiana y Segura.

La gestión técnica de los recursos se realiza de forma diferente según se trate de cuencas amplias, en las que predomina la interrelación de los diferentes subsistemas de aprovechamiento, o se trate de subcuencas pequeñas y sin comunicación entre sí. Así, en la cuenca del Guadalquivir se realiza un sistema de explotación en cascada que posibilita un mejor aprovechamiento de los recursos. Por el contrario, en las cuencas litorales el esquema de aprovechamiento básico consiste en una captación en cabecera, un transporte hasta el borde costero donde el agua es consumida y el vertido al mar de las aguas residuales.

Tomando como referencia el año 1997, el volumen anual medio de recursos disponibles ascendía a unos 5.000 Hm³, lo que frente a una demanda bruta de aproximadamente 5.700 Hm³ en año medio, y teniendo en cuenta retornos (400 Hm³) y sobreexplotación de acuíferos (200 Hm³), arroja un balance global deficitario entre recursos y demanda que se eleva a 500 Hm³ anuales y que se agrava en años secos. A este déficit se unen los desequilibrios territoriales entre la oferta y la demanda, existiendo zonas con superávit “noreste de Andalucía, oeste de la provincia de Huelva y extremo occidental de las cuencas mediterráneas”, y zonas deficitarias “extremo suroriental de la región, Sierra Morena occidental, margen izquierda del Guadalquivir, y marismas y cuenca del Guadalete”.

Los déficit de las cuencas del Guadalquivir, Sur de España y Guadalete son estructurales debido a que la demanda ha ido creciendo por encima de los recursos generados.

Ni el incremento de los recursos por los nuevos embalses de regulación previstos, ni el posible aumento de la explotación de las aguas subterráneas, permiten hacer frente a la demanda futura. Se considera, por tanto, imprescindible la transferencia de recursos desde cuencas excedentarias a cuencas deficitarias.

En el análisis de la estructura de la demanda destaca el acusado predominio del consumo dedicado a usos agrarios (77,6%) (cuadro 5.14). La agricultura es el principal usuario demandante de agua, requiriendo su uso, a igualdad de volumen de agua demandado, mayor capacidad de embalse que el abastecimiento urbano, ya que su consumo se concentra en los meses más secos del año, cuando los caudales circulantes son mínimos en los ríos. El déficit hídrico afecta de forma directa a la consolidación de los regadíos, lo que unido a los retos organizativos que aún deben de afrontar estas estructuras productivas limita las potencialidades de desarrollo de la agricultura andaluza.

La tendencia de los últimos años en materia de regadíos ha sido la de creación de nuevas zonas regables en el valle del Guadalquivir, espe-

CUADRO 5.14: DATOS COMPARATIVOS DE DEMANDAS HÍDRICAS USOS CONSUNTIVOS

	ESPAÑA	ANDALUCÍA
Demanda TOTAL (Hm ³ /año)	37.100	5.700
Demanda x 1000hbs. (Hm ³ /año)	0,96	0,8
Demanda en Uso (%)		
Agricultura	65,4	77,6
Industria	5,2	2,7
Abastecimiento urbano	11,6	14,5
Otros Usos	17,8	5,2

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1995.

cialmente en su curso medio y bajo, que son abastecidas a través de conducciones de medio-largo recorrido que transportan el agua desde los embalses de regulación general, situados fundamentalmente en Sierra Morena y en el curso alto y medio del río Genil. Asimismo, se ha producido un aumento notable de nuevas zonas regables en el litoral atlántico y mediterráneo, asociadas al auge experimentado por una nueva agricultura de cultivos fuera de temporada, lo que origina también la necesidad de transportar importantes volúmenes de agua a estas zonas, desde los embalses de cabecera de sus propias cuencas o cuencas limítrofes, y de explotar más intensamente los acuíferos de estas zonas.

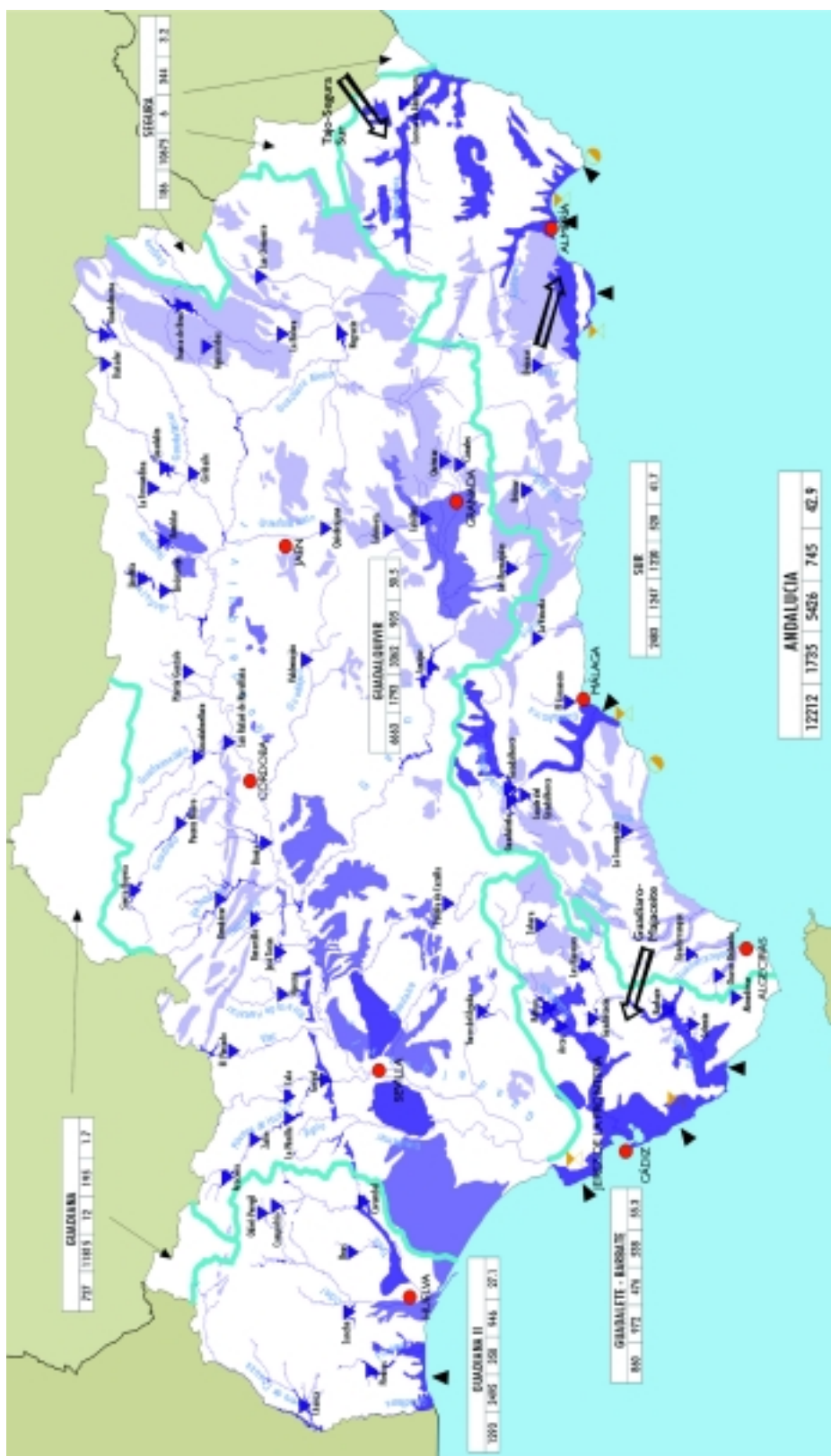
El abastecimiento urbano, pese a que representa un porcentaje de consumo claramente inferior (14,5%), es una demanda de carácter básico por su prioridad sobre el resto de los usos, según establece la Ley de Aguas, y por la necesidad de que el recurso tenga una determinada calidad y la máxima garantía.

La concentración del poblamiento en las últimas décadas, determinó una serie de carencias relativas a la escasa cobertura del servicio público de aguas; el bajo nivel de las dotaciones de agua por habitante; y la vinculación de la calidad del agua a la, generalmente, única fuente del recurso. Estas limitaciones se han ido solucionando mediante un conjunto de acciones encaminadas a la mejora de la gestión del recurso, al suministro de agua potable a las poblaciones y a la creación de infraestructuras e instalaciones hidráulicas, siendo prioritarias las actuaciones realizadas en las grandes aglomeraciones urbanas y en los sistemas supramunicipales.

En la actualidad, Andalucía dispone de sistemas de abastecimiento que en conjunto satisfacen en condiciones adecuadas de calidad y cantidad de agua al 83% de la población andaluza. No obstante, los serios estrangulamientos que imponen las situaciones de sequía al correcto abastecimiento de las poblaciones, hacen necesario el establecimiento de una estructura de interconexiones de redes entre los distintos sistemas de abastecimiento andaluces y, en las zonas donde esta estructura no sea viable, la implantación de fuentes alternativas del recurso (desaladoras, intercambio de aguas residuales depuradas para riego por agua de regantes de calidad para abastecimiento humano).

El consumo industrial andaluz sólo alcanza el 2,7% del total de la demanda de agua destacando, por su importancia, las grandes concentraciones industriales y el sector agroalimentario.

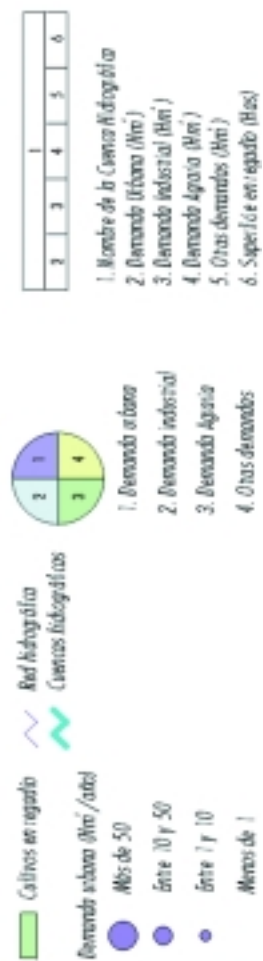
Por último, y aunque la demanda de agua para el sector servicios se integra en el consumo urbano y crece con el tamaño de la ciudad, merece destacarse los aspectos ligados al ocio, referidos al sector turístico litoral y al uso lúdico del agua continental por parte de la población residente en las mayores ciudades del interior. Concretamente, y en lo que se refiere al turismo, más importante que el consumo anual global es la fuerte concentración de su demanda en los meses estivales, precisamente cuando mayor es la demanda agrícola. La tensión entre ambos requerimientos se plantea más intensamente, debido a la escasez de recurso, en el tramo oriental, entre Motril y la región murciana, donde son necesarias soluciones extraordinarias y de elevado costo, condicionando quizás el diseño cualitativo de la propia oferta turística. Por otra parte, el crecimiento previsible de la afluencia turística debido a los nuevos centros planificados del litoral atlántico no debe suponer mayor problema para la oferta de agua en Huelva, pero sí en el entorno de Cádiz y, en menor medida, en la cuenca del Barbate. La Costa del Sol,



Embalses existentes	Recursos no convencionales	Acuíferos
▲	Desaladora	Subterráneos
~	Reutilización	Contaminados
~		Equilibrados
~		Riesgo de intrusión marina
~		
	Tipos de recursos	
	↓	

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

- 1 - Nombre de la Cuenca Hidrográfica
- 2 - Recursos Naturales (Hm³/año)
- 3 - Recursos naturales. Per cápita (m³/hab/año)
- 4 - Recursos disponibles (Hm³/año)
- 5 - Recursos disponibles. Per cápita (m³/hab/año)
- 6 - Disponibilidad (%)



con una intensa actividad turística y marcada estacionalidad, demanda unos volúmenes de agua que resulta difícil de atender por sus cuencas en los años de sequía, puesto que buena parte de sus recursos se destinan al riego de los cultivos subtropicales y de invernadero.

En materia de saneamiento urbano, las iniciativas desarrolladas por la Junta de Andalucía han permitido que prácticamente el 50% del volumen de aguas residuales urbanas andaluzas tengan un tratamiento adecuado, lo que ha repercutido favorablemente sobre la calidad general de las aguas de la Comunidad Autónoma.

En el momento actual las mayores necesidades de saneamiento y depuración se sitúan en el litoral y en los municipios menores de 15.000 habitantes equivalentes, para los que se promueve un programa de aplicación de tecnologías de depuración de bajo coste adaptadas a la menor carga contaminante de sus vertidos, y a la localización y distribución espacial de tales núcleos.

En aplicación de la directiva 91/271 de la Unión Europea, antes de final del año 2000 deben estar depuradas las aguas residuales de las poblaciones de más de 15.000 habitantes equivalentes, y las de más de 10.000 habitantes equivalentes que viertan a zonas sensibles. Dada la importancia del sector turístico para la economía andaluza, es muy importante, además, la completa depuración de todas las aguas que vierten al litoral, con el mismo horizonte temporal.

En cuanto a las zonas andaluzas más conflictivas por el alto porcentaje de riesgo de inundaciones, destacan las provincias de Almería y Granada, significándose el sudeste andaluz como el territorio de Andalucía más castigado por las inundaciones y donde es necesario actuar en los próximos años.

B) Objetivos y estrategias

El agua es un elemento de carácter estratégico que coadyuva al logro de los objetivos de desarrollo equilibrado y sostenible y a la mejora de la calidad de vida. Andalucía, dada su condición natural de ámbito afectado por la escasez hídrica y la irregularidad en las aportaciones de agua, requiere, más que otros ámbitos, aprovechar al máximo los recursos disponibles y racionalizar su utilización, primando el ahorro y la reutilización para usos diversos. Una de las formas de conseguirlo es mediante la consideración del agua por parte de la política hidráulica como un recurso que debe ser tratado de forma integral, en una visión global de todas las fases de su ciclo, desde su captación hasta el consumo, pasando por su potabilización, distribución, depuración y reutilización. Por ello, para una eficaz planificación que permita un modelo de uso de este recurso más eficiente, es necesaria la transferencia a la Comunidad Autónoma Andaluza de las competencias en materia de cuencas hidrográficas, que permita abordar globalmente la cuestión del agua en Andalucía.

El desarrollo del Acuerdo Andaluz por el Agua, junto a la puesta en marcha de los planes hidrológicos, constituyen una oportunidad para mejorar la situación de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas en Andalucía, ya que, en un marco general de contención de la demanda, pueden contribuir, a desarrollar una nueva cultura del agua que permita el uso sostenible del recurso, a implantar un nuevo sistema de precios que suponga –gradualmente y sin desatender ciertas exigencias sociales en territorios, sectores y colectivos menos favorecidos– al-

canzar valores más reales en las tarifas para conseguir la adecuada prestación económica de los servicios y un mantenimiento correcto del recurso desde una perspectiva medioambiental, y a consensuar un sistema de trasvases intercuenas en base a la racionalidad y solidaridad territorial, que permita desarrollar al máximo las posibilidades económicas, sociales y ambientales ligadas al agua.

Por tanto, se proponen los siguientes objetivos:

CUADRO 5.15: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuir los déficits hídricos. 2. Mejorar la organización de la gestión del recurso 3. Corregir la situación de los acuíferos sobreexplotados o con problemas de salinización 4. Protección del Dominio Público Hidráulico, adecuando su uso y contribuyendo a la mejora de la calidad de las aguas y a la disminución de la contaminación medioambiental. 5. Disminución de los riesgos de las inundaciones.
------------------	--

La mejora de los procesos ligados a la gestión, reutilización y calidad de agua tiene una importancia estratégica en la disponibilidad del recurso a medio-largo plazo, ya que optimizando la gestión se favorece la eficacia y eficiencia en su utilización, por lo que resulta necesario favorecer las posibilidades de ahorro en el uso de agua. En este sentido, se destaca la importancia de la incorporación de tecnologías avanzadas a los proyectos y obras de ingeniería y en los sistemas de gestión de los recursos hídricos.

A partir de la consideración de que el regadío es el principal consumidor de agua en Andalucía, debe prestársele una atención especial por su repercusión sobre la estructura de la demanda y su potencial en ahorro de agua. Por ello, se prevé el impulso de una política de racionalización de la demanda, especialmente en las zonas deficitarias, dando prioridad a las concesiones existentes según criterios sociales y económicos y supeditando los nuevos regadíos a la disponibilidad de recursos. Asimismo, y en relación con el ahorro, es necesario desarrollar las actuaciones tendentes a mejorar las infraestructuras que permitan la disminución de las pérdidas en el transporte y distribución del recurso, así como optimizar el uso del agua.

En los abastecimientos urbanos, los requerimientos financieros y de gestión determinan que en la mayor parte de los casos sea necesario abordar las actuaciones hidráulicas desde ámbitos supralocales y mediante la constitución de sistemas de abastecimiento y gestión de aguas.

La labor desarrollada hasta el momento precisa, por un lado, de la consolidación de los sistemas de gestión existentes, así como de la promoción de otros nuevos a fin de dar respuesta a las exigencias técnicas que la nueva realidad demanda; y por otro, del aprovechamiento de las economías de escala existentes, tanto de producción y distribución, como de administración del recurso. Todo esto es preciso para seguir actuando

de cara a corregir las insuficiencias que aún subsisten en infraestructuras y servicios. Con todo ello se pretenden disminuir los déficit hídricos incrementando la disponibilidad del recurso.

Los tres últimos objetivos planteados constituyen un elemento fundamental de la política de recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas, la cual tiende a adquirir cada vez más importancia, tanto por el carácter de recurso natural escaso y estratégico como por el alcance de las diversas problemáticas ligadas al medio ambiente. En efecto, el agua es, ante todo, un elemento esencial para la vida, ya sea como elemento regulado para la satisfacción del consumo humano, ya como elemento natural integrado en el medio. Su estado y disponibilidad inciden muy directamente sobre lo que genéricamente se denomina y valora como calidad de vida, lo que, a su vez, condiciona la propia disponibilidad como recurso. Un curso de aguas limpias, más aún si discurre por zonas intensamente pobladas constituye un indicador de madurez en el desarrollo económico y social y de consecución de los objetivos de desarrollo integral y sostenible.

La política de recursos hídricos e infraestructuras hidráulicas ha propiciado la integración de los conceptos de desarrollo económico y de conservación de los recursos naturales, haciendo posible la intervención cauteladora y protectora en la regulación de las transformaciones territoriales susceptibles de degradar los ecosistemas y recursos naturales del medio, así como la gestión y planificación integral de los mismos. Con ello, se trata de proteger el dominio público hidráulico, adecuar su uso, y contribuir a la mejora de la calidad de las aguas y a la disminución de la contaminación medioambiental.

Las actuaciones ecológico-ambientales tienen sentido, no sólo en sí mismas, como instrumentos de mejora de la calidad ambiental en general y del recurso del agua en particular, sino también por las repercusiones positivas que ejercen sobre el funcionamiento de las infraestructuras hidráulicas.

Siendo el Plan Director de Infraestructuras el principal referente a las actuaciones de las Administraciones en esta materia, las diferentes estrategias y líneas de actuación que aquí se plantean tienen un reflejo en dicho Plan Director, donde aparecen más ampliamente desarrolladas. A su vez, el Plan Director coordina e integra otros diferentes planes de ámbito menor que son instrumentales en el desarrollo de la política que aquí se plantea: Plan Andaluz de Regadíos, Plan Andaluz de Saneamientos, Plan andaluz de Abastecimientos.

Para la consecución de los objetivos a los que anteriormente se ha hecho referencia, se establecen cuatro estrategias: la mejora del abastecimiento incidiendo en las dotaciones, las infraestructuras y la calidad de los recursos hídricos; el saneamiento y la reducción de los impactos negativos sobre el medio ambiente; y la adopción de medidas preventivas contra inundaciones.

1. Mejora del abastecimiento hidráulico, incidiendo en las dotaciones, las infraestructuras y la calidad de los recursos hídricos. Hay que destacar que el esfuerzo inversor realizado hasta la fecha ha permitido la superación de los principales problemas existentes. Sin embargo, y ante la tendencia del modelo territorial andaluz de las últimas décadas, caracterizado por el progresivo crecimiento y la concentración de la población en las áreas urbanas y la franja litoral –que constituyen los principales

consumidores de agua potable-, y los cambios en los comportamientos de vida –que se traducen en un incremento sensible de las demandas en dotaciones de agua-, es necesario profundizar en la corrección de las deficiencias que aún existen, con medidas que conduzcan al ahorro del agua y en la adecuación de las características del abastecimiento urbano a la evolución socioeconómica del territorio andaluz. Por tanto, se prestará una atención especial a las áreas metropolitanas, aglomeraciones urbanas y sistemas supramunicipales.

En función a las consideraciones expuestas, las líneas de actuación de esta estrategia se refieren a:

- Sistemas supramunicipales y aglomeraciones urbanas con población superior a 20.000 habitantes.
 - Sistemas supramunicipales y núcleos no integrados con población inferior a 20.000 habitantes.
2. Mejora del saneamiento y reducción de los impactos negativos sobre el medio ambiente.
La primera línea de actuación de esta estrategia se refiere a la resolución de los impactos contaminantes en aguas continentales, dado que es necesario resolver para el horizonte de 1998 la depuración de los vertidos urbanos en zonas sensibles y para el horizonte del año 2000 la de aquellos que ubicados en las zonas definidas como normales tenga más de 15.000 habitantes equivalentes.
La segunda línea de actuación tiene como objetivo el saneamiento del litoral. En este sentido, destacar que, aunque la situación ha cambiado sensiblemente en los últimos años, es necesario profundizar en la corrección de los grandes impactos contaminantes derivados de unos niveles, no siempre adecuados, de calidad de las aguas superficiales y subterráneas, prestando especial atención al vertido de aguas residuales urbanas en las zonas del litoral declaradas como zonas normales, es decir, las bahías de Cádiz y Algeciras.
 3. Racionalización del consumo de los recursos hídricos.
Los principales problemas hidráulicos de la Comunidad Autónoma se centran en la escasez de recursos hídricos debido a factores estructurales, vinculados al insuficiente ajuste entre el desarrollo de las actividades y la capacidad del sistema hidráulico para sostenerlos. Esto conduce a la necesidad de fomentar una concienciación sobre la necesidad de racionalización del consumo de los recursos hídricos.
 4. Prevención de avenidas e inundaciones.
Como factor de gran incidencia en el recurso agua es preciso destacar el problema de la erosión, en tanto que contribuye al aterramiento de los embalses y a incrementar los riesgos de avenidas e inundaciones. Andalucía es una de las regiones españolas con mayor número de zonas con riesgos potenciales de inundaciones. Por tanto, deben ponerse en marcha, de forma coordinada, tanto medidas estructurales como de gestión para garantizar que los daños y peligros que suponen estos fenómenos disminuyan en lo posible.

La política de intervención de la Junta de Andalucía está orientada, básicamente, a la corrección y adecuación de los tramos de los cauces incluidos en núcleos urbanos con problemas de avenidas e inundaciones, en colaboración con las Corporaciones Locales, dado que al Estado le corresponden las competencias en materia de defensas contra avenidas e inundaciones en el medio rural. Por tanto, la línea de actuación que se implementará se refiere a la defensa contra avenidas e inundaciones en los núcleos urbanos.

CUADRO 5.16: ESTRATEGIAS, LÍNEAS Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Mejora del abastecimiento incidiendo en las dotaciones, las infraestructuras y la calidad del recurso hídrico.	1.1. Sistemas supramunicipales y aglomeraciones urbanas con población superior a 20.000 habitantes.	1.1.1. Mejora en las infraestructuras de transporte y distribución del agua. 1.1.2. Optimización del uso de las aguas superficiales y subterránea 1.1.3. Impulsar la utilización de fuentes no convencionales de recursos en áreas con déficits estructurales. 1.1.4. Incrementar la garantía de suministro de aguas a través de la explotación de nuevas fuentes de recursos. 1.1.5. Promover la constitución y consolidación de entes supramunicipales y de sus órganos de gestión. 1.1.6. Formular una nueva normativa de colaboración con las Corporaciones Locales. 1.1.7. Reservar las aguas de mayor calidad para abastecimiento urbano. 1.1.8. Promoción del establecimiento de un nuevo marco tarifario.
	1.2. Sistemas supramunicipales y núcleos no integrados con población inferior a 20.000 habitantes.	1.2.1. Formular una nueva normativa de colaboración con las Corporaciones Locales. 1.2.2. Mejorar las infraestructuras de abastecimiento. 1.2.3. Posibilitar el incremento de la calidad de las aguas y de la garantía de suministro mediante el acceso a nuevas fuentes de recurso. 1.2.4. Establecer mecanismos que contribuyen a la mejora de la gestión de los servicios municipales de aguas.
2. Mejora del saneamiento y reducción de los impactos negativos sobre el medio ambiente.	2.1. Resolución de impactos contaminantes en aguas continentales.	2.1.1. Priorizar las medidas para la mejora de la calidad de las aguas, a efectos de hacer cumplir los objetivos de calidad establecidos por las directivas de la UE en relación a las aguas continentales. 2.1.2. Impulsar el establecimiento de ordenanzas municipales de vertidos que determinen las condiciones mínimas de calidad de los efluentes. 2.1.3. Impulsar el Plan experimental de Investigación y Desarrollo sobre tecnologías de depuración de aguas residuales. 2.1.4. Promover el seguimiento del funcionamiento de los sistemas de depuración de aguas residuales. 2.1.5. Impulsar las actuaciones en zonas de especial interés medioambiental propiciando la integración de los municipios de las mismas en sistemas supramunicipales.
	2.2. Saneamiento del litoral.	2.2.1. Priorizar las medidas para la mejora de la calidad de las aguas, a efectos de hacer cumplir los objetivos de la calidad establecidos por las normativas de la UE en relación a las aguas litorales. 2.2.2. Impulsar la reutilización del agua de efluentes descontaminados, definiendo zonas de actuación preferente 2.2.3. Impulsar actuaciones de especial interés medioambiental y propiciar la integración de los municipios en sistemas supramunicipales.
3. Racionalización del consumo de los recursos hídricos.	3.1. Concienciación de una utilización más racional del agua.	3.1.1. Divulgación sobre el uso del agua. 3.1.2. Fomento de medidas destinadas a la racionalización del agua en la agricultura de regadío.
4. Prevención de avenidas e inundaciones.	4.1. Defensa contra avenidas e inundaciones en los núcleos urbanos.	4.1.1. Corrección de los cauces en aquellos tramos urbanos en los que los problemas de avenidas e inundaciones tienen una elevada incidencia social y económica. 4.1.2. Potenciación de la integración urbanística de las medidas de corrección de cauces y restauración de márgenes.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: MEJORA DEL ABASTECIMIENTO, INCIDIENDO EN LAS DOTACIONES, LAS INFRAESTRUCTURAS Y LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.

C.1.1 Sistemas supramunicipales y aglomeraciones urbanas con población superior a 20.000 habitantes

Se incidirá en:

- La mejora de las infraestructuras de transporte y distribución del agua.
- La optimización del uso conjunto de las aguas superficiales y subterráneas
- El impulso a la utilización de fuentes no convencionales de recursos en áreas con déficit estructurales
- El establecimiento de un esquema hídrico regional de distribución del recurso que favorezca la interconexión de los sistemas de abastecimiento
- La explotación de nuevas fuentes de recursos que incrementen la garantía del suministro, tanto en cantidad como en calidad
- La promoción de la constitución y consolidación de entes supramunicipales, así como de los correspondientes órganos de gestión
- La formulación de una nueva normativa sobre uso del recurso en colaboración con las Corporaciones Locales, así como la reserva del agua de mayor calidad para el abastecimiento urbano y el establecimiento de un nuevo marco tarifario.

C.1.2 Sistemas supramunicipales y núcleos no integrados con población inferior a 20.000 habitantes

Las medidas de esta línea de actuación se dirigen a:

- La formulación de una nueva normativa de colaboración con las Corporaciones Locales
- La mejora de las infraestructuras de abastecimiento
- El acceso a nuevas fuentes que incrementen la calidad de las aguas y garanticen el suministro
- El establecimiento de mecanismos que contribuyan a la mejora de la gestión de los servicios municipales de aguas.

C.2 Estrategia: MEJORA DEL SANEAMIENTO Y REDUCCIÓN DE LOS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.

C.2.1 Resolución de los impactos contaminantes en aguas continentales

Las medidas se dirigirán a la mejora de la calidad de las aguas, con ello podrán cumplirse las directivas de la Unión Europea en materia de aguas continentales; el impulso al establecimiento de ordenanzas municipales de vertidos que determinen las condiciones mínimas de calidad de los efluentes; el impulso del Plan Experimental de Investigación y Desarrollo sobre tecnologías de la depuración de aguas residuales; el se-

guimiento del funcionamiento de los sistemas de depuración de aguas residuales; y el impulso de las actuaciones en las zonas de especial interés medioambiental, propiciando la integración de los municipios de las mismas en sistemas supramunicipales.

C.2.2 Saneamiento del litoral

Se implantarán medidas tendentes a la mejora de la calidad de las aguas, de forma que cumplan los niveles exigidos por la Unión Europea sobre aguas litorales, y, se favorecerá la reutilización del agua en los efluentes descontaminados, definiendo zonas de actuación preferente. Además se impulsarán actuaciones de especial interés medioambiental, al tiempo que se propicia la integración de los municipios de estas zonas en sistemas supramunicipales.

C.3 Estrategia: RACIONALIZACIÓN DEL CONSUMO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.

C.3.1 Concienciación del consumo de los recursos hídricos

Para ello se realizará una divulgación sobre el uso del agua y el fomento de medidas adecuadas a la racionalización del agua en la agricultura de regadío.

C.4 Estrategia: PREVENCIÓN DE AVENIDAS E INUNDACIONES.

C.4.1 Defensa contra avenidas e inundaciones en los núcleos urbanos

Para ello se corregirán y adecuarán los cauces en aquellos tramos urbanos en los que los problemas de avenidas e inundaciones tienen una elevada incidencia social y económica; y se potenciará la integración urbanística de las medidas de corrección de cauces y restauración de márgenes.

5.4.2 ENERGÍA

La disponibilidad de fuentes de energía suficientes y competitivas es un requisito para el desarrollo económico. Sin embargo, la energía es un recurso escaso que no puede ser tratado en términos de mercado exclusivamente, y que es necesario economizar y racionalizar en su producción y en su consumo. Por este motivo, se hace imprescindible actuar en varias direcciones:

- En primer lugar, ajustar de forma óptima la demanda energética, consumiendo de manera eficaz y haciendo uso de tecnologías adecuadas.
- En segundo lugar producir más eficaz y racionalmente, desarrollando nuevos sistemas que optimicen las fuentes convencionales de energía.
- El uso de las fuentes de energía no debe alterar el equilibrio ecológico.

En relación con la política energética, es la Administración General del Estado quien asume la competencia de establecer las orientacio-

nes fundamentales en materia de aprovisionamiento, planificación y explotación de los sistemas primarios de producción y transporte de energías. Estas orientaciones se refieren a la disminución de la dependencia del petróleo, por lo que se trata de diversificar el abastecimiento de fuentes de energía, destacando la importancia del gas natural, y la mejora de la eficiencia del consumo de energía, mediante el ahorro y la conservación, con la mayor participación de recursos energéticos propios.

La Administración andaluza tiene la posibilidad de realizar una política energética en Andalucía, respetando el marco del Plan Energético Nacional 1991-2000, la Ley 54/97 del Sector Eléctrico, que plasma el protocolo suscrito entre el Estado y las principales empresas eléctricas, y la política energética de la Unión Europea. En este contexto, se ha elaborado el Plan Energético para Andalucía (PLEAN) 1995-2000, en el que se diseña la política energética andaluza con el objetivo final de conseguir un sistema racional, diversificado y compatible con el medio ambiente.

A) Diagnóstico

La situación del sector energético andaluz es similar a la del conjunto de España, y se caracteriza por una fuerte dependencia del petróleo como fuente de energía principal y por la escasez de recursos energéticos convencionales (Andalucía sólo produce el 8% de la energía que consume, situándose por debajo de la media española). No obstante, la región presenta ciertas peculiaridades, en especial unos bajos niveles de consumo, en torno a 1,04 tep./hab. en 1995, inferiores a la media nacional y de la Unión Europea donde los niveles de consumo son de 1,5 y 2,2 tep./hab. respectivamente, y un notable potencial en las fuentes energéticas renovables, todavía con un escaso desarrollo (cuadro 5.17).

En relación con la dotación de infraestructuras energéticas en Andalucía, cabe distinguir entre las instalaciones de aprovechamiento energético, que permiten la transformación de energía primaria en energía final y útil; y las instalaciones de transporte y distribución de energía. En lo que se refiere a las primeras, Andalucía contaba en 1996 con 8 centra-

CUADRO 5.17: CONSUMO DE ENERGÍA PRIMARIA Y FINAL EN ANDALUCÍA EN 1995

Demanda Energía Primaria	ENERGÍA FINAL						Total Energía Final
	Total ktep.	Productos Petróíferos	Energía Eléctrica	Carbón	Gas Natural	Biomasa	
Petróleo	5.965	5.380	585				5.965
Gas Natural	445		33		412		445
Carbón	2.590		2.380	210			2.590
Renovables	460		245			215	460
Intercambios	2.945		2.945				2.945
Total Energía Primaria	12.405	5.380	6.188	210		215	12.405
Energía Final		4.790	1.920	210	412	215	7.547

Fuente: SODEAN

les térmicas, 79 centrales hidroeléctricas, 5 parques eólicos y 26 centrales cogeneradoras térmicas. De las 8 centrales térmicas existentes en la región, están en funcionamiento normal las centrales de carbón de Carboneras, Los Barrios y Puente Nuevo. Las centrales situadas en Almería, Cádiz y Málaga no se encuentran disponibles para la generación y las centrales de Cristóbal Colón (Huelva) y Bahía de Algeciras (Cádiz) han incorporado, en 1996, el gas natural como combustible para la generación de electricidad. El cuadro núm.5.18 muestra la localización geográfica y la potencia instalada de las centrales térmicas convencionales de carbón, fuelóleo y gas natural existentes en Andalucía en 1996.

La necesidad de reducir la dependencia de las centrales que utilizan fuel, debido al encarecimiento de los productos petrolíferos y a su mayor impacto ambiental, obliga al uso restringido de las centrales térmicas de fuel, que viene impuesto por la explotación unificada del equipo generador nacional, lo que provoca que la energía generada por las centrales andaluzas sólo cubra aproximadamente un 55% de la demanda. Sin embargo, el suministro se garantiza gracias a las interconexiones con la red primaria peninsular, que cubren el déficit de producción de energía eléctrica en la región. A los elementos anteriores deben añadirse 26 centrales de cogeneración, con una potencia de 460 MW.

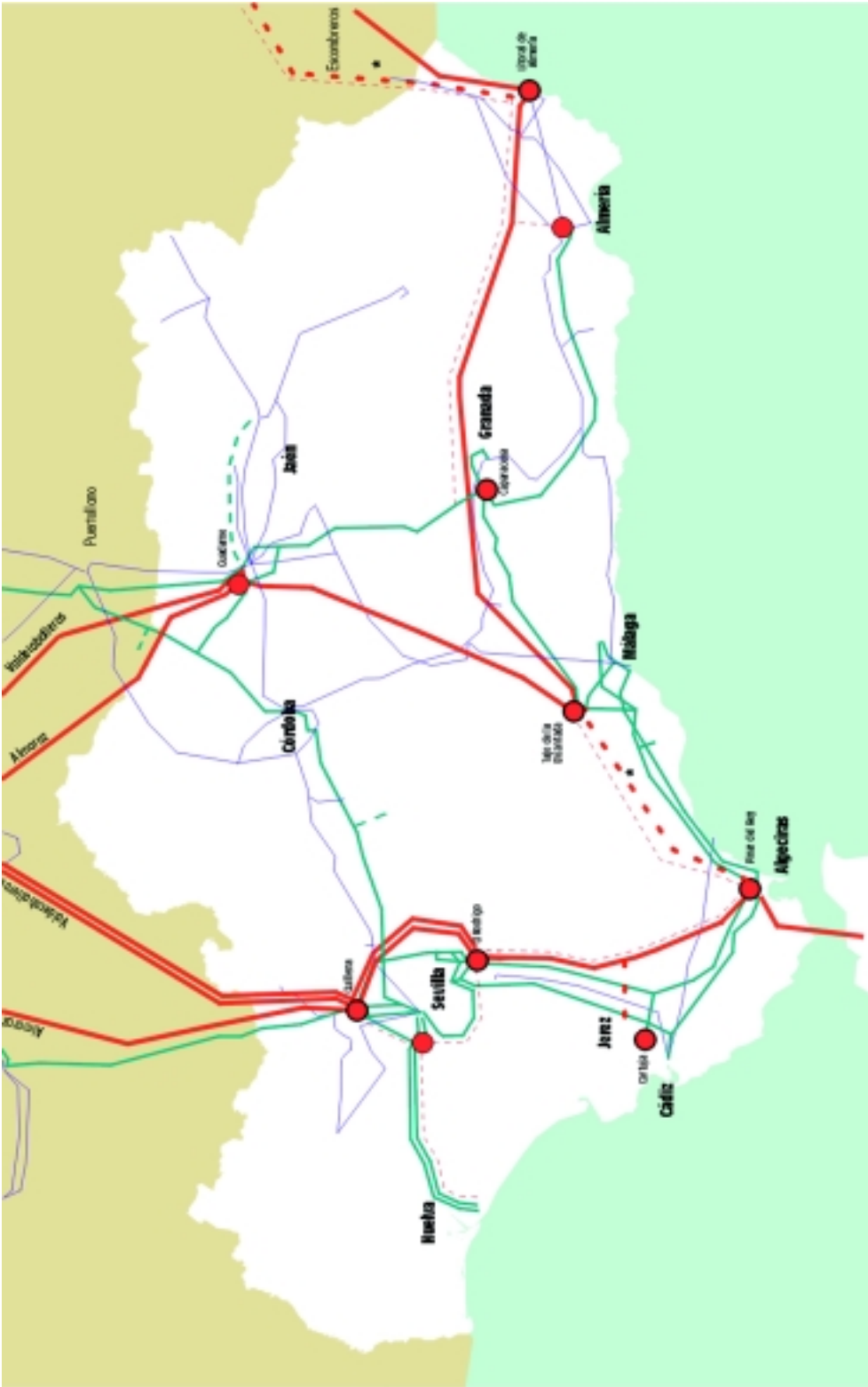
Las centrales hidráulicas andaluzas, pese a su participación minoritaria en la producción energética total, tienen un papel fundamental en el sistema energético regional debido a diversos factores: la utilización de recursos propios de la región que contribuyen a reducir parcialmente la dependencia energética; las evidentes ventajas medioambientales; su constitución como un recurso estratégico para el suministro de electricidad en zonas rurales con baja densidad de población, pudiéndose adaptar a demandas específicas cuya cobertura a través de la red convencional sería más costosa; y, por último, y en relación con otras funciones, su contribución a la disponibilidad de agua para otros usos en momentos extremos de sequía.

En la actualidad se considera que el potencial hidroeléctrico bruto que puede producirse en Andalucía es de 13.500 GWh/año. Sin embargo, por diversas razones (técnicas, topográficas, etc.) es imposible el apro-

CUADRO 5.18: CENTRALES TÉRMICAS CONVENCIONALES. POTENCIA INSTALADA EN ANDALUCÍA EN 1996.

Central	Combustible	Provincia	Potencia Instalada (MWe)
Litoral	carbón	Almería	550
Los Barrios	carbón	Cádiz	550
Puente Nuevo	carbón	Córdoba	312
Almería	fuelóleo	Almería	114
Cádiz	fuelóleo	Cádiz	138
Málaga	fuelóleo	Málaga	122
Cristóbal Colón	Biocombustible (gas-fuelóleo)	Huelva	378
Bahía de Algeciras	Biocombustible (gas-fuelóleo)	Cádiz	755
TOTAL			2.919

Fuente: Boletín Económico de Andalucía nº 22 y elaboración propia.



vechamiento de la totalidad del potencial bruto anterior. En Andalucía el potencial técnicamente aprovechable se estima en 1.130 GWh/año, que equivalen a unos 490 MW de potencia eléctrica.

A las energías convencionales hay que añadirles las llamadas “energías renovables”, que son principalmente fuentes de trabajo (eólica, hidráulica, etc.) o de calor a alta temperatura (solar), con un alto potencial de eficiencia energética y, por consiguiente, una baja incidencia ambiental.

En energía eólica, la región andaluza es, con diferencia, la mayor productora de España, y presenta una potencia total instalada de 70 MW en 1995. De los 70 MW, 30 MW corresponden a KW Tarifa y 30,5 MW corresponden a la empresa pública Sociedad Eólica de Andalucía, que ha fusionado la gestión de los dos parques eólicos más importantes de la región: PESUR, con una potencia de 20 MW, y Energía Eólica del Estrecho, con una potencia de 10 MW. Estos dos parques han suministrado en los últimos tiempos una media anual de 80 millones de kW/hora, lo que equivale a la demanda total de energía eléctrica de unas 25.000 viviendas. Por tanto, el balance de su funcionamiento hasta el momento, muestra, de manera clara, resultados muy satisfactorios.

Por lo que se refiere a otras energías renovables se han llevado a cabo diversas actuaciones para fomentar la utilización de la energía solar, destacando la energía solar a baja temperatura, con 71.369 m² de paneles instalados en 1995 (el 22,4% del total nacional), que suponen una producción estimada de 10.323 tep./año y que se emplea fundamentalmente en el sector residencial (esta utilización de la energía solar se está apoyando actualmente a través del programa PROSOL); y la energía fotovoltaica, con 2,7 MW de potencia instalada que suponen el 52% del total nacional, destacándose la electrificación de viviendas rurales aisladas mediante este tipo de energía que supera actualmente los 6.000 hogares.

Además del fomento de la producción de energía eléctrica a partir de las energías renovables, se han firmado convenios o acuerdos de colaboración con otras instituciones públicas y privadas para el desarrollo de programas de investigación y de apoyo a proyectos de demostración entre los que destacan el Plan de I+D sobre «Producción y utilización de hidrógeno solar», que ha permitido construir una planta de producción de hidrógeno electrolítico con energía solar en Arenosillo (Huelva), única en España, a través de la que se podrá evaluar y demostrar la viabilidad de esta técnica; y la evaluación y medida del comportamiento solar pasivo de instalaciones piloto.

Por último, se ha diseñado un programa de trabajo denominado «Difusión de Energías Renovables», con el fin de recopilar los resultados de las diversas actuaciones que se han llevado a cabo en esta materia y seleccionar aquellos cuyas características aconsejen su divulgación.

En cuanto a las instalaciones de transporte y distribución de energía, cabe distinguir entre las infraestructuras eléctrica, gasista y de productos petrolíferos. El conjunto de la red eléctrica que posibilita la alimentación a los usuarios finales desde los diversos centros generadores se subdivide en varios tipos en base a su alcance territorial, nivel de tensión y funciones dentro del sistema eléctrico: red de transporte, red de reparto y red de distribución. La red de transporte se compone de un conjunto de líneas de alta tensión (400 KV.) y largo recorrido, que conectan los centros generadores importantes con las principales áreas de consumo y éstas entre sí. Las subestaciones transforman la energía a niveles de tensión adecuados para su reparto al resto de los ámbitos territoriales mediante líneas de 220 y 132 KV. Desde esta red de reparto se

enlaza con la red de distribución (media y baja tensión), que llega a los usuarios finales.

El transporte de energía eléctrica a nivel de la red de 400 KV., considerado estratégico para el conjunto nacional, es gestionado por la Red Eléctrica de España. La Compañía Sevillana de Electricidad se encarga de transportar la electricidad por las redes de 220, 132 y 66 KV, hasta las subestaciones de distribución (68 unidades). La distribución de la energía eléctrica a los usuarios es realizada por Sevillana de Electricidad y otros pequeños distribuidores.

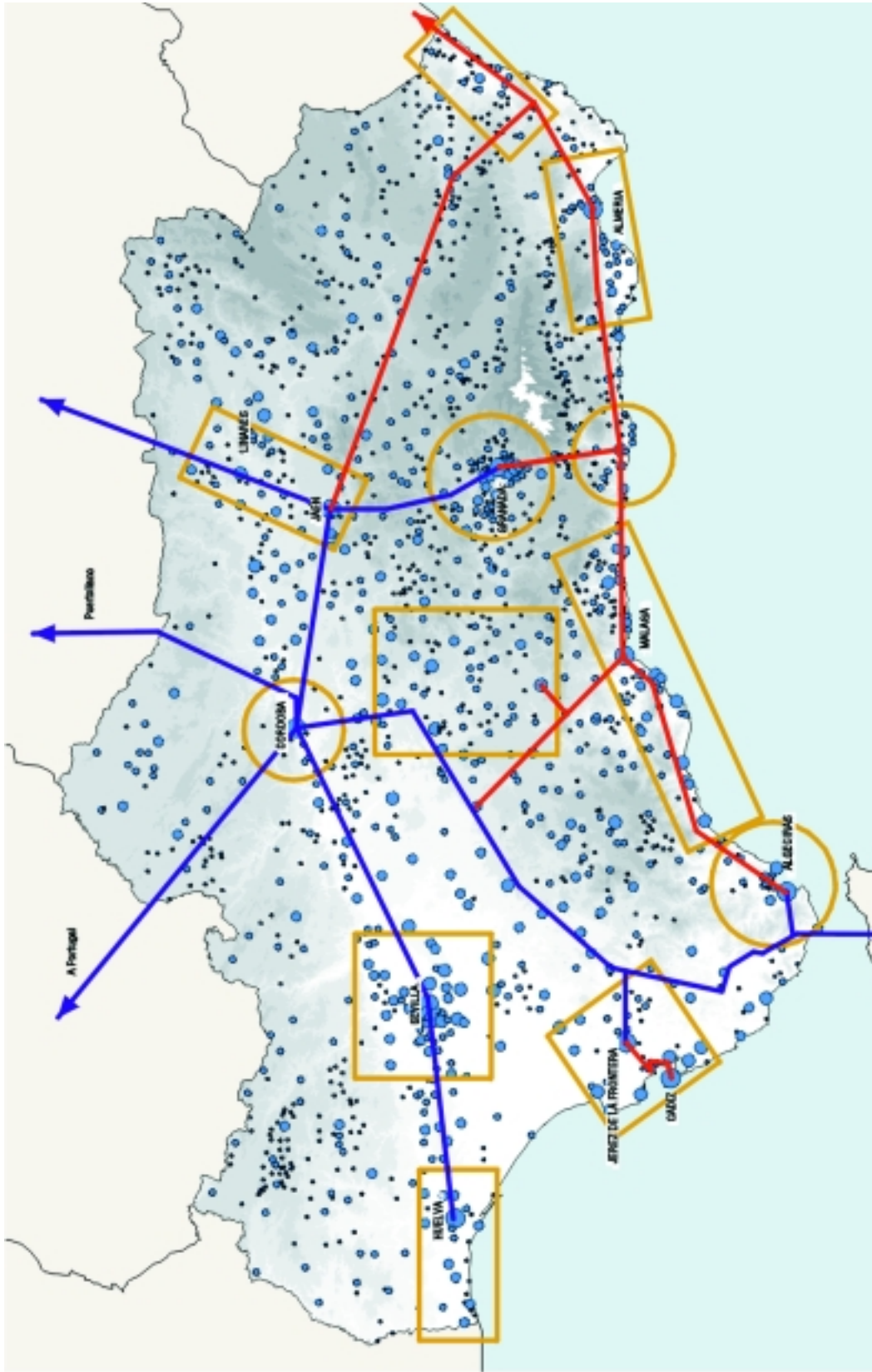
En cuanto a la potencia eléctrica total instalada en Andalucía a finales de 1994, ésta ascendía a 4.374 MW. Por el lado de la producción de energía eléctrica, en 1994 Andalucía presentó una producción bruta de 12.819 GWh.

La dotación de infraestructuras gasistas en Andalucía ha avanzado en los últimos años, contándose en la actualidad con importantes instalaciones para el transporte, suministro y distribución de gas natural. Esta situación ha posibilitado que en 1995 el consumo de gas natural en el sector industrial en Andalucía se sitúe en 7.252 Mte., siendo Huelva la provincia de mayor cuota con 6.113 Mte. En el sector doméstico-comercial, el consumo total ha sido de 394 Mte., que se reparten entre 98.822 clientes, de los que casi 67.000 son de la provincia de Sevilla, con un consumo de 250 Mte. Es previsible que estas cifras de consumo aumenten a partir de la entrada en funcionamiento del gasoducto Magreb - Europa. En toda Europa, el gas natural se utiliza crecientemente por su elevado grado de eficiencia energética, su coste más moderado, su importancia estratégica como sustituto del petróleo, y su menor incidencia sobre el medio ambiente. Para las empresas, la utilización del gas natural puede ser un importante factor de mejora de la competitividad, además de por las razones antes expresadas, por tratarse de un combustible que presenta, frente a otros, ventajas comparativas en determinados procesos productivos.

Las infraestructuras de gas natural en Andalucía se inician en el año 1988 con la planta de almacenamiento y regasificación de Huelva, el gasoducto Huelva - Sevilla y las redes de distribución industrial de ambas zonas. A partir de entonces, se ha construido el gasoducto de transporte Sevilla - Madrid y la red de distribución de Córdoba, y se ha ampliado la red de distribución de Sevilla. Asimismo, se ha realizado la conexión al sistema principal de los yacimientos del valle del Guadalquivir, la estación de recompresión de Sevilla y se ha ampliado la planta de regasificación de Huelva. Debe destacarse también que a finales de 1996 ha entrado en funcionamiento el gasoducto de transporte Magreb - Europa, estando a punto de hacerlo la red principal de distribución que unirá las ciudades de Córdoba, Jaén y Granada, que tendrá una longitud de 154 Km. y permitirá el suministro de gas natural a las provincias anteriormente citadas. Además, se halla en estudio la gasificación de Málaga y Almería.

Por otro lado, la construcción del gasoducto Magreb - Europa, que permite transportar el gas natural directamente desde los yacimientos de Argelia, facilita el acceso a una nueva fuente de recursos a precios competitivos. Para aprovechar esta oportunidad se ha construido la infraestructura de suministro a la Bahía de Algeciras desde ese gasoducto, estando en ejecución la infraestructura de suministro a Jerez y en estudio su prolongación para el suministro a la Bahía de Cádiz.

La red andaluza de gasoductos cuenta con conexiones secundarias para abastecerse de los yacimientos de gas natural existentes en las marismas y el valle del Guadalquivir, que incorporan sus extracciones a la



Áreas periurbanas de abastecimiento y desarrollo de las zonas urbanas

Carreteras en funcionamiento o en construcción
Carreteras previstas o en estudio

red a través del ramal Almonte - Marismas. Hay que destacar además la existencia de otras reservas no explotadas en el valle del Guadalquivir y en el subsuelo marino del área del Golfo de Cádiz. La red de oleoductos está formada por los siguientes tramos: Algeciras- Rota; Rota-Loeches - La Muela; Málaga - Arahal; Arahal - Morón; Arahal - Sevilla; Málaga - Aeropuerto de Málaga; Huelva - Coria del Río. Su configuración se caracteriza por la existencia de un trazado principal de conexión con el resto de la red nacional, que se prolonga desde Córdoba hasta Almodóvar, y que enlaza con la refinería de Puertollano (Ciudad Real), y el entorno metropolitano de Madrid.

Junto a este eje principal, la red de oleoductos conecta entre sí las principales aglomeraciones urbanas y puertos marítimos (Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga, Sevilla y Córdoba). Otros enclaves conectados a la red son las bases militares de Rota y Morón, así como las instalaciones de almacenamiento del aeropuerto de Málaga. Además, en esta ciudad existe una terminal que recibe por vía marítima el crudo que abastece a la refinería de Puertollano, a través de oleoducto.

La red de oleoductos se complementa con las instalaciones de almacenamiento localizadas en los nodos principales de consumo, las cuales se encuentran interconectadas entre sí formando mallas interdependientes. Las zonas de la región que no están conectadas por la red de oleoductos cuentan con instalaciones de almacenamiento que son abastecidas mediante transporte por vía marítima.

Además, existen otros tipos de instalaciones específicas vinculadas, por una parte, al suministro de los aeropuertos y, por otra, al suministro del transporte marítimo.

B) Objetivos y estrategias

El objetivo final de la política energética de la Junta de Andalucía es la consecución de un sistema energético que atienda las necesidades domésticas y productivas de la región, tanto en cantidad como en calidad, y mantenga las condiciones del medio ambiente en situación de permitir una vida satisfactoria a las generaciones futuras.

En función de ello, los objetivos que se plantean van dirigidos a:

CUADRO 5.19: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE ENERGÍA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. El máximo aprovechamiento de las fuentes energéticas autóctonas, sobre todo de las renovables, solas o a través de sistemas mixtos con las convencionales. 2. La diversificación de las fuentes de abastecimiento energético. 3. El desarrollo de la infraestructura energética. 4. La mejora de la eficiencia energética. 5. La reducción del impacto ambiental en las actividades de obtención, transporte y transformación de la energía.
------------------	---

Por lo que respecta a los objetivos, en la diversificación de las fuentes de abastecimiento energético destaca la importancia del gas natural como sustituto del petróleo y el aprovechamiento de las fuentes energéticas autóctonas, tanto las de origen fósil como las renovables. Por otro lado, el desarrollo de la infraestructura energética está dirigido fundamentalmente a la infraestructura gasista y eléctrica.

En cuanto al logro del máximo ahorro energético resulta fundamental la mejora de la eficiencia de los sistemas de producción, transporte y consumo. Todo este esfuerzo en materia de energía debe estar encuadrado dentro de un objetivo de minimización del impacto ambiental de todo el proceso de producción y consumo energético.

Estos objetivos deben conseguirse desde esquemas de planificación que doten de una elevada seguridad el suministro energético y un bajo costo de utilización de los recursos.

Las estrategias para la consecución de los objetivos de esta política son: el apoyo al desarrollo y mejora de la infraestructura energética, el fomento del uso de las energías renovables, y el fomento de las iniciativas de ahorro energético.

1. Apoyo al desarrollo y mejora de la infraestructura energética.
Esta estrategia se refiere fundamentalmente a los ámbitos de electricidad y gas. En concreto, se plantean dos líneas de actuación:

- Apoyo a la extensión de la infraestructura eléctrica.
- Apoyo a la extensión de la infraestructura gasista.

2. Fomento del uso de las energías renovables.

El uso de las energías renovables contribuye a la diversificación energética y a reducir la dependencia exterior de la región. Las energías renovables no presentan impacto ambiental en comparación con las energías convencionales, y contribuyen a la creación de empleo y el desarrollo local, fomentando la generación de tecnologías propias.

Por ello, el contenido de esta estrategia se centra en las siguientes líneas de actuación:

- Desarrollo y seguimiento del Programa Andaluz de Promoción de Sistemas Solares (PROSOL).
- Fomento del uso de la energía renovable en las centrales generadoras de energía.
- Promoción de prototipos y plantas de demostración.

Con las medidas derivadas de esta estrategia, la Junta de Andalucía estima que el consumo de energías renovables sobre el total se incrementará hasta el 9% al inicio del nuevo siglo, lo que contribuirá a mejorar la eficiencia del sistema energético y el grado de autoabastecimiento de la región.

CUADRO 5.20: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE ENERGÍA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Apoyo al desarrollo y mejora de la infraestructura energética.	1.1. Apoyo a la extensión de la infraestructura eléctrica.	1.1.1. Ampliar la capacidad de generación de energía actuales centrales térmicas de carbón. 1.1.2. Completar e impulsar la instalación de grupos de generación de ciclo combinado a partir de gas natural. 1.1.3. Plan de Mejora de la Distribución en Andalucía (MEDEA- 2) . 1.1.4. Fomento de las instalaciones eléctricas en áreas rurales.
	1.2. Apoyo a la extensión de la infraestructura gasista.	1.2.1. Apoyo a los proyectos de extensión de la red de gasificación a las ocho provincias andaluzas, de manera que se conecten todos los centros urbanos regionales para atender los principales focos de demanda. 1.2.2. Establecimiento de redes de suministro doméstico- comercial 1.2.3. Ampliación y transformación de las redes de gas manufacturado para conducir gas natural.
2. Fomento del uso de las energías renovables.	2.1. Desarrollo y seguimiento del Programa Andaluz de Promoción de Sistemas Solares (PROSOL)	2.1.1. Promoción de la energía solar térmica a baja temperatura. 2.1.2. Desarrollo del uso de la energía solar fotovoltaica. 2.1.3. Potenciación de la energía eólica en sistemas aislados. 2.1.4. Incremento de la producción de energía Hidráulica mediante centrales minihidráulicas. 2.1.5. Biomasa (recursos agrícolas y forestales): oferta sustitutiva de 100 kTep/ año de combustibles convencionales. 2.1.6. Otras medidas de acompañamiento.
	2.2. Fomento del uso de energía renovable.	2.2.1. Concesión de ayudas mediante subvenciones a fondo perdido en las centrales generadoras de energía.
	2.3. Promoción de prototipos y plantas de demostración.	2.3.1. Apoyo a plantas piloto de generación de energía a partir de energías renovables (solar y biomasa).

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: APOYO AL DESARROLLO Y MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA.

C.1.1 Apoyo a la extensión de la infraestructura eléctrica.

Se promoverá la ampliación de la capacidad de generación de energía de las actuales centrales térmicas de carbón con la creación de un nuevo grupo en Puentenuevo (Córdoba), que pudiera complementarse con aportaciones de gas natural. Igualmente se completará la transformación a biocombustible de los grupos de la central térmica de Cristóbal Colón en Huelva y Algeciras. Además, se impulsará la instalación de nuevos grupos de generación de ciclo combinado a partir de gas natural.

Se ha ejecutado la primera fase del «Plan de Mejora de la Distribución en Andalucía» (MEDEA), dirigido a ampliar la infraestructura de distribución energética, con la finalidad de aumentar la potencialidad y calidad del servicio eléctrico. Es intención abordar una segunda fase cuyas actuaciones se centrarán predominantemente en el medio rural.

Los tipos de instalaciones a realizar, ampliar y mejorar son los siguientes:

- Subestaciones.
- Líneas de alta y media tensión.
- Centros de transformación.

- Redes de baja tensión.
- Centros de telemando y telecontrol.

Además, la Junta de Andalucía fomentará otras instalaciones eléctricas, preferentemente en áreas rurales, donde la calidad del servicio es, en la actualidad, más baja que en las zonas urbanas.

C.1.2 Apoyo a la extensión de la infraestructura gasista.

Esta línea de actuación se dirige a la promoción de la infraestructura de transporte de gas natural y su distribución, tanto en el sector industrial como en el ámbito doméstico y comercial.

Las medidas incluidas en esta línea son las siguientes:

- Apoyo, mediante cofinanciación de las inversiones necesarias, a la extensión de la infraestructura de transporte de gas natural dentro de la Comunidad Autónoma, a partir del eje de gasoductos existentes Huelva - Sevilla - Córdoba, y del gasoducto Magreb - Europa. La previsión es llegar con los correspondientes ramales de gasoductos y redes de suministro a los principales centros industriales de las restantes provincias andaluzas que quedan fuera del citado eje Huelva - Sevilla - Córdoba. La infraestructura de suministro a Jaén se ha concluido a finales de 1996 y se ultima la de Granada.

La conexión con Málaga, que parte del gasoducto Magreb - Europa siguiendo el Valle del Guadalhorce, se encuentra en estudio. Para la gasificación de la capital almeriense, se barajan dos posibilidades. Por una parte, se analiza su gasificación desde Granada mediante la prolongación del gasoducto Córdoba - Jaén - Granada. La segunda opción barajada, analiza la gasificación de Almería desde la planta de gas de Cartagena. Esta opción, no tiene porque ser alternativa a la antes expuesta, pues podrían abordarse ambas.

Para estas dos últimas instalaciones de enlace se están realizando los oportunos análisis conjuntamente con ENAGAS, a efectos de determinar la posible participación de la Junta de Andalucía.

- Fomento, mediante cofinanciación de inversiones, al establecimiento de las redes de suministro doméstico-comercial de gas natural en los núcleos de población importantes, y extensión de dichas redes en aquellas poblaciones que ya cuentan con este tipo de servicio.
- Apoyo, también mediante cofinanciación de inversiones, a la ampliación y transformación para conducir gas natural de las antiguas redes de gas manufacturado existentes en algunas capitales andaluzas.

C.2 Estrategia: FOMENTO DEL USO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES.

C.2.1 Desarrollo y seguimiento del Programa Andaluz de Promoción de Sistemas Solares (PROSOL).

El desarrollo de este programa supone la realización, en los distintos campos de energías renovables, de las siguientes actuaciones:

- Energía solar térmica a baja temperatura: instalación de 100.000 m² de nuevos paneles solares, hasta el año 2000.
- Energía solar fotovoltaica: instalación de 150 kW en sistemas aislados, y de 110 kW en sistemas conectados a la red eléctrica.
- Energía eólica: instalación de 100 MWe. en sistemas aislados.
- Energía Hidráulica: instalación de 42 MWe. en centrales minihidráulicas.
- Biomasa (recursos agrícolas y forestales): oferta sustitutiva de 100 kTep/año de combustibles convencionales.

Otras medidas de acompañamiento al programa son:

- El ensayo de equipos.
- La monitorización y seguimiento de instalaciones.
- La elaboración de normas.
- La difusión y propaganda.
- La formación y control de las empresas instaladoras.
- La gestión unificada de los trámites administrativos.

C.2.2 Fomento del uso de energía renovable en las centrales generadoras de energía

Se concederán ayudas, mediante la concesión de subvenciones a fondo perdido, a las centrales generadoras de energía que utilicen recursos renovables de potencia no superior a 10 MW, tratándose de energía hidráulica, y 25 MW para las que aprovechen otro tipo de energía renovable.

C.2.3 Promoción de prototipos y plantas de demostración.

Se apoyarán plantas piloto de generación de energía a partir de las energías renovables (solar y biomasa).

5.4.3 INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DEL TRANSPORTE

Una de las ideas más repetidas al hablar de la Andalucía de la segunda mitad del siglo XX es la de su aislamiento secular, que se ha justificado por a las particulares características del medio físico-natural, por las circunstancias históricas y por la debilidad de sus infraestructuras y servicios del transporte. Estos factores han sido utilizados para explicar su menor desarrollo respecto a otras regiones españolas y comunitarias. Sin embargo, y en contra de lo que pudiera pensarse, no siempre ha sido así, y, lo que es más importante, las perspectivas a corto-medio plazo apuntan a que las infraestructuras y los servicios del transporte dejarán de ser un obstáculo para el desarrollo regional si se mantiene el esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas.

En efecto, en Andalucía el desarrollo de las infraestructuras ha pasado por diversas fases expansivas y de retroceso que están en relación directa con la posición económica ocupada por la región en el contexto exterior. En este sentido, con la constitución de la Junta de Andalucía y la asunción de competencias en materia de transportes se formulan, por primera vez, objetivos y criterios para la configuración de redes y servi-

cios a nivel regional. La progresiva definición del modelo territorial de Andalucía, que está coincidiendo con un período de importante crecimiento de las inversiones en materia de nuevas infraestructuras y servicios, ha mejorado notablemente la posición andaluza en el contexto internacional y la articulación de la región con el resto de la nación, aunque aún dispone un menor nivel de dotación de infraestructuras en relación a otras regiones más desarrolladas.

En lo que se refiere a la articulación interna de la propia región, las infraestructuras son un importante soporte y elemento impulsor del desarrollo, ya que ordenan el espacio físico sobre el que se llevan a cabo las actividades y permiten orientar e intensificar los flujos económicos. Todo ello hace que tengan un efecto de arrastre sobre la estructura productiva sectorial regional, que ha contribuido de forma importante al reciente crecimiento económico de Andalucía. Asimismo, las infraestructuras constituyen un elemento fundamental para la cohesión territorial de un espacio concreto.

Las infraestructuras, como capital público, son depositarias de una función fundamental: influir en la productividad global del sistema productivo en la medida en que se trata de inputs de producción no remunerados. En definitiva, son elementos básicos o de soporte que, sin ser exclusivos de las actividades económicas, contribuyen a configurar un entorno adecuado para el correcto desarrollo de la economía, por lo que la dotación de infraestructuras y servicios del transporte constituye un determinante importante de la competitividad.

De todos modos, y a pesar de los avances que se han producido en la última década, deben superarse importantes insuficiencias, culminando el proceso de constitución y configuración de los principales sistemas infraestructurales de transportes. Así resultan de especial interés, de un lado, la incorporación de los avances asociados a las nuevas tecnologías para disponer de modernas infraestructuras y servicios del transporte integrados en un sistema intermodal y distribuidos equilibradamente en el territorio, y, de otro, la mejora de su calidad, primando los aspectos referidos a seguridad y niveles de servicio, protección y aprovechamiento del dominio público y mejora de la integración ambiental.

En todo caso, deberán tenerse en cuenta las diferencias entre las distintas áreas de Andalucía, que no poseen las mismas condiciones para el desarrollo de las infraestructuras de transportes y comunicaciones; y la existencia de una serie de corredores naturales que han sido aprovechados históricamente para la formación de ejes de comunicaciones. Todo ello coadyuvará a la consecución de redes cada vez más completas y coherentes, de acuerdo con criterios territoriales, económicos, sociales y ambientales.

En función de lo expuesto, la Junta de Andalucía formula, en la actualidad, el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía para el período 1997-2007. Este Plan se concibe como un instrumento de planificación estratégico que tiene como principal fin conseguir una adecuada articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, debe hacerse referencia al impulso y desarrollo de los procesos de coordinación y concertación entre las diferentes administraciones que convergen en la política de infraestructuras y servicios del transporte con el fin de aunar intereses y racionalizar las inversiones en beneficio de la población en su conjunto.

De otra parte, es necesario señalar que la Unión Europea está llevando a cabo el diseño de los esquemas generales de las principales infraestructuras del transporte con carácter transeuropeo, lo que unido a la vigencia del Plan Director de Infraestructuras del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA), suponen hitos fundamentales para definir el modelo de desarrollo territorial del contexto andaluz, con una enorme incidencia en la región, ya que permiten completar las actuaciones previstas incrementando las sinergias asociadas a las nuevas infraestructuras y servicios.

Así pues, y en el marco de las consideraciones anteriores, la política de infraestructuras y servicios del transporte deberá, por un lado, potenciar la complementariedad de los sistemas de la Unión Europea y el Estado con las redes y sistemas que conectan las diferentes áreas de Andalucía, y, por otro, posibilitar la articulación interna del conjunto del territorio regional; todo ello con el fin de consolidar un modelo articulado territorialmente que contribuya al desarrollo económico, y a la mejora del bienestar y la calidad de vida de la población.

Con la modernización y finalización de las principales infraestructuras y servicios del transporte necesarios para la región, se generarán importantes efectos inducidos sobre el crecimiento económico. Entre estos efectos, pueden destacarse la mejora de la integración económica con los países de la Unión Europea y con el norte de África; el reforzamiento de las relaciones internas entre los diferentes sectores del aparato productivo andaluz; la desconcentración de determinadas actividades industriales y terciarias desde las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas al medio rural, redundando, por tanto, en un mayor equilibrio territorial; y, por último, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

A) Diagnóstico

La situación de Andalucía ha evolucionado de manera sustancial en la última década, período en el que se han incrementado las autopistas y autovías considerablemente (pasando de 299,3 km. de autovía, autopistas y carreteras de doble calzada en 1985 a 1.516 km. en 1996), y se ha acondicionado una parte muy importante de la red principal de carreteras, se ha duplicado el parque de vehículos, a la vez que se ha creado la primera línea de alta velocidad española, a partir de la cual se completará la red ferroviaria que articulará la Comunidad Autónoma con el resto de Europa.

Por otra parte, la importancia del sistema portuario andaluz queda de manifiesto considerando que cuenta con un total de siete grandes puertos, entre los que destaca, en primer lugar, el de la Bahía de Algeciras, que se configura como uno de los mayores centros españoles captadores de tráfico internacional. Estos sistemas se completan con la red aeroportuaria –elemento fundamental de la articulación de la región con los sistemas de comunicaciones europeos–, que mueve en torno a 9,5 millones de pasajeros anuales, de los que algo más de la mitad corresponden a tráficos internacionales.

Pero, en general, la dotación de redes de transporte de la región en relación con su superficie y población está por debajo de la media comunitaria y nacional, aunque los indicadores varían según se considere un medio de transporte u otro. A continuación se hará una referencia específica a cada uno de ellos.

El sistema viario

La red viaria constituye la infraestructura con mayor capacidad de articulación territorial, ya que sustenta la mayor parte de los flujos de transporte, tanto internos como entre Andalucía, España y Europa, gracias a la creación en la década de los 80 de la red de gran capacidad y al desarrollo de la red básica; y porque conecta entre sí a todos los núcleos de población.

En efecto, cabe destacar que en los últimos años la paulatina construcción del sistema de autovías y autopistas del Estado y de la propia Comunidad Autónoma de Andalucía está permitiendo superar las principales deficiencias en accesibilidad, tanto internamente como con el exterior, en un plazo relativamente breve, si bien continúan existiendo insuficiencias de accesibilidad a algunas zonas, principalmente de montaña y del litoral. Además, la evolución de la red viaria andaluza presenta rasgos diferentes en cada una de las grandes áreas de la región, siendo menos intensa en las áreas de montaña, en general, y con importantes transformaciones en las áreas urbanas y litorales. Puede decirse que los déficit relativos en modernización y rápidas infraestructuras viarias se han reducido rápidamente en los últimos años y está previsto que desaparezcan a corto-medio plazo.

Sin embargo, y a pesar de los avances realizados, la dotación de redes de carreteras es ligeramente inferior a la media nacional y está por debajo de la comunitaria. Si bien es cierto que Andalucía se encuentra alejada de los estándares comunitarios, no lo es menos que posee una orografía muy complicada que influye negativamente en los ratios por superficie, lo que explica, en cierta medida, la menor densidad de carreteras existente en la Comunidad Autónoma.

En la actualidad, la longitud de carreteras en la región asciende a 23.119 Km. (cuadro 5.21). Se puede distinguir, la red principal, que comprende a su vez la red básica funcional y la intercomarcal, y la red secundaria, con dos categorías de carreteras: la red comarcal y la red local. La red de gran capacidad forma parte de la Red Básica Funcional.

La red viaria de gran capacidad está formada por el conjunto de itinerarios de medio y largo recorrido que sirven a los grandes flujos de tráfico y sus funciones se refieren a la conexión con la red transeuropea, la conexión con los ejes de carreteras previstos en las estrategias de de-

CUADRO 5.21: RED VIARIA SEGÚN JERARQUÍA POR PROVINCIAS. AÑO 1996

	(Km.)								
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
RIGE	290	276	483	242	391	369	234	356	2.641
Red básica funcional	97	241	249	399	40	290	200	286	1.802
Red Intercomarcal	608	449	716	670	688	686	600	1.050	5.468
Red secundaria comarcal	721	538	785	1.042	689	917	979	1.117	6.788
Red secundaria local	351	534	2.067	537	398	1.202	467	865	6.421
Total	2.067	2.038	4.301	2.890	2.206	3.463	2.480	3.675	23.119

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes.

sarrollo de espacios suprarregionales comunitarios –arcos mediterráneo y atlántico–, la consolidación de los principales ejes de desarrollo territorial de ámbito regional, y la comunicación de los diez centros urbanos regionales entre sí.

La red básica funcional es el soporte de las principales relaciones de largo y medio recorrido, tanto internas como con origen o destino en la región. Se complementa con la red intercomarcal que tiene una función muy importante en Andalucía, ya que sirve de vínculo entre el tráfico regional y hacia el exterior, y el tráfico local, que se canaliza a través de la red secundaria, vertebrando las ciudades medias andaluzas.

La red de carreteras constituye la infraestructura de transporte predominante en Andalucía, al igual que en el resto de los países industrializados. Concentra el 69,5% del tráfico de mercancías, porcentaje inferior a la media nacional por la mayor participación del tráfico marítimo en Andalucía. La evolución de los tráficos de mercancías indica que la red viaria va a concentrar de modo creciente estos tráficos ante la tendencia decreciente de otros modos de transporte. Su importancia es aún mayor para el tráfico de pasajeros, con un porcentaje superior al 80%.

El predominio de la carretera se explica, además de por su funcionalidad y menores dificultades de desarrollo por las insuficiencias heredadas en las infraestructuras de otros medios. En este sentido, la principal limitación procede de la existencia de una inadecuada red ferroviaria. Este predominio trae consigo una serie de problemas colaterales, entre los que se pueden destacar el consumo intensivo y poco eficiente de una única fuente de energía –petróleo y derivados–, y los problemas ambientales generados por el uso masivo del automóvil (cuadro 5.22), que son relativamente mayores que en otros modos de transporte.

CUADRO 5.22: EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VEHÍCULOS

	1987	1989	1991	1993	1995
Andalucía	1.835.193	2.171.189	2.485.242	2.723.577	2.895.116

Fuente: Ministerio de Justicia e Interior. D.G. de Tráfico. Anuario de Estadística General

En cuanto a los servicios, hay que tener en cuenta que el transporte público regular de viajeros por carretera se ha configurado históricamente mediante la concesión de líneas a empresas privadas para su explotación temporal, lo que ha originado una concentración de los servicios en los itinerarios de mayor tráfico y en las áreas de mayor dinamismo demográfico y económico. En consecuencia, la agregación de las diferentes concesiones ha dado lugar a la organización de una red de servicios en general altamente satisfactorios, pero que no siempre se adecua a todas las necesidades sociales actuales, fundamentalmente en las áreas metropolitanas y en las zonas rurales de baja densidad de población.

En lo que se refiere al transporte de mercancías, se detectan una serie de insuficiencias estructurales que dificultan una buena organización general del mismo, y que se refieren a la fuerte atomización empresarial, al envejecimiento de la flota. Estas limitaciones deberán superar-



se para hacer posible el desarrollo de un sistema de centros de servicios al transporte de mercancías en los principales nodos de tráfico.

El Sistema ferroviario

La articulación de la red ferroviaria andaluza con los grandes ejes de transporte europeos ha cambiado sustancialmente desde la puesta en marcha del eje de alta velocidad que conectará con la red europea. Sin embargo, la red ferroviaria en Andalucía puede considerarse insuficiente tanto en su estructura territorial y en las funciones de integración económica de la región, como en sus características técnicas de trazado y velocidades (cuadro 5.23). La insuficiencia de los servicios ferroviarios motiva un bajo nivel de competencia frente a otros modos de transporte como la carretera y, consecuentemente, conduce a su baja rentabilidad económica.

Su composición consiste en una serie de corredores cuyas características y funciones son:

- Alta velocidad Sevilla-Córdoba-Madrid, con ancho internacional e independizado del resto de la red, cuya creación ha supuesto una importante actuación de equilibrio territorial que ha permitido, por una parte, incorporar las nuevas tecnologías ferroviarias y los proyectos de modernización de la red y, por otra, conectar a la región con la futura red europea de alta velocidad.
- Ancho convencional, que conectan entre sí y con el exterior a las principales ciudades.
- Una serie de corredores que sirven al tráfico de cercanías en algunas áreas metropolitanas.
- Otros con funciones vinculadas al transporte de mercancías, especialmente productos minerales, hortofrutícolas, y transporte de contenedores, pero que, en algunos casos, también aportan conexiones a centros urbanos principales.
- Por último, una serie de vías cerradas actualmente al tráfico por motivos de baja utilización y rentabilidad económica, que constituyen un recurso en tanto que son espacios de dominio público y presentan diferentes oportunidades de reutilización.

CUADRO 5.23: RED FERROVIARIA SEGÚN TIPO DE VÍA POR PROVINCIAS. AÑO 1995

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
									(Km.)
Electrificada									
Doble	-	-	130	-	-	-	-	125	255
Sencilla	71	73	193	13	60	117	118	157	802
Sin electrificar									
Sencilla	-	74	133	198	123	127	165	286	1.106
Total	71	147	456	211	183	244	283	568	2.163
Alta velocidad									150
Acceso a altavelocidad									465

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Entre los principales déficit de la red ferroviaria se destaca la falta de conexiones básicas, que hace que el ferrocarril no relacione adecuadamente algunos de los espacios y enclaves de mayor peso y dinamismo económico. Tal es el caso del litoral andaluz, donde no existe un corredor ferroviario que permita, no sólo la articulación de una de las áreas más dinámicas desde el punto de vista económico, sino su integración en el conjunto del arco mediterráneo, y con el interior de Andalucía. También es el caso de la conexión Algeciras - Cádiz, imprescindible para lograr el pleno desarrollo del potencial portuario de ambas bahías. Además, el insuficiente desarrollo de las redes y servicios ferroviarios en el ámbito de las principales aglomeraciones metropolitanas de la región, hace que el ferrocarril no pueda cumplir debidamente una función para la que ofrece importantes ventajas comparativas frente a otros modos de transporte, por la descongestión espacial y la reducción de contaminación atmosférica que conllevaría. Finalmente, la red de alta velocidad debe prolongarse hacia las zonas litorales de concentración de población y actividad económica: Málaga y Costa del Sol, con los accesos a la misma del área metropolitana de Granada y de las áreas de influencia de Jaén, Cádiz y Huelva.

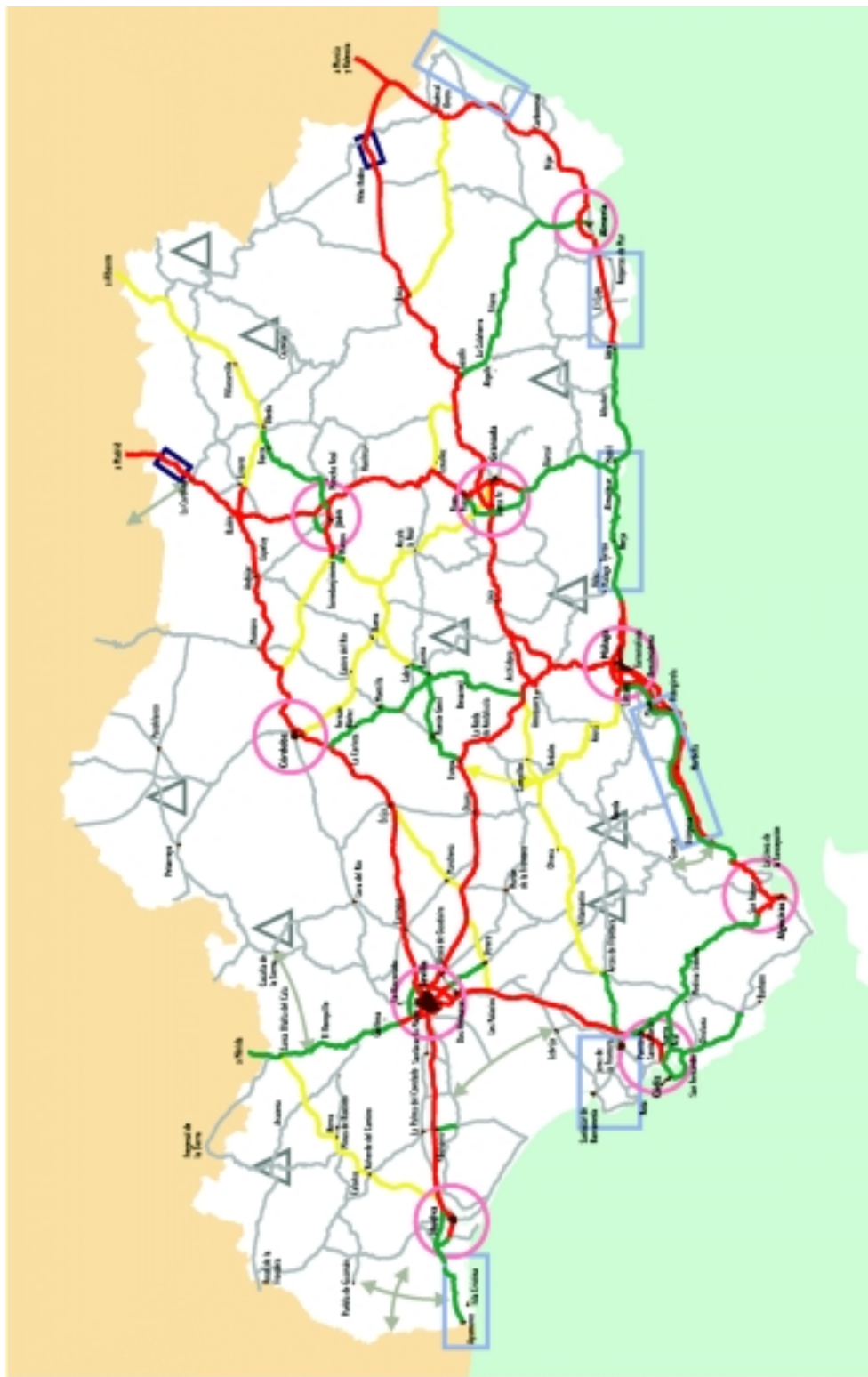
En este contexto, la prolongación de la Alta Velocidad hasta Málaga constituye uno de los elementos básicos para que el Ferrocarril pueda contribuir a la articulación territorial de Andalucía, y a su inserción en los espacios económicos de su entorno.

En este sentido, las limitaciones de la actual conexión a Málaga introducen una fuerte restricción a la conexión del litoral con la Andalucía interior, generando prácticamente una ruptura desde el punto de vista de la funcionalidad de los enlaces. Este hecho produce graves dificultades de integración de una de las zonas del litoral más dinámicas con el espacio interior, y por extensión con la meseta hacia Europa. Los enlaces hacia Granada y Jaén de este eje de alta velocidad añadirían a la conexión litoral-interior un efecto de articulación territorial Este-Oeste.

Por consiguiente, la prolongación de la alta velocidad desde Córdoba a Málaga, constituye el elemento central no sólo de una revalorización del Ferrocarril dentro del sistema de transporte, sino de un cambio fundamental en el esquema territorial y de comunicaciones capaz de impulsar el desarrollo de Andalucía.

El transporte de viajeros por ferrocarril se encuentra en un proceso de rápida transformación, en el que hay que hacer frente a dos realidades contrapuestas. De una parte, el débil tráfico y la escasa rentabilidad de los itinerarios en áreas rurales y de montaña, hace que algunos servicios deban ser financiados para su mantenimiento. Por otra parte, destaca el previsible incremento del tráfico en aquellos servicios ferroviarios que se incorporan a las innovaciones tecnológicas que se están implantando –líneas de alta velocidad y sus enlaces rápidos, y cercanías–. Las perspectivas más favorables se encuentran en los desplazamientos a media y larga distancia entre áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, y en su potencialidad como transporte público en las áreas urbanas de mayor tamaño. Este proceso se pone de manifiesto en el caso de Andalucía, donde los servicios de ámbito regional entre los núcleos han invertido su tendencia decreciente en la captación de viajeros en el año 95 y en el primer trimestre de 1996, en que ha crecido el número de viajeros y se ha producido un incremento continuo de viajeros en los trenes de cercanías.





Áreas de atención y desarrollo rural

- Áreas metropolitanas
- Áreas litorales
- Áreas interiores
- Áreas de equipamiento

- Avenidas y autopistas
- Avenidas y autopistas previstas
- Ejes de conexión previstos
- Redes de red principal
- Nuevas maletas en estudio

CUADRO 5.24: INDICADORES DE TRANSPORTE FERROVIARIO EN ANDALUCÍA

	(Miles de personas)		
	1994	1995	Variación 94/95
Transporte Ferroviario			
Viajeros líneas cercanías	13.282,0	14.023,0	5,6%
Viajeros líneas regionales	2.296,0	2.510,0	9,3%

Fuente: Elaboración de la Secretaría General de Economía. Junta de Andalucía.

Sin duda, el medio de transporte más utilizado en Andalucía, después de la carretera, es el tren. La información de viajeros transportados que ofrece RENFE cifra en 14 millones el número de pasajeros en líneas de cercanías, es decir, aquellas que tienen un recorrido inferior a los 100 Km. y 2,5 millones de pasajeros en líneas regionales (entre 100 y 200 Km.), suponiendo en ambos casos un considerable aumento sobre el año anterior (5,6% y 9,3%, respectivamente) (cuadro 5.24). Junto a ello merece especial referencia la progresiva y creciente utilización de la línea AVE, que desde su inicio hasta 1997 ha transportado más de 22 millones de pasajeros.

Señalar que el ferrocarril constituye una alternativa de transporte que ocupa menos espacio, es más eficiente técnica y económicamente en cuanto a volúmenes de pasajeros y mercancías transportadas, tiene mayor eficiencia energética y un menor impacto medioambiental, todo lo cual debe permitir revalorizar sus funciones en el sistema de transporte andaluz, articulando el conjunto del territorio. Por tanto, las actuaciones de mejora de las infraestructuras ferroviarias tienen como objetivo final la creación de un sistema de servicios ferroviarios regionales competitivo y capaz de mejorar la articulación territorial.

El sistema portuario

El sistema portuario andaluz ocupa una posición estratégica en el tráfico marítimo mundial, apoyada en su centralidad geográfica, en su carácter de encrucijada entre mares y continentes y en la longitud de la fachada marítima andaluza. El sistema consta de los siguientes puertos: Bahía de Algeciras, que se configura como uno de los mayores centros españoles captadores del tráfico internacional; Bahía de Cádiz, Sevilla, Huelva, Málaga, Almería y Motril. En su conjunto, forman una red relativamente bien estructurada que se distribuye de modo equilibrado a lo largo de las fachadas marítimas atlántica y mediterránea.

Estos puertos canalizan un tráfico de mercancías importante y tienen un peso considerable en el sistema de transporte marítimo español, ya que representan el 22% del movimiento total de mercancías, el 25% de los contenedores y el 34% de los viajeros que utilizan el transporte marítimo. Además, la evolución de sus volúmenes de tráfico es positiva en el contexto internacional. En este sentido, cabe destacar la importancia y dinamismo del puerto de Algeciras para explicar dicha evolución, tanto en tráfico de mercancías como de pasajeros (cuadro 5.25).

CUADRO 5.25: EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO MARÍTIMO EN CABOTAJE Y EXTERIOR

	Bahía de Algeciras	Almería-Motril	Bahía de Cádiz	Huelva	Málaga	Sevilla	Andalucía	España
Tráfico de Mercancías (miles de Tm.)								
1985	19.620	7.683	3.523	9.263	7.090	3.212	50.391	222.772
1990	24.196	6.721	2.819	10.007	9.141	3.036	55.920	238.711
1994	32.323	7.626	2.869	12.596	8.779	3.047	68.240	248.852
Tráfico de Pasajeros (miles de personas)								
1985	3.092	147	86	2.244	203	-	5.772	10.687
1990	3.688	213	113	2.160	231	2	6.407	16.446
1994	3.697	283	103	404	265	-	4.752	14.329

Fuente: Puertos del Estado. Memoria 1994.

El sistema portuario desarrolla diversas funciones, siendo la más característica su consideración como puntos de intercambio en la cadena de transporte, actuando como núcleos de embarque-desembarque de mercancías desde y hacia otros modos de transporte terrestre. La función comercial, por su parte, es fundamental en el desarrollo económico regional, ya que canalizan aproximadamente 2/3 del volumen de mercancías exportadas (en toneladas) y un porcentaje incluso mayor de las importaciones. Dado que la infraestructura portuaria es potencialmente adecuada, y las importantes mejoras de accesibilidad que se espera que se produzcan a corto-medio plazo en los medios de comunicación terrestre, es previsible el incremento de la captación de los flujos de mercancías que entran y salen de Andalucía hacia y desde el resto de la Península Ibérica.

Otra función principal de los espacios portuarios es la industrial. En la actualidad, la mayor parte de las industrias del refino de petróleo, las metálicas básicas, las químicas, las centrales térmicas y las relacionadas con el acero se ubican en Andalucía en zonas portuarias, lo que convierte a los puertos andaluces en enclaves de fundamental importancia para el transporte y abastecimiento energético nacional de combustibles fósiles, procedentes de los países productores de petróleo de Oriente Próximo, de los países productores de gas natural del norte de África, y de los países productores de carbón de África y América. Además, los puertos principales también han atraído a otros ramos industriales como la construcción naval y la pesca. En este sentido, la mejora de la accesibilidad al interior de la región y en el litoral reforzará su integración en el tejido productivo andaluz, y puede favorecer mayores especializaciones y complementariedades en los distintos ramos industriales vinculados a la actividad portuaria, aminorando la dependencia de industrias cuyas cadenas de producción se vinculan al exterior para abastecimiento de materias primas o para la exportación de sus productos.

El resto de los puertos andaluces constituyen la red autonómica, independientemente de si están gestionados directamente por la Junta de Andalucía o funcionan como concesiones administrativas a empresas privadas. Han sufrido importantes transformaciones en las últimas

décadas al decaer su actividad comercial, que ha pasado a concentrarse en los puertos principales. A ello se añade la reconversión de la actividad pesquera ante la crisis estructural del sector, y la aparición de nuevos puertos o la transformación de los existentes hacia nuevas funciones, en concreto adaptando una parte de su recinto a la función náutico-deportiva.

En cuanto a los servicios de transporte hay que decir que el tráfico de cabotaje ha decaído de forma generalizada, sustituido por el transporte terrestre. No obstante, existen líneas entre los diferentes puertos andaluces para atender servicios de medio y largo recorrido (norte de África, Islas Canarias, otras regiones mediterráneas). La creación de líneas de pasajeros con destino al norte de África está experimentando un importante auge en los puertos andaluces de la fachada mediterránea, lo que va a exigir, a corto-medio plazo, una redefinición de sus funciones como posibles terminales internacionales de servicios regulares de viajeros. Asimismo, existe una amplia red de puertos desde la que se podrían poner en servicio líneas de tráfico marítimo en cabotaje, tanto en la franja litoral como hacia las regiones europeas atlánticas y mediterráneas. En el medio urbano, la Bahía de Cádiz es un ámbito con potencialidad territorial para implantar servicios de transporte marítimo metropolitano de viajeros.

El sistema aeroportuario

El transporte aéreo se caracteriza por el papel que cumple en la comunicación de los centros regionales con el espacio nacional, europeo y mundial. La oferta de instalaciones aeroportuarias se puede considerar bastante completa, con cuatro aeropuertos internacionales –Málaga, Sevilla, Jerez y Almería–, y dos nacionales –Granada y Córdoba–, que pueden garantizar la viabilidad de este medio de transporte y la accesibilidad al mismo desde todo el territorio.

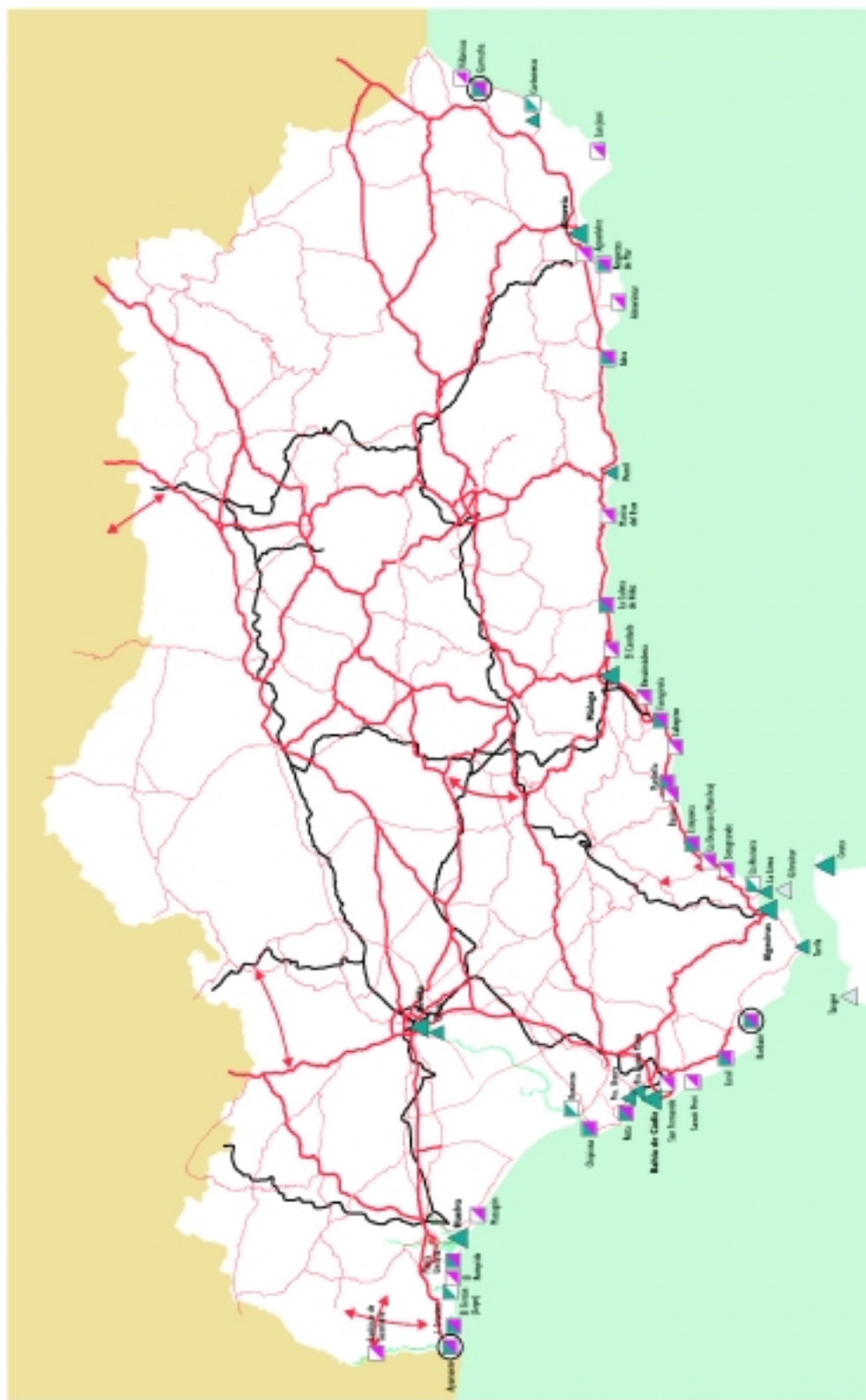
En otro sentido, la demanda se encuentra claramente concentrada (cuadro 5.26). Los aeropuertos de Sevilla y Málaga representan el 78% del tráfico de los vuelos nacionales y más del 95% de los vuelos interna-

CUADRO 5.26: TRÁFICO DE MERCANCÍAS Y VIAJEROS EN ANDALUCÍA. AÑO 1995

	Andalucía	Almería	Córdoba	Granada	Jerez de la Fra.	Málaga	Sevilla	España
Tráfico de Mercancías (Kg.)								
Tráfico Interior	7.879.554	464.089	-	208.572	270.518	3.590.923	3.345.452	214.369.082
Tráfico Internacional	4.018.722	147.489	-	6.570	3.812	3.135.930	724.921	277.509.181
Total	11.898.276	611.578	-	215.142	274.330	6.726.853	4.070.373	491.878.263
Tráfico de Viajeros⁽¹⁾								
Tráfico Interior	3.827.466	202.203	1.372	392.512	253.670	1.799.062	1.178.647	43.131.935
Tráfico Internacional	5.723.383	509.043	45	22.824	138.157	4.778.492	274.822	57.579.166
Total	9.550.849	711.246	1.417	415.336	391.827	6.577.554	1.453.469	100.711.101

⁽¹⁾ No se incluyen pasajeros en tránsito

Fuente: MOPTMA. Tráfico comercial en los Aeropuertos Españoles. Datos acumulativos 1995.



▲ PUERTOS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
 ▲ OTROS PUERTOS

PUERTOS AUTÓNOMOS
 ■ Puertos pesqueros
 ■ Puertos deportivos
 ○ Puertos comerciales

SISTEMA PORTUARIO ANDALUZ

Comunidad de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
 PLANA DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS DE ANDALUCÍA 1993-2007
 MARZO 1998

cionales. Los vuelos regulares desde los aeropuertos de Málaga y Sevilla con el resto de los países de la Unión Europea no han dejado de crecer en los últimos años, además de extenderse también a los países del norte de Europa, y algunos países del norte de África y Oriente Medio. Señalar que la consolidación del Mercado Único Europeo y la reciente liberalización de los servicios de transporte aéreos plantean un nuevo contexto de mayor competitividad entre las distintas empresas y puede favorecer el incremento de las conexiones nacionales e internacionales de Andalucía.

Sin embargo, algunos aeropuertos andaluces están emplazados en lugares inadecuadamente conectados con el resto de las modernas infraestructuras de transportes –principales puertos, estaciones ferroviarias o red viaria de alta capacidad–, por lo que se alargan los desplazamientos desde/hacia los aeropuertos. Las consideraciones anteriores conducen a plantear no tanto en la ampliación de la oferta como en el mejor uso y aprovechamiento de las instalaciones existentes, así como en la mejora de sus accesos y relaciones intermodales.

Así, en las últimas décadas se ha ido extendiendo progresivamente el concepto de red o servicio aéreo de tercer nivel para designar aquellas comunicaciones aéreas de un ámbito geográfico más restringido y que sirven a volúmenes de pasajeros relativamente menores, pero que pueden cumplir una importante papel en la comunicación de sus respectivos países y regiones.

A pesar de las escasas distancias temporales entre la mayoría de las capitales de provincia andaluzas –por lo que el servicio aéreo no siempre resulta competitivo con la carretera o el ferrocarril– y la creciente competencia de los modernos servicios ferroviarios para determinados itinerarios de medio recorrido, existen una serie de oportunidades para la implantación de una red aérea de tercer nivel en los aeropuertos andaluces que se refieren a las tendencias detectadas en otras regiones de la Unión Europea a la potenciación de este tipo de servicios, la función de mejora de la accesibilidad que puede cumplir para determinadas relaciones entre Andalucía y el exterior que no están suficientemente servidas por los servicios aéreos convencionales ni por otros medios de transporte, contribuyendo a la dotación de una red de instalaciones descentralizada en casi todas las provincias y a la posible mejora de las comunicaciones entre las ciudades andaluzas más alejadas entre sí.

B) Objetivos y estrategias

Los sistemas de infraestructuras y servicios del transporte aparecen como uno de los principales instrumentos con que cuentan los poderes públicos para potenciar la consolidación de un modelo de desarrollo regional territorialmente equilibrado y competitivo. Y ello porque el funcionamiento del mercado europeo implica reforzar la eficacia de las redes de infraestructuras del transporte entre las regiones de la Comunidad. Además, la consolidación de un sector de transportes moderno es un elemento que tiene potencialmente un efecto impulsor decisivo para el crecimiento económico de la región andaluza.

En función de lo anterior, los objetivos del PEA 2000 para la política de infraestructuras y servicios del transporte son los siguientes:

CUADRO 5.27: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DEL TRANSPORTE

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar los itinerarios que integren a Andalucía en la red transeu-ropea de transportes y diversificar las comunicaciones con el exterior. 2. Mejorar la articulación interna de la región solucionando los déficits de accesibilidad de ámbito subregional. 3. Consolidar y adecuar las infraestructuras viaria, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria. 4. Promover la concertación de redes y servicios de transporte de viajeros y mercancías de manera que se favorezca la configuración de sistemas intermodales equilibrados y eficientes 5. Mejorar los niveles de calidad y seguridad de las redes y los servicios del transporte. 6. Configurar y desarrollar de una red de Centros de Transporte de Mercancías a nivel regional. 7. Lograr la correcta integración de las redes y los servicios del transporte en el medio ambiente y el paisaje.
------------------	---

A la consecución del primero de los objetivos contribuyen las actuaciones en la red de gran capacidad, red básica convencional y la red de alta velocidad. Para ello se intervendrá de manera coordinada con la Administración Central del Estado, así como con otras regiones del Arco Mediterráneo, Arco Atlántico, Portugal y el norte de África.

La mejora de la articulación interna regional pretende favorecer la integración, no sólo entre todos los grandes ámbitos subregionales, sino también entre el medio rural y el sistema urbano.

Respecto a la configuración de un modelo territorial equilibrado, por un lado, cada medio de transporte debe jugar un papel complementario, y por otro, ésta debe favorecer la adecuación de la ordenación del transporte de mercancías al desarrollo de las actividades económicas, a nivel regional y urbano, impulsando las infraestructuras de apoyo y las actividades logísticas adecuadas para ello.

Por otra parte, el notable avance conseguido en Andalucía y su acercamiento a los niveles nacionales y comunitarios, determinan nuevas exigencias tanto en los niveles de calidad y seguridad que las infraestructuras han de ofrecer a los usuarios como en el tratamiento que a la misma habrá que dar para integrarla adecuadamente dentro del medio en el que se implante.

Por último, las infraestructuras y servicios del transporte van creando progresivamente redes cada vez más densas y de mayor capacidad, que tienen indirectamente el efecto de segregar y dificultar la comunicación entre territorios donde se producen también flujos de otro carácter, por lo que debe lograrse una correcta integración de las redes y los servicios del transporte con el medio ambiente, mediante la búsqueda de modelos alternativos de transporte menos contaminantes, como medio de mejorar la calidad de vida. En definitiva, se debe perseguir un modelo social de transporte sobre la base de la planificación del territorio, el carácter integral del modelo y la integración del mismo con las políticas industriales, territoriales y de desarrollo económico, como una alterna-

tiva hacia los objetivos de calidad de vida y equidad social y territorial, en línea con el concepto de desarrollo sostenible.

En función de los objetivos, se plantean las siguientes estrategias:

1. Terminación de la red básica de carreteras.
En esta estrategia las líneas de actuación se refieren a la red de gran capacidad y a la red básica convencional. La primera habrá de ser completada finalizando los accesos al litoral mediterráneo y al puerto de Algeciras y las conexiones con Portugal y Extremadura.
En cuanto a la red básica convencional, se completarán el acondicionamiento de la red y sus conexiones con los demás niveles de la red de carreteras.
2. Solución de los déficit de accesibilidad viarios de ámbito subregional.
Las líneas de actuación se refieren a la red intercomarcal y la red secundaria. Se pretende completar las faltas de conexión existentes entre los principales ejes viarios, contemplando diversas modalidades de intervención para aquellos ámbitos territoriales que tienen características específicas, esto es, áreas metropolitanas, franja litoral, áreas rurales interiores y áreas de montaña, con especial atención a los parques y espacios naturales protegidos.
3. Mejora de la integración del sistema viario en el medio urbano.
Dentro de esta estrategia se incluye como línea la actuación sobre el sistema viario urbano, concretizándose en la mejora de las travesías, ejecución de variantes y circunvalaciones de los núcleos de población de la región, y aumento de la consolidación de las estructuras territoriales metropolitanas y de aglomeración, es decir las ocho capitales de provincia, Jerez y Algeciras. Con estas actuaciones, además, se evitará, progresivamente, la confluencia del tráfico interurbano con el tráfico urbano generado por los principales núcleos de población.
Este interés por mejorar la infraestructuras de las ciudades se refleja en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007, el cual determina actuaciones conjuntas en las principales aglomeraciones urbanas en materia de carreteras, transportes, obras hidráulicas y espacios libres de carácter metropolitano.
4. Conservación y mejora de los niveles de calidad y seguridad de la red viaria e integración ambiental de la red viaria.
Habrá de mantenerse y mejorarse la calidad y seguridad de la red viaria, salvaguardando los derechos de los usuarios mediante intervenciones de mejora de la seguridad vial.
Además, por lo que respecta a la integración ambiental de la red viaria, se considerarán la prevención y minimización de impactos y la mejora de la calidad ambiental, especialmente en las áreas sensibles y en las ciudades y áreas metropolitanas.
5. Conectar la red ferroviaria con la red transeuropea y atender las deficiencias que presentan determinados tramos de la mis-

ma, avanzando con la prolongación de la Alta Velocidad hasta Málaga.

Las prioridades en el proceso de intervención sobre la red ferroviaria han de dar respuesta a dos cuestiones fundamentales: por un lado, la necesidad de abordar grandes actuaciones vinculadas a la integración de la red ferroviaria de interés regional en la futura red ferroviaria transeuropea, ya que se entiende como principal elemento articulador del territorio entre los principales ejes de desarrollo y centros urbanos, y como estructura básica de las conexiones con Europa; y, por otro, atender las graves deficiencias que presentan determinados tramos de la red actual de la región, que se configuran como estrangulamientos para la estructuración territorial del sistema de transportes.

Sobre ambos factores pivota la necesidad de prolongar la Alta Velocidad desde Córdoba a Málaga para convertir el ferrocarril en un verdadero elemento de vertebración territorial y desarrollo económico. En consecuencia, otras Actuaciones singulares de especial relevancia por su impacto económico sobre la región serán la adecuación de los accesos al AVE Córdoba - Málaga desde Granada y Jaén, poniendo en carga además la primitiva línea Madrid - Sevilla, así como la conexión por Euromed de Almería.

Un tercer aspecto que en todo caso siempre se tendrá presente consiste en la mejora de las condiciones de seguridad eliminando y adecuando los pasos a nivel. Para todo ello, habrá que tener en cuenta que la mayor parte de las competencias sobre política ferroviaria corresponden a la Administración Central, si bien la Junta, en el ámbito de sus competencias, procurará impulsar estas actuaciones en plena colaboración con las distintas administraciones.

Por último, se mejorarán los servicios regionales de viajeros y mercancías en las líneas existentes.

6. Mejora de los actuales niveles de rendimiento de las infraestructuras portuarias.

Esta estrategia plantea la adecuación y consolidación de la infraestructura portuaria para hacer frente a las crecientes demandas, incentivando el desarrollo de actividades económicas y asegurando su integración en la estructura general de comunicaciones y en los entornos urbanos. Dado que presentan unas dotaciones aceptables, y teniendo en cuenta la elevada incidencia potencial del sistema portuario en el modelo de desarrollo regional, se fomentará la especialización de cada puerto en las funciones para las que presente mayores ventajas, evitándose, de este modo, la competencia interna.

En función de lo anterior, las líneas de actuación son las siguientes:

- Consolidación, desarrollo y potenciación de puertos de tráfico comercial (pasajeros y mercancías).
- Mejora y desarrollo de las actividades ligadas al sector pesquero en los puertos Autonómicos.
- Desarrollo de la función náutico-deportiva de los puertos autonómicos.

- Mejora de la integración puerto-ciudad.
 - Mejora del abrigo y navegabilidad de los puertos.
7. Potenciación de los aeropuertos.
- Como complemento de la estrategia de mejora de las infraestructuras portuarias habrá de mejorarse la eficiencia del sistema aeroportuario andaluz a través de una adecuada comunicación con sus ámbitos de influencia y con otros modos de transporte. Además, deberán potenciarse determinados aeropuertos como parte de la red de primer nivel de las comunicaciones aéreas del estado español, tanto para vuelos regulares internacionales como nacionales, así como el desarrollo de una red de tercer nivel. Hay que tener en cuenta que las competencias sobre este sector residen actualmente en la Administración General de Estado; no obstante, desde la Junta de Andalucía se impulsarán propuestas de colaboración para alcanzar los fines expuestos.
8. Establecimiento y desarrollo de una oferta intermodal de transporte de viajeros.
- El sistema intermodal de transporte debe ser el resultado de la integración de las funciones específicas que cumple cada modo de transporte, y de las funciones complementarias que cada modo de transporte aporta al resto de ellos. Esto quiere decir que deberá racionalizarse la oferta de transporte colectivo y dar continuidad a los itinerarios entre las distintas modalidades de transporte mediante la construcción de instalaciones, adecuación de servicios y subvención de operaciones.
- Las líneas de actuación de esta estrategia se refieren a:
- Desarrollo y modernización de la infraestructura ferroviaria.
 - Formación de una red intermodal de transporte colectivo de viajeros.
 - Ejecución de las infraestructuras de transporte en áreas metropolitanas.
 - Modernización, promoción y apoyo al sector transporte y, especialmente, al sector del taxi.
9. Implantación, consolidación y desarrollo de una red de centros de transporte de mercancías a nivel regional.
- Con esta estrategia se pretende superar las carencias que presenta Andalucía en los intercambios de mercancías. Por tanto, la línea de actuación se dirige al desarrollo de equipamientos logísticos para el transporte de mercancías.
10. Fomento, desarrollo y control del transporte.
- Se llevará a cabo mediante la regulación y ordenación del sector y la modernización del transporte.

CUADRO 5.28: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DEL TRANSPORTE

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Terminación de la red básica de carreteras.	1.1. Red de gran capacidad.	1.1.1. Ejecución del tramo Jerez- Los Barrios. 1.1.2. Ejecución del tramo Guadix- Almería. 1.1.3. Actuaciones de mejora del firme de la A- 92 1.1.4. Ejecución de vías de conexión.
	1.2. Red básica convencional.	1.2.1. Completar el acondicionamiento de la red. 1.2.2. Mejora de sus servicios, seguridad vial e integración ambiental.
2. Solución de los déficits de accesibilidad viarios de ámbito subregional.	2.1. Red intercomarcal.	2.1.1. Mejora y acondicionamiento de la red intercomarcal.
	2.2. Red secundaria.	2.2.1. Mejora de los itinerarios prioritarios de la red secundaria.
3. Mejora de la integración del sistema viario en el medio urbano.	3.1. Actuación sobre el sistema viario urbano.	3.1.1. Actuación sobre el sistema viario de las ocho capitales de provincia, Jerez y Algeciras. 3.1.2. Mejora de las travesías. 3.1.3. Ejecución de variantes y circunvalaciones de los núcleos de población de la región.
4. Conservación y mejora de los niveles de calidad y seguridad de la red viaria e integración ambiental de la red viaria.	4.1. Conservación.	4.1.1. Conservación y mantenimiento de las características técnicas de la red de carreteras.
	4.2. Intervenciones de mejora de la seguridad vial.	4.2.1. Supresión de tramos de concentración de accidentes. 4.2.2. Eliminación de pasos a nivel con el ferrocarril. 4.2.3. Ordenación de accesos a la red de carreteras de Andalucía.
	4.3. Prevención y minimización de impactos.	4.3.1. Fomento de proyectos de bajo impacto. 4.3.2. Medidas correctoras del impacto ambiental.
	4.4. Mejora de la calidad ambiental, especialmente en las áreas sensibles y en las ciudades y áreas metropolitanas.	4.4.1. Realización de proyectos de reforestación y mejora ambiental de las zonas de influencia de carreteras y áreas de descanso. 4.4.2. Recuperación de las infraestructuras destinadas a actividades culturales y recreativas.
5. Conectar la red ferroviaria con la red transeuropea y atender las deficiencias que presentan determinados tramos de la misma, avanzando con la prolongación de la alta velocidad hasta Málaga	5.1. Integración de la red ferroviaria de interés regional en la futura red ferroviaria transeuropea.	5.1.1. Alta Velocidad Córdoba- Málaga y enlaces a Cádiz, Huelva, Granada y Jaén. 5.1.2. Operación Espeluy.
	5.2. Superación de las deficiencias que presentan determinados tramos de la red actual de la región.	5.2.1. Nuevo eje Cádiz- Algeciras 5.2.2. Ampliación del corredor ferroviario entre Málaga y Algeciras. 5.2.3. Nueva conexión de Almería con el eje mediterráneo. (EUROMED) 5.2.4. Nuevo trazado Jaén- Granada. 5.2.5. Nueva conexión Huelva- Faro. 5.2.6. Mejora de la conexión Sevilla- Almería
	5.3. Tratamiento de pasos a nivel.	5.3.1. Convenios con RENFE, Administración General del Estado y Entidades Locales.
	5.4. Mejora de los servicios regionales de viajeros y mercancías.	5.4.1. Actuaciones sobre infraestructuras. 5.4.2. Actuaciones sobre material móvil.
6. Mejora de los actuales niveles de rendimiento de las infraestructuras portuarias.	6.1. Consolidación, desarrollo y potenciación de puertos de tráfico comercial (pasajeros y mercancías) y turísticos.	6.1.1. Acondicionamiento, equipamiento y mejora de las instalaciones dedicadas, o que puedan dedicarse, al tráfico comercial y turístico.
	6.2. Mejora y desarrollo de las actividades ligadas al sector pesquero en los puertos autonómicos.	6.2.1. Modernización de lonjas e instalaciones de frío. 6.2.2. Construcción, mejora y acondicionamiento de lugares de atraque y fondeo de las embarcaciones y de lugares de trabajo y actividades complementarias.
	6.3. Desarrollo de la función náutico-deportiva de los puertos autonómicos.	6.3.1. Mejora de los equipamientos y servicios de las instalaciones deportivas. 6.3.2. Remodelación de las zonas vacantes de los puertos pesqueros adaptándolas al uso náutico-deportivo. 6.3.3. Promoción de nuevos puertos e instalaciones.

CUADRO 5.28: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DEL TRANSPORTE

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	6.4. Mejora de la integración puerto-ciudad.	6.4.1. Realización de actuaciones en las zonas limítrofes y en los espacios públicos de los puertos y su área de influencia. 6.4.2. Mejora de las comunicaciones de la accesibilidad a los puertos.
	6.5. Mejora del abrigo y navegabilidad de los puertos.	6.5.1. Construcción, ampliación y reparación de los diques de abrigo. 6.5.2. Realización de actuaciones de dragado.
7. Potenciación de los aeropuertos.	7.1. Mejora de la eficiencia del sistema aeroportuario andaluz a través de la mejora de las comunicaciones con sus ámbitos de influencia y con otros modos de transporte.	7.1.1. Intervenciones a través de las conexiones y accesos a los aeropuertos. 7.1.2. Intervenciones sobre el transporte público de acceso a los aeropuertos.
	7.2. Estudios de viabilidad y proyectos para la potenciación de aeropuertos en la red de primer y tercer nivel.	7.2.1. Desarrollo de una red de primer nivel: Málaga y Sevilla. 7.2.2. Desarrollo de una red de tercer nivel: Almería, Córdoba, Granada y Jerez.
8. Establecimiento y desarrollo de una oferta intermodal de transporte de viajeros.	8.1. Desarrollo y modernización de la infraestructura ferroviaria.	8.1.1. Ejecución de obras y compra de material móvil. 8.1.2. Apertura de nuevos trazados y mejora de los existentes, especialmente del eje ferroviario transversal.
	8.2. Formación de una red intermodal de transporte colectivo de viajeros.	8.2.1. Construcción de instalaciones fijas que faciliten el transbordo de tráfico. 8.2.2. Adecuación de los servicios del transporte a la red intermodal de ámbito regional. 8.2.3. Apoyo al transporte en las áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz.
	8.3. Ejecución de las infraestructuras de transporte en áreas metropolitanas.	8.3.1. Ejecución de red viaria, líneas de transporte colectivo en vía propia, intercambiadores, plataformas reservadas, aparcamientos rotatorios para residentes y aparcamientos disuasorios en desarrollo de Planes Intermodales de Transporte Concertados.
	8.4. Modernización, promoción y apoyo al sector del transporte y especialmente al sector del taxi.	8.4.1. Ejecución e implantación de medios e instalaciones. 8.4.2. Impulso a la integración tarifaria en áreas metropolitanas.
9. Implantación, consolidación y desarrollo de una red de centros de transporte de mercancías a nivel regional.	9.1. Desarrollo de equipamientos logísticos para el transporte de mercancías.	9.1.1. Construcción de centros de transporte que incorporen Zonas de Actividades Logísticas. 9.1.2. Creación y consolidación de los entes de gestión de estos centros. 9.1.3. Construcción de áreas de estacionamiento de mercancías peligrosas.
10. Fomento, desarrollo y control del transporte.	10.1. Regulación y ordenación del sector.	10.1.1. Creación de órganos institucionales. 10.1.2. Plan de Seguridad y Calidad del Transporte. 10.1.3. Formulación y desarrollo de los Planes Coordinados de Inspección de las Condiciones de Transporte Público y Privado. 10.1.4. Instalación y conservación de medios de control y pesaje de vehículos.
	10.2. Modernización del transporte.	10.2.1. Cursos de formación, especialización y reciclaje en el sector del transporte de viajeros y mercancías. 10.2.2. Fomento del desarrollo de actividades logísticas, medios telemáticos y explotación de centros de transporte de mercancías como plataformas logísticas. 10.2.3. Difusión y divulgación de la información y documentación en materia de transporte.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: *TERMINACIÓN DE LA RED BÁSICA DE CARRETERAS.*

C.1.1 Red de gran capacidad.

Como ya se mencionó anteriormente, esta red habrá de completarse finalizando el corredor hacia Almería, así como reforzando los accesos hacia el litoral mediterráneo y el puerto de Algeciras, así como las conexiones a Portugal y Extremadura.

Por parte de la Junta de Andalucía se apoyará ante la Administración Central la ejecución de los siguientes tramos: Bailén - Albacete; Sevilla - Extremadura, Huelva - Ayamonte, Granada - Motril, Córdoba- Málaga, Marbella - Estepona y Rincón de la Victoria - Adra. A lo anterior, debe añadirse la ejecución del convenio Junta de Andalucía- Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la conexión entre la Bahía de Cádiz y Jerez y la Bahía de Algeciras, y las mejoras de la A-92.

Dentro de esta línea de actuación, se tiene previsto que, entre otras, se efectúen los siguientes tramos:

- Jerez - Los Barrios.
- Guadix - Almería
- Actuaciones de mejora del firme de la A-92.
- Vías de conexión de la red de gran capacidad.

C.1.2 Red básica convencional.

Las medidas a aplicar dentro de esta línea de actuación se encuentran en un estado avanzado de finalización en cuanto a nueva obra y acondicionamiento, por lo que la intervención sobre la misma en el medio plazo estribará, fundamentalmente, en completar el acondicionamiento de la red y sus niveles de servicios, seguridad vial e integración ambiental.

C.2 Estrategia: *SOLUCIÓN DE LOS DÉFICIT DE ACCESIBILIDAD VIARIOS DE ÁMBITO SUBRE-GIONAL.*

C.2.1 Red intercomarcal.

Como medida a adoptar, se prevé actuar en la mejora y acondicionamiento de la red intercomarcal.

C.2.2 Red secundaria.

Las actuaciones están encaminadas a mejorar los itinerarios prioritarios de la red secundaria, a fin de que en cada ámbito de la región se produzca el mayor incremento posible de sus niveles de accesibilidad.

C.3 Estrategia: *MEJORA DE LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA VIARIO EN EL MEDIO URBANO.*

C.3.1 Actuación sobre el sistema viario urbano.

Las medidas a adoptar dentro de esta línea son:

- Actuación sobre el sistema viario de las ocho capitales de provincia, Jerez y Algeciras.
- Mejora de las travesías.
- Ejecución de variantes y circunvalaciones de los núcleos de población de la región.

C. 4 Estrategia: CONSERVACIÓN Y MEJORA DE LOS NIVELES DE CALIDAD Y SEGURIDAD DE LA RED VIARIA E INTEGRACIÓN AMBIENTAL DE LA RED VIARIA.

C. 4.1 Conservación.

Comprenderá las tareas ordinarias y extraordinarias de conservación de las características técnicas de la red de carreteras.

C. 4.2 Intervenciones de mejora de la seguridad vial.

Se realizará mediante la disminución de los riesgos de accidente por supresión de tramos de concentración de accidentes, eliminación de pasos a nivel y ordenación de los accesos a la red de carreteras.

C. 4.3 Prevención y Minimización de impactos.

Se contempla el fomento de los proyectos de carreteras de bajo impacto ambiental, así como las correcciones necesarias para reducir dicho impacto.

C. 4.4 Mejora de la calidad ambiental, especialmente en las áreas sensibles y en las ciudades y áreas metropolitanas.

Para restaurar el espacio natural afectado para la construcción viaria, se realizarán proyectos de reforestación y mejora ambiental de las zonas de influencia de las carreteras (instalación de vegetación arbórea), áreas de descanso y la recuperación de las infraestructuras destinadas a actividades culturales y recreativas (caminos rurales, vías pecuarias y rutas históricas).

C. 5 Estrategia: CONECTAR LA RED FERROVIARIA CON LA RED TRANSEUROPEA Y ATENDER LAS DEFICIENCIAS QUE PRESENTAN DETERMINADOS TRAMOS DE LA MISMA.

La mayor parte de las competencias en materia ferroviaria corresponden a la Administración Central. No obstante, la Junta de Andalucía impulsará la consecución de las siguientes actuaciones:

C. 5.1 Integración de la red ferroviaria de interés regional en la futura red ferroviaria transeuropea.

Los accesos a la futura red ferroviaria transeuropea en funcionamiento son el eje Córdoba - Brazatortas, en Alta Velocidad, que se debe prolongar a Málaga –en primer lugar– y a Cádiz, Huelva, Granada y Jaén, y el eje Linares - Despeñaperros. El primero de ellos es una línea de alta velocidad que conectará con la alta velocidad española y europea y que se encuentra en condiciones adecuadas para cumplir

esta función de integración. La línea Córdoba - Málaga de Alta Velocidad es fundamental para la conexión del litoral mediterráneo con el resto de España, con un claro valor también para la articulación regional ya que conecta varios nodos principales de los sistemas de transporte (Córdoba, Málaga y el área central de Andalucía en torno a Antequera). Esta actuación mejorará la explotación de la actual línea Sevilla - Madrid, y debe concebirse como base de la extensión de la Alta Velocidad al área metropolitana de Granada, y a Jaén y su área de influencia.

En el eje Linares - Despeñaperros deberá completarse la electrificación de la línea y mejorarse determinados trazados (Operación Espeluy).

C.5.2 Superación de las deficiencias que presentan determinados tramos de la red actual de la región.

Como medidas para la superación de las deficiencias de la red ferroviaria se realizarán estudios de viabilidad y proyectos para los siguientes tramos:

- Un nuevo acceso ferroviario al puerto de Algeciras, a través del eje Cádiz - Algeciras, dado que la deficiencia de la actual conexión ferroviaria Algeciras - Ronda - Bobadilla, con enormes dificultades orográficas y una reducida velocidad, hacen necesaria la creación de un nuevo eje ferroviario que conecte Algeciras con la Bahía de Cádiz, con una velocidad de al menos 200 Km./h.
- Ampliación del corredor ferroviario entre Málaga y Algeciras, prolongando la actual línea entre Málaga y Fuengirola.
- Creación de una nueva línea Almería - Murcia enlazando con la línea Euromed desde Alicante, para superar la discontinuidad del arco mediterráneo entre Andalucía y Murcia, y que deberá constituirse en la pieza esencial de un futuro ferrocarril litoral en Andalucía.
- Nuevo trazado Jaén - Granada configurando el corredor Jaén - Granada - Almería, dando servicio a las tres ciudades.
- Nueva conexión Huelva - Faro, en Portugal.
- Mejorar la conexión Sevilla - Almería.

C.5.3 Tratamiento de pasos a nivel.

En relación con los pasos a nivel, se actuará conforme a la normativa vigente, que determina la Administración responsable en función de los tráfico en carretera y ferrocarril, así como en función de la titularidad de la red de carreteras. En este sentido se realizarán convenios con RENFE, la Administración General del Estado y las Entidades Locales.

C.5.4 Mejora de los servicios regionales de viajeros y mercancías.

Mediante la actuación sobre la infraestructura y el material móvil para reducir los tiempos de recorrido hasta niveles competitivos con la carretera.

C. 6 Estrategia: MEJORA DE LOS ACTUALES NIVELES DE RENDIMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS.

C. 6.1 Consolidación, desarrollo y potenciación de puertos de tráfico comercial (pasajeros y mercancías) y turístico.

Se realizarán inversiones en el acondicionamiento, equipamiento y mejora de las instalaciones portuarias dedicadas al tráfico comercial y turístico, así como en aquellas otras instalaciones donde surja y se desarrolle dicho tráfico, de manera que puedan cumplir adecuadamente dicha función.

C. 6.2 Mejora y desarrollo de las actividades ligadas al sector pesquero en los puertos autonómicos.

Se realizará la modernización de lonjas e instalaciones de frío (cámaras frigoríficas y fábricas de hielo); así como la construcción, mejora y acondicionamiento de lugares de atraque y fondeo de las embarcaciones, y de lugares de trabajo y actividades complementarias.

C. 6.3 Desarrollo de la función náutico-deportiva de los puertos autonómicos.

Se llevará a cabo la mejora de los equipamientos y servicios de las actuales instalaciones deportivas; la remodelación de las zonas vacantes de los puertos pesqueros, adaptándolas al uso náutico-deportivo; y la promoción de nuevos puertos e instalaciones, según la demanda existente y teniendo en cuenta su compatibilidad ambiental.

C. 6.4 Mejora de la integración puerto-ciudad.

Se realizarán actuaciones en las zonas limítrofes y los espacios públicos de los puertos y su área de influencia, y se mejorarán las comunicaciones y la accesibilidad a los mismos.

C. 6.5 Mejora del abrigo y navegabilidad de los puertos.

Se llevará a cabo la construcción, ampliación y reparación de los diques de abrigo, y se realizarán actuaciones de dragado.

C. 7 Estrategia: POTENCIACIÓN DE LOS AEROPUERTOS.

C. 7.1 Mejora de la eficiencia del sistema aeroportuario andaluz a través de la mejora de las comunicaciones con sus ámbitos de influencia y con otros modos de transporte.

Se realizarán para ello intervenciones tanto a través de las conexiones y accesos a los aeropuertos, como sobre el transporte público de acceso a los aeropuertos.

C. 7.2 Estudios de viabilidad y proyectos para la potenciación de aeropuertos en la red de primer y tercer nivel.

Se realizarán estudios de viabilidad y proyectos para la potenciación de aeropuertos en la red de primer nivel (Málaga y Sevilla), así como

para el desarrollo de una red de tercer nivel (Almería, Córdoba, Granada y Jerez).

C.8 Estrategia: ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DE UNA OFERTA TERMODAL DE TRANSPORTE DE VIAJEROS.

C.8.1 Desarrollo y modernización de la infraestructura ferroviaria.

Se llevará a cabo la ejecución de obras y compra de material móvil y se realizarán actuaciones para la apertura de nuevos trazados y la mejora de los existentes, en particular sobre el eje ferroviario transversal (programa coordinado con el Ministerio de Fomento).

C.8.2 Formación de una red intermodal de transporte colectivo de viajeros.

Se construirán instalaciones fijas para facilitar el transbordo de tráfico (intercambiadores, estaciones de autobuses, apeaderos y refugios), se adecuará la actual organización de los servicios del transporte a la red intermodal de ámbito regional y se concederán subvenciones de apoyo al transporte en las áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz, así como en otras áreas en las que se ponga de manifiesto su necesidad conforme los análisis de situación lo requieran, con el fin de implantar la tarifa integrada.

C.8.3 Ejecución de las infraestructuras de transporte en áreas metropolitanas.

Se desarrollarán la infraestructura viaria y las líneas de transporte colectivo en vía propia, estaciones e intercambiadores, plataformas reservadas para autobuses y vehículos de alta ocupación, aparcamientos rotatorios para residentes y aparcamientos disuasorios. Todas las actuaciones se llevarán a cabo en desarrollo de los Planes Intermodales de Transporte concertados entre las Administraciones.

C.8.4 Modernización, promoción y apoyo al sector transporte y, especialmente, al sector del taxi.

Para ello, se ejecutarán e implantarán medios e instalaciones. También se impulsará la integración tarifaria en las áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas.

C.9 Estrategia: IMPLANTACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE UNA RED DE CENTROS DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS A NIVEL REGIONAL.

C.9.1 Desarrollo de equipamientos logísticos para el transporte de mercancías.

Esto será posible mediante la construcción de centros de transporte que incorporen Zonas de Actividades Logísticas. Los centros se clasificarán en interés regional (Sevilla, Málaga y Campo de Gibraltar) e interés local (iniciativas municipales, que en función de su nivel de desarrollo se podrán ir transformando en centros de interés regional), favoreciendo así un sistema intermodal de transportes más integrado, para que se aprovechen más adecuadamente las ventajas que para el

desarrollo económico presenta cada modo de transporte. También se crearán y consolidarán los entes de gestión de estos centros, y se construirán áreas de estacionamiento de mercancías peligrosas.

C.10 Estrategia: FOMENTO, DESARROLLO Y CONTROL DEL TRANSPORTE.

C.10.1 Regulación y ordenación del sector.

Se llevará a cabo mediante la creación y el mantenimiento de órganos de estudio, formación, asesoramiento, difusión y participación en materia de transporte: Instituto Andaluz del Transporte, Consejo Andaluz del Transporte y Comité Andaluz de Transporte por Carretera. El desarrollo normativo constituirá un aspecto fundamental, destacando en particular la tramitación de la Ley de Ordenación y Coordinación del Transporte Urbano y Metropolitano de Andalucía, la Ley Reguladora de las Áreas de Transportes de Mercancías, el Reglamento del Taxi para Andalucía y la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre en Andalucía. Además, se desarrollará una labor de inspección y control del transporte, a través del Plan de Seguridad y Calidad del Transporte; se formularán y desarrollarán los Planes Coordinados de Inspección de las Condiciones de Transporte Público y Privado; y se efectuará la instalación y conservación de medios de control y pesaje de vehículos.

C.10.2 Modernización del transporte.

Se realizarán cursos de formación, especialización y reciclaje en el sector del transporte de viajeros y mercancías; se fomentará el desarrollo de actividades logísticas, medios telemáticos y explotación de centros de transporte de mercancías como plataformas logísticas, y se difundirá y divulgará información y documentación en materia de transporte.

5.5 INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN

Las telecomunicaciones constituyen una pieza clave para la modernización y desarrollo de las actividades económicas, a la vez que un factor determinante para su integración en el ámbito internacional, contribuyendo a la implantación de sectores y actividades innovadoras desde el punto de vista tecnológico. En consonancia con lo anterior, los niveles de dotación de infraestructuras de telecomunicaciones de una región son un elemento fundamental para definir su grado de competitividad frente a otros territorios.

Durante el siglo XX, las infraestructuras de transporte han estado fundamentalmente dirigidas a facilitar el movimiento físico de personas y mercancías (los sistemas viario, ferroviario, portuario y aeroportuario), y su mayor o menor grado de desarrollo ha tenido una influencia decisiva en la creación de riqueza de las distintas regiones. En los albores del siglo XXI, con el advenimiento de lo que se ha dado en llamar «Sociedad de la Información», es precisamente el transporte de la información el que va a adquirir un carácter dominante sobre el movimiento de bienes físicos y con ella, las redes de telecomunicaciones.

Las telecomunicaciones ofrecen la posibilidad de influir en las corrientes comerciales, acelerar el ritmo de adopción de nuevas tecnologías y, en general, cambiar las estructuras y reducir los costes de producción.

La expansión de la moderna tecnología de telecomunicaciones modifica las ventajas comparativas de que disfrutaban algunas regiones respecto a otras, influyendo en las decisiones de ubicación de las inversiones y concediendo a determinadas zonas nuevas oportunidades que antes no tenían debido al elevado coste del transporte. De este modo, entre las grandes empresas, las telecomunicaciones facilitan la descentralización de actividades. En el caso de las Pyme, las innovaciones aportadas por las telecomunicaciones son esenciales para reducir el coste de las operaciones a pequeña escala, y minorar las inversiones iniciales y otros gastos, al facilitar la transmisión de información, fundamental para el funcionamiento eficaz de los sistemas flexibles de producción. Asimismo, permiten a las Pyme instalarse fuera de áreas de aglomeración con alta densidad de actividades, donde los costes de instalación resultan elevados, sin que por ello tengan que verse significativamente perjudicadas desde el punto de vista de la competencia. Por otra parte, los nuevos avances en el sector de las comunicaciones móviles facilitan las relaciones entre las zonas rurales aisladas con las zonas y mercados centrales.

Sin embargo, no basta con establecer líneas telefónicas eficientes y los correspondientes servicios. Es preciso disponer también de empresas y profesionales que tengan los conocimientos adecuados para responder a las oportunidades que ofrecen las telecomunicaciones avanzadas, en forma de servicios de información en línea, transmisión rápida de datos, etc., para que no aumenten las disparidades entre las regiones centrales y periféricas en cuanto al acceso y utilización de estos servicios se ha de fomentar la formación adecuada a las necesidades de las mismas y estimular la demanda de servicios por medio de demostraciones.

A) Diagnóstico

En los próximos años, el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, tanto los dirigidas a empresas e instituciones como al resto de los usuarios, estarán marcadas por los procesos de liberación emprendidos en la UE.

Como continuación al Libro Blanco “Crecimiento, competitividad, empleo”, en 1994 vio la luz el Informe Bangmann, en el que se establecían las bases para fijar la política de telecomunicaciones de los Estados miembros de la UE.

Sobre la base de las recomendaciones del informe, la Comisión ha apostado por abrir el sector a la competencia, distinguiendo claramente entre las actividades de regulación (Administración Pública) de las de operación y prestación de servicios (empresas privadas en competencia). Constituye una fecha clave en este proceso el 1 de enero de 1998, en la que se han liberalizado las infraestructuras de Telecomunicación de la Unión Europea. A raíz de este proceso liberalizador, se deberá introducir un elemento planificador que apoye el modelo de equilibrio territorial, desarrollo regional, y la cohesión económica y social.

En este contexto pues, corresponde a los poderes públicos efectuar una política de fomento e incentivación económica de actividad, ya

que serán empresas privadas las que protagonizarán la actividad inversora en el desarrollo de estas infraestructuras.

En España, el marco de referencia para la política regional de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones es el Plan Nacional de Telecomunicaciones (1991-2002), primero de estas características aprobado con un amplio horizonte temporal y con clara vocación integradora. Se trata, sobre todo, de un Plan de objetivos o metas globales, que no entra en determinaciones territoriales detalladas sobre infraestructuras ni en prioridades de las inversiones. En el Plan Nacional de Telecomunicaciones se hace una estimación de esfuerzo inversor necesario para alcanzar sus objetivos en actividades reguladas. Así se calcula que para éstas serán necesarios 5,88 billones de pesetas en el período de vigencia del Plan.

En Andalucía, la dotación de servicios e infraestructuras de telecomunicaciones ha experimentado un notable avance, pero el papel básico que juega este sector en el futuro económico hace necesaria una apuesta decidida por él. La importante renovación y modernización de las redes infraestructurales (fibra óptica y digitalización), requiere que en su planificación cobren cada vez mayor relevancia los aspectos referidos a la calidad de las comunicaciones.

La política autonómica de telecomunicaciones ha pretendido actuar en una doble dirección: aprovechar la mayor potencialidad que para su desarrollo ofrecen las áreas dinámicas de la región andaluza –litoral y aglomeraciones urbanas–, y corregir sus déficit en la áreas con menor nivel de implantación –áreas rurales y de montaña–, para mejorar su integración económica y favorecer sus procesos endógenos de desarrollo.

En este sentido, las dotaciones básicas de telecomunicaciones en Andalucía, tanto en infraestructuras como en servicios, han experimentado una profunda transformación en los últimos años, mejorando notablemente la cobertura y los niveles de calidad, donde es posible destacar las actuaciones de extensión de la red digital de servicios integrados, la construcción del centro internacional de telecomunicaciones y el telepuerto de Sevilla, realizadas para los acontecimientos de 1992. En términos generales se puede concluir que las áreas urbanas y las litorales, y los centros urbanos de tamaño medio o grande, tienen un nivel similar al nacional, siendo la dotación de los municipios turísticos especializados equivalente a la de los países europeos más desarrollados. A pesar de ello, es necesario seguir avanzando en campos tales como la malla regional de telecomunicaciones, de acuerdo con los ejes territoriales de desarrollo de ámbito territorial o la profundización en la red digital de servicios integrados.

De las Leyes y normativas recientemente aprobadas, es probablemente la Ley 42/95, de Telecomunicaciones por cable la de mayor trascendencia en cuanto a la incidencia en el despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones, que pueden suponer unas inversiones en Andalucía de más 200.000 millones de pesetas en los años de transición e inicio del nuevo siglo.

Por otra parte, el proceso de liberalización emprendido va a permitir poner en valor todas las infraestructuras de Telecomunicación existentes que actualmente no están utilizadas en toda su capacidad, tanto las de Telefónica como las de otras empresas que también cuentan con presencia en Andalucía como Sevillana de Electricidad, Retevisión, constituida como segundo operador, y especialmente la Radio Televisión de Andalucía.

Capítulo aparte merece la aportación de RTVA, que siendo actualmente la empresa andaluza más importante en el sector de las telecomunicaciones, tiene además un enorme potencial de desarrollo futuro en el que puede y debe aportar sus activos, su capacidad tecnológica y operativa, y sobre todo, como productor de contenidos, y como nexo de unión entre el sector de las Telecomunicaciones y el audiovisual. El papel de RTVA no se circunscribirá a constituir un modelo de comunicación específicamente andaluz, sino que debe también perfilarse en su vertiente como proyecto tecnológico y como instrumento para el fomento de la actividad industrial audiovisual en Andalucía.

Como proyecto tecnológico, RTVA debe impulsar y sacar el máximo partido a la utilización de las nuevas tecnologías participando activamente en proyectos como la Red Digital Corporativa de Andalucía, o en los nuevos operadores de las Telecomunicaciones por Cable y de TV digital por satélite.

En cuanto al fomento de la actividad audiovisual se trata de, además de fomentar la producción propia tradicional, participar en la creación de contenidos a través de nuevos canales temáticos que potencien la presencia andaluza en los nuevos medios (cable y satélite).

Los usos tradicionales de las redes de telecomunicaciones han sido los de la telefonía, la telegrafía y el télex (que constituyen actualmente redes separadas), pero la generalización de los servicios avanzados de telecomunicaciones en las próximas décadas requieren que estos últimos vayan a ocupar en el futuro el primer lugar. Pese a ello, la telefonía sigue siendo aún uno de los más importantes medios de comunicación de cualquier espacio.

La dotación de servicios básicos de telefonía de la Comunidad Autónoma andaluza, 30 teléfonos por 100 habitantes en 1997 aún no alcanza los valores de la media nacional (39) y europea (en torno a 52), pese al intenso crecimiento de los últimos años (el número de líneas se incrementó un 25%). En el último lustro esta menor dotación relativa ha de matizarse debido a la desigual distribución de los servicios básicos de telefonía entre las diferentes áreas y centros urbanos de la región.

En cuanto al desarrollo de los servicios avanzados de telecomunicaciones, dirigidos principalmente a empresas e instituciones, es una actividad que se desarrolla fundamentalmente por parte de empresas privadas, y en la que los poderes públicos efectúan una política de fomento e incentivación económica de la actividad. Las perspectivas estructurales de esta infraestructuras a corto-medio plazo apuntan a una progresiva integración de las diferentes redes y servicios actualmente operativos (voz, datos, imágenes y sonidos) en una única Red Digital de Servicios Integrados (RDSI), a través de la cual es posible multiplicar las posibilidades en comunicación. Los servicios avanzados de telecomunicaciones han ido desarrollándose progresivamente en Andalucía y España, utilizando la red existente.

El número de líneas IBERCOM, es decir, de terminales telefónicos de sistemas digitales de comunicación con amplias posibilidades de servicios, que Telefónica comercializa bajo ese nombre, es también un indicador del acceso a servicios avanzados por empresas e instituciones. En 1996 el número de líneas IBERCOM en Andalucía alcanzaba las 76.452, lo que supone alrededor de un 11% de las existentes en España, revelando las amplias posibilidades de expansión que aún tiene este servicio (cuadro 5.29).

CUADRO 5.29: EVOLUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE SERVICIOS AVANZADOS EN ANDALUCÍA

	1989	1992	1996
IBERPAC	7.963	10.310	11.688
IBERCOM	10.317	48.466	76.452

Fuente: Años 1989-1992: Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE).

Años 1995: Telefónica de España.

También hay que destacar la apertura durante el año 1996 del servicio INFOVIA de Telefónica de España, que permite el acceso desde el conjunto de la Comunidad Autónoma de Andalucía a las denominadas Autopistas de la Información (red Internet, etc.), con las ventajas y potencialidades de mejora en el intercambio de información internacional que ello conlleva.

Por último la cobertura a través de satélites y estaciones terrestres de radioenlace posibilita una extensión cada vez mayor del servicio de telefonía móvil, que ya es accesible prácticamente desde toda Andalucía. Este servicio está experimentando un fuerte crecimiento de abonados, debido a su rápida mejora, mayor cobertura territorial y reducción de precios, con un crecimiento medio anual del 40%, y concentra el 15% de los abonados existentes en España.

En la actualidad, los cables de fibra óptica son el núcleo básico de la red de transmisión tanto a nivel nacional como internacional, así como en las interconexiones y accesos desde las distintas zonas del territorio a las capitales de provincia. La fibra óptica se empezó a introducir masivamente en la segunda mitad de los ochenta, y en el breve plazo transcurrido se ha convertido en el principal soporte de las grandes rutas de telecomunicaciones de Andalucía (con 5.672 kilómetros de tendidos frente a los 1.728 de los cables coaxiales, su predecesor tecnológico).

Un aspecto de la distribución territorial de las redes de telecomunicaciones que debe ser destacado es la función de Andalucía como nodo de las redes de telecomunicaciones internacionales.

La región dispone de dos centros de primer orden en el sistema internacional de telecomunicaciones, que le sirven para conectarse con las redes y servicios avanzados de otros países. El primer centro se ubica en Sevilla capital y está formado por un centro internacional de comunicaciones con telepuerto y un centro internacional de comunicaciones por satélite, así como por las infraestructuras y servicios digitales del recinto del Parque Científico y Tecnológico Cartuja 93/Tecnópolis. Otro centro importante por su oferta de servicios avanzados de telecomunicaciones se articula en torno al Parque Tecnológico de Andalucía, que convierten a la ciudad de Málaga en el otro centro de primer orden en cuanto a redes y servicios de telecomunicaciones.

La distribución territorial de las redes de telecomunicaciones muestra una elevada coincidencia con los ejes territoriales de desarrollo regional, en los que se apoyan otros principales ejes infraestructurales de transportes que sirven de soporte a las relaciones de movilidad de la

región, internamente y con el exterior. Por ello, la propuesta de ampliación de la red incluida en le PEA 2000 trata de consolidar estas tendencias.

Con la implantación de estas nuevas redes se producirá un importante impulso al proceso de digitalización, lo que permitirá aprovechar al máximo las posibilidades de comunicación a través de la paulatina integración de redes.

B) Objetivos y estrategias

Las telecomunicaciones emergen como uno de los factores estratégicos para el desarrollo de Andalucía. Su utilización se hace indispensable tanto en las actuaciones tendentes a la modernización de las Administraciones Públicas como en el desarrollo productivo y empresarial, constituyendo un instrumento fundamental para incrementar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas andaluzas, representando así un papel fundamental en el crecimiento del empleo en el futuro.

Por ello, los objetivos para la política de telecomunicaciones son los siguientes:

CUADRO 5.30: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extensión equilibrada y mejora de la calidad de las redes y servicios de telecomunicaciones en todo el territorio andaluz. 2. Fomento de la utilización de redes y servicios por el conjunto de la sociedad andaluza. 3. Impulso a la participación empresarial andaluza en la construcción y operación de redes, y en la creación de contenidos multimedia.
------------------	---

Estos objetivos deben coordinarse para contribuir a lograr una mayor calidad de vida y cohesión tanto económica como social.

En función de los objetivos descritos se plantean las siguientes estrategias:

1. Incremento de la oferta en infraestructura y servicios de telecomunicación.

Esta estrategia se sustenta en dos líneas de actuación.

La primera línea de actuación es conseguir que los servicios de telecomunicación se extiendan de una forma homogénea y equilibrada por toda la geografía andaluza, favoreciendo la integración del medio rural mediante la posibilidad de acceso a los mismos servicios que el medio urbano. La segunda línea de actuación será la mejora de la calidad de los servicios, acelerando los procesos de digitalización y aprovechando las oportunidades del proceso de liberación.

2. Impulso al desarrollo de las telecomunicaciones en Andalucía.
En este sentido, se abordará:

- El desarrollo y la implantación de una Red Digital Corporativa a nivel regional, que conecte los centros dependientes de la Administración Autonómica, con su posible extensión posterior a otras administraciones y entidades.
- El fomento de actividades relacionadas con el desarrollo de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones en la producción, transporte, difusión y comercialización de servicios digitales multimedia.
- El desarrollo de proyectos derivados de la implantación de las nuevas tecnologías de comunicación.

3. Incentivación a la actividad empresarial en el sector.

Dentro de esta orientación se inscribe en primer lugar el fomento de la participación del tejido empresarial en el desarrollo de las redes, tanto integrándose directamente en los operadores como en las tareas de construcción de las redes, aportando equipamiento y servicios. En segundo lugar, se plantea aprovechar la confluencia de los sectores de las telecomunicaciones y del audiovisual, es decir, la industria de los contenidos, para incentivar la creación de productos audiovisuales y multimedia hechos en Andalucía.

CUADRO 5.31: ESTRATEGIA, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Incremento de la oferta en infraestructura y servicios de telecomunicación.	1.1. Extensión de las redes y servicios de Telecomunicación de forma homogénea y equilibrada por toda la geografía andaluza.	1.1.1. Delimitación de las demarcaciones, para la prestación del servicio de Telecomunicación por cable, que aseguren una mayor cobertura del territorio andaluz. 1.1.2. Desarrollo de la regulación de las Telecomunicaciones por cable, para dar cobertura con las redes digitales a todos los municipios andaluces de más de 10.000.
	1.2. Mejorar la calidad de los servicios de telecomunicación.	1.2.1. Acelerar los procesos de digitalización.
2. Impulso al desarrollo de las telecomunicaciones en Andalucía.	2.1. Desarrollo e implantación de la Red Digital Corporativa de Andalucía.	2.1.1. Desarrollo de la red en la Administración autonómica. 2.1.2. Incorporación de la red a otras Administraciones. 2.1.3. Incorporación de la red a PYMES.
	2.2. Fomento de la utilización de infraestructuras y servicios de Telecomunicación.	2.2.1. Realización de estudios sobre telecomunicaciones en Andalucía. 2.2.2. Realización de acciones de fomento y difusión de la utilización de los servicios de telecomunicaciones, tanto a las distintas administraciones como a las PYMEs y otros colectivos sociales.
	2.3. Desarrollo de proyectos derivados de la implantación de las nuevas tecnologías de comunicación.	2.3.1. Impulsar la realización de proyectos pilotos de servicios interactivos, tales como telemedicina, teleenseñanza, nuevas formas de organización del trabajo y teleasistencia.
3. Incentivación a la actividad empresarial en el sector.	3.1. Incentivar la participación del tejido empresarial andaluz en el desarrollo de las redes.	3.1.1. Fomento de la participación de las empresas andaluzas en la intervención de la construcción de las redes de cable, y en su posterior operación.
	3.2. Impulso al desarrollo de la producción audiovisual y multimedia.	3.2.1. Impulso de la interrelación entre empresas de telecomunicaciones y del sector audiovisual. 3.2.2. Fomento a la generación de productos audiovisuales y multimedia andaluces.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: INCREMENTO DE LA OFERTA EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIÓN.

C.1.1 Extensión de las redes y servicios de Telecomunicación de forma homogénea y equilibrada por toda la geografía andaluza. Dentro de esta línea se plantean las siguientes medidas:

- Delimitación de las demarcaciones, para la prestación del servicio de Telecomunicación por cable, que aseguren una mayor cobertura del territorio andaluz.
- Desarrollo de la regulación de las Telecomunicaciones por cable, de forma que permita dar cobertura con las redes digitales a todos los municipios andaluces de más de 10.000 habitantes.

C1.2 Mejorar la calidad de los servicios de telecomunicación.

Se llevará a cabo la mejora de la calidad de los servicios acelerando los procesos de digitalización y aprovechando las oportunidades del proceso de liberación.

C.2 Estrategia: IMPULSO DEL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES EN ANDALUCÍA.

C.2.1 Desarrollo e implantación de la Red Digital Corporativa de Andalucía.

Esta Red, en una primera fase, dará servicio institucional a la propia Administración autonómica, incorporándose posteriormente otras Administraciones y Pyme. La propia Administración autonómica debe ser paradigma del uso de las nuevas tecnologías, como promotor de la extensión y modernización, y usuario de los servicios como instrumento para el desarrollo.

C.2.2 Fomento de la utilización de infraestructuras y servicios de telecomunicación.

Dentro de esta línea se contempla la realización de estudios sobre telecomunicaciones en Andalucía como documento que constituya un elemento útil para la Administración autonómica y agentes del sector, de cara a la actuación en materia de telecomunicación en Andalucía.

Además, se plantea la realización de acciones de fomento y difusión de la utilización de los servicios de telecomunicación, tanto a las distintas administraciones como a las Pyme y colectivos sociales.

C.2.3 Desarrollo de proyectos derivados de la implantación de las nuevas tecnologías de comunicación.

Entre otras medidas, se impulsará la realización de aplicaciones piloto de servicios interactivos tales como telemedicina, teleenseñanza, nuevas formas de organización del trabajo, y la asistencia.

C.3 Estrategia: INCENTIVACIÓN A LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN EL SECTOR.

C.3.1 Incentivar la participación del tejido empresarial andaluz en el desarrollo de las redes.

Mediante el fomento de la participación de las empresas andaluzas en la intervención de la construcción de las redes de cable, y en su posterior operación.

C.3.2 Impulso al desarrollo de la producción audiovisual y multimedia.

Para llenar de contenido las grandes capacidades de comunicación que ofrecerán las nuevas redes, se adoptarán medidas que favorezcan la interrelación de empresas de ambos sectores, telecomunicaciones y audiovisual, y se incentivará la generación de productos audiovisuales y multimedia andaluces.

CAPÍTULO 6

**Políticas de sectores
productivos**

6.1 COMPLEJO AGROALIMENTARIO Y PESQUERO

El complejo agroalimentario y pesquero está compuesto por el conjunto de las producciones agrarias y las industrias agrarias y alimentarias, constituyendo una importante especialización productiva dentro de la economía andaluza, debido a su riqueza agraria y a la dedicación alimentaria de una parte importante de su sector industrial.

Por ello, el sector primario constituye una pieza básica de la economía regional, debido por un lado al peso y posición que ocupa en su estructura económica; y a sus ventajas y potencialidades por otro, todo lo cual permite prever que seguirá contando con un gran protagonismo en el futuro inmediato.

Dicha posición destacada se pone de manifiesto según indican los siguientes datos:

- En lo que respecta a la producción agraria, la participación de dicho sector en la formación del V.A.B. andaluz, es del 9,8%, frente al 4,4% en España y el 3,3% en la Unión Europea. El peso de los ocupados con respecto al conjunto de la población ocupada andaluza es del 11,8%, frente al 8,7 de la media española y al 5,8% de la Unión Europea.
- Por lo que respecta al subsector de la industria agroalimentaria, su elevada trascendencia queda reflejada, igualmente, por dos datos básicos: Su aportación al valor añadido industrial y a la ocupación industrial en Andalucía es, aproximadamente, del 30% del total. De igual forma, las exportaciones del sector representan el 44% del total de las exportaciones andaluzas, y el conjunto de las importaciones alcanzan el 20% del total. En este sentido, los suministros regionales suponen el 31% de la producción efectiva en la agricultura y la pesca y el 50% en las industrias de alimentación y bebidas. Por su parte, los insumos de origen exterior suponen porcentajes bastante menores (en el sector primario no alcanza el 10% de la producción mientras que en industrias de alimentación y bebidas apenas supone un 17%). De esta información se desprende que el complejo agroalimentario y pesquero tiene una mayor dependencia relativa de materias primas de origen andaluz; conclusión importante por cuanto un aumento de la producción del sector primario redundará en un aumento de la demanda de materias primas de origen regional, con los efectos multiplicadores inducidos.

En relación al destino de la producción del complejo agroalimentario y pesquero se puede afirmar que:

- El 47,7% de lo que producen el conjunto de las actividades agrarias y pesqueras, es utilizado como materia prima para otros sectores, mientras que en el sector de la industria de alimentación y bebidas este porcentaje es tan sólo del 20,3%. La diferencia refleja los distintos destinos de ambas producciones: la demanda intermedia (sector extractivo) y demanda final (sector transformador y comercializador).
- Dicho esto, hay que precisar que ciertas producciones abastecen en un porcentaje elevado (90%) de su producción a la demanda final, como es el caso de las hortalizas y frutas, agrrios y

aceites, frente a las producciones cuyo destino principal (70% de su producción) se halla en los consumos intermedios para otros sectores, sobre todo la industria agroalimentaria : olivar, silvicultura, industrias de alimentos para animales, etc.

Una nota interesante a señalar son las relaciones intersectoriales dentro del complejo agroalimentario y pesquero. que permite que los efectos inducidos de un aumento de la demanda de un determinado producto se trasladen en mayor grado al resto del sistema productivo. En este sentido, las interrelaciones dentro del complejo agroalimentario y pesquero pueden considerarse relativamente intensas, y por orden de importancia cabe destacar las siguientes:

- La existente entre la producción de olivar y la industria del aceite y grasas, y aceituna de mesa.
- La ganadería con las industrias cárnicas y lácteas.
- Los cereales y leguminosas con la molinería.
- Las plantas industriales con la industria asociada (azucarera y desmotadora).
- La pesca con la industria de conservas de pescado.

Por otra parte, en la actualidad, en el contexto en que se mueve la Comunidad Autónoma andaluza dentro de la UE y en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado, el complejo agroalimentario y pesquero no sólo cumple un papel de índole económico, sino que atiende también a otros de carácter social y medioambiental. Aunque no se puede decir que estos cometidos sean nuevos, sí es cierto que han ido adquiriendo en los últimos tiempos un reconocimiento y significación específicos, y precisamente por este hecho, el análisis del complejo agroalimentario y pesquero no puede hacerse sólo desde una visión exclusivamente económica, sino que tiene que plantearse desde un enfoque múltiple que dé cabida a otras variables.

El análisis del empleo agrario revela la especial significación del sector primario en Andalucía, donde, pese a las tendencias universales en nuestro entorno, el mismo sigue teniendo una considerable importancia. Así, a pesar de la tendencia decreciente, la población ocupada agraria en Andalucía sigue significando una parte importante, el 12,8% del total de ocupados en 1996. Este porcentaje es sensiblemente superior al 18,4% que correspondía ese mismo año al conjunto del país y al 5,8% que en 1992 significaba en toda la UE. Si a estas cifras de empleo directo en la producción agraria, se agregan las correspondientes al sector de la elaboración agroalimentaria, se puede decir que el complejo agroalimentario y pesquero representa más del 20% de la ocupación regional.

Dicho esto, es previsible que la población ocupada en agricultura y pesca en Andalucía seguirá disminuyendo en los próximos años (como ha pasado en todas las economías desarrolladas). Esta previsible tendencia es consecuencia directa de la necesidad de aumento de la productividad. El reto actual consiste, por tanto, en poder generar empleo alternativo para la población afectada por el proceso de transformación de los sistemas de producción.

Será necesario el desarrollo de actividades que compensen esta tendencia y, particularmente, que la política de desarrollo rural potencie todas las posibilidades complementarias a las puramente agrarias y pesqueras.

Dentro del análisis de los efectos sociales de la agricultura, conviene destacar también su capacidad para mantener y fijar un cierto nivel de población por todo el territorio. Esto reduce los efectos negativos que, tanto en el mantenimiento de los recursos económicos, ambientales, culturales, etc., se derivan del despoblamiento masivo que, en otro caso, se produciría necesariamente en gran parte de las zonas desfavorecidas de Andalucía, como ha sucedido en otras zonas de España.

Otro elemento adicional en el análisis del sector se refiere a su particular relación con los sistemas medioambientales, que ha dado cuerpo, incluso, a una de las líneas políticas de la reforma de la PAC. A este respecto cabe destacar el papel que la agricultura ha tenido y sigue teniendo como creadora y gestora de una gran parte del rico patrimonio de ecosistemas y paisajes andaluces. Las dehesas, como ejemplo del modelo de equilibrio agro-silvo-pastoral, con notables valores ambientales, paisajísticos o de biodiversidad, o el “bosque de olivar”, son ejemplos significativos del modelado que ha ido haciendo el hombre sobre la naturaleza, integrando en la misma como un componente propio, la actividad agraria. A esto cabría añadir otras influencias positivas muy importantes sobre el medio ambiente, menos reconocidas por su carácter más difuso. Así, por ejemplo, la labor de descontaminación del aire que producen las masas vegetales, entre las que destacan, lógicamente, las agrarias, la conservación de recursos y protección de incendios que suponen sistemas como las dehesas si están bien gestionados, etc.

En el otro extremo, cuando la agricultura, como actividad productiva que utiliza los recursos naturales, no está adecuadamente gestionada puede tener también efectos negativos sobre los sistemas ambientales que le sirven de soporte. Cabe citar a este respecto ejemplos como la sobreexplotación de acuíferos, algunas contaminaciones en los mismos por exceso de fertilizantes nitrogenados o de aglomeraciones de cultivos bajo plástico por lo que producen de residuos. De todo ello, se deduce la necesidad de que en la agricultura se mejoren los aspectos de uso y conservación de los recursos naturales, tendiendo hacia modelos de agricultura sostenible.

Aparte de los enfoques económicos, sociales y ambientales ya vistos, el análisis del papel de la política agraria andaluza debe considerar otros elementos estratégicos.

- Por un lado, está la situación de Andalucía como modelo de la llamada “agricultura mediterránea”, que le confiere una posición especial tanto en el orden alimenticio (su condición de impulsora de la “dieta mediterránea”) como en la producción y transferencia de tecnologías agrarias o industriales asociadas a los cultivos o ganadería típicos de esta agricultura.
- Por otro lado, la cooperación agraria va a ser otro elemento importante en las relaciones internacionales, en el que a la agricultura andaluza, por su avanzada situación le puede corresponder un papel significativo.

Como resumen del análisis anterior, la actuación pública se puede situar en dos apartados diferentes: el complejo agroalimentario y pesquero y el desarrollo rural. Este último se contempla como una política específica de tipo horizontal, que se centra en la dinamización de todas las potencialidades del mundo rural, la equidad territorial y la integración

en su conjunto, de otras políticas sectoriales además de las agrarias. Dicha política de desarrollo rural es objeto de una atención independiente en el PEA 2000.

La política del complejo agroalimentario y pesquero se presenta subdividida en:

- Agricultura y ganadería, dirigida a su modernización, en respuesta a las nuevas exigencias de la política comunitaria y los acuerdos del GATT.
- Industria agroalimentaria, que se centra en su modernización y potenciación, y su mayor integración con el sector productor, del que en buena parte depende y al que dinamiza; así como en la mejora de todo el proceso de la comercialización dentro del complejo agroalimentario.
- Modernización del sector pesquero, donde se articula una política que responde a los importantes retos que el mismo tiene planteados.

6.1.1 AGRICULTURA Y GANADERÍA

El sector agrario ha registrado unas intensas transformaciones en la última década, que han modificado sus características estructurales. Se ha producido un descenso continuado de su participación relativa en el empleo y producción regional. Sin embargo, incluso con este descenso, los valores que estas magnitudes agrarias presentan en Andalucía son superiores a las que podemos encontrar en España y la Unión Europea. La fuerte presencia del sector agrario en el VAB andaluz y el empleo regional continúan siendo, por tanto, y pese a su continuo descenso relativo, los rasgos que mejor definen la evolución estructural del sector. A su vez, el descenso de la población ocupada agraria, y el aumento de la producción ha dado como resultado un incremento notable del VAB por ocupado agrario, superior al del resto de los países europeos.

Sin embargo, como se ha indicado, en estos rasgos estructurales se han visto sometidos a fuertes tensiones de cambio, que han originado una configuración estructural del sector muy diferente de la que presentaba dos décadas atrás. El primer factor impulsor de este cambio ha sido, la integración de la economía española, y la agricultura con ella, en la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea. Una integración que, a su vez, ha tenido lugar dentro de un doble proceso de transformación: en un primer lugar, la adaptación de la agricultura andaluza a la Política Agrícola Comunitaria (PAC) y, posteriormente, la propia adaptación de la PAC al comercio internacional, derivada de una mayor apertura de los mercados mundiales, consecuencia de los acuerdos adoptados en la Ronda GATT celebrada en Marrakech en 1995. De esta forma, la agricultura española, y por ende la andaluza, se han incorporado a un sistema que se hallaba a su vez en profunda transformación dentro del proceso que se ha dado en denominar las sucesivas Reformas de la PAC, cuya puesta en marcha se inicia a partir de 1992.

Otro factor que ha incidido sobre el derivado de la situación descrita, ha sido la producción en unos mercados internacionales cada vez más abiertos, en un sector tradicionalmente muy protegido. Esta situación ha obligado a los empresarios agrarios a redoblar sus esfuerzos para

lograr una agricultura más competitiva en los mercados tradicionales, partiendo desde una posición menos ventajosa a la que la de la mayoría de sus socios comunitarios, que venían beneficiándose desde varios años atrás de una PAC hecha a medida de sus necesidades, y con un fuerte sesgo hacia producciones intensivas propias de las zonas atlánticas. No todos los cultivos han podido responder por igual a este desafío y determinadas producciones (frutas y hortalizas, aceite de oliva) han ido ganando terreno en los mercados europeos e internacionales, mientras que otras más tradicionales han ido en retroceso.

La mayor apertura a los mercados mundiales, como orientación principal de la Política Agrícola Comunitaria, se ha visto acompañada de una sustancial modificación en el régimen de ayudas a la renta agraria, auténtico motor de la PAC desde su propia declaración de principios en el Tratado de la Unión, donde se identificaba el mantenimiento de las rentas de los agricultores como el primer objetivo de esta Política Común. Los planteamientos de las Reformas de la PAC, a partir de su diseño inicial en 1991 (“Informe MacSharry”) ha evolucionado en el sentido de sustituir las ayudas a la producción, generadoras de excedentes imposibles de soportar en determinadas producciones continentales, por las ayudas a la superficie, en cultivos como las oleaginosas, o ayudas directas a las rentas. La Política Agraria Común ha introducido una nueva orientación a partir de 1992, al incorporar las llamadas ayudas agroambientales, que buscan retribuir a los empresarios agrarios por sus beneficios indirectos al medio ambiente en cuanto que mantenedores del espacio rural, así como ayudas a la reforestación de tierras agrarias, buscando la reducción de superficies de cultivo y la diversificación de producciones. Del análisis de las macromagnitudes agrarias puede deducirse que la presencia de estas diversas ayudas a las rentas agrarias ha ocasionado un fuerte aumento de la participación de las subvenciones dentro de la renta agraria.

Finalmente, hay que reseñar que determinados factores de carácter coyuntural han acabado repercutiendo en factores de índole estructural: el prolongado proceso de sequía que ha afectado a los cultivos andaluces entre 1991 y 1995 condujo a un importante debate acerca de la sostenibilidad de determinados modelos de producción y la necesidad de racionalizar el uso de un elemento como el agua, cuya escasez se ha puesto de manifiesto. Más allá de soluciones de tipo coyuntural, la sequía ha forzado importantes modificaciones, no sólo en lo que se refiere a las estructuras agrarias, especialmente a los Planes de Regadío, sino incluso en la orientación de muchos cultivos.

El proceso de transformación que la agricultura andaluza ha experimentado en los últimos años queda reflejado en el aumento del VAB agrario, que creció en términos reales, durante el período 1983-1995, con una tasa media anual acumulativa del 1,5%, frente al 2,9% del conjunto de sectores; mientras que la productividad por persona ocupada lo hizo a una tasa del 6,96%, muy superior al 3,94% del conjunto, continuando esta tendencia en la actualidad, aunque con incrementos más moderados. En comparación con lo sucedido a escala nacional, la producción agraria andaluza, que supone la cuarta parte de la española, tuvo un crecimiento en este período también superior a la media nacional, tanto en términos de VAB como de productividad por ocupado.

Con relación a su composición interna, el sector agrario andaluz se caracteriza por el predominio de la producción agrícola, que representa en torno al 75% de la Producción Final Agraria (PFA), con tendencia a

llegar hasta el 80%, mientras que en el ámbito nacional alcanza cifras del 55 al 60%. La aportación de la producción ganadera es menor, siendo su valor en 1997 del 18,6%. Por último, el resto de las producciones, incluida la forestal, aportan en torno al 4%. Las causas fundamentales que explican estas diferencias son las condiciones agroclimáticas, que resultan en general mucho más favorables para los cultivos que para la ganadería de pastos o producciones forestales, y el menor desarrollo que ha tenido la ganadería intensiva en la región.

A) Diagnóstico

La expresión ya acuñada “las agriculturas andaluzas” define con claridad la falta de homogeneidad cuando se pretende caracterizar el sector. A diferentes realidades agrarias (climatología, suelo, estructuras) corresponden, por tanto, diferentes diagnósticos. Basta citar como ejemplos significativos que Andalucía cuenta al mismo tiempo con los lugares de máxima y mínima pluviometría de todo el país, desde las máximas elevaciones peninsulares hasta la importante zona agraria costera al nivel del mar. Si el análisis se centra en las estructuras agrarias, se comprueba una situación muy diversa, desde zonas con un elevado grado de minifundismo y agricultura familiar hasta otras de economía empresarial, con un tamaño medio por explotación muy superior a la media, que cuentan con un alto porcentaje de mano de obra asalariada. En cuanto a la tecnificación de las explotaciones, la situación refleja que coexisten explotaciones tradicionales en zonas de sierra, cuya producción se destina a la mera supervivencia o autoabastecimiento, con explotaciones avanzadas de agricultura intensiva muy tecnificada en el litoral, orientada hacia los mercados exteriores y con potentes redes de distribución.

No todas estas realidades agrarias pueden enfrentarse por igual a los desafíos que representa producir en una situación de mayor apertura a los mercados y, en consecuencia, una mayor competitividad. Supeditando la situación del sector a una necesaria síntesis en los párrafos siguientes se destacan los rasgos fundamentales que representan el conjunto del sector.

En primer lugar, la propia dinámica del proceso de reformas de la PAC abre dudas e incertidumbres, comunes a todos los empresarios agrarios europeos, lo que les impide adoptar posiciones firmes desde un primer momento. Junto a la apertura de los mercados derivada de los acuerdos del GATT, la entrada de los países del Este (PECOS) en el ámbito comunitario y los acuerdos preferenciales con terceros países que, como los mediterráneos, definen un escenario competitivo donde la capacidad del empresariado andaluz se está poniendo a prueba, con éxito en la mayoría de las ocasiones.

En segundo lugar, señalar la importante amenaza para Andalucía de la propuesta de modificación de la OCM del aceite de oliva.

En tercer lugar, y en relación con la sostenibilidad de los recursos naturales del medio rural, resulta cada vez más evidente la necesidad de un nuevo modelo de gestión del agua que responda a un planteamiento estratégico para la producción agraria andaluza. Siendo un recurso natural escaso e irregular en el tiempo y espacio, no ampliable por la mera voluntad del hombre, es necesario mejorar la planificación territorial para su distribución, al igual que lo es aumentar sus disponibilidades, proteger su calidad, economizar su empleo y racionalizar sus usos. En el

caso de la agricultura andaluza, como ha quedado de manifiesto en el período de sequía del quinquenio 1990-1995, la presencia de este recurso ha llegado a condicionar numerosas producciones, influyendo de manera muy desigual en unas zonas respecto de otras, con las consiguientes tensiones territoriales. No debe pasarse por alto el hecho de que el regadío proporciona un elemento de flexibilidad frente a los cambios de producciones que impone el mercado y la política agraria, con lo que significa de apoyo a la competitividad en las producciones de nuestro clima frente a otras agriculturas europeas que no necesitan el riego como elemento esencial.

Los cultivos de regadíos, los más afectados por esta situación, han sido objeto de un profundo estudio. Dado que más del 60% de los regadíos andaluces tienen más de veinte años de antigüedad, se impone el reto de su modernización, al objeto de reducir el consumo unitario de agua ante una situación de déficit hídrico generalizada. En un contexto de escasez de estos recursos para atender la demanda exigida por el desarrollo integral de la región, más allá de cualquier sequía coyuntural, se hace inaplazable la modernización de los regadíos para lograr una mayor eficacia en la utilización del agua. Se estima que la modernización de las redes actuales conllevaría un ahorro superior al 13% de la dotación neta actual de los regadíos andaluces. Existen, asimismo, otras posibilidades importantes de aumentar las disponibilidades de agua para la agricultura en determinadas áreas costeras donde los cultivos son más competitivos para los mercados exteriores, mediante la reutilización de aguas residuales. Será necesario abordar con profundidad la planificación de los usos del agua, considerando las demandas económicas, sociales y ambientales.

En cuarto lugar, la diversidad de las explotaciones agrarias se traduce en una pluralidad de modos de gestión, empresas y situaciones de empleo. Junto a grupos de agricultores con un alto grado de profesionalización gerencial, que han sabido orientar con éxito sus empresas en los mercados exteriores, constituyéndose en motores del proceso de modernización del sector, existen amplias zonas, especialmente en el interior y en áreas de montaña, donde las explotaciones familiares tienen carácter de subsistencia. Por ello, resulta preciso elevar el nivel de formación de los empresarios y trabajadores del sector, para lograr una mayor cualificación y competitividad, que debe completarse con las oportunas acciones para reducir el desempleo en el sector y aumentar la calidad en el mismo.

Junto a una necesaria mejora en la formación y los sistemas de información, hay que señalar la necesidad de potenciar la política sectorial de I+D en materias agrarias, que debe encontrar su complemento en la política de Investigación y Desarrollo Tecnológico. La necesidad de reforzar la innovación en el sector es mayor si se considera el bajo grado de eficiencia en algunos procesos productivos agrarios, respecto a su potencialidad y condiciones agroclimáticas. En ocasiones este desajuste entre la producción real y la potencial se deriva de los medios empleados, como sucede por la todavía insuficiente utilización de semillas certificadas, plantas en buenas condiciones sanitarias o ganado de baja calidad genética. En otros casos, se debe a meras deficiencias en el uso de dichos medios, como sucede frecuentemente con los fertilizantes y fitosanitarios, alimentos animales, etc. La mejora de estos procesos, que requiere intensificar la transferencia de tecnología, permite reducir costes y, en ocasiones, evitar efectos no deseables como la contaminación nitrúrica de acuíferos.

En quinto lugar, hay que señalar una débil tendencia al asociacionismo en el sector y una deficiente implantación de empresas de servicios, hechos que le suponen una debilidad estratégica. Estos dos últimos aspectos distinguen fundamentalmente a las agriculturas más desarrolladas, donde se constata un mayor desarrollo de esos aspectos.

El apoyo tecnológico ha venido siendo desempeñado tradicionalmente por las Agencias de Extensión Agraria, en cuanto que órganos especializados de la administración en transferencia de tecnología a los empresarios agrarios y agentes de cambio en las comunidades rurales. Tras un paréntesis derivado de la ordenación del sector como consecuencia de las Reformas de la PAC, cada vez es más valorado el papel que la estructura comarcal agraria (materializada en la red de Oficinas Comarcales Agrarias) puede suponer entre el empresariado agrario y las comunidades rurales, como agente difusor de la innovación tecnológica y del cambio social en las funciones que la agricultura y el medio rural pueden desempeñar en el desarrollo regional. Junto a la potenciación de las Oficinas Comarcales Agrarias, hay que señalar la importancia de otras medidas tendentes a la mayor articulación del sector, que potencien los movimientos asociativos, la representación profesional, los acuerdos interprofesionales, etc.

En sexto lugar, también es necesario señalar algunos aspectos sobre la composición de la producción agrícola andaluza. El 72% de la producción agrícola, en 1997, es aportado por los cultivos de hortalizas, cítricos y frutales (39%) y el subsector de aceite de oliva y derivados (33%). El resto de la producción agrícola, un 28%, se reparte fundamentalmente entre cultivos industriales, vino y mosto, cereales y tubérculos. Esta estructura de la producción final agrícola difiere sustancialmente con la distribución de la superficie utilizada para su producción: prácticamente el 60% de la superficie está destinada a cultivos que sólo contribuyen en el 28% de la producción final. Contribuyen a la misma el grupo de cultivos industriales y forrajeros, leguminosas, tubérculos, viñedos y, especialmente, los cereales, que ocupan el 40% de la superficie agrícola y aportan algo menos del 5% de la producción final agrícola. En la producción de hortalizas, cítricos y frutales se emplea algo menos del 10% de la superficie agrícola, representando cerca del 40% de la producción final agrícola. Por su parte, la producción de aceite de oliva guarda un peso similar en la producción final y en la superficie de cultivo.

Destacar, asimismo, en relación con la apertura del sector al exterior, que Andalucía absorbe un 25,9% del total de las inversiones extranjeras que se realizan en España en el sector primario, dirigiéndose la mayor parte de éstas a las actividades de transformación y comercialización de productos agrarios, siendo prácticamente inexistente la destinada al subsector de silvicultura y explotación forestal (0,45%). No obstante, pese a su importancia en el total nacional, las inversiones extranjeras en la agricultura andaluza suponen menos de un 2% del total de inversiones extranjeras en la región.

En este sentido, señalar también la importancia de los aspectos sanitarios de las producciones que, además de afectar a los rendimientos, se ha convertido en un factor clave en los intercambios comerciales. Destacar que Andalucía presenta, además, una situación singular debido a su dependencia de las importaciones de material genético selecto (semillas hortícolas, reproductores porcinos, etc.), lo que, unido a sus condiciones climáticas y a su situación geográfica fronteriza que incrementa el tránsito de personas y mercancías, hacen especialmente

importante mantener un sistema eficaz de vigilancia epidemiológica y protección sanitaria. Hay que resaltar los notables avances que la Comunidad Autónoma ha realizado en materia de sanidad animal: desde finales de 1992 España fue declarada totalmente libre de peste equina, y en 1995 se levantaron las restricciones sanitarias que existían en Andalucía sobre ganado porcino. En este nuevo contexto, la alta calidad de las producciones debe ser aprovechada como un elemento de importante potencialidad.

Otro rasgo básico estructural en el sector agrario andaluz concierne a su financiación y, en especial, al elevado nivel de endeudamiento en algunos subsectores, tanto en lo referente a explotaciones individuales como a entes asociativos. Dada la importancia de los cambios estructurales que el sector debe acometer, la cuestión adquiere una mayor relevancia en este contexto, que necesitará de nuevos modelos de financiación que se adecuen más a los requerimientos del sector.

Por otro lado, destacar el apoyo de las ayudas a los productores y producciones establecidas en la PAC. Con la reforma de la misma se ha ampliado notablemente el conjunto de ayudas a las rentas de los agricultores, ya sea como compensación por limitaciones naturales (zonas desfavorecidas o de montaña), o por pérdidas de renta derivadas de la nueva desregulación de mercados (en este sentido cabe entender buena parte de las reformas acometidas en las Organizaciones Comunes de Mercado) y descenso de la protección vía precios. Como dato que refleja su importancia, baste indicar que en 1997 estas ayudas alcanzaron la cifra de 250.000 millones de pesetas. La financiación de tales ayudas corre en su totalidad a cargo del FEOGA, aunque el proceso de gestión se desarrolla coordinadamente entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

La consolidación del régimen de ayudas comunitarias se ha realizado progresivamente en estos últimos años, lo que ha significado un importante esfuerzo de gestión y control de las mismas por parte de la Administración Andaluza, que ha culminado con la creación del Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA). Tal es la complejidad de este sistema de gestión que su adecuación y mejor eficiencia se ha convertido en un objetivo en sí dentro de la política sectorial agraria, con su correspondiente estrategia específica. A esta estrategia, dado su efecto estabilizador, hay que agregarle el aumento de la actual cobertura del sistema de seguros agrarios, que en la actualidad cubre a los agricultores frente a las oscilaciones provocadas por graves adversidades climáticas o accidentes, incendios, etc.

Señalar, por último, en los rasgos básicos que resumen las características de la agricultura andaluza, los principales factores de potencialidad que dispone:

- Un conjunto de producciones específicas de calidad, ligadas a sistemas de producción singulares.
- Economías de escala derivadas de la estructura territorial (favorable para determinadas actividades) y un importante mercado de consumo interno sustentado en la población regional.
- Las condiciones agroclimáticas, que permiten una adecuada diversificación, y con ella la adaptación a nuevas demandas. En el caso concreto de las zonas de regadío y el cordón litoral, su potencial de adaptación es muy alto, con importantes ventajas estacionales con relación al resto de la UE.
- Posibilidades de crecimiento de la renta agraria, como resultado de una mejora de la manipulación y/o transformación de

muchas producciones, al objeto de obtener un mayor valor añadido en su comercialización.

- Un conjunto de sistemas productivos tradicionales que permitan agregar valores ambientales, susceptibles de incorporar nuevas tecnologías y mejorar su capacidad comercial: como en el caso de olivar, porcino ibérico en extensivo, etc.
- Posibilidad de aumentar el consumo de productos mediterráneos, en un contexto de calidades específicas ligadas a la dieta mediterránea con atributos beneficiosos para la salud.
- Existe un umbral suficiente en el conjunto de las instituciones y servicios, con capacidad tecnológica para dar apoyo a los diferentes sectores.

B) Objetivos y estrategias

La reforma de la Política Agraria Común y los acuerdos firmados en el GATT, se dirigen a disminuir el proteccionismo sobre los mercados. Esto ha llevado a la modificación de algunas de las más importantes Organizaciones Comunes de Mercado, y prevé la reforma de otras en breve plazo, lo que producirá repercusiones en el sector agrario andaluz. Estas circunstancias requieren una adaptación que impulsa la modernización y la competitividad del sector, eludiendo planteamientos proteccionistas. Ante esta situación en la actualidad, la Junta de Andalucía, con la participación de los agentes económicos y sociales firmantes del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, está elaborando el Plan de Modernización y Mejora de la Competitividad de la Agricultura Andaluza.

Por otra parte, sobre la base del diagnóstico efectuado, teniendo en cuenta la consideración de las potencialidades existentes y el papel que se demanda al sector agrario en el contexto del desarrollo económico de Andalucía, y dentro de la consecución del objetivo final de generación de empleo del PEA 2000, se plantean los siguientes objetivos básicos para la política de agricultura y ganadería:

CUADRO VI-1: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modernizar las explotaciones agrarias y reestructurar las producciones agrícolas y ganaderas. 2. Desarrollar las potencialidades agrarias con una racionalización del uso de los recursos, en particular del agua. 3. Mejorar la calidad de las producciones, el proceso comercial y la integración con la agroindustria. 4. Conservar los recursos naturales afectados por la actividad agraria, en línea con los principios del desarrollo sostenible.
------------------	--

Para la consecución de estos objetivos se han articulado trece estrategias, encuadradas en cuatro grandes áreas:

Regadíos e infraestructuras agrarias.

1. Mejorar la gestión y el uso del agua en la agricultura.
Dada la importancia que tiene el agua en la agricultura, la irregularidad climática y la situación de déficit hídrico, es necesario optimizar el uso de este recurso mediante el desarrollo de mecanismos de planificación de las disponibilidades y demandas, la explotación de fuentes adicionales, fomentando la utilización de aguas residuales en zonas, especialmente del litoral, y la modernización de los regadíos para reducir el consumo. Todo ello, unido a una mayor atención a la protección de la calidad de las aguas.
2. Mejorar la accesibilidad de las explotaciones agrarias y dotar al medio agrario y rural de infraestructuras que no limiten su desarrollo.
La existencia de infraestructuras adecuadas, caminos, electrificación, abastecimiento, saneamientos, etc., favorece el desarrollo agrario, en particular, y la dinamización de todo el mundo rural en general.
Con este planteamiento, se actuará en colaboración con las Corporaciones Locales tanto en la dotación de nuevas infraestructuras, como en el mantenimiento de las existentes.
3. Adecuación de las estructuras territoriales y de propiedad de las explotaciones.
La adecuación de la estructura territorial de las explotaciones y el acceso a la propiedad de jóvenes agricultores, son elementos claves para la modernización del sector con la finalidad de que las explotaciones tengan las dimensiones adecuadas, y se fomente la renovación generacional, a fin de facilitar la adaptación de nuevos procesos y tecnologías necesarios que permita alcanzar una mayor competitividad. En este ámbito se inscribe una estrategia específica, que se desarrolla, fundamentalmente, en las orientaciones de la Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias y en el R.D. 204/96, así como en el programa comunitario regulado por el Reglamento (CEE) 2079/92.

Ordenación y modernización de la producción agraria.

4. Ordenación de las actividades y producciones agrarias.
La ordenación de las actividades y de las producciones agrarias es una componente básica de la Política Agrícola Común de la UE. A estos fines se dirige esta estrategia que pretende, por un lado, la adecuada aplicación de las normas reguladoras, con actuaciones de control y registro de determinadas actividades, superficies y producciones agrarias. Por otro lado, es necesario mantener la evaluación y seguimiento de los recursos productivos agrarios, que permita no sólo afrontar mejor las ordenaciones existentes, sino conseguir de las mismas una mayor adaptación a la realidad y a las necesidades de la agricultura andaluza. Finalmente, es importante considerar el desarrollo de nuevos aprovechamientos agrarios.
5. Modernización de la estructura productiva de las explotaciones agrarias.
Esta estrategia se dirige a mejorar la estructura productiva de las explotaciones, incluyendo acciones derivadas en gran medida de

los programas estructurales de carácter horizontal de la UE: mejora de los equipos productivos de las explotaciones y otras actuaciones conexas, y desarrollo de planes sectoriales de reconversión o reestructuración de producciones y de adaptación a normas comunitarias sobre la calidad de las producciones.

6. Mejora de la eficiencia de los sistemas de producción agraria.
Estrategia que se plantea la modernización de la producción agraria, mediante una mayor eficiencia de los sistemas de producción que los haga más diversificados y competitivos, dentro de los principios del uso sostenido de los recursos. Se instrumentará con actuaciones para fomentar la innovación tecnológica, el uso más racional y de mejores medios de producción, tanto agraria como ganadera, la diversificación productiva y la mejora de las calidades.
7. Fomentar la forestación en tierras agrarias.
Esta estrategia se dirige hacia la forestación de tierras agrícolas marginales y las mejoras de carácter forestal en superficies agrarias ya arboladas, todas ellas en manos privadas, mediante ayudas adaptadas a este tipo de actuaciones, como un elemento clave en la diversificación de las actividades agrarias y en el uso racional de los recursos, cuya aplicación se hará operativa con el programa comunitario regulado por el Reglamento (CEE) 2080/92.
8. Impulsar el desarrollo de métodos de agricultura sostenible.
La actividad agraria, como usuaria de recursos naturales, debe tender hacia modelos de desarrollo sostenible, entendiendo éste como el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer las futuras. Para ello, dentro de la PAC, en las medidas de acompañamiento de la reforma de 1992, se incluyó una línea específica (Reglamento CEE 2078/92) para desarrollar programas de fomento de métodos de producción agraria que tiendan a la conservación y protección de los recursos naturales, en donde se enmarcan una serie de programas de ámbito nacional o regional. En esta estrategia se incluyen el fomento de métodos como los de producción integrada o la agricultura ecológica, que tienden a minimizar los posibles impactos ambientales de la actividad.
9. Protección sanitaria de las producciones.
Como ya se ha indicado en el apartado de diagnóstico, la protección sanitaria de las producciones se configura como un elemento fundamental en el sector. La estrategia en este campo se va a centrar en cuatro grandes aspectos: el desarrollo de sistemas eficientes de alerta sanitaria, tanto vegetal como animal; el control fito o zoonosanitario de las producciones; la lucha contra algunas enfermedades o plagas de gran repercusión en la salud de las personas; y el fomento de las actuaciones colectivas, ya sean llevadas a cabo por agricultores para el desarrollo de métodos avanzados como la protección integrada, o por agrupaciones de ganaderos para la defensa sanitaria (ADS).
10. Potenciar la información para mejorar la toma de decisiones en la agricultura.
En el contexto económico actual, disponer de información adecuada significa como una de las principales claves del éxito en la

gestión. Por ello se considera imprescindible mejorar la cantidad y calidad de información relevante para la toma de decisiones, tanto de los empresarios del sector como de la propia Administración para su labor de seguimiento y planificación. A este fin se dirige la creación del Sistema Integrado de Información Agraria, que debe facilitar a una diversidad de usuarios, en modo y tiempo adecuados, la información que se genera en el sector. Dentro de este sistema, lógicamente, se incluirá todo el programa estadístico oficial incluido en los planes autonómicos, nacionales o de la UE. Además, se realizarán estudios y actuaciones sectoriales para la modernización del sector y evaluación de los programas estructurales.

Mantenimiento de las rentas agrarias y ordenación de mercados.

11. Mantenimiento de las rentas de agricultores y ganaderos.

La ayudas dirigidas al mantenimiento y compensación de rentas, establecidas en la PAC, suponen un importante componente en la renta final agraria, de los agricultores. Por ello se considera trascendente dirigir una actuación que incluya el desarrollo de un sistema adecuado de gestión de este conjunto de ayudas, que asegure el control y agilidad de los procesos, y que potencie los mecanismos de colaboración con las entidades representativas del sector.

Asimismo, en esta estrategia se incluye la potenciación de los seguros agrarios, para extender al máximo la cobertura frente a riesgos climáticos.

12. Ordenación de los mercados agrarios.

La política comunitaria de estabilización y ordenación de mercados mediante regulación de los precios y de ciertas producciones agrarias mediante intervenciones directas se va a gestionar a partir de ahora, y en gran medida, a nivel territorial por la Administración autonómica, mediante un organismo específico (FAGA).

Formación agroalimentaria.

13. Formación agroalimentaria.

A la mejora de la cualificación profesional de los agricultores y trabajadores agrarios, se dirige una estrategia específica con actuaciones tanto de formación profesional reglada como ocupacional, que serán dirigidas desde la red de centros especializados de la Consejería de Agricultura y Pesca, pero que se van a ir desarrollando cada vez más en colaboración con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del sector.

CUADRO 6.2: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	1.1. Planificación del uso del agua en la agricultura.	1.1.1. Ejecución del Plan de Regadíos de Andalucía. 1.1.2. Establecimiento de un sistema de información para el seguimiento continuo de la situación del regadío. 1.1.3. Desarrollo de sistemas de gestión del agua aplicables a zonas regables. 1.1.4. Estudios de alternativas para la gestión del agua y los regímenes concesionales.
	1.2. Modernización de los regadíos actuales.	1.2.1. Actuaciones directas para mejora de las redes de distribución e instalaciones complementarias. 1.2.2. Subvenciones para la mejora de los sistemas de riego en los sistemas colectivos de riego. 1.2.3. Creación de instalaciones para el control y gestión del uso del agua en los regadíos.
	1.3. Transformaciones en regadío.	1.3.1. Construcción de infraestructuras para la transformación en regadíos.
	1.4. Fomentar la reutilización de aguas residuales en la agricultura.	1.4.1. Redacción de Planes coordinados con las Administraciones Hidráulica y Local para la utilización de las aguas residuales depuradas en los regadíos (en coordinación con Política de Infraestructura Hidráulicas y Medio Ambiente). 1.4.2. Creación de instalaciones para la reutilización de aguas residuales en la agricultura.
	1.5. Proteger la calidad del agua de la contaminación agraria difusa.	1.5.1. Desarrollo normativo coordinado con la Administración Hidráulica para evitar la contaminación nitrica de aguas por las actividades agrarias. 1.5.2. Programa de formación y control para evitar la contaminación nitrica de aguas derivadas de las actividades agrarias (en colaboración con la Política de Medio Ambiente).
	2.1. Mejora de los caminos rurales.	2.1.1. Actuaciones en caminos rurales, en colaboración con Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Diputaciones. 2.1.2. Apoyo a la creación de parques de maquinaria para la conservación de los caminos rurales.
	2.2. Mejora de otros equipamientos de uso general en el medio agrario o rural.	2.2.1. Actuaciones directas en comarcas determinadas y ayudas para la dotación de equipamientos, electrificación rural, saneamientos, etc. (a desarrollar coordinadamente con la Política de Desarrollo Rural).
	3.1. Mejora de la estructura territorial de las explotaciones.	3.1.1. Concentración parcelaria.
	3.2. Optimización de los recursos territoriales agrarios en manos de la Administración Autónoma.	3.2.1. Reasignación de tierras en determinadas comarcas de actuación del IARA. 3.2.2. Planificación del uso y acondicionamiento de las fincas de titularidad pública.
	3.3. Adecuación de la propiedad de las explotaciones.	3.3.1. Ayudas para el acceso a la propiedad en arrendamientos rústicos históricos. 3.3.2. Desarrollo de la Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias en los aspectos referentes al régimen de propiedad.
	3.4. Fomento de la renovación generacional.	3.4.1. Ayudas a la jubilación anticipada. 3.4.2. Estímulos para el acceso de jóvenes a las explotaciones (se desarrolla en coordinación con otras medidas de modernización de las explotaciones).
	4.1. Evaluación e inventario de los recursos agrarios.	4.1.1. Elaboración e Inventario de cultivos agrarios. 4.1.2. Establecimiento y desarrollo de normas de ordenación de cultivos y producciones.

CUADRO 6.2: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	4.2. Control de superficies de cultivo y producciones sometidas a regímenes de ordenación sectorial.	4.2.1. Control de la producción de semillas y plantas de vivero. 4.2.2. Control y Registro de plantaciones de cultivos leñosos. 4.2.3. Control de superficies sembradas de cultivos herbáceos sometidos a ordenación. 4.2.4. Control producciones ganaderas sujetas a ordenación.
	4.3. Registro y control de actividades agrarias sujetas a ordenación.	4.3.1. Registro de maquinaria agrícola. 4.3.2. Registros de entidades que desarrollan actividades agrarias sujetas a ordenación oficial. 4.3.3. Registros de explotaciones ganaderas.
	4.4. Desarrollo de nuevos aprovechamientos agrarios.	4.4.1. Cultivos energéticos. 4.4.2. Cultivos para obtención de productos químicos industriales. 4.4.3. Cultivos ecológicos.
5. Modernización de la estructura productiva de las explotaciones agrarias.	5.1. Desarrollo del programa comunitario de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, establecido en el Reglamento (CEE) 2328/ 91.	5.1.1. Ayuda a planes de mejora de explotaciones agrarias. 5.1.2. Ayudas a actuaciones colectivas para equipamiento y prestación de servicios comunes y a otras actividades complementarias de las mejoras estructurales.
	5.2. Establecimiento de planes sectoriales de actuación.	5.2.1. Estudio y seguimiento de planes de actuación sectorial. 5.2.2. Ayudas para reconversión, reestructuración y adaptación a normas comunitarias de calidad en determinados sectores.
6. Mejorar la eficiencia de los sistemas de producción agrarias.	6.1. Caracterización técnico- económica de los sistemas de producción y contrastación de nuevas tecnologías agrarias.	6.1.1. Seguimiento de cultivos y de los sistemas de producción agrícolas y ganaderos. 6.1.2. Seguimiento del uso de los medios de producción agrarios. 6.1.3. Contrastación de nuevos cultivos, actividades ganaderas, tecnologías y equipos agrarios.
	6.2. Fomentar la mejora de la productividad, la diversificación y el uso más eficiente de los recursos agrarios.	6.2.1. Ayuda a la incorporación de nuevas tecnologías y equipos agrícolas. 6.2.2. Promover el mantenimiento del patrimonio genético vegetal con usos agrícolas. 6.2.3. Ayudas para fomentar la producción andaluza de semillas y plantas de vivero. 6.2.4. Ayudas para fomentar el uso de material genético selecto vegetal o animal. 6.2.5. Promover el desarrollo de nuevos cultivos y aprovechamientos. 6.2.6. Promover el uso más eficiente de los medios de producción agrarios. 6.2.7. Promover la mejora de la gestión técnico- económica en las explotaciones agrarias y la creación servicios colectivos de apoyo. 6.2.8. Estudio de nuevos modelos de financiación agraria que se adopten mejor a las necesidades y posibilidades reales del sector.
	6.3. Fomentar la selección y conservación de razas animales y la mejora de los métodos reproductivos.	6.3.1. Ayudas para el establecimiento y desarrollo de planes de conservación y mejora de razas. 6.3.2. Dotación de medios a los centros propios de apoyo en reproducción y mejora (Laboratorios de Producción y Sanidad Animal y Centro de Selección de Ovino). 6.3.3. Ayudas a la creación de centros y servicios de reproducción por asociaciones de ganaderos.
7. Fomentar la forestación en tierras agrarias.	7.1. Desarrollo del Programa Comunitario de forestación de tierras agrarias (Reglamento 2080/ 92).	7.1.1. Ayudas a la forestación de tierras agrarias marginales. 7.1.2. Ayudas a mejoras de las superficies agrarias forestadas.

CUADRO 6.2: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
8. Impulsar el desarrollo de métodos de agricultura sostenible.	8.1. Desarrollo de programas agroambientales acogidos al Reglamento (CEE) 2078/ 92.	8.1.1. Programas nacionales agroambientales (medidas horizontales y específicos de zonas de especial protección). 8.1.2. Programa agroambiental regional de la Dehesa. 8.1.3. Programa regional agroambiental del olivar. 8.1.4. Programa regional agroambiental del sector de la caña de azúcar. 8.1.5. Programa regional agroambiental de viñedo de pasas. 8.1.6. Programa regional agroambiental de la apicultura trashumante. 8.1.7. Programa regional agroambiental de Doñana.
	8.2. Fomentar los sistemas de producción integrada y ecológica.	8.2.1. Establecimiento de normas reguladoras de estos sistemas de producción. 8.2.2. Ayudas al desarrollo de determinadas producciones acogidas a estos sistemas.
9. Protección sanitaria de las producciones.	9.1. Desarrollo del Plan Andaluz de Sanidad Vegetal.	9.1.1. Inspección y control de la sanidad del material vegetal, de los productos fitosanitarios y de su utilización. 9.1.2. Desarrollo de la Red de Alerta e Inspección Fitosanitaria. 9.1.3. Campañas de prevención y lucha fitosanitaria. 9.1.4. Fomento de métodos de lucha integrada y ayudas a las Agrupaciones que las desarrollan (ATRIAS). 9.1.5. Adecuación de infraestructura y medios materiales y humanos de los centros de apoyo (Laboratorios de Sanidad Vegetal).
	9.2. Desarrollo del Plan Andaluz de Sanidad Animal.	9.2.1. Inspección y control sanitario del ganado, del movimiento pecuario y del uso de productos zoonosológicos. 9.2.2. Desarrollo de la Red de Alerta Sanitaria en la ganadería. 9.2.3. Actuaciones directas para la prevención y lucha contra las enfermedades del ganado. 9.2.4. Fomento de las actuaciones colectivas para la prevención y lucha contra las enfermedades del ganado (ADS). 9.2.5. Adecuar la dotación de infraestructuras y medios materiales y humanos de la Red de Laboratorios de Producción y Sanidad Animal.
10. Potenciar la información para mejorar la toma de decisiones en la agricultura.	10.1. Establecer un sistema integrado multiusuario de información agraria.	10.1.1. Diseño del Sistema Integrado de Información Agraria (SIIA). 10.1.2. Dotación de infraestructuras y medios materiales y humanos para la implantación del Sistema Integrado de Información Agraria (SIIA). 10.1.3. Desarrollo de un sistema de identificación de agricultores y explotaciones agrarias.
	10.2. Programa estadístico agrario.	10.2.1. Elaboración de las estadísticas agrarias de los planes andaluz, nacional y comunitario. 10.2.2. Información de precios y mercados y análisis sectoriales.
	10.3. Estudios y actuaciones sectoriales.	10.3.1. Realización de Planes generales de modernización del sector y de evaluación de los programas estructurales de agricultura y desarrollo rural.
11. Mantenimiento de las rentas de los agricultores y ganaderos.	11.1. Compensación a agricultores y ganaderos por desarrollar su actividad en zonas desfavorecidas y de montaña.	11.1.1. Gestión y control de las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM).
	11.2. Mantenimiento de rentas a agricultores y ganaderos afectados por adversidades climáticas.	11.2.1. Ayudas para la extensión de la cobertura de los seguros agrarios.
	11.3. Ayudas a las producciones agrarias.	11.3.1. Ayudas de la U. E. a cultivos y producciones agrícolas. 11.3.2. Ayudas de la U. E. a producciones ganaderas. 11.3.3. Ayudas nacionales o de la Comunidad Autónoma a producciones agrarias.

CUADRO 6.2: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	11.4. Mejora del sistema de gestión de ayudas.	11.4.1. Creación del Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA) como organismo pagador de las ayudas y dotación de medios adecuados para su correcto funcionamiento. 11.4.2. Diseño e implantación de un sistema eficiente para el control y la gestión integrada de ayudas del FEOGA- Garantía. 11.4.3. Fomento de la participación del sector en la gestión y seguimiento de las ayudas.
12. Ordenación de los mercados agrarios.	12.1. Regulación de los precios agrarios.	12.1.1. Intervenciones indirectas en los mercados para lograr la regulación de precios agrícolas y ganaderos.
	12.2. Regulación de determinadas producciones agrarias mediante intervenciones directas.	12.2.1. Control de producciones sometidas a regulación y gestión de los mecanismos correctores establecidos.
13. Formación Agroalimentaria.	13.1. Programa de formación agroalimentaria.	13.1.1. Formación Profesional Reglada en el Marco de la LOGSE. 13.1.2. Formación ocupacional de los trabajadores, de los técnicos y de los empresarios agrarios, con especial dedicación a los nuevos agricultores.
	13.2. Formación de profesores y elaboración de material didáctico.	13.2.1. La formación de los profesores. 13.2.2. La elaboración de material didáctico para los nuevos programas.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: MEJORAR LA GESTIÓN Y USO DEL AGUA EN LA AGRICULTURA.

C.1.1 Planificación del uso del agua en la agricultura.

Para ello se va a intensificar la ejecución del Plan de Regadíos de Andalucía, que contemplará el conjunto de disponibilidades actuales y futuras así como las demandas, para establecer las líneas principales de actuación. Se incluyen también la implantación de mecanismos de seguimiento y gestión del uso del agua, así como la realización de estudios que avancen en alternativas viables sobre aspectos referidos a concesiones y tarifas que permitan optimizar el uso de este recurso.

C.1.2 Modernización de los regadíos actuales.

A fin de mejorar el uso del agua en los regadíos ya existentes se actuará adecuando las redes de distribución, fomentando la mejora de los sistemas de riego por las Comunidades de Regantes y creando instalaciones que permitan controlar y mejorar la gestión del agua.

C.1.3 Transformaciones en regadío.

Para determinadas zonas, donde se cuenta con disponibilidades y en las que se pueden desarrollar producciones competitivas, se contempla dentro de esta línea de actuación su transformación en regadío mediante la construcción de las correspondientes infraestructuras.

C.1.4 Fomentar la reutilización de aguas residuales en la agricultura.

Esta línea de actuación se llevará a cabo mediante la redacción de Planes coordinados con las administraciones hidráulicas y locales para la reutilización de las aguas residuales depuradas en los regadíos y la puesta en funcionamiento de instalaciones para reutilización de estas aguas en la agricultura.

C.1.5 Proteger la calidad del agua de la contaminación agraria difusa.

Incluye actuaciones normativas, de divulgación de prácticas adecuadas y de control, en aquellas zonas donde pueda existir riesgo de contaminación nítrica derivada de las actividades agrícolas o ganaderas, todo ello en aplicación de la Directiva comunitaria 91/676 del Consejo, desarrollada por el R.D. 261/96.

C.2 Estrategia: MEJORAR LA ACCESIBILIDAD DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS Y DOTAR AL MEDIO AGRARIO Y RURAL DE INFRAESTRUCTURAS QUE NO LIMITEN SU DESARROLLO.

C.2.1 Mejora de los caminos rurales.

Incluye actuaciones de construcción de caminos rurales en colaboración con Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios y Diputaciones, así como el apoyo a la creación de parques de maquinaria para la conservación de los caminos rurales.

C.2.2 Mejora de otros equipamientos de uso general en el medio agrario o rural.

En apoyo al desarrollo del medio agrario y rural se actuará en la dotación de equipamientos tales como electrificación, saneamientos, etc.

C.3 Estrategia: ADECUACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES Y DE PROPIEDAD DE LAS EXPLOTACIONES.

C.3.1 Mejora de la estructura territorial de las explotaciones.

Se desarrollarán y completarán las actuaciones en marcha en determinados municipios, para mejorar la estructura territorial de las explotaciones reduciendo la división parcelaria existente.

C.3.2 Optimización de los recursos territoriales agrarios en manos de la Administración Autonómica.

En las fincas propiedad del IARA se continuará el proceso de acondicionamiento de su equipo productivo, en unos casos como paso previo a la preceptiva reasignación entre agricultores o entes asociativos, y, en otros, para que puedan ser utilizados como ejemplos de gestión a utilizar en los planes de experimentación y transferencia tecnológica agrarias.

Asimismo, se planificará el uso y acondicionamiento de las fincas de titularidad pública.

C. 3.3 Adecuación de la propiedad de las explotaciones.

Esta línea de actuación incluye ayudas destinadas a facilitar el acceso a la propiedades en el caso de los arrendamientos rústicos históricos, así como medidas derivadas de la Ley 19/95 de Modernización de las Explotaciones Agrarias, relativas a su desarrollo normativo (creación del Registro de explotaciones prioritarias, determinación de las unidades mínimas de cultivos, etc.), y ayudas para la adquisición de tierras.

C. 3.4 Fomento de la renovación generacional.

Incorpora las ayudas al cese anticipado de la actividad agraria, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento 2079/92, que acompañó a la reforma de la PAC de dicho año, así como los estímulos a la incorporación de jóvenes en la agricultura, establecidos en el R.D. 204/96.

C. 4 Estrategia: ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y PRODUCCIONES AGRARIAS.

C. 4.1 Evaluación e Inventario de los recursos agrarios.

Esta línea de actuación comprende la elaboración y actualización de determinados inventarios de cultivos agrarios, instrumentos imprescindible de la política de ordenación de los mismos, la aplicación y revisión de los parámetros de la regionalización productiva y su regulación normativa.

C. 4.2 Control de superficies de cultivo y producciones sometidas a regímenes de ordenación sectorial.

Comprende medidas derivadas de la ordenación de determinados sectores agrícolas y ganaderos, control de determinadas producciones, como las de semillas y plantas de vivero; el registro de plantaciones y derechos de replantación en cultivos leñosos; el control de superficies de siembra de algunos cultivos herbáceos y de ciertas producciones ganaderas (cuotas de leche de vacuno).

C. 4.3 Registro y control de actividades agrarias sujetas a ordenación.

Incluye la gestión de los registros y la inspección y control de la serie de actividades agrarias que están sometidas a régimen de ordenación.

Entre otros, comprende los Registros de Maquinaria Agrícola, de establecimientos productores o comercializadores de determinados medios de producción, de ciertas explotaciones ganaderas (porcinas, avícolas...), etc.

C. 4.4 Desarrollo de nuevos aprovechamientos agrarios.

Se incidirá de forma especial en el desarrollo de los cultivos energéticos, la producción para la obtención de productos químicos industriales y los cultivos ecológicos.

C.5 Estrategia: MODERNIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS.

C.5.1 Desarrollo del programa comunitario de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, establecido en el Reglamento (CEE) 2328/91.

En el citado Reglamento, desarrollado a nivel nacional por el R.D. 204/96, se incluyen las ayudas a los planes de mejora de las explotaciones agrarias, así como a actuaciones complementarias y colectivas para equipamientos y prestaciones de servicios comunes.

C.5.2 Establecimiento de planes sectoriales de actuación.

Esta línea de actuación comprende acciones de estudio de planes de actuación sectorial, así como ayudas para reestructuraciones sectoriales o adaptaciones a las normas comunitarias de calidad que les afecten.

C.6 Estrategia: MEJORAR LA EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGRARIAS.

C.6.1 Caracterización técnico-económica de los sistemas de producción y contrastación de nuevas tecnologías agrarias.

Incluye esta actuación el seguimiento de los principales sistemas de producción agrícola o ganadera y del uso de los medios de producción, para mejorar el conocimiento de los mismos y sobre ello diseñar modos y procesos más eficientes. Además, se potenciará el ensayo de nuevos cultivos o actividades ganaderas y de nuevas tecnologías agrarias, que faciliten la diversificación y mejor utilización de los recursos.

C.6.2 Fomentar la mejora de la productividad, la diversificación y el uso más eficiente de los recursos agrarios.

En esta actuación se contemplan medidas de mantenimiento del patrimonio genético vegetal con usos agrícolas, así como el estímulo a la incorporación de innovaciones tecnológicas, de fomento a la producción y uso de material vegetal selecto (semillas o plantas de vivero o material genético vegetal o animal), la promoción de nuevos cultivos y aprovechamientos, junto al apoyo al uso eficiente de determinados medios de producción y mejora de la gestión técnico-económica en las explotaciones. Asimismo se incluye el estudio y diseño, en colaboración con las entidades financieras, de nuevos modelos de financiación de las actividades agrarias, que resulten más apropiadas a las necesidades y a las disponibilidades reales del sector.

C.6.3 Fomentar la selección y conservación de razas animales y la mejora de los métodos reproductivos.

La mejora de la base ganadera y de la eficiencia reproductiva, se basará en medidas de apoyo a los planes de mejora y conservación de razas, en particular las autóctonas andaluzas: estímulos a la difusión y utilización de material genético de alto valor; ayudas a la creación de centros y servicios de apoyo a la mejora de las técnicas de reproducción animal

(inseminación artificial, transferencia de embriones, etc.) y a la adecuación de los medios materiales y humanos de los centros propios de la Administración que trabajan en apoyo a estos programas (Laboratorios de Producción y Sanidad Animal y Centro de Selección de Ovino).

C.7 Estrategia: FOMENTAR LA FORESTACIÓN EN TIERRAS AGRARIAS.

C.7.1 Desarrollo del Programa Comunitario de Forestación de Tierras Agrarias (Reglamento CEE 2080/92).

Incluye la línea comunitaria de ayudas establecida como complementaria a la reforma de la PAC de 1992, para la forestación de tierras agrarias marginales y las mejoras que se deban hacer en superficies agrarias ya forestadas.

C.8 Estrategia: IMPULSAR EL DESARROLLO DE MÉTODOS DE AGRICULTURA SOSTENIBLE.

C.8.1 Desarrollo de programas agroambientales acogidos al Reglamento (CEE) 2078/92.

Esta línea de actuación comprende las ayudas para los programas «agroambientales» nacionales y regionales, acogidos al Reglamento CEE 2078/92, de fomento de métodos de producción agraria que sean compatibles con la protección de recursos naturales. En esta serie se incluye un programa de carácter horizontal, y otro aplicable a ciertas zonas de especial protección, desarrollados a nivel nacional por los RR.DD. 51/95 y 632/95 y los programas regionales del olivar sostenible, conservación de las dehesas, caña de azúcar, viñedo de pasas, apicultura trashumante, y Doñana.

C.8.2 Fomentar los sistemas de producción integrada y ecológica.

Incluye medidas de establecimiento de normas y de fomento de producciones desarrolladas bajo métodos que tienden a la protección de los recursos en línea con los principios del desarrollo sostenible, tales como las producciones «integradas» o «ecológicas».

C.9 Estrategia: PROTECCIÓN SANITARIA DE LAS PRODUCCIONES.

C.9.1 Desarrollo del Plan Andaluz de Sanidad Vegetal.

El Plan Andaluz de Sanidad Vegetal incluye cinco medidas: inspección y control del material vegetal (pasaporte fitosanitario), de los productos fitosanitarios y de su uso, mediante el control de residuo; desarrollo de la Red de Alerta e Inspección Fitosanitaria, que incluye la vigilancia epidemiológica, la red agrometeorológica y la elaboración de modelos de decisión; actuaciones directas o indirectas para la prevención y lucha contra agentes nocivos; fomento de métodos de lucha integrada y la ayuda a las agrupaciones que los desarrollan (ATRIAS) y, por último, la adecuación en medios materiales y humanos de los centros de diagnósticos y apoyo (Laboratorios de Sanidad Vegetal).

C.9.2 Desarrollo del Plan Andaluz de Sanidad Animal.

En este Plan se contemplan las siguientes medidas: las Inspecciones Zoosanitarias, en desarrollo de la normativa para control sanitario del comercio intracomunitario; el desarrollo de la Red de Alerta Sanitaria, básica para la detección precoz de los procesos sanitarios; las actuaciones directas para la prevención, control y erradicación de determinadas enfermedades de gran repercusión y la calificación sanitaria de las explotaciones; las acciones de divulgación y particularmente, de fomento de actuaciones colectivas mediante Agrupaciones de Defensa Sanitaria (ADS) y, finalmente adecuación de los medios de la Red de Laboratorios de Producción y Sanidad Animal, elementos básicos e imprescindibles de apoyo de todo este programa.

C.10 Estrategia: POTENCIAR LA INFORMACIÓN PARA MEJORAR LA TOMA DE DECISIONES EN LA AGRICULTURA.

C.10.1 Establecer un sistema integrado multiusuario de información agraria.

Incluye esta actuación el diseño del citado sistema, la dotación de medios humanos, informáticos y de otro tipo, que va a requerir su adecuada implantación, así como el desarrollo de sistemas de identificación para agricultores y explotaciones agrarias que agilicen el acceso de los usuarios a determinados procesos de control y gestión de ayudas.

C.10.2 Programa estadístico agrario.

En desarrollo de los programas estadísticos establecidos a nivel comunitario (EUROSTAT), nacional, en colaboración con el MAPA, o andaluz, en colaboración con el Instituto de Estadística de Andalucía, esta actuación comprende medidas para la elaboración de una amplia serie de estadísticas, información de precios, mercados y otras variables relevantes en el sector, así como la elaboración de análisis sectoriales, cálculo de macromagnitudes, etc.

C.10.3 Estudios y actuaciones sectoriales.

Para el desarrollo de esta línea de actuación se realizarán planes generales de modernización del sector y de evaluación de los diferentes programas estructurales de agricultura.

C.11 Estrategia: MANTENIMIENTO DE LAS RENTAS DE LOS AGRICULTORES Y GANADEROS.

C.11.1 Compensación a agricultores y ganaderos por desarrollar su actividad en zonas desfavorecidas y de montaña.

En esta línea de actuación se incluyen las ayudas comunitarias establecidas para agricultores o ganaderos de zonas desfavorecidas o de montaña (Indemnizaciones Compensatorias de Montaña).

C.11.2 Mantenimiento de rentas a agricultores y ganaderos afectados por adversidades climáticas.

Comprende el fomento de los seguros agrarios, para ampliar al máximo posible la cobertura de los mismos, que minimizará la incertidumbre derivada de los riesgos climáticos en la actividad agraria.

C.11.3 Ayudas a las producciones agrarias.

Gestión de las ayudas, fundamentalmente establecidas en la PAC, a cultivos y producciones agrícolas o ganaderas, que incluye todo el proceso de tramitación, control, inspección y pagos.

C.11.4 Mejora del sistema de gestión de ayudas.

La asunción por parte de la Comunidad Autónoma de la mayor parte de las funciones de la gestión y pagos de las ayudas del FEOGA, que antes realizaba el MAPA, ha requerido la creación de un órgano específico, el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA).

En este ámbito se diseñará e implantará un sistema ágil y eficiente de gestión integrada del conjunto de las ayudas del FEOGA-Garantía, así como el fomento de la participación del propio sector en la gestión y seguimiento de las mismas.

C.12 Estrategia: ORDENACIÓN DE LOS MERCADOS AGRARIOS.

C.12.1 Regulación de los precios agrarios.

Esta actuación que le corresponde al FAGA, incluye todo el conjunto de medidas indirectas de intervención en los mercados, a través de los diferentes mecanismos establecidos en la PAC (financiación de excedentes, retiradas de producciones, distribuciones gratuitas de alimentos, etc.).

C.12.2 Regulación de determinadas producciones agrarias mediante intervenciones directas.

Comprende medidas de intervención directas en los mercados agrarios, con compras, almacenamiento y ventas estratégicas, que ayuden a su estabilización, así como el mantenimiento de la red propia de centros de almacenamiento de estas producciones.

C.13 Estrategia: FORMACIÓN AGROALIMENTARIA.

C.13.1 Programa de formación agroalimentaria.

Entre las medidas de esta línea, se incluyen el desarrollo de programas de formación de trabajadores, técnicos y empresarios agrarios, que atienden a las necesidades crecientes de certificaciones profesionales exigidas por la normativa actual, oferta específica y programas a demanda, concertados con organizaciones del sector.

C.13.2 Formación de profesores y elaboración de material didáctico.

Esta actuación comprende medidas para la formación del profesorado específico, propio o de entidades asociativas colaboradoras (OPA), y la elaboración de materiales didácticos de los nuevos programas.

6.1.2 INDUSTRIA AGROALIMENTARIA

Desde la incorporación de España a la Comunidad Europea hasta el cierre de los acuerdos de la Ronda Uruguay, en el seno del GATT, se ha producido un importante proceso de globalización de las actividades económicas y empresariales, en un contexto de creciente ampliación y desregulación de los mercados. Asimismo, la creciente competitividad y los avances producidos en los transportes, las comunicaciones y las nuevas tecnologías han afectado las condiciones de producción y comercialización de los productos agroalimentarios, dado que han permitido la integración plena de estas actividades en el proceso de globalización de los mercados, superándose las limitaciones que planteaba la naturaleza perecedera de estos productos. Todo ello, ha afectado con intensidad al complejo agroalimentario, habituado a desarrollarse en mercados locales y en condiciones de protección.

A partir del ingreso de España en la Unión Europea, se produce un gran impulso en los procesos de concentración e internacionalización, que consolida la integración del entramado empresarial español, no sólo en la agroindustria sino también en el sector de la distribución. La inversión agroindustrial creció a tasas muy elevadas y de forma continuada durante el quinquenio 1986-1990, para posteriormente iniciarse una inflexión en las tendencias inversoras, motivadas por la recesión de la economía y otros factores.

En este contexto las pequeñas y medianas empresas –de origen principalmente regional– son las que se están enfrentando con más dificultades a este proceso de concentración e internacionalización. Dificultades derivadas fundamentalmente de su estructura productiva y comercial, y de la menor capacidad contractual de este tipo de empresas frente al sector de la distribución, progresivamente más concentrado y con mayores exigencias tecnológicas y comerciales. Aún así, las pequeñas y medianas empresas andaluzas deben asumir este reto e incidir de forma adecuada en los siguientes factores estratégicos: mayor flexibilidad para emprender nuevos proyectos, agilidad y dinamicidad, incrementar su vocación exportadora y búsqueda de fórmulas de cooperación entre ellas.

A) Diagnóstico

La industria agroalimentaria andaluza, con más de 6.000 establecimientos y unas 55.000 personas ocupadas genera una producción bruta de 1,42 billones de ptas. (18% del total de la industria) y un consumo de materias primas de 0,68 billones de ptas., según datos de la Encuesta Industrial de Empresas de 1993. Los datos anteriores representan el 27% de las personas ocupadas en el total de la industria de la comunidad, así como el 43% de las ventas de productos industriales. Si comparamos los datos andaluces con los nacionales, estos indicadores suponen el 15,3% de las personas ocupadas, el 18% de las ventas de producto y el 20% del

consumo de materias primas de la Industria Agroalimentaria nacional, lo que sitúa al sector andaluz en el segundo lugar después de Cataluña.

Dentro de la estructura económica de Andalucía, el sector agroalimentario es de singular importancia por su aportación al valor añadido, a la ocupación industrial y a las exportaciones regionales; además de ser el principal mercado intermedio para el sector agrario y desempeñar un papel importante en el equilibrio territorial.

Los establecimientos de este sector se encuentran dispersos por toda la región, reflejando la propia distribución de la actividad agraria, y manifiestan una diversidad de tamaños, desde empresas familiares de muy reducida dimensión hasta otras que se cuentan entre las mayores de la región, de las cuales algunas son actualmente propiedad de compañías multinacionales. Estas industrias están diseminadas por las ocho provincias, aunque sobresale la mayor presencia de industrias aceiteras en Jaén, Córdoba y Sevilla, y de industrias vinícolas en Jerez y el Puerto de Santa María (Cádiz), el Condado (Huelva) y en Montilla (Córdoba). El sector agroalimentario ha sido uno de los principales destinos de la inversión extranjera en los últimos años, conduciéndose con la reestructuración de algunos subsectores en los que han entrado empresas foráneas: elaboración de cerveza, refinado de azúcar o refinado de aceite, entre otros. El subsector vinícola, especialmente el productor de vinos de Jerez, ha sido objeto también de una importante reestructuración competitiva en los últimos años.

La naturaleza de las diversas actividades conduce a diferentes estructuras de mercado, pero en general puede distinguirse entre un conjunto de grandes compañías que atienden a mercados nacionales e internacionales en algunas producciones, y una gran cantidad de pequeñas empresas que atienden a los mercados locales o a especialidades tradicionales. A ello se suman las plantas de algunas multinacionales de bebidas gaseosas y de panadería y bollería industrial, cuya presencia obedece a razones logísticas. Cabe señalar que la presencia del sector público ha sido tradicionalmente escasa, con la excepción del monopolio de la industria del tabaco.

Una importante desventaja competitiva de las empresas agroalimentarias andaluzas radica en su tamaño, respecto al de las empresas foráneas que se han ido implantando progresivamente en el mercado nacional. Esa dimensión limita también la capacidad de desarrollo de nuevos productos y reduce considerablemente el poder de negociación frente a las empresas de distribución; sector en el que se ha producido una intensa concentración en los últimos años.

Entre los principales rasgos que caracterizan a la industria agroalimentaria andaluza, destacan los siguientes:

- Coexistencia de grandes empresas muy competitivas en importantes sectores agroindustriales junto a Pyme con problemas de competitividad, lo que determina una cierta estructura de carácter dual.
- Grado de diversificaciones relativamente escaso, al estar concentrada la producción en ciertas actividades tales como: aceite y grasas, azúcar y bebidas alcohólicas.
- Escasa presencia relativa de la industria de segunda transformación, que viene derivada de la especialización productiva en actividades muy ligadas al sector agrario y en las que se producen bienes con bajo grado de elaboración.

- Coexistencia de actividades tecnológicamente avanzadas con otras que utilizan sistemas tradicionales de producción.
- Desarrollo comercial desigual, con una presencia heterogénea en los mercados internacionales; asimismo, y debido al proceso de globalización y homogeneización del consumo se ha perdido cuota de mercado interna en este subsector.
- Insuficiente integración intersectorial entre la industria agroalimentaria y las actividades primarias, que se refleja en la fuerte orientación de la producción agraria a la demanda final de consumo y exportaciones.
- Progresiva generalización de procesos adecuados de gestión de residuos y vertidos generados por la actividad agroindustrial, aunque todavía insuficientes.

En este orden de cosas, hay que resaltar las dificultades intrínsecas de estas empresas para mejorar su competitividad; ya que una de las especificidades del sector agroalimentario respecto al resto de las actividades productivas es la de requerir altas necesidades de capital circulante. El carácter biológico de las producciones agrícolas y ganaderas determina que se produzca en momentos muy determinados del año, lo que conduce a que la industria deba comprar sus materias primas cuando se producen (aceites, hortalizas, frutas) para transformarlas y almacenar el producto, mientras que se va abasteciendo el mercado. En otros casos, los procesos de producción son muy largos (vinos, quesos, chacinas) lo que obliga a realizar las inversiones en inputs y esperar a que, varios meses después, se obtenga el producto final y pueda venderse.

Por otra parte, la naturaleza de las materias primas requiere que los procesos productivos de primera transformación, y la fase posterior de envase y embalaje, exijan fuertes inversiones muy difíciles de amortizar por las empresas de pequeña y mediana dimensión. Finalmente, los escasos volúmenes de producción obtenidos por las empresas son insuficientes para negociar con proveedores y distribuidores, lo que no favorece una adecuada posición en los mercados.

Esta situación explica el grado de industrialización andaluza en comparación con el alto potencial de estos productos, que admite un mayor nivel de industrialización, así como la creación de empresas con actividades de segundas transformaciones. Este alto potencial agrario, en relación con las demandas actuales, facilitaría el lanzamiento de nuevos productos, tanto alimentarios como no alimentarios. Por otro lado, la existencia de Entidades Asociativas Agrarias con fuerte implantación en las zonas de producción permite disponer de producciones de calidad con posibilidades de mercado y de volúmenes de comercialización adecuados, no sólo para el mercado nacional, sino también para los mercados internacionales. En esta línea hay que mencionar también el gran esfuerzo llevado a cabo en los últimos años, tanto por la Administración, como por el sector privado, en la mejora de la industrialización, comercialización y promoción de productos agroalimentarios andaluces de calidad.

La racionalización del sector precisa de canales de financiación adecuados para hacer frente a la renovación tecnológica y a las mayores exigencias de capital circulante en cada campaña productiva, pero a su vez, obtener una financiación favorable obliga a las empresas a acelerar los procesos de concentración (fusión/absorción, cooperativas), y los de cooperación interempresarial en distintas fases de la cadena productiva y comercial.

En la evolución futura de la industria agroalimentaria hay que prever la acentuación de las siguientes tendencias:

- En primer lugar, la nueva configuración de las coordenadas de competitividad intrasectorial de la industria agroalimentaria surgida, tanto de los acuerdos del GATT –que establecen un período transitorio durante el cual habrán de armonizarse los intereses en materia de productos agroalimentarios de los distintos países signatarios–, como del intenso proceso de desregulación a nivel mundial en favor de espacios económicos más amplios. Sin duda, esto va a influir de una manera decisiva en las estrategias empresariales de los diferentes agentes y grupos económicos que operan en el sector.
En consecuencia, las grandes firmas agroindustriales de empresas de segunda transformación y de distribución instaladas en Andalucía tenderán a relocalizar sus actividades de abastecimiento de materias primas, elaboración de bienes y distribución de productos finales con criterios espaciales bastante diferentes a los que regían en mercados más aislados y regulados, debido a que puede resultarles más rentable aprovisionarse de materias primas y productos procedentes del exterior de la región.
- En segundo lugar, es preciso evaluar las perspectivas futuras de los factores de competitividad de las empresas agroalimentarias, fundamentalmente los relacionados con la innovación tecnológica en procesos y productos y con las tecnologías de la información aplicadas a la gestión y a la organización (informática y telemática, fundamentalmente), con el objeto de adecuar los productos a la tendencia hacia una mayor calidad y la diferenciación que exigen los mercados.
Otra faceta de las actividades de I+D son las actuales y futuras innovaciones en materia de ingeniería genética y de biotecnología –la comercialización de los productos modificados genéticamente empieza a ser una realidad–, por cuanto pueden provocar una auténtica ruptura tecnológica en el complejo agroalimentario de la actual forma de vinculación de la producción primaria con las etapas de transformación.
- En tercer lugar, las empresas agroalimentarias habrán de incorporar su estrategia comercial a la relación que se está estableciendo entre las fases de transformación y distribución alimentaria. El rápido avance hacia la fuerte concentración empresarial por parte del sector de distribución alimentaria, puesto de manifiesto en la región por el crecimiento de la inversión extranjera en las grandes superficies de venta, está originando un desequilibrio en las relaciones a lo largo de la cadena alimentaria en favor de la gran distribución, tanto en la fijación de los precios como en las especificaciones técnicas.
Como consecuencia de lo anterior, se está produciendo una mayor dualidad en la situación de las empresas agroindustriales, donde aquellas con mejor posición en los mercados adquieren una capacidad negociadora más equilibrada frente a la gran distribución.
- De otra parte, las nuevas exigencias medioambientales van a repercutir sobre el sector, ya que la actividad agroalimentaria es

originaria de una importante producción de residuos. En esa dirección, la legislación comunitaria se orienta hacia el establecimiento de normativas que obliguen a las empresas a desarrollar una política de recogida selectiva y reciclado de residuos, así como a disminuir el peso de los envases y embalajes y a utilizar materiales reciclables.

El futuro del marco normativo para estas actividades supondrá para las Pyme un importante esfuerzo para adaptarse a los requerimientos de calidad, marca, protección medioambiental, normativa técnico-sanitaria, etc., pero a su vez representará una garantía de calidad que supondrá una mayor competitividad frente a productos de terceros países.

B) Objetivos y estrategias

Teniendo en cuenta que la Administración Autonómica, junto con los agentes Económicos y Sociales, está elaborando en la actualidad el Plan de Modernización y Mejora de la Competitividad de la Agricultura Andaluza, y dada la vinculación de la Política Agroalimentaria con la Política de Agricultura y Ganadería dentro del llamado Complejo Agroalimentario, los objetivos y estrategias de la Política de Industria Agroalimentaria son un reflejo de los expuestos en el Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza. y tienen por finalidad articular la modernización del mismo para adecuarlo al entorno económico existente en la actualidad.

El sector agroalimentario en Andalucía presenta una significativa participación en el VAB y en el empleo de la región, constituyéndose, de este modo, en un sector de importancia para la consecución del objetivo final de generación de empleo del pea 2000.

Bajo esta premisa, los objetivos en materia agroindustrial del PEA 2000 son los siguientes:

CUADRO 6.3: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PARA LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar y modernizar el tejido empresarial agroalimentario. 2. Mejorar la comercialización de productos agroalimentarios. 3. Desarrollar producciones agroalimentarias de calidad.
------------------	---

Para la consecución de estos objetivos se desarrollarán las estrategias siguientes:

1. Mejora de los factores de competitividad de las empresas, especialmente de las Pyme.

Esta estrategia trata de adaptar las empresas agroalimentarias a las exigencias actuales del mercado. Para ello las líneas de actuación incidirán en los pilares básicos en los que se asienta la em-

presa, es decir: producción, recursos humanos, gestión empresarial, estructura financiera y comercial, actividad de I+D y cooperación sectorial.

2. Ordenación de la oferta agroalimentaria.

Con objeto de paliar la dispersión de la oferta agroalimentaria las actuaciones se dirigirán a favorecer la unión de las empresas y el fomento del asociacionismo agroalimentario como instrumentos para concentrar la oferta y facilitar su comercialización en común.

Otras actuaciones incidirán en la mejora de las redes de comercialización existentes, apoyando la ordenación de las relaciones contractuales e interprofesionales entre las empresas de producción, industrialización y distribución, o la constitución de mesas intersectoriales como foro de encuentro entre los componentes del sistema agroalimentario.

3. Fomento del consumo de productos de calidad.

La promoción de la calidad, como elemento diferenciador de los productos andaluces, representa una actuación clave para dar a conocer al consumidor la variada y amplia oferta agroalimentaria en estos productos, dado que cada vez se da una mayor preferencia por los productos de calidad y, especialmente, por los acogidos a Denominaciones de Calidad, «productos naturales» o «productos ecológicos».

CUADRO 6.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA PARA LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Mejora de los factores de competitividad de las empresas especialmente de las de PYMES.	1.1. Fomento de la industrialización de productos agrarios.	1.1.1. Apoyo a proyectos de inversión de industrias agroalimentarias y centros de manipulación.
	1.2. Apoyo a la formación profesional de los recursos humanos de las empresas.	1.2.1. Plan Andaluz de Formación Profesional.
	1.3. Mejora de la gestión empresarial.	1.3.1. Formación del empresariado agroalimentario en aspectos de calidad. Instrumentos de Formación Empresarial.
	1.4. Adecuación de la estructura financiera de las empresas.	1.4.1. Información y puesta a disposición de instrumentos financieros existentes o de nueva creación.
	1.5. Fomento de la inversión empresarial en actividades de I+ D y apoyo a la transferencia de tecnología.	1.5.1. Desarrollo de un sistema integrado de investigación y transferencia de tecnología en colaboración con la iniciativa privada. 1.5.2. Potenciar un sistema integrado de información para los empresarios y administraciones, actualizado y de fácil acceso. 1.5.3. Creación del Instituto Europeo de la Alimentación Mediterránea en el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga.
2. Ordenación de la oferta agroalimentaria.	2.1. Facilitar la unión de empresas y la reorganización del sector.	2.1.1. Propiciar relaciones comerciales entre las empresas del sector.
	2.2. Fomento del asociacionismo agroalimentario.	2.2.1. Potenciar la asociación en cooperativas, SAT o cualquier otra entidad asociativa de medianos y pequeños productores, fomentando el asociacionismo de segundo o ulterior grado. 2.2.2. Acceso al reconocimiento de APAS y OPFH para las asociaciones de primer o ulterior grado. 2.2.3. Facilitar la contratación de técnicos y gerentes para las entidades asociativas agrarias.
	2.3. Mejoras de las redes de comercialización.	2.3.1. Potenciación de los Mercados de Productos Agrarios en Zonas de Producción. 2.3.2. Promoción y ordenación de las relaciones contractuales e interprofesionales entre las empresas agrarias y las de industrialización y comercialización para facilitar el establecimiento de canales y circuitos comerciales directos. 2.3.3. Creación de consorcios de exportaciones para garantizar la presencia de los productos andaluces en los mercados mundiales.
3. Fomento del consumo de productos de calidad.	3.1. Promoción de productos agroalimentarios de calidad.	3.1.1. Mantener la presencia institucional de la Administración andaluza, facilitar la presencia de las empresas del sector en ferias y certámenes agrarios. 3.1.2. Apoyo a los planes de promoción del sector.
	3.2. Denominaciones de calidad y otras figuras.	3.2.1. Tutela y colaboración en relación a los Consejos. 3.2.2. Fomento del uso del distintivo de calidad «Alimentos de Andalucía» y del concepto de «Alimentación Mediterránea». 3.2.3. Desarrollo de marcas y sistemas de garantías que permitan obtener «alimentos saludables» y «ecológicos».
	3.3. Red de Laboratorios Agroalimentarios.	3.3.1. Dotar a la red de laboratorios agroalimentarios de los medios necesarios para que puedan prestar sus servicios con rapidez y garantías.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: MEJORA DE LOS FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS.

C.1.1 Fomento de la industrialización de los productos agrarios.

Se fomentará una mayor industrialización de productos agrarios, tanto de uso alimentario como no alimentario, para diversificar las pro-

ducciones y conseguir un mayor valor añadido, lo que contribuirá además a la generación de empleo en el sector.

Esta actuación se concentrará en el apoyo a los proyectos de inversión de las empresas, cuya finalidad sea la instalación, ampliación, modernización, reconversión o innovación tecnológica de establecimientos fabriles o centros de manipulación, así como completar su adaptación a la normativa técnico-sanitaria para su homologación comunitaria, medidas de ahorro de agua, uso mejor de la energía, adaptación de los establecimientos a las normas ISO y la implantación de tratamientos y gestión de residuos y vertidos.

Las acciones anteriores se canalizarán a través de la normativa comunitaria (R(CEE) 866/90), nacional (R.D. 633/95, Ley de Incentivos Regionales) y de la Comunidad Autónoma (D. 271/95). Esta última normativa contempla además ayudas para sectores que no tienen apoyo comunitario y para proyectos específicos que representen una innovación importante en un determinado sector o comarca.

C. 1.2 Apoyo a la formación profesional de los recursos humanos de las empresas.

Las actividades a realizar se encuentran recogidas en el Plan Andaluz de Formación Profesional.

C. 1.3 Mejora de la gestión empresarial.

Las medidas que se contemplan dentro de esta línea de actuación, sin obviar las que recogen otros instrumentos de formación empresarial, se centran en la formación del empresariado agroalimentario en los aspectos de control de la calidad, presentación de productos, políticas de marca, auditorías de gestión de mejora de la calidad, marketing, etc.

C. 1.4 Adecuación de la estructura financiera de las empresas.

Las medidas pretenden mejorar la capitalización de las empresas del sector, al objeto de que no le suponga un obstáculo para acudir a los mercados de capitales y conseguir la financiación preferente que necesitan para la ejecución de sus actividades.

Esta actuación se realizará informando, asesorando y poniendo a disposición de éstas los instrumentos financieros existentes o de nueva creación.

C. 1.5 Fomento de la inversión empresarial en actividades de I+D y apoyo a la transferencia de tecnología a las empresas.

Las actividades de I+D representan un factor fundamental en las empresas para el desarrollo de nuevos productos y procesos, ya que en la actualidad la demanda general de los mercados se orienta hacia productos diferenciales nutricionales y tecnológicos de calidad, relacionados con el concepto de salud. Por otro lado, la obtención de nuevos productos permite abrir nuevos mercados, dando lugar a un nuevo posicionamiento estratégico.

Las medidas que se contemplan dentro de esta actuación son las siguientes:

- Desarrollo de un sistema integrado de investigación y transferencia de tecnología en colaboración con la iniciativa privada, con el fin de optimizar los recursos públicos dedicados a tal fin.
- Potenciar un sistema integrado de información para los empresarios y administraciones, actualizado y de fácil acceso, que apoye la toma de decisiones tanto públicas como privadas.
- Creación del Instituto Europeo de la Alimentación Mediterránea, como instituto tecnológico que dé soporte a la industria agroalimentaria andaluza y que sea además un elemento de cooperación internacional en materia de investigación y transferencia de tecnología para las empresas.

Las acciones anteriores se completarán con las que recoge el Plan Andaluz de Investigación.

C.2 Estrategia: ORDENACIÓN DE LA OFERTA AGROALIMENTARIA.

C.2.1 Facilitar la unión de empresas y la reorganización del sector.

La finalidad principal de esta línea de actuación es conseguir una optimización de la dimensión de las empresas. En este sentido la cooperación empresarial puede facilitar el reducir los costes de suministros, producción y distribución, adoptar las tecnologías más adecuadas a los procesos productivos, introducir nuevas fórmulas de gestión, contribuir a la especialización de las empresas del sector, posibilitar la implantación de contramarcas de calidad, etc.

En esta línea se apoyará el desarrollo de nuevos productos y procesos que den lugar a corporaciones agroindustriales andaluzas con la participación directa de los productores, las Entidades Financieras y otros entes y empresas.

C.2.2 Fomento del asociacionismo agroalimentario.

La internacionalización de la economía, cada vez mayor, exige una constante actualización de las estructuras del sector agroalimentario, constituyendo un importante recurso para los productores organizarse en Entidades Asociativas Agrarias y en otras fórmulas empresariales de asociación para hacer frente a la fuerte competencia comercial.

En la normativa comunitaria se están recogiendo estas nuevas realidades, mediante una serie de modificaciones en su reglamentación, en las que el asociacionismo, y más concretamente las Organizaciones de Productores, como instrumentos para la concentración de la oferta, mejora de la calidad de los productos, ordenación de los mercados y como gestores de la puesta en marcha de medidas respetuosas con el medio ambiente, ocupa un lugar relevante dentro de la política comunitaria agroalimentaria, para la gestión de los mercados.

En este sentido, las acciones que se vienen realizando están dirigidas a la promoción para la constitución de entidades asociativas de primer grado y su agrupación en entidades de segundo o ulterior grado, apoyo a la modernización de las mismas (fundamentalmente en los aspectos de gestión, concentración de la oferta y adecuación de los mercados) y seguimiento, control y asistencia para su adaptación, en su caso, a la reglamentación comunitaria (APAS y OPFH), así como a la nor-

mativa nacional y autonómica que las regula, reconocimiento de esas entidades y tramitación de las ayudas que les conceda las distintas reglamentaciones.

C.2.3 Mejora de las redes de comercialización.

Las medidas que se recogen en este apartado van dirigidas a:

- Potenciación de los Mercados de Productos Agrarios en Zonas de Producción. El Decreto 459/1994 regula la inscripción de dichos mercados en el correspondiente registro y contempla ayudas para obras de adecuación y mejora de la eficacia de gestión de los mercados existentes.
Por otro lado, hay que resaltar las ventajas de los productos normalizados en su comercialización, ya que facilitan las operaciones de compraventa al no necesitar inspección previa de la mercancía, evitan fraudes en distintas fases de su comercialización y contribuyen a la clarificación de los precios y por tanto a la transparencia de los mercados.
- Promoción y ordenación de las relaciones contractuales e interprofesionales. Los ajustes y adecuación de las producciones a las necesidades de los mercados es algo que hay que programar y realizar anticipadamente.
La Administración autónoma viene impulsando los contratos agrarios homologados, como una fórmula interesante y eficaz para que los productores e industriales mejoren la comercialización e industrialización de los productos agrarios andaluces, estableciendo una relación normalizada y profesional entre ambas partes intervinientes.
- Creación de consorcios de exportación para garantizar la presencia de los productos andaluces en los mercados mundiales. Con el fin de adaptarse a la situación de los mercados internacionales, se apoyarán infraestructuras de comercialización que coordinen las actuaciones de empresas, organismos e instituciones en el exterior, de forma que no sólo se conviertan en punto de encuentro entre la oferta y la demanda, sino que además se faciliten todas las condiciones que exige el comercio internacional.

C.3 Estrategia: FOMENTO DEL CONSUMO DE PRODUCTOS DE CALIDAD.

C.3.1 Promoción de productos agroalimentarios de calidad.

Se agrupan en esta línea de actuación las medidas tendentes a dar a conocer a los distintos sectores del mercado los productos, así como sus cualidades, acercándolos a los que pueden suponer mercados potenciales y a las últimas novedades tecnológicas.

La promoción institucional incluye la campaña de «Alimentos de Andalucía», que comprende las inserciones publicitarias en distintos medios de comunicación y la realización de otras actividades de promoción. También se contempla la participación institucional en ferias y certámenes agroalimentarios con stand propio en el que además se ofrece a las entidades del sector un espacio en el que puedan desarrollar otras acciones. La

promoción institucional se hará en conexión con las políticas de Industria, Comercio y Turismo.

Por otra parte, se conceden ayudas a las empresas del sector agroalimentario para acciones promocionales, tales como campañas publicitarias, actos promocionales y de degustación, patrocinio de actividades culturales y deportivas, catas, etc. Asimismo se le conceden ayudas para asistencia a ferias y certámenes agroalimentarios con el fin de dar a conocer su oferta agroalimentaria a los potenciales consumidores.

C.3.2 Denominaciones de calidad y otras figuras.

Las actividades se dirigen a velar por el prestigio de las Denominaciones de Calidad, vigilar el posible empleo indebido y continuar con las labores de tutela y colaboración con los diversos Consejos Reguladores en sus planes de promoción.

Asimismo se propiciará el reconocimiento de nuevas denominaciones de productos tradicionales de calidad, apoyando la constitución y equipamiento de los respectivos Consejos Reguladores.

La Consejería de Agricultura y Pesca ha promovido, diseñado y registrado el distintivo de calidad «Alimentos de Andalucía» y concede el uso del mismo a aquellos productos que, cumpliendo los requisitos establecidos, sean acreedores a su utilización en justa correspondencia a su calidad constatada y al esfuerzo y esmero de sus productores.

Por lo anterior, y a fin de lograr la mayor eficacia en las actividades promocionales, se ha firmado un Convenio de Colaboración entre la Consejería de Agricultura y Pesca y la Asociación Empresarial de Usuarios del Distintivo de Calidad «Alimentos de Andalucía», además de la cooperación con otros entes y Centros Directivos para la promoción de productos de calidad.

Además, se fomentará el concepto «Alimentación Mediterránea» y del consumo de los productos que la constituyen, incidiendo en la repercusión de la mejora de la salud y calidad de vida, así como mejorar la formación y educación alimentaria del consumidor.

Por otro lado, se fomentarán las actuaciones relativas a los sistemas de producción integrada y de «Agricultura Ecológica» como generadores de productos de calidad. También se promocionará el desarrollo de marcas y garantías que permitan producir «Alimentos Saludables».

C.3.3 Red de laboratorios agroalimentarios.

Como actuaciones complementarias en pro de la calidad, se potenciará la red de Laboratorios Agroalimentarios con los medios necesarios, para que los servicios que les sean requeridos puedan ser ofrecidos con rapidez y garantía. En esta línea se concentrará también la prestación de servicios con los laboratorios privados necesarios.

6.1.3 MODERNIZACIÓN DE LA PESCA

El Parlamento de Andalucía aprobó, en diciembre del año 1994, una moción por la que se encomendaba al Gobierno Autónomo elaborar, conjuntamente con el sector pesquero, un Plan de Modernización de la Pesca. En la elaboración de este Plan han intervenido muy activamente los agentes sociales del sector pesquero de todas las provincias

andaluzas, y su ejecución se ha puesto en marcha en 1997. La presente política del PEA 2000 recoge las principales directrices y orientaciones de dicho Plan.

La Administración Pesquera de Andalucía ha adquirido el compromiso de elaborar una norma general que recoja los objetivos de la política pesquera regulando todas las materias que son de competencia de la Comunidad Autónoma. Con la formulación de la Ley de Pesca se pretende alcanzar como objetivos: garantizar una explotación racional y responsable de los recursos pesqueros, mejorar y adaptar la flota pesquera andaluza a los recursos disponibles y accesibles, mejorar las condiciones socioeconómicas de los profesionales del sector, contribuir a la transparencia de los mercados, incrementar la calidad de los productos pesqueros, y establecer un sistema de control que garantice la consecución de todos estos objetivos.

A) Diagnóstico

El sector pesquero en Andalucía, en su conjunto representa aproximadamente el 1% del VAB regional con una producción anual superior de 116.040 Tm, genera un volumen de empleo directo de unos 20.000 trabajadores, y cuenta con un importante efecto multiplicador en el conjunto de la economía regional.

Andalucía es una región fuertemente vinculada a la pesca. A lo largo de su perímetro pesquero muchas poblaciones del litoral han centrado su actividad económica alrededor de la pesca, convirtiéndose en una actividad característica de la localidad. Por ejemplo, en Huelva, el 6% de los empleos provinciales los produce la pesca, siendo también importante el porcentaje en Cádiz. además, existe un conjunto de poblaciones, como Isla Cristina, Ayamonte, Barbate, etc., casi exclusivamente dependientes de la actividad pesquera.

La flota pesquera andaluza experimentó un fuerte crecimiento en las décadas de los años sesenta y setenta, al que siguió un período de contención de dicho crecimiento e incluso una ligera recesión en los años ochenta. A partir de 1991, se ha producido un reajuste de la flota como consecuencia de las fluctuaciones registradas en los precios de los productos desembarcados, del deterioro de los recursos pesqueros en caladeros próximos, y de la cada vez mayor incertidumbre para obtener licencias de pesca en caladeros de terceros países.

La antigüedad de la flota es, en general, elevada (29 años de edad media), por lo que muchas embarcaciones necesitan ser sustituidas por otras con menor coste de mantenimiento y mejor tecnología. En 1997 la flota cuenta con 2.592 embarcaciones pesqueras que desplazan unas 67.573 Toneladas de registro bruto y potencia propulsora de 358.855 cv. Esta flota representa el 14% del total nacional en términos de número de barcos, el 15,9% en arqueo y el 17,9% en potencia propulsora; siendo la segunda de España en importancia después de la gallega.

El número de tripulantes embarcados es de 14.284, representando el 18,6% de los tripulantes que trabajan en la flota pesquera española.

Respecto a la producción, hay que subrayar que desde el año 1970 hasta 1993 los desembarcos de productos pesqueros han sufrido una fuerte caída, en torno al 63% (pasando de 251.496 Tm. en 1970 a 91.487 Tm. en 1995), aunque no ha afectado de igual modo en todas las flotas. Las embarcaciones que faenan en caladeros andaluces y los desembarcos

que se efectúan en los puertos de Andalucía no han experimentado cambios importantes en las dos últimas décadas, situándose en unas 30.000 Tm año.

Por otra parte, según las tablas input-output de 1990, el 87,4% de la exportación pesquera andaluza se dirige al resto de España, siendo éste el origen del 90% de lo importado en la región, lo que justifica en cierta medida la débil importancia relativa de estos productos en el comercio exterior del sector primario que se deriva de los datos de aduanas (4,3% del total de las importaciones y 1,9% de las exportaciones) (cuadro 6.5).

CUADRO 6.5: COMERCIO EXTERIOR DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA ANDALUZA. AÑO 1995

	% Variación		% Variación	
	Importaciones	95/94	Exportaciones	95/94
Pesca y acuicultura	5.076,8	-21,4	4.149,5	-10,8
Total del Sector Primario Andaluz	117.122,3	42,5	215.756,7	14,8

Fuente: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales. Ministerio de Economía y Hacienda.

Por otra parte, la significación económica de la actividad pesquera en Andalucía debe necesariamente contemplarse en el contexto más amplio y complejo de su contribución a las economías locales y provinciales y, sobre todo, a su importancia social.

Los elementos principales del diagnóstico del sector son los siguientes:

- Los rendimientos netos de la actividad pesquera se sitúan por debajo de los rendimientos potenciales. Esta caída de los rendimientos se debe, entre otros, a los siguientes factores:
 - El envejecimiento de la flota, que incrementa los costes de operación y hace disminuir su eficiencia tecnológica.
 - El deterioro de los caladeros andaluces, consecuencia del incumplimiento reiterado de las medidas de ordenación y control, problemas de contaminación, ausencia de regulación de la actividad por puertos, flotas y zonas de pesca, etc., y del aumento de la presión sobre los mismos por el aumento de la flota artesanal de menor porte.
 - Las fuertes resistencias para el acceso a las pesquerías de terceros países, consecuencia del cambio operado en el contexto internacional en los últimos veinte años y de las dificultades que emanan de la propia Política Pesquera Comunitaria, con un inestable equilibrio entre la coherencia de su política de recursos internos y externos y las exigencias de abastecimiento de su mercado interno de productos pesqueros.
 - El descenso experimentado por los precios de los productos pesqueros en primera venta durante los últimos diez años.

- La estructura de la flota conforma en el sector pesquero andaluz la existencia de un empresariado que, debido a la magnitud y rapidez de los cambios producidos en el sector, aún no ha logrado adaptarse convenientemente a las nuevas circunstancias, presentando en su mayoría características propias de actividades artesanales. Por ello, junto al mantenimiento de los pequeños empresarios pesqueros que cuentan con esta actividad como su único medio de vida, se debe consolidar un núcleo de empresas potentes capaz de adaptarse a las circunstancias de un entorno cambiante y donde el mercado adquiere un protagonismo que antes reposaba en el volumen de la producción y ahora lo hace en la calidad de la misma.
- Las pesquerías se caracterizan en los momentos actuales por un doble proceso aparentemente contradictorio: se asiste, por una parte, a un proceso de internacionalización del comercio pesquero, mientras que por otra, las materias primas se nacionalizan como consecuencia de la ampliación de las aguas de los estados ribereños a las 200 millas.
Hasta la década de los años ochenta, la flota andaluza abastecía sus propios mercados con los productos que, en una gran proporción, extraía de caladeros ajenos. Esta situación ha cambiado radicalmente: hoy tiene que competir en los mercados con los productos provenientes del exterior, mientras que su presencia en caladeros foráneos se ha reducido drásticamente.
- La situación descrita afecta de manera especial al mercado de los productos de la pesca. La oferta ha sufrido una profunda transformación como consecuencia de la liberalización del comercio mundial, sobre todo de los productos alimentarios, y la integración de España en la UE que protege la libre circulación de mercancías, y que mantiene acuerdos con terceros países a los que abre los mercados andaluces como contrapartida al acceso de los buques comunitarios a sus recursos.
- A estos factores hay que añadir la utilización del transporte aéreo y la mejora de los sistemas de conservación, que permiten introducir en los mercados andaluces productos no sólo congelados o elaborados, sino también frescos, habiéndose duplicado las importaciones en los últimos años.
- La demanda también ha cambiado cualitativa y cuantitativamente. Los nuevos hábitos de consumo y modos de vida demandan productos congelados y elaborados, sustituyéndose la compra diaria doméstica por la compra periódica en grandes superficies. Por otra parte, los mayores niveles de renta permiten el consumo de productos de calidad, mientras que los restaurantes y grandes áreas de servicios exigen mayor regularidad de los suministros, y mayor selección de precios y calidades.
Este proceso, implica importantes riesgos sobre el futuro de la pesca extractiva en Andalucía.
- Es manifiesta, por otra parte, la escasa adaptación del sector pesquero andaluz a la nueva situación. La respuesta, sin embargo, únicamente puede venir desde un sector pesquero fuertemente organizado que sea capaz de proteger sus propios recursos, explotarlos racionalmente y comercializarlos de forma competitiva.

Por ello, son objetivos prioritarios de la Administración andaluza consolidar un sector pesquero vertebrado, capaz de dar respuesta a los nuevos desafíos de la pesca y garantizar que la producción se comercializa, se transforma y se distribuye de forma moderna y competitiva. Además, conforme señala el PEDEA, se considera preciso garantizar una explotación racional y responsable de los recursos pesqueros y mejorar las condiciones socioeconómicas de los profesionales del sector, para ello es necesario la consolidación de unas organizaciones fuertemente vertebradas y capaces de responder a los grandes desafíos que a escala mundial plantea hoy la actividad pesquera.

Como conclusión de todo lo anterior, resulta necesario emprender actuaciones precisas en orden al aprovechamiento de las principales potencialidades señaladas, como son los productos de las costas andaluzas, de muy alta calidad, apreciados por consumidores exigentes, sobre todo en el litoral y especialmente en aquellas zonas en donde la principal actividad económica gira en torno al turismo, y en la puesta en marcha de una eficaz red de distribución y comercialización de los productos.

B) Objetivos y estrategias

La base de la política pesquera andaluza es el Plan de Modernización del Sector Pesquero, en el que se diseñan las líneas programáticas de las actuaciones en esta materia.

Los objetivos propuestos de la política de modernización de la pesca en el PEA 2000 son los siguientes:

CUADRO 6.6: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA PESCA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar las estructuras productivas del sector pesquero, para adaptar las capacidades de pesca a los recursos existentes y mejorar la productividad y rentabilidad del sector. 2. Desarrollar una explotación responsable y sostenible de los recursos, que apoye su protección y regeneración. 3. Consolidar un sector vertebrado y capaz de dar respuesta a las nuevas exigencias de la actividad de la pesca. 4. Garantizar que la producción se comercializa, se transforma y se distribuye de forma moderna y competitiva. 5. Potenciar acciones de investigación y desarrollo tecnológico sobre los recursos y de formación profesional del sector pesquero. 6. Desarrollo de una política social para mejorar las condiciones socio-laborales de los distintos colectivos dependientes de la actividad pesquera.
------------------	---

Para el logro de los objetivos formulados se plantean las siguientes estrategias:

1. La renovación y reestructuración de la flota pesquera andaluza.
Se hace patente un cierto desequilibrio entre las posibilidades de pesca al alcance de esta flota y su capacidad pesquera medida en términos de arqueo y potencia propulsora, lo que aconseja la adopción de medidas tendentes a equilibrar ambos. Por otra parte, se observa cierta obsolescencia en la flota pesquera andaluza, lo que es un claro indicador de las necesidades de renovación y modernización de los buques que la configuran.
2. Desarrollo de la acuicultura marina.
La acuicultura juega cada vez un papel más relevante en el conjunto de la producción pesquera mundial y el sector de los cultivos marinos en Andalucía no es ajeno a esta tendencia. El aumento de la acuicultura en Andalucía desde 1986, unido a las potencialidades de desarrollo de este sector productivo crean una situación favorable para el crecimiento de esta actividad, la cual no debe configurarse como alternativa a la pesca industrial sino como complemento a la misma.
3. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas pesqueras y acuícolas.
Constituye una estrategia clave para un sector precisado de ganar en confianza y preferencia hacia las entidades que en muchos casos habrán de financiar las iniciativas de adaptación y desarrollo de la pesca en Andalucía de cara al año 2000.
4. Regulación de la actividad pesquera extractiva.
Es necesario desarrollar una adecuada regulación de la actividad pesquera en las modalidades de gran importancia para Andalucía, compatibilizando por un lado la capacidad extractiva real de la flota andaluza con las posibilidades que ofrecen los caladeros. Esta regulación y gestión del esfuerzo pesquero va dirigida a promover el uso de artes de pesca cada vez más selectivos, de manera que se reduzcan gradualmente los efectos negativos de la actividad sobre el medio marino. Estos aspectos serán recogidos en la futura ley de Pesca.
5. Protección y regeneración de los caladeros litorales.
La situación en la que se encuentran determinados caladeros explotados por la flota andaluza, hacen necesario emprender en unos casos y desarrollar en otros, medidas de conservación de los recursos pesqueros, protegiendo determinadas zonas de la actividad pesquera y regenerando caladeros especialmente sensibles a la acción de la pesca y a la contaminación medioambiental.
6. Control de la actividad pesquera y erradicación de las prácticas ilegales.
Es necesario garantizar el cumplimiento de las medidas de ordenación de la actividad pesquera y el respeto de las medidas de protección de los recursos, de manera que se preserven los recursos para los profesionales del mar, erradicando las prácticas de

pesca antirreglamentarias y las actividades furtivas, que suponen una competencia desleal contra la pesca responsable.

La vigilancia e inspección pesqueras son imprescindibles para proteger los caladeros andaluces. Por ello, se hace necesaria la colaboración de distintas áreas administrativas para una protección eficaz de nuestros caladeros.

7. Adecuación de la flota andaluza que opera en caladeros internacionales.

La flota andaluza que opera en caladeros comunitarios próximos como Portugal, la que opera en caladeros de terceros países como Marruecos, y la flota de altura y gran altura que faena en Mauritania, Angola, Senegal y en aguas de otros países del continente africano cada día se encuentra con más obstáculos para pescar, debido a que estos países con riqueza pesquera son conscientes de la oportunidad que tienen para utilizar sus costas para negociar en condiciones ventajosas.

Por este motivo, se hace necesario una adaptación de la flota a caladeros externos, con actuaciones tales como el mantenimiento de los actuales acuerdos de pesca y la colaboración en la búsqueda de nuevos caladeros.

8. Dotar al sector pesquero de infraestructuras y equipamientos que permitan el adecuado desarrollo de la actividad.

La existencia de buenas infraestructuras y de equipamientos adecuados son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que se dinamice la actividad económica y comercial del sector pesquero. Destaca la importancia que proporcionan las infraestructuras para dotar a los sectores productivos de ventajas competitivas.

La Administración y el sector pesquero extractivo y comercial han hecho un importante esfuerzo por modernizar sus estructuras, adecuándolas a las exigencias sanitarias que establecen las directivas de la UE, pero todavía queda un camino por recorrer para hacer competitiva la actividad pesquera.

9. Crear las condiciones que permitan mejorar las condiciones de venta de la producción e incrementar la calidad de la oferta.

Los mercados de los productos de la pesca son en Andalucía poco transparentes, mientras que los procesos de formación de precios y de comercialización y distribución de los productos están poco tecnificados. Todo ello redundará en la elevada presencia de intermediarios no vinculados al sector extractivo y comercial y la pérdida por los productores de valores añadidos. Por otra parte, se detecta la falta de organización del sector para asumir las actividades de comercialización, y no existen relaciones entre los sectores que intervienen en el proceso comercial.

10. Mejora de la competitividad de la industria transformadora de los productos pesqueros.

Por último, se carece una estrategia integral tendente a la defensa de la calidad de los productos desembarcados por la flota andaluza. Muchos productos provenientes del exterior y que compiten con los andaluces entran en los mercados de la región con mayor

regularidad, mejor calidad y menores costes. Se hace, por tanto, necesario superar estos estrangulamientos adoptando las medidas adecuadas para crear las condiciones que permitan mejorar las condiciones de venta de la oferta y mejorar su calidad.

11. Dinamizar los agentes sociales del sector pesquero y vincularles con el resto de los sectores productivos.

La Administración Autónoma ha apostado desde hace tiempo por el fortalecimiento de las Organizaciones del sector pesquero, para superar la falta de dinamismo de unos agentes sociales orientados a la actividad extractiva, obviando la adopción de innovaciones tecnológicas para sobrevivir a las transformaciones de las pesquerías y a las crecientes exigencias de garantías de calidad de los productos en los mercados.

La estrategia, por lo tanto, es doble: por una parte, la vertebración del sector pesquero, caracterizado por el individualismo y por un asociacionismo heterogéneo y disperso; y, por otra, su vinculación con el resto de los sectores productivos, especialmente con los que desarrollan actividades conexas con la pesca en orden a establecer iniciativas conjuntas para la mejora de las estructuras del sector y de la comercialización de sus productos.

12. Información y conocimiento de los recursos

La ordenación y gestión de los recursos pesqueros requiere como herramientas de trabajo la disponibilidad de conocimientos y datos sobre recursos, biología pesquera, capturas desembarcadas, comercialización, etc.; en definitiva, la potenciación de estudios y infraestructuras.

13. Investigación y generación de innovaciones.

Se pretende el desarrollo de tecnologías pesqueras con destino a su aplicación sobre los recursos pesqueros que permitan mejorar su productividad y abrir nuevas posibilidades de uso a otras formas distintas a las actuales, que sirvan de complemento a la actividad extractiva para aplicar un menor esfuerzo sobre los caladeros o como actividad alternativa.

14. Transferencias de nuevas tecnologías.

Esta estrategia permitirá superar las actuales limitaciones relacionadas con la coordinación y estímulo a la cooperación entre grupos o centros de investigación de distintas entidades u organismos, así como a posibilitar actuaciones o proyectos a través de la promoción de centros de investigación y la dotación en infraestructura de alto nivel, para la utilización común por los grupos o centros vinculados a la I+D pesquera de Andalucía.

15. Creación de un sistema de formación marítimo-pesquera moderno y eficaz que actualice los conocimientos y capacite a los profesionales del sector.

La formación profesional náutico pesquera dirigida a la regulación y capacitación de los trabajadores de la pesca, al reciclaje y adaptación a las nuevas tecnologías pesqueras así como a la ocupación y dedicación de puestos de trabajo afines y complementarios a su actividad, exige la implantación de un sistema orgánico

e infraestructuras que posibilite la creación de una red de centros y coordinación de las actividades de todos los organismos y entidades con funciones y competencias en esta materia.

CUADRO 6.7: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA PESCA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Renovación y reestructuración de la flota pesquera andaluza.	1.1. Promoción y apoyo a las iniciativas de sustitución de buques obsoletos y ajuste de la capacidad pesquera.	1.1.1. Ayudas a la construcción y modernización de buques. 1.1.2. Ejecución de planes de renovación de la flota artesanal.
	1.2. Medidas de acompañamiento de carácter socioeconómico.	1.2.1. Intervenciones en zonas dependientes de la pesca en el marco de la Iniciativa comunitaria «Pesca».
2. Desarrollo de la acuicultura.	2.1. Apoyo a proyectos de diversificación de producción, modernización de instalaciones y aprovechamiento de nuevos espacios naturales.	2.1.1. Ayudas al desarrollo de la acuicultura.
3. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas pesqueras y acuícolas.	3.1. Colaboración con instituciones y entidades financieras.	3.1.1. Firma de Convenios de colaboración. 3.1.2. Apoyo a la financiación de proyectos promovidos por las PYMES pesqueras y acuícolas.
4. Regulación de la actividad pesquera extractiva.	4.1. Ordenación del régimen de explotación de los caladeros.	4.1.1. Elaboración y aprobación de un marco normativo general, y de normas específicas por modalidades.
5. Protección y regeneración de los caladeros litorales.	5.1. Conservación de los recursos pesqueros.	5.1.1. Análisis y seguimiento de las zonas de producción.
	5.2. Protección y recuperación de los recursos pesqueros.	5.2.1. Estimación y fijación de zonas o fondos vedados a la actividad pesquera o reservados a determinadas modalidades. 5.2.2. Creación de Reservas marinas de interés pesquero. 5.2.3. Instalación de arrecifes artificiales disuasorios de la pesca ilegal y de arrecifes de producción- concentración. 5.2.4. Acciones de repoblaciones y de regeneración y adecuación de zonas. 5.2.5. Establecimiento de descansos programados de determinadas modalidades pesqueras.
6. Control de la actividad pesquera y erradicación de prácticas ilegales.	6.1. Control de la actividad pesquera.	6.1.1. Creación de un Servicio de Inspección Pesquera. 6.1.2. Control de la actividad pesquera extractiva. 6.1.3. Control del transporte y comercialización de los productos pesqueros.
	6.2. Erradicación de la actividad furtiva e ilegal.	6.2.1. Consenso social y político mediante elaboración de Acuerdos de colaboración con Guardia Civil, Medio Ambiente, Autoridades Portuarias, Capitanías Marítimas, Ayuntamientos, etc.
7. Adecuación de la flota andaluza que opera en caladeros internacionales.	7.1. Mantenimiento de los actuales Acuerdos de Pesca.	7.1.1. Creación de un Programa de Información y Seguimiento Pesquero Internacional. 7.1.2. Participación en los procesos pre- negociadores. 7.1.3. Fomento de Sociedades Mixtas.
	7.2. Búsqueda de nuevos caladeros.	7.2.1. Reuniones con representantes de empresas que gestionan caladeros externos. 7.2.2. Jornadas y reuniones con sector implicado para estudio de nuevos caladeros. 7.2.3. Fomento de Sociedades Mixtas.

CUADRO 6.7: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA PESCA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
8. Dotar al sector pesquero de infraestructuras y equipamientos que permitan el adecuado desarrollo de la actividad.	8.1. Programas de inversiones en infraestructuras y equipamientos que permitan el adecuado desarrollo de la actividad.	8.1.1. Instalación de nuevas líneas de atraque en los puertos. 8.1.2. Ampliación y protección de las zonas de almacenamiento y reparación de artes y pertrechos. 8.1.3. Instalación de grúas de carga y descarga y otros medios de transportes. 8.1.4. Suministro de insumos para satisfacer las necesidades de la flota. 8.1.5. Modernización de los varaderos y talleres de reparación de los buques. 8.1.6. Construcción de cocederos de mariscos, depuradoras y centros de expedición de moluscos.
	8.2. Programas de inversiones en la mejora de los establecimientos de comercialización en origen.	8.2.1. Dotación de infraestructura frigorífica. 8.2.2. Dotación de palets suficientes para evitar el contacto de pescado con el suelo y de túneles para el lavado de las cajas de plástico. 8.2.3. Creación de zonas especiales para el limpiado y descabezado de pescado. 8.2.4. Instalaciones de clasificación, embalaje y etiquetado. 8.2.5. Informatización de las salas de subastas.
9. Crear las condiciones que permitan mejorar las condiciones de venta de la producción e incrementar la calidad de la oferta.	9.1. Regular y ordenar las condiciones de comercialización de los productos de la pesca, y verificar su cumplimiento.	9.1.1. Publicación de norma que ordene el proceso de comercialización de los productos de la pesca. 9.1.2. Verificación del cumplimiento de las condiciones de comercialización. 9.1.3. Realización periódica de actuaciones ejemplares contra las actividades de comercialización ilegales.
	9.2. Mejorar el proceso de formación de precios en primera venta.	9.2.1. Potenciación de organizaciones de productores que concentren la oferta. 9.2.2. Informatización de las subastas que permitan una información rápida y veraz de la oferta. 9.2.3. Implantación de sistemas alternativos a la subasta, tales como precios mínimos de retirada y contratos directos. 9.2.4. Fortalecimiento de la capacidad financiera de las Organizaciones de Productores como instrumento para eliminar figuras intermedias.
	9.3. Establecer estrategias integrales de mejora, diferenciación y promoción de la calidad de los productos pesqueros andaluces.	9.3.1. Campañas de concienciación sobre la necesidad de incrementar la calidad de la oferta. 9.3.2. Divulgación de la normativa que afecta a la calidad comercial y sanitaria de los productos. 9.3.3. Normalización de los productos en lo que se refiere a la denominación, descripción, identificación, talla comercial y calidad. 9.3.4. Identificación específica de los productos frescos de la flota artesanal andaluza y promoción de su consumo. 9.3.5. Cualificación del personal embarcado y en tierra dedicado a las tareas de manipulación, clasificación, embalaje y etiquetado de productos.
10. Mejora de la competitividad de la industria transformadora de los productos pesqueros.	10.1. Fortalecer la estructura comercial y financiera de las industrias transformadoras, y mejorar sus procesos productivos.	10.1.1. Modernización de las industrias, introduciendo innovaciones tecnológicas. 10.1.2. Promoción de la instalación de cámaras que permitan la conservación de la materia prima y de los excedente. 10.1.3. Diseño de estrategias comerciales conjuntas para promocionar los productos autóctonos y poder competir con los importados. 10.1.4. Determinación de criterios unánimes sobre los factores que inciden en la calidad de los productos para crear imágenes de marca. 10.1.5. Establecimiento de acuerdos con empresas extractivas para garantizar los suministros de materias primas. 10.1.6. Establecimiento de denominaciones específicas.

CUADRO 6.7: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA PESCA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
11. Dinamizar los agentes sociales del sector pesquero y vincularlos con el resto de los sectores productivos.	11.1. Fomentar el asociacionismo.	11.1.1. Participación del sector en la ordenación de las pesquerías. 11.1.2. Participación de las organizaciones del sector pesquero en el desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz 11.1.3. Creación de una Comisión Asesora para el desarrollo pesquero de Andalucía. 11.1.4. Fomento de las Federaciones provinciales y regionales de las Asociaciones de Productores y Cofradías de Pescadores. 11.1.5. Fomento de la capacidad financiera de las Organizaciones de Productores. 11.1.6. Culminación del proceso de modernización de las Cofradías de Pescadores. 11.1.7. Convenios de Colaboración y celebración de Jornadas con las Organizaciones del Sector.
12. Información y conocimiento de los recursos.	12.1. Creación de bases de datos multidisciplinares sobre actividades pesqueras.	12.1.1. Implantación de una red de datos informatizados. 12.1.2. Creación de una base de datos.
	12.2. Potenciación y financiación de estudios sobre Recursos Pesqueros de Andalucía.	12.2.1. Estudios sobre interacción pesca- medioambiente. 12.2.2. Cartografiado de Recursos Pesquero. 12.2.3. Estudios sobre biología de las especies de interés comercial. 12.2.4. Bases Técnicas de gestión y aspectos socioeconómicos de los recursos pesqueros.
	12.3. Creación de infraestructuras para la innovación y tecnología pesquera.	12.3.1. Dotación de infraestructura (financiación).
13. Investigación y generación de innovaciones.	13.1. Promover nuevas tecnologías destinadas a diversificar la producción.	13.1.1. Financiación para el desarrollo de proyectos sobre nuevas tecnologías.
	13.2. Promover la realización de experiencias piloto o demostrativas.	13.2.1. Experimentación con tecnologías nuevas a nivel demostrativo.
14. Transferencias de nuevas tecnologías.	14.1. Promoción de Centros e infraestructuras de uso común para la Innovación y Tecnología Pesquera.	14.1.1. Creación de un Centro andaluz sobre I+ D de Recursos Pesqueros.
	14.2. Creación de un Plan estratégico de desarrollo de la Innovación y Tecnología pesquera en Andalucía.	14.2.1. Diseño y ejecución del Plan. 14.2.2. Financiación de acciones divulgativas, transferencias de tecnología, intercambios.
15. Creación de un sistema de formación continua marítimo-pesquera moderno y eficaz que actualice los conocimientos y capacite a los profesionales del sector.	15.1. Implantación de una Red de Centros de Formación Ocupacional marítimo-pesquera en las poblaciones litorales pesqueras.	15.1.1. Creación de una Comisión Técnica para la promoción, planificación y coordinación de las actividades formativas. 15.1.2. Promoción de campañas divulgativas sobre la Formación Profesional.
	15.2. Modernización de la Formación Profesional continua marítimo-pesquera.	15.2.1. Dotación y optimización de las infraestructuras y equipamientos. 15.2.2. Reciclaje del personal docente.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: RENOVACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA ANDALUZA.

C.1.1 Promoción y apoyo a las iniciativas de sustitución de buques obsoletos y ajuste de la capacidad pesquera.

Se basa en el apoyo a los proyectos de construcción de buques de pesca en sustitución de unidades que no están operativas para el ejerci-

cio de la pesca en condiciones seguras y rentables, con el concurso de los fondos comunitarios del Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Esta actuación se acompaña de medidas de apoyo a la modernización de buques existentes (Planes de renovación de la flota artesanal), que precisan la renovación tecnológica y las primas a la retirada definitiva de los buques con escasas posibilidades de continuar en los calderos habituales, estableciendo los criterios para estas últimas.

Para ello, es de todo punto imprescindible la continuidad del fondo estructural IFOP a partir del año 2000, con unas asignaciones que en cualquier caso deberían mantener las establecidas para el período 1994-99.

C.1.2 Medidas de acompañamiento de carácter socioeconómico.

Persiguen la adopción de medidas tendentes al desarrollo de las zonas dependientes de la pesca afectadas por la reducción de su capacidad pesquera, contando para ello con la participación de los fondos comunitarios destinados a la Iniciativa Comunitaria «Pesca», y apoyando medidas de promoción al empleo.

C.2 Estrategia: DESARROLLO DE LA ACUICULTURA.

C.2.1 Apoyo a proyectos de diversificación de producción, modernización de instalaciones y aprovechamiento de nuevos espacios naturales.

Se persigue la consolidación y el desarrollo de una actividad que ha tenido que superar una primera etapa de fuerte carácter experimental. Aunque limitadas, existen posibilidades de incremento de producciones y de aprovechamiento de espacios naturales para usos acuícolas compatibles con la preservación del medio ambiente que deben aflorar en los próximos años.

La participación del mayor volumen de fondos comunitarios del IFOP constituye una pieza clave en esta actuación.

C.3 Estrategia: MEJORA DE LAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN DE LAS EMPRESAS PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

C.3.1 Colaboración con instituciones y entidades financieras.

Para lograr esta estrategia la Administración andaluza va a colaborar con las empresas y con las entidades bancarias, a través de la promoción de instrumentos de cooperación (firma de convenios de colaboración) y de ayudas directas para la minoración de intereses en operaciones que contribuyan a la modernización del sector.

Como medidas complementarias a impulsar dentro del primer objetivo hay que señalar las siguientes:

- Atraer el mayor volumen de financiación comunitaria y nacional, en apoyo a los proyectos de inversión que presenten las empresas.
- Agilizar y simplificar la gestión de las ayudas al sector.
- Potenciar la información sobre ayudas.
- Promoción de barcos tipo y polivalentes.

C.4 Estrategia: REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD PESQUERA EXTRACTIVA.

C.4.1 Ordenación del régimen de explotación de los caladeros.

Para Andalucía, la flota que ejerce su actividad en las proximidades de la costa utilizando artes de marisqueo y realizando pesca artesanal con artes menores, es la de mayor importancia social. Es por ello que la regulación y ordenación de estas actividades son de gran importancia por afectar a un elevado número de embarcaciones.

Asimismo, las actividades de cerco o de arrastre tienen una alta representación en la flota andaluza y es por ello que en el ámbito competencial tanto de la pesca marítima en aguas interiores como de la ordenación del sector pesquero, se regulan las materias que están relacionadas con estas actividades.

Asimismo, en Andalucía existen en la actualidad un total de 31 zonas de producción en las que está permitida la captura de moluscos. Estas zonas han de estar continuamente en condiciones óptimas para su explotación, regulándose la actividad según las condiciones existentes.

Las medidas que materializan esta línea de actuación son: análisis y seguimiento de las zonas de producción.

C.5 Estrategia: PROTECCIÓN Y REGENERACIÓN DE LOS CALADEROS LITORALES.

C.5.1 Conservación de los recursos pesqueros.

Con el fin de evitar que determinadas especies pesqueras de alto interés comercial se encuentren en condiciones de sobreexplotación, es necesario que desde la administración se establezcan medidas de regulación de tallas mínimas de especies pesqueras, épocas de veda para la cría y alevinaje de las especies, con la búsqueda de soluciones o alternativas para este período, cupos máximos de capturas permitidos para determinadas especies e incluso prohibiciones para capturar y retener determinadas especies cuyo equilibrio ecológico está seriamente dañado.

Esta línea de actuación se concreta en la evaluación de los recursos pesqueros disponibles y búsqueda de posibles caladeros accesibles.

C.5.2 Protección y recuperación de los recursos pesqueros.

La existencia de caladeros sobreexplotados implica que la Administración debe tomar medidas encaminadas a proteger los recursos e incluso a disminuir la presión ejercida por la pesca o de la actividad ejercida de modo antirreglamentario.

Las medidas adecuadas para proteger y recuperar los recursos pesqueros son: estimación y fijación de zonas o fondos vedados a la actividad pesquera o reservados a determinadas modalidades; creación de Reservas Marinas de interés pesquero; instalación de arrecifes artificiales disuasorios de la pesca ilegal y de arrecifes de producción-concentración; acciones de repoblaciones y de regeneración y adecuación de zonas; establecimiento de descansos programados de determinadas modalidades pesqueras.

C. 6 Estrategia: CONTROL DE LA ACTIVIDAD PESQUERA Y ERRADICACIÓN DE PRÁCTICAS ILEGALES.

C. 6.1 Control de la actividad pesquera.

La Administración pesquera cuenta con medios de inspección y vigilancia de la actividad que deben ser reforzados para adecuarse a las circunstancias actuales y garantizar el cumplimiento de las normas reguladoras de la actividad.

La eficacia de este control requiere la creación de un Cuerpo de Inspección Pesquera que controle y vigile adecuadamente tanto las actividades extractivas de captura de especies pesqueras como su transporte y posterior comercialización, necesitándose para ello una presencia en toda la Comunidad Autónoma.

Las medidas que se van a continuar y las que necesitan emprenderse son las siguientes: creación de un Servicio de Inspección Pesquera; control de la actividad pesquera extractiva; control del transporte y comercialización de los productos pesqueros.

C. 6.2 Erradicación de la actividad furtiva e ilegal.

Uno de los problemas que inciden de manera directa sobre la conservación y protección de los recursos es la práctica de actividades de pesca por parte de embarcaciones y personas que no están autorizados para ello y que evaden todo tipo de normativa, desde la fiscal a la laboral, pasando por el ordenamiento del tráfico marítimo y la ordenación de la flota pesquera.

Estas actividades ejercen una competencia desleal sobre los profesionales del sector y provocan tensiones sobre los mismos. Desde la Administración pesquera se propiciará la colaboración y actuación de todos aquellos organismos que de alguna manera tienen la capacidad para corregir estas actividades ilegales.

En este sentido se mantienen planes de colaboración en los que participan los servicios de la Guardia Civil, Autoridades Portuarias y Capitanías Marítimas, que redundan en la mejora de los recursos pesqueros y por consiguiente en la rentabilidad de la flota profesional.

Las medidas previstas son: elaboración de Acuerdos de colaboración con Guardia Civil, Medio Ambiente, Autoridades Portuarias, Capitanías Marítimas, Ayuntamientos, etc.

C. 7 Estrategia: ADECUACIÓN DE LA FLOTA ANDALUZA QUE OPERA EN CALADEROS INTERNACIONALES.

C. 7.1 Mantenimiento de los actuales Acuerdos de Pesca.

A pesar de las cada vez mayores dificultades que tienen las flotas andaluzas para acceder a los caladeros de terceros países, de cuyas aguas proceden las dos terceras partes de la producción pesquera regional, sigue siendo imprescindible la presencia de barcos andaluces en estos caladeros, para lo cual es necesario la realización de estudios de rentabilidad por modalidades de pesca, intervalos de TRB y zonas de pesca de estas flotas.

Para cumplir con lo anterior es necesario reforzar la capacidad de la Administración pesquera andaluza en la defensa de los intereses del

sector en los foros internacionales donde se juega su futuro, dotándola de información estratégica y permanentemente actualizada en lo que se refiere a la Política Pesquera Comunitaria de Recursos, tanto internos (caladero comunitario y mediterráneo) como externos (convenios internacionales).

La creación de un Programa de Información y Seguimiento Pesquero Internacional serviría para el asesoramiento de la consolidación de los Acuerdos, incorporando a la pesca en la negociación de los programas de desarrollo comunitario a los países en vías de desarrollo. Para ello, es necesario abordar tanto la búsqueda de nuevos caladeros como la revisión de los existentes, en orden a diversificar la presencia de la flota andaluza en caladeros lejanos y a estudiar si todos los acuerdos actualmente firmados son económicamente rentables para potenciar Sociedades Mixtas con países lejanos, si es oportuno.

También es de interés la participación de representantes, tanto de la Administración pesquera andaluza como del sector pesquero, en reuniones previas a las rondas negociadoras de los Acuerdos de Pesca, para que la Administración española sea portadora de la inquietud andaluza.

C.7.2 Búsqueda de nuevos caladeros.

Con esta línea de actuación se pretende que mediante contactos con empresas extranjeras o con representantes de países terceros y en colaboración con la Administración central se puedan encontrar nuevos caladeros que ofrezcan posibilidades de pesca y nuevas especies que sean interesantes para el mercado regional y nacional, al tiempo que se contaría con la colaboración del sector pesquero andaluz para estudiar la viabilidad de nuevas pesquerías e incluso para la creación y/o fomento de Sociedades Mixtas.

C.8 Estrategia: DOTAR AL SECTOR PESQUERO DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS QUE PERMITAN EL ADECUADO DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD.

C.8.1 Programas de inversiones en infraestructuras y equipamientos que permitan el desarrollo adecuado en la actividad.

El sector pesquero necesita para el desarrollo de su actividad una infraestructura portuaria compleja y un conjunto de instalaciones capaces de atender en tierra las necesidades de la flota. Sin embargo, en Andalucía, a pesar de los esfuerzos hechos en los últimos años, se perciben marcadas deficiencias. Las infraestructuras y equipamientos son, generalmente, de bajo nivel tecnológico. Existen, por otra parte carencias de suelo industrial en los puertos y de instalaciones destinadas a la transformación, eviscerado, conservación y congelación de los productos. Por ello se hace necesario establecer un programa de inversiones públicas destinado a dotar a los puertos de la adecuada infraestructura portuaria.

Las medidas que se proponen para esta línea de actuación son: instalación de nuevas líneas de atraque en los puertos; ampliación y protección de las zonas de almacenamiento y reparación de artes y pertrechos; instalación de grúas de carga y descarga y otros medios de transportes; suministro de insumos para satisfacer las necesidades

de la flota; modernización de los varaderos y talleres de reparación de los buques; construcción de cocederos de mariscos, depuradoras y centros de expedición de moluscos.

C.8.2 Programas de inversiones en la mejora de los establecimientos de comercialización en origen.

Durante estos años la Administración y el sector pesquero han hecho un importante esfuerzo para adecuar las estructuras de las lonjas a la normativa comunitaria. Concluida esta fase, el objetivo actual es mejorar el funcionamiento de los mercados de origen, dotándoles del equipamiento adecuado para que la conservación, manipulación y comercialización de los productos en primera venta alcance condiciones de calidad higiénica y comercial óptimas.

Para ello se requiere establecer un programa de inversiones públicas y privadas destinado a dotar a las lonjas portuarias y a los establecimientos de primera venta de las instalaciones y equipamientos adecuados.

Las medidas serán: dotación de infraestructura frigorífica, dotación de palés suficientes y zonas especiales para el limpiado y descabezado de pescado, instalaciones de clasificación, embalaje y etiquetado, informatización de las salas de subastas.

C.9 Estrategia: CREAR LAS CONDICIONES QUE PERMITAN MEJORAR LAS CONDICIONES DE VENTA DE LA PRODUCCIÓN E INCREMENTAR LA CALIDAD DE LA OFERTA.

C.9.1 Regular y ordenar las condiciones de comercialización de los productos de la pesca, y verificar su cumplimiento.

La falta de transparencia en los mercados de los productos de la pesca se debe, en gran medida, a las carencias de una regulación y ordenación adecuada del proceso de comercialización, tanto en primera venta como posterior a esta. El Reglamento de control (CEE) y el Real Decreto de 16 de diciembre de 1995 regulan el proceso de comercialización en origen, pero esa normativa que es básica todavía no ha sido convenientemente desarrollada en Andalucía.

Por otra parte, la publicación de la normativa no es suficiente. Es necesario determinar los órganos competentes de control y verificar su cumplimiento.

Las medidas serán: publicación de una norma que ordene el proceso de comercialización de los productos de la pesca; verificación del cumplimiento de las condiciones de comercialización; realización periódica de actuaciones ejemplares contra las actividades de comercialización ilegales.

C.9.2 Mejorar el proceso de formación de precios en primera venta.

El proceso de formación de precios en las lonjas se caracteriza por la dispersión de la oferta frente a una demanda concentrada, las bruscas y fuertes oscilaciones de una subasta que se impone como única fórmula de primera venta y que no es controlada por los productores, la falta de información sistemática y organizada de los productos que se ofertan y la proliferación de intermediarios que encarecen el coste final, todo ello unido a unas prácticas irregulares en los procedimientos de la subasta que obli-

gatoriamente debe ser pública, pero que en la práctica, por su falta de transparencia, va destinada al grupo de compradores que la manejan.

Por ello, se hace necesario establecer unas líneas de actuación que propicien que los empresarios pesqueros concentren la oferta dando salida, a través de sus organizaciones, a los productos de la pesca y participando de modo directo en la formación de precios en primera venta.

Las medidas serían: potenciación de organizaciones de productores que concentren la oferta; informatización de las subastas que permitan una información rápida y veraz de la oferta; implantación de sistemas alternativos a la subasta, tales como precios mínimos de retirada y contratos directos; fortalecimiento de la capacidad financiera de las Organizaciones de Productores como instrumento para eliminar figuras intermedias.

C.9.3 Establecer estrategias integrales de mejora, diferenciación y promoción de la calidad de los productos pesqueros andaluces.

El sector pesquero andaluz se va incorporando al Mercado Único de los productos de la pesca, aunque hay que fomentar la aplicación de las reglas comerciales que le conforman, en particular las referidas a la identificación de los productos según procedencia, condiciones higiénico sanitarias, y normas comerciales de clasificación por categorías de frescura y tamaño, presentación y envasado de los productos.

Por otra parte, la preparación de los productos no responde en calidad a las nuevas exigencias de las grandes superficies y de los consumidores de productos elaborados. Los mercados, por último, no diferencian los productos andaluces de la pesca artesanal que son de alta calidad, frente a las presiones de las importaciones de otros países.

Por todo ello, es necesario establecer estrategias integrales orientadas, en primer lugar, a garantizar e incrementar la calidad sanitaria y comercial de la oferta de los productos desembarcados por la flota andaluza, y en segundo lugar a diferenciar y promocionar los productos andaluces de la pesca artesanal de alto valor comercial.

Las medidas más convenientes se desarrollarían en forma de: campañas de concienciación sobre la necesidad de incrementar la calidad de la oferta; divulgación de la normativa que afecta a la calidad comercial y sanitaria de los productos; normalización de los productos en lo que se refiere a denominación, descripción, identificación, talla comercial y calidad; identificación específica de los productos frescos de la flota artesanal andaluza y promoción de su consumo; cualificación del personal embarcado y en tierra dedicado a las tareas de manipulación, clasificación, embalaje y etiquetado de los productos.

C.10 Estrategia: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA TRANSFORMADORA DE PRODUCTOS PESQUEROS.

C.10.1 Fortalecer la estructura comercial y financiera de las industrias transformadoras, y mejorar sus procesos productivos.

El sector conservero andaluz está compuesto por pequeñas empresas con una estructura financiera y comercial débil que compiten en un mercado dominado por pocas y muy grandes, y que tiene que hacer frente al incremento de los costes de transformación. Por otra parte, las exigencias de competitividad se han endurecido por la incorporación a un mercado más abierto.

Ante esta situación, la estrategia de cara al futuro pasa por garantizar el aprovisionamiento de productos pesqueros autóctonos de calidad, mejorar la tecnología, diversificar la oferta, modernizar el diseño del producto final y afrontar la comercialización de forma agresiva, diferenciando el producto ante el consumidor mediante una imagen o denominación de origen que no ofrezca dudas. Todo ello requiere previamente fortalecer la estructura financiera y empresarial de las empresas y mejorar sus procesos productivos.

Las medidas a adoptar son: modernización de las industrias, introduciendo innovaciones tecnológicas; promoción de la instalación de cámaras que permitan la conservación de la materia prima y de los excedentes; diseño de estrategias comerciales conjuntas para promocionar los productos autóctonos y poder competir con los importados; determinación de criterios unánimes sobre los factores que inciden en la calidad de los productos para crear imágenes de marca; establecimiento de acuerdos con empresas extractivas para garantizar los suministros de materias primas; establecimiento de denominaciones específicas.

C. 11 Estrategia: DINAMIZAR LOS AGENTES SOCIALES DEL SECTOR PESQUERO Y VINCULARLES CON EL RESTO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS.

C. 11.1 Fomentar el asociacionismo

Para conseguir el objetivo de dinamización de los agentes sociales de la pesca en su doble vertiente de vertebración de las organizaciones del sector y de su vinculación con el resto de los sectores productivos, es necesario impulsar desde la Administración un asociacionismo fuerte y capaz de defender sus intereses.

Por ello, desde la Administración se fomentará iniciativas tendentes a la creación de Federaciones de Asociaciones y de Cofradías de Pescadores que vertebrén el sector, a establecer estrategias conjuntas con los sectores transformadores y comerciales, a favorecer la participación de los agentes en la ordenación de las pesquerías y en las negociaciones de acuerdos internacionales, y a difundir la actualidad pesquera andaluza y las grandes tendencias de las pesquerías y del comercio mundial de la pesca.

Las medidas serán: participación del sector en la ordenación de las pesquerías; participación de las organizaciones del sector pesquero en el desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan de Modernización del Sector Pesquero; creación de una Comisión Asesora para el desarrollo pesquero de Andalucía; fomento de Federaciones provinciales y regionales de Asociaciones de Productores y Cofradías de Pescadores; fomento de la capacidad financiera de las Organizaciones de Productores; culminación del proceso de modernización de las Cofradías de Pescadores; convenios de colaboración y celebración de Jornadas con las Organizaciones del sector.

C. 12 Estrategia: INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS.

C. 12.1 Creación de bases de datos multidisciplinares sobre actividades pesqueras.

En la gestión de los caladeros influyen múltiples parámetros, además de los estrictamente biológicos, como los de tipo económico, pesquero, ambiental, etc.; todos ellos dispersos en distintos Organismos

y Entidades, siendo muchos desconocidos o de laboriosa obtención, pero necesarios. Su utilización conjunta o parcial, así como su procesamiento aportarían una información imprescindible para la ordenación y gestión de los recursos pesqueros.

Por ello, esta línea de actuación contempla dos medidas: implantación de una red de datos informatizados en los puertos pesqueros de Andalucía y Centros de la Administración e Investigación, con su correspondiente dotación de personal e infraestructura, y la creación de un programa y base de datos capaz de almacenar y procesar la información que se le aporte desde las distintas fuentes.

C.12.2 Potenciación y financiación de estudios sobre los Recursos Pesqueros de Andalucía.

La realización de estudios destinados a conocer la ubicación de los recursos, la biología de las especies que expliquen sus ciclos productivos así como del medio en el que habitan, son medidas a potenciar junto con la determinación de bases técnicas para la gestión de las pesquerías y aspectos sociales y económicos que inciden sobre ellas, con el fin de superar las limitaciones señaladas acerca del desconocimiento de datos o falta de respuestas a ciertas cuestiones, lo cual no permitirá adoptar las medidas más adecuadas para la explotación racional de los recursos.

Se proponen las siguientes medidas: potenciar la realización de estudios sobre la interacción pesca-medio ambiente; efectuar un cartografiado de los recursos pesqueros de Andalucía; fomentar estudios sobre biología y ecología de especies marinas de interés comercial; determinar las bases técnicas para la gestión de los recursos pesqueros, incluidos aspectos sociales y económicos que inciden en su explotación.

C.12.3 Creación de infraestructura para la innovación y tecnología pesquera.

Los estudios sobre el medio marino y, en concreto, los recursos pesqueros requieren de una infraestructura especial y en numerosas ocasiones costosa, dado el medio en el que se trabaja.

Por otra parte, como se ha señalado en las limitaciones existentes para el desarrollo de esta política, la desigualdad de medios requiere la creación de infraestructura y su dotación de equipamiento; por ello se propone como medida la dotación de infraestructura, a través de la financiación a Organismos, grupos o Centros para el desarrollo de proyectos sobre recursos pesqueros.

C.13 Estrategia: INVESTIGACIÓN Y GENERACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA LA EXPLOTACIÓN PESQUERA.

C.13.1 Promover nuevas tecnologías destinadas a diversificar la producción.

Mediante la financiación de proyectos sobre nuevas especies y el desarrollo de técnicas para nuevos métodos y medios de explotación aplicables en el litoral andaluz.

C.13.2 Promover la realización de experiencias piloto o demostrativas.

La existencia en otras zonas, de planes o programas puestos en práctica y la utilización de tecnologías ya comprobadas, distintas a las actua-

les con resultados adecuados podrían experimentarse en las condiciones del litoral andaluz a nivel piloto o demostrativo y posibilitar un avance más rápido en la potenciación de los recursos pesqueros.

Para ello se propone: la experimentación con tecnología existente, distinta a la que actualmente se aplica, a nivel demostrativo.

C. 14 Estrategia: TRANSFERENCIAS DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

C. 14.1 Promoción de Centros e infraestructura de uso común para la Innovación y Tecnología Pesquera.

A través de la creación de un Centro Andaluz sobre I+D de recursos pesqueros que dé prioridad a los objetivos y proyectos, unifique criterios, coordine equipos que desarrollen proyectos comunes o complementarios, promueva acciones, realice la transferencia de tecnología, gestione ayudas a proyectos y técnicos, actúe directamente en el desarrollo y ejecución de planes y programas con el sector y sirva como centro de referencia de calidad de productos del mar.

C. 14.2 Creación de un Plan estratégico de desarrollo de la Innovación y Tecnología Pesquera en Andalucía.

Para lo cual se propone: el diseño y ejecución del Plan y la financiación de acciones divulgativas sobre resultados, avances de las investigaciones sobre los recursos y acuicultura al sector pesquero.

C. 15 Estrategia: CREACIÓN DE UN SISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA MARÍTIMO-PESQUERA MODERNO Y EFICAZ QUE ACTUALICE LOS CONOCIMIENTOS Y CAPACITE A LOS PROFESIONALES DEL SECTOR.

C. 15.1 Implantación de una Red de Centros de Formación Ocupacional marítimo-pesquera en las poblaciones litorales pesqueras.

Esta actuación se desarrollará mediante la creación de una Comisión Técnica para la promoción, planificación y coordinación de las actividades formativas ocupacionales marítimo pesqueras formada por los gestores de Organismos, Entidades y Centros con competencia y funciones en política, formación y empleo del sector de la pesca en Andalucía; y la promoción de campañas divulgativas sobre la formación profesional dirigida al sector pesquero.

C. 15.2 Modernización de la Formación Profesional continua marítimo pesquera.

Se instrumentará a través de medidas referentes a la dotación y optimización de las infraestructuras y equipamientos necesarias para la impartición de las enseñanzas, y el reciclaje del personal docente que desarrollará su actividad en la formación profesional continua.

6.2 INDUSTRIA

El sector industrial es uno de los soportes más firmes del crecimiento de la productividad y de la eficiencia de una economía, por ser el principal generador de innovación tecnológica y de nuevos procedimientos gerenciales y de organización del trabajo, luego difundidos al conjunto del sistema productivo. Por otra parte, la industria es, con diferencia, el mayor suministrador de inputs intermedios y, en consecuencia, determinante del grado de articulación productiva de una región.

Además, la expansión de las actividades terciarias avanzadas es, en buena medida, el resultado de un proceso simultáneo de externalización de actividades por parte de las empresas industriales y de una creciente utilización de servicios financieros, comerciales o de comunicaciones. De esta forma, la producción y composición del sector terciario está fuertemente vinculada a la demanda de las empresas industriales, siendo, la existencia de servicios específicos («terciario avanzado») a las mismas uno de los rasgos que mejor caracterizan a una economía moderna, por lo que la necesaria adaptación y modernización del sector servicios dependerá en gran medida de una mayor demanda de servicios empresariales avanzados. La propia evolución del sector primario dependerá también, en gran medida, de una mayor capacidad transformadora de la industria regional.

Así pues, la posición clave que ocupa la industria en el conjunto del sistema productivo, pone de relieve que el desarrollo de Andalucía no puede plantearse al margen de la presencia de una base industrial amplia y diversificada, construida a partir de la incorporación de nuevas actividades y de la mejora de la competitividad de las ya establecidas.

El Programa Industrial para Andalucía (PIA) aprobado en 1994 con el consenso de los agentes económicos y sociales ha venido siendo la base de la política industrial del Gobierno andaluz durante estos últimos años. Actualmente, se encuentra en elaboración un nuevo PIA que tendrá vigencia hasta el año 2001. Este nuevo PIA establece como objetivos el aumento del peso industrial en la estructura productiva andaluza, la mejora de la competitividad y la mayor eficiencia y eficacia de la Administración Industrial.

A) Diagnóstico

Siguiendo a grandes rasgos las líneas del Programa Industrial para Andalucía, se puede realizar el análisis de la industria en la estructura productiva de Andalucía, incluyendo sus rasgos básicos; el estudio de sus factores de competitividad, de su rentabilidad, y del comercio exterior; y por último el análisis de sus potencialidades de futuro.

Entre los principales rasgos que caracterizan la estructura productiva de la economía andaluza destaca la menor entidad relativa del sector industrial frente a otros sectores, lo que se pone de manifiesto en la participación relativa en la producción y el empleo regional : un 16,5% del VABc.f. regional y el 13% del empleo en 1996.

Este menor peso relativo de la industria en la estructura productiva andaluza, al margen de ciertas consideraciones históricas, se justifica por la presencia de ciertos factores que, aunque han tenido importantes transformaciones en los últimos años, caracterizan todavía un sector industrial menos desarrollado respecto a otros espacios económicos de su entorno.

Localización

La industria andaluza tradicionalmente se ha distribuido de forma desigual en el territorio, destacando la fuerte concentración en pocas zonas de la región, en especial las provincias occidentales de Sevilla, Cádiz y Huelva, que en 1994 acumulaban casi el 65% del VAB industrial andaluz. Por el contrario, en las provincias orientales se dan los menores porcentajes (apenas un 17% entre Almería, Granada y Jaén).

Especialización productiva

La aportación de los distintos subsectores al VAB industrial y su comparación con el conjunto nacional, reflejan que la industria andaluza está menos diversificada que la española, concentrando su producción en pocas actividades (industrias alimentarias y extractivas) manifestando, por tanto, una elevada especialización interna. Concretamente, estas actividades representan el 51,8% del VAB industrial de Andalucía, mientras que a nivel nacional no llegan al 35%. Junto a ello, se da una clara especialización en relación a la industria nacional en el sector del material de transporte (reflejando el peso relativo de los astilleros andaluces y las factorías de la industria aeronáutica), química básica (el refinado de petróleo, principalmente) y en materiales de construcción y cementos.

Frente a esta especialización, en aquellos sectores que incorporan un elevado contenido tecnológico y que generan un mayor valor añadido aparecen unos bajos coeficientes de especialización, como es el caso de los instrumentos de óptica y precisión, productos farmacéuticos, o maquinaria y material eléctrico. Es decir, la industria andaluza, al igual que la española, posee una fuerte especialización en industrias tradicionales (de bajo contenido tecnológico y alto grado de utilización de mano de obra poco cualificada). No obstante, la industria andaluza ha ido adaptándose a la competencia internacional por la vía de la modernización de estos sectores tradicionales, antes que por la emergencia de nuevas actividades productivas.

Tamaño de las empresas

En líneas generales, y usando la información proporcionada por el Directorio Central de Empresas (DIRCE) del INE correspondiente a 1995, la industria andaluza presenta un reducido tamaño medio, si se considera el número de ocupados por establecimiento, al punto que el 92% de las empresas industriales recogidas en el directorio tienen menos de 20 trabajadores. Esta baja dimensión media pone de manifiesto la escasa importancia de grandes empresas industriales en la región y la fuerte proliferación de pequeñas y medianas empresas con tradición familiar y, en muchos casos, de carácter artesanal. Las mayores dimensiones se dan entre las industrias más vinculadas a los recursos naturales y que constituyen una cierta especialización de la estructura industrial de la región, presentando una mayor dimensión las industrias agroalimentarias (en especial las de las ramas de cerveza y tabaco), así como las industrias extractivas de minerales metálicos, producción y primera transformación de metales.

Articulación productiva

El análisis detallado de las Tablas Input-Output de la economía andaluza de 1990 permite conocer el grado en el que la producción industrial

andaluza satisface las necesidades de otros sectores regionales (articulación por el lado de la demanda) y la relación entre los consumos intermedios regionales y los totales (articulación por el lado de la oferta). Tradicionalmente, los análisis realizados sobre la industria en Andalucía coinciden en destacar la necesidad de una mayor articulación productiva, basada en factores de competitividad. De esta forma, la industria agroalimentaria destaca por su mayor intensidad en los consumos intermedios, al igual que la de los materiales de construcción.

Tecnología

El menor desarrollo tecnológico relativo de las industrias andaluzas (sólo un 4% del gasto nacional en I+D) se manifiesta tanto en el grado de incorporación y producción de nuevas tecnologías, como en la capacidad de investigación de las empresas (menos de la cuarta parte del gasto andaluz en I+D). En este apartado, es importante destacar el papel desarrollado, durante los últimos años, por la Administración, tanto central como autonómica, mediante una intensa política de incentivación de la inversión y modernización tecnológica de Andalucía. Es necesario reconocer, asimismo, el esfuerzo de modernización tecnológica realizado por el tejido productivo.

Productividad

La productividad laboral del conjunto de la industria andaluza, medida por el cociente entre valor añadido y empleo, ha seguido una evolución bastante diferente al promedio nacional en el período 1987-1994, en el que la industria española sigue una tendencia continuamente creciente, mientras que la andaluza, pese a tener una mayor productividad aparente, manifiesta ciertas inflexiones, siendo inferior a la nacional en los años 1990 a 1992. No obstante, para los años 1994 y 1995, los valores para Andalucía y España coinciden.

Sector público industrial

La mayor presencia relativa del sector público respecto al promedio nacional constituye otro rasgo característico del sector industrial en Andalucía. En el conjunto de las empresas públicas industriales en Andalucía es necesario distinguir entre las que son mayoritariamente dependientes de la Administración Central del Estado, y las que dependen del Gobierno regional a través del Instituto de Fomento de Andalucía.

El balance global de las empresas industriales del Estado en Andalucía refleja la importancia relativa de esas empresas en el sector industrial y el impacto que sobre el empleo han tenido los procesos de reconversión y ajuste previos a la decisión de enajenación de las participaciones públicas en dichas empresas. Del conjunto de los efectos inducidos por las empresas públicas estatales en Andalucía, se extraen las siguientes conclusiones:

1. Los efectos sobre el VAB regional, aunque no muy intensos, no son despreciables, sobre todo en la rama de otros equipos de transporte.
2. Sí son de mayor trascendencia relativa los efectos en términos de empleo; cualquier reducción de la actividad de estas empre-

sas afectaría de forma significativa al empleo regional. El grupo de empresas estatales industriales empleaba a 10.500 trabajadores al final del año 1996, lo que representaba el 4,5% del empleo industrial andaluz.

En cuanto al grupo de empresas industriales pertenecientes al Instituto de Fomento de Andalucía, hay que hacer constar que, por razones coyunturales, la participación del IFA en las de mayor tamaño se debió a la compra de acciones al sector privado, pero con carácter temporal.

Factores de competitividad, rentabilidad y comercio exterior

La consideración de la industria como sector de alto valor estratégico para la economía andaluza se debe a su posición central en el esquema general de interdependencias sectoriales, y a su decisiva contribución a la posición comercial con el exterior.

Respecto al primero de los factores, el sector industrial se caracteriza por ser el principal consumidor de inputs intermedios, realizando más del 47,5% del total de consumos intermedios de Andalucía, lo cual le confiere una importante capacidad para generar actividad. De otra parte, el sector industrial es, así mismo, el principal proveedor de la economía ya que el 42,7% del total de los productos utilizados por la economía regional son de origen industrial, superando, incluso, la demanda de servicios.

Por lo que respecta a la decisiva contribución de la industria a la posición comercial con el exterior, el 81% de las exportaciones y el 76% de las importaciones, según las tablas input-output de 1990, corresponden igualmente a productos industriales.

Así pues, aunque entre las características estructurales del sector industrial en Andalucía no se encuentra la de contribuir de forma mayoritaria a la formación del PIB y el empleo regional, sin embargo, puede afirmarse, que el sector industrial andaluz asume un importante papel estratégico dentro del funcionamiento de la economía de la región, debido a que es, al mismo tiempo, comprador y suministrador de un porcentaje importante de los bienes y servicios que se producen, y a que ocupa una posición clave en las relaciones de la economía andaluza con el exterior.

Tradicionalmente, el sector industrial andaluz se ha identificado como un sector de menor peso relativo en la estructura de la producción y el empleo regional, concentrado en las industrias básicas, con procesos productivos poco avanzados, de escasa generación de valor añadido y baja modernización relativa. No obstante, en los años recientes, y especialmente a partir de la segunda mitad de los 80, en el sector industrial se observan claros signos de modernización tecnológica y de adecuación de las estructuras empresariales a marcos competitivos más abiertos.

En concreto, la recuperación a partir de la crisis económica de principios de los noventa está evidenciando una posición de la industria que parte sobre bases más sólidas.

Como factores indicadores de la transformación que se está produciendo en la industria andaluza, se pueden citar los siguientes:

- El análisis de la rentabilidad, utilizando el valor de la producción de bienes y servicios para la venta, presenta unos resultados similares a la media nacional.

- El crecimiento de la producción industrial de la segunda mitad de los ochenta, que supuso una tasa anual acumulativa del 10,5%, superior a la correspondiente al sector industrial español (3%) y al de los países de la Comunidad Europea (2,8%) o la OCDE (3,2%), estuvo acompañado de un fuerte aumento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), resultante de la adaptación de las empresas andaluzas a condiciones más competitivas, traducidas en ajustes de costes, especialización productiva, incorporación de tecnologías, redimensionamiento, etc.
- A dicha evolución del sector en la segunda mitad de los ochenta contribuyó notablemente la fuerte inversión en empresas industriales en Andalucía procedente del exterior, inversión que siguió incrementándose en el quinquenio 1990-1995, a pesar del período recesivo de los años 1992-1993, pasando, de representar una media anual de 26.000 millones en el primer período (1986-1990), a representar 66.441,7 millones de media anual en el período 1991-1997. Esta inversión, cuyo origen está, sin duda, en la apertura de las economías y en la integración de la economía andaluza con las economías del exterior, supone una aportación de recursos al sector que viene acompañada de nuevos procedimientos técnicos, modernización y mejoras en la capacidad gerencial del sector (cuadro 6.8).
- Además, durante los últimos años, ha crecido especialmente la inversión exterior directa en constitución de sociedades, sucursales o establecimientos andaluces (frente a la inversión en compra o adquisición), que se ha incrementado en un 50% respecto a la de 1990. Esta aportación de capital, mediante constituciones, no sólo tiene como consecuencia directa la generación de inversión en nuevos procesos productivos y el aumento de la modernización de la industria andaluza, sino que es un claro síntoma de la mejora de la competitividad del sector industrial regional en su conjunto.

CUADRO 6.8: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA INDUSTRIA EN ANDALUCÍA

Año	Porcentaje de inversión en Industria sobre inversión total andaluza	Porcentaje de inversión en Andalucía sobre inversión en industria en España
1988	24,35	1,80
1989	55,67	6,31
1990	20,97	1,10
1991	70,99	3,83
1992	51,45	2,71
1993	65,87	3,90
1994	74,61	6,50
1995	34,75	1,85
1996	40,34	0,00
1997 ^(*)	61,62	5,44

(*) Datos correspondientes al tercer trimestre

Fuente: D.G. de Política Comercial e Inversiones Extranjeras. MEyH.

- De especial importancia resulta que, a lo largo de la década de los ochenta, la industria andaluza incrementa su especialización relativa, con respecto al conjunto de España, en actividades que incorporan un componente elevado de valor añadido por unidad de producto final. Es decir, Andalucía se va especializando cada vez más en subsectores que incorporan una mayor transformación a sus productos, en contra de la tradicional especialización andaluza en subsectores de bajo valor añadido. La especialización más significativa corresponde a las ramas de extracción y primera transformación de metales y a vehículos de transporte (ver cuadro 6.9).

CUADRO 6.9: ÍNDICE DE PRODUCCIÓN DE ANDALUCÍA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD

(Media 1984=100)

Índice de Producción Industrial	1995
Índice General	132,9
Energía y agua	132,0
Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados. Industria química	125,5
Industrias transformadores de los metales. Mecánica de precisión	225,4
Otras industrias manufactureras	93,7

Fuente: IEA.

- El sector industrial andaluz ha incrementado notablemente, en los últimos años, el porcentaje de su producción que destina a la exportación. Si en 1990 el 39,8% del VAB c.f. del sector se destinaba a la exportación, en 1995 éste porcentaje pasa a ser del 61,9%. Este comportamiento, consecuencia de la necesidad de competir en los mercados internacionales, pone de manifiesto, asimismo, la mejora de la competitividad del sector y la modernización de sus productos. Por otra parte, las relaciones comerciales del sector con el exterior han seguido manteniendo un elevado dinamismo en 1995 aunque, y en sintonía con la desaceleración de la actividad industrial en las principales economías desarrolladas, su ritmo de crecimiento ha registrado una leve moderación en 1995 respecto al año anterior. (cuadro 6.10).
- Durante los años 1985-1995 la productividad del sector ha venido, asimismo, creciendo, lo que acompañado de un comportamiento moderado de los salarios pone de manifiesto, la iniciación de un importante proceso de renovación tecnológica.
- El análisis de los costes de la industria andaluza pone de manifiesto diferencias con respecto a la estructura del conjunto de la española. No obstante, la situación competitiva regional, desde este punto de vista, se ha ido consolidando durante la década de los ochenta: el excedente bruto de explotación sobre la producción bruta se ha ido incrementando, compensando el menor crecimiento de los consumos intermedios. Paralelamente, si se analizan los costes laborales unitarios (CLU), se observa que son relativamente inferiores a los de la industria nacional.

CUADRO 6.10: COMERCIO EXTERIOR EN EL SECTOR INDUSTRIAL EN ANDALUCÍA. AÑO 1997

(Miles de ptas.)

	1996	1997	Incremento
IMPORTACIONES			
Industrias extractivas	551.542,9	656.184,6	18,97%
Industrias Manufactureras	420.919,7	609.169,4	20,97%
Total	972.472,6	1.165.354,0	19,83%
EXPORTACIONES			
Industrias extractivas	155.156,9	150.635,9	-2,91%
Industrias Manufactureras	577.125,7	683.035,3	18,35%
Total	732.282,6	833671,2	13,84%

Fuente: IEA.

- El grado de utilización de servicios externos por parte de la industria andaluza durante 1991 es inferior al de la industria nacional, habiéndose incrementado este diferencial respecto a 1981 por la mayor intensidad con que se han ido utilizando estos servicios en la industria nacional. Las actividades de agua, energía y material de transportes, son las únicas que presentan en 1991 niveles superiores respecto al promedio nacional.

Oportunidades de futuro.

Si bien hay síntomas evidentes de transformaciones en el sector industrial que lo colocan en una posición muy distinta de la que tradicionalmente venía ocupando, también es cierto que los cambios que se están produciendo en el entorno requieren afrontar, en el futuro inmediato, una serie de retos que necesitan continuar e intensificar los esfuerzos en la línea iniciada.

Por un lado, la globalización de las economías y la internacionalización de los mercados pueden vaciar de contenido ciertas actividades productivas, ya sea por su deslocalización en función de países como Marruecos, los de Europa del Este o Portugal, en los que la mano de obra tiene un menor coste, o ya sea por la necesidad de afrontar la transformación de grandes instalaciones tecnológicamente obsoletas.

Asimismo, la necesidad de Europa de disponer de un sistema productivo competitivo frente a las amenazas comerciales de EE.UU, Japón, inducirá probablemente a favorecer el desarrollo de las grandes empresas tecnológicamente avanzadas reforzando la posición relativa del Centro europeo, lo que puede situar en peor posición a las industrias de las regiones periféricas.

En este sentido la industria andaluza debe actuar especialmente sobre los siguientes factores:

- La menor dimensión relativa de la industria, frente a la media nacional y europea, supone que el desarrollo del sector sea infe-

rior al que se obtiene en otras áreas con mayor tradición industrial. Las diferencias en el tamaño relativo de las industrias andaluzas parece que contribuyen a explicar la especialización productiva y ventajas comparativas en algunas actividades, mientras que el tamaño relativo de algunas empresas condiciona su capacidad para competir en el mercado, explicando así las desventajas competitivas de algunas industrias. Por ello, se debe continuar el ya iniciado camino hacia el redimensionamiento de las empresas industriales, buscando la dimensión óptima en cada caso.

- Si bien Andalucía ha mejorado su dotación de infraestructuras de apoyo a la actividad productiva, que en épocas anteriores le impidieron un desarrollo adecuado del sector industrial, en un contexto en el que las ventajas competitivas son la base del desarrollo, hay que continuar los esfuerzos para situar a la región al nivel de las economías más avanzadas.
- Las empresas industriales andaluzas deben reforzar el camino iniciado de la renovación tecnológica, de manera que se posibilite la necesaria adaptación a las condiciones que imponen los cambios acaecidos en la economía internacional, en donde el desarrollo tecnológico es el motor de avance de un desarrollo competitivo.
- Asimismo, la formación, la estabilidad en el empleo y la cualificación de los recursos humanos es un factor de competitividad que tiene que ir en absoluto paralelismo a la modernización que se le exige al sector. En este sentido, la industria andaluza está plenamente equiparada a la industria española y europea por lo que se refiere a la formación de los técnicos superiores, y cuenta igualmente con las instituciones y la organización adecuada para que la formación ocupacional de sus trabajadores vaya respondiendo a las necesidades y la continua evolución del sector. No obstante, se deben acentuar los esfuerzos por lo que respecta a la formación profesional de técnicos medios, sector clave en el funcionamiento de los procesos productivos, cuya adaptación a los nuevos procedimientos hay que potenciar, solucionando los déficit de determinadas especialidades.
- Si bien se ha iniciado la senda del incremento de la especialización en sectores con mayor creación de VAB, modificándose la tradicional estructura productiva de épocas pasadas, los esquemas de producción actuales aún no se corresponden con la tendencia de las economías más industrializadas del entorno andaluz, que está registrando un mayor desarrollo de las producciones de mayor contenido tecnológico.

Frente a estos retos que se plantean en el futuro inmediato y ante los cuales la industria andaluza se encuentra en una posición de partida favorable, también existen oportunidades que pueden favorecer la consolidación y dinamización de la industria en la región. Entre ellas hay que contabilizar la posibilidad de expansión de importantes núcleos empresariales con capacidad inversora, y la constancia de que la región andaluza ofrece buenas perspectivas y posibilidades a la inversión industrial extranjera.

Asimismo, la existencia de un amplio número de Pyme industriales dinámicas, con capacidad para incorporarse al proceso de amplia-

ción y modernización del tejido industrial andaluz, partiendo de la mejora competitiva de sus estructuras y métodos de gestión, permite establecer favorables perspectivas al desarrollo de un tejido industrial vertebrado, en donde los impulsos al desarrollo se puedan expandir generando actividad y crecimiento.

Otro tipo de factores, como el menor coste del suelo en comparación con las zonas de mayor aglomeración; la introducción de sistemas de producción flexibles que reducen las restricciones en cuanto a localización; y el reciente desarrollo de infraestructuras y servicios del transporte, y telecomunicaciones; pueden compensar las desventajas iniciales de las regiones alejadas de las áreas de alta densidad industrial como Andalucía.

B) Objetivos y estrategias

En función de lo anterior, los objetivos propuestos para que la industria andaluza se ubique favorablemente en el espacio económico europeo caracterizado por el cambio tecnológico y la progresiva globalización de los mercados, son los siguientes:

CUADRO 6.11: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE INDUSTRIA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento del peso del sector industrial, de la producción y el empleo. 2. Mejora de la competitividad. 3. Mejora de la eficiencia y de la eficacia de la administración industrial.
------------------	---

Para la consecución de los objetivos propuestos en esta nueva etapa, la política industrial se dirigirá hacia la articulación de cinco estrategias, complementarias y estrechamente relacionadas entre sí.

1. Innovación y modernización tecnológica.

Con la instrumentación de esta estrategia se trata de impulsar la innovación y modernización tecnológica con el fin de alcanzar progresivamente el objetivo de mejorar la competitividad del tejido industrial. Este planteamiento requiere una intensificación de las vinculaciones entre investigación pública y actividad industrial, avanzando en la configuración de un verdadero sistema de Ciencia-Tecnología- Empresa. Para ello se instrumentan tres líneas de actuación que no son excluyentes sino complementarias, e incluso confluentes en las mismas empresas industriales en diferentes momentos del tiempo. La distinta capacidad de innovación que presentan las empresas andaluzas hacen conveniente establecer líneas de actuación diferenciadas, unas de carácter selectivo dirigidas específicamente al conjunto de empresas innovadoras sumando todo tipo de actuaciones de financiación y de acompañamiento, y otras de carácter generalista, dirigidas a la creación de una cultura de innovación y modernización industrial.

2. Apoyo a la inversión.

La inversión productiva constituye una variable fundamental para el crecimiento económico y el aumento de la productividad, y representa la condición necesaria para alcanzar uno de los objetivos de la política industrial: aumento del peso del sector industrial, de la producción y el empleo. El fomento de la inversión industrial se realizará básicamente en función de las externalidades positivas que genere, dándose prioridad a las desarrolladas en los sistemas productivos sectoriales y locales. Asimismo, la política de apoyo a la inversión se orientará prioritariamente a los factores cualitativos, fomentando el desarrollo de los recursos que en mayor medida sostienen la competitividad de las empresas. Finalmente, el desarrollo de la política de inversión exigirá también un mayor grado de colaboración entre la Administración industrial con las empresas, para apoyar el fomento de la competitividad que en última instancia, recae en las mismas.

Dentro de esta estrategia se articularán cuatro líneas de actuación: en primer lugar se apoyará a las empresas industriales andaluzas con objeto de alcanzar un mayor valor añadido y siempre que dicha inversión induzca efecto de arrastre positivo sobre la actividad económica regional. En segundo lugar, el apoyo a la inversión externa, cuyos criterios serán los mismos que para cualquier otro tipo de inversión: las externalidades positivas que genere y las características de oferta regional. En tercer lugar, se plantea una línea de actuación consistente en la asistencia en procesos de crisis y ajuste estructural de empresas con potencial competitivo. En cuarto y último lugar, una línea de actuación que tiene como objetivo intensificar las interrelaciones productivas de las empresas industriales andaluzas.

3. Mejora de la infraestructura industrial.

La dotación en infraestructuras es un factor de gran influencia sobre la posición competitiva de la industria andaluza, pudiendo afirmarse que las deficiencias en las dotaciones de infraestructura explican buena parte de las dificultades de las industrias para competir en igualdad de condiciones con las de otros espacios económicos. Esto es así porque este tipo de inversiones crean externalidades positivas para las industrias, facilitando la adquisición de suministros y la distribución de sus productos, y favoreciendo su presencia en los mercados, implicando unos menores costes de producción y, por tanto, mayor competitividad. De especial trascendencia para el sector industrial se configura la estrategia de desarrollo y consolidación de las infraestructuras de apoyo a los sectores productivos, especialmente las que van dirigidas al desarrollo de la infraestructura energética y la oferta de suelo industrial.

4. Empresa pública industrial.

Dada la importancia que en Andalucía tiene la empresa pública en el sector industrial, la estrategia en este ámbito se orienta a mejorar la adaptación de la empresa pública al nuevo escenario competitivo. Esta adaptación ha de entenderse:

- Como una adecuación, en términos de eficiencia, entre los costes y los beneficios directos e indirectos, que para la región ge-

nera la existencia y el mantenimiento de las empresas públicas.

- Como la necesidad de consenso y de consideración de todos los agentes sociales en los posibles procesos de adaptación, de forma que se tengan en cuenta la situación de las comarcas donde las empresas sometidas a dicho proceso juegan un papel socioeconómico destacado, arbitrando las medidas para que no se resientan.
- Como expresión de que las soluciones aplicadas han de ser coherentes en los distintos ámbitos de las Administraciones Públicas.

5. Control Industrial.

Complementariamente se desarrollará una estrategia de ordenación y control industrial, a través de la que se pretende la potenciación, en las empresas industriales (fundamentalmente Pyme), de la necesaria adecuación de sus estructuras tecnológicas y humanas para mejorar las condiciones de seguridad y calidad de sus productos e instalaciones, como requisito ineludible para aumentar su competitividad.

La política de control industrial se enmarca dentro de las tendencias de facilitar el desarrollo de la actividad industrial y de rigor en las materias de seguridad y calidad industrial. En esa dirección, esta política trata de eliminar los trámites innecesarios, evitando someter a los empresarios a trabas que no contribuyen a un mejor control de aquellas actividades y productos que pueden implicar riesgos para las personas.

Igualmente, se dirige a conseguir unos niveles adecuados de inspección y revisión de aquellas instalaciones y productos que pueden ocasionar algún tipo de riesgo o inseguridad para las personas. La seguridad industrial no debe suponer para el empresario un obstáculo a superar, sino que ha de concebirse estrechamente vinculada a la calidad, como un medio de mejorar la competitividad de las empresas.

En esa dirección, la política de control industrial contempla tres líneas de actuación, orientadas a la consecución del objetivo de mejorar la competitividad de la industria: simplificación de los trámites administrativos; disponer de amplia información sobre las instalaciones y actividades sujetas a normas de seguridad industrial, y elevar el grado de cumplimiento de las normas de seguridad industrial.

CUADRO 6.12: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE INDUSTRIA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Innovación y modernización tecnológica.	1.1. Promover una cultura de innovación en la industria.	1.1.1. Difundir el conocimiento de las implicaciones competitivas de la tecnología.
	1.2. Actualizar la tecnología utilizada por las empresas industriales.	1.2.1. Integración de la tecnología en forma de paquetes específicos a las empresas.
	1.3. Acrecentar la generación de innovación tecnológica.	1.3.1. Reducción de las barreras a la innovación. 1.3.2. Vincular la investigación pública y el desarrollo tecnológico industrial. 1.3.3. Ampliar la capacidad de realización de investigación aplicada y de adaptación tecnológica.
2. Apoyo a la inversión.	2.1. Apoyo a la inversión endógena.	2.1.1. Ampliar la oferta de recursos financieros para la inversión. 2.1.2. Apoyo a la adquisición de capacidad competitiva.
	2.2. Apoyo a la inversión exógena.	2.2.1. Detectar y captar inversiones foráneas. 2.2.2. Apoyo a la inversión exterior.
	2.3. Asistencia en procesos de crisis y ajuste estructural de empresas con potencial competitivo.	2.3.1. Apoyo ,con carácter singular, a las empresas con una alta incidencia en el tejido productivo andaluz que se encuentren transitoriamente en dificultades.
	2.4. Intensificar las interrelaciones productivas de las empresas industriales andaluzas.	2.4.1. Detectar oportunidades de creación de interrelaciones del tejido industrial. 2.4.2. Favorecer el desarrollo de los sistemas productivos sectoriales.
3. Mejora de la infraestructura industrial.	3.1. Política de suelo industrial.	3.1.1. Convenios de colaboración con la iniciativa privada y las Administraciones Locales respecto a los Polígonos Industriales. 3.1.2. Promoción de Parques Empresariales. 3.1.3. Promoción de Parques Industriales. 3.1.4. Potenciación de los Medios de Innovación (Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y Sevilla- Tecnópolis).
4. Empresa pública industrial.	4.1. Ordenación del sector público industrial.	4.1.1. Apoyo para la mejor adaptación de las empresas públicas al nuevo escenario competitivo.
5. Control Industrial.	5.1. Simplificación de los trámites administrativos.	5.1.1. Definir ámbitos y mecanismos de control industrial.
	5.2. Disponer de información completa sobre las instalaciones y actividades sujetas a normas de seguridad industrial.	5.2.1. Ampliación de la información sobre las actividades industriales y su distribución territorial. 5.2.2. Obtención de información sobre entidades de acreditación, organismos de control, laboratorios, etc. 5.2.3. Constitución del instrumento para la publicidad de la información sobre la actividad industrial. 5.2.4. Regulación de la obligación registral.
	5.3. Potenciar el nivel de seguridad industrial.	5.3.1. Auditorías tecnológicas. 5.3.2. Programas sectoriales tendentes a implantar los sistemas de certificación. 5.3.3. Programas específicos de control de productos industriales. 5.3.4. Planes sectoriales de control de la seguridad industrial. 5.3.5. Creación de un laboratorio de calibración de equipos e instrumentos. 5.3.6. Desarrollo del laboratorio oficial de verificaciones y ensayo de metales preciosos. 5.3.7. Suscripción de convenios con las entidades dedicadas a la seguridad industrial y a la verificación medioambiental.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA.

C.1.1 Promover una cultura de innovación en la industria.

La administración, por sí sola, no puede generar un intenso proceso de cambio en la cultura de innovación en la industria, pero si puede apoyar algunos factores del mismo como generalizar la asunción de la vinculación existente entre innovación y competitividad en la economía actual, o demostrar que la innovación no es exclusiva de regiones con mayor tradición o densidad industrial. Con este propósito se instrumentará una medida tendente a difundir el conocimiento de las implicaciones competitivas de la tecnología. Su puesta en práctica se llevará a cabo mediante la realización de conferencias cuyo contenido versará sobre la vinculación entre tecnología y competitividad, seminarios sectoriales dedicados a las nuevas tecnologías de procesos y productos, jornadas-demostración consistentes en la exposición de casos empresariales representativos de acciones de modernización y de generación interna de innovación tecnológica y, por último, mediante la creación de un Club de Innovación cuyo objetivo será la promoción y desarrollo de las ventajas competitivas de la innovación.

C.1.2 Actualizar la tecnología utilizada por las empresas industriales.

La modernización tecnológica debe situarse en el marco general de las necesidades de innovación de la empresa, que incluye la organización, formación, comercialización, financiación, etc., para asegurar una asimilación rápida y eficaz de las nuevas tecnologías. A tales efectos dentro de esta línea de actuación se contempla como medida la integración de las acciones de actualización de activos e intangibles en forma de paquetes específicos para cada proceso empresarial. Para ello, bajo la forma de programas de actualización tecnológica, se facilitarán subvenciones a fondo perdido para la adquisición de tecnología incorporadas en nuevos equipos productivos y actuaciones integrales de renovación tecnológica que tendrán lugar en empresas cuyas vías de actualización tecnológica no estén suficientemente identificadas.

C.1.3 Acrecentar la generación de innovación tecnológica.

Esta línea de actuación está dirigida a ampliar el grado de realización de actividades de innovación en la industria andaluza, tanto en los aspectos cuantitativos (número de empresas que abordan proyectos de innovación) como cualitativos (alcance tecnológico de los proyectos). Para implementar esta línea de actuación se aplicarán tres medidas complementarias:

- Reducción de las barreras a la innovación, a través de la financiación de proyectos I+D empresariales, la dotación de capital riesgo específico para las empresas innovadoras, el aumento del grado de participación de las empresas andaluzas en programas nacionales y europeos, y la potenciación de la red CESEAND.

- Vinculación de la investigación pública y el desarrollo tecnológico industrial, a través de la mejora de la difusión y utilización de la oferta tecnológica pública, la realización de un número reducido de proyectos de demostración que tengan valor ejemplarizante, desde la perspectiva de la tecnología innovada, intensidad de la colaboración, movilización de recursos humanos y materiales y tipología de la industria implicada, y la creación de una Comisión Mixta Industria – PAI.
- Ampliación de la capacidad de realización de investigación aplicada y de adaptación de tecnología. Esta medida contemplará el apoyo a la creación de la Red Andaluza de Centros de Innovación y Tecnología, conformada por un conjunto de centros con diferentes grados de especialización tecnológica y orientación sectorial, capaces de atender con eficacia un amplio rango de demandas tecnológicas provenientes de la industria.

C.2 Estrategia: APOYO A LA INVERSIÓN.

C.2.1 Apoyo a la inversión endógena.

Dentro de esta línea de actuación se establecen dos medidas destinadas a impulsar la ampliación de la capacidad de instalación de nuevas empresas industriales, el aumento de la productividad y la renovación de activos combinando las acciones de apoyo financiero con las de adquisición de nuevas capacidades competitivas.

Para ello se establecen medidas dirigidas a ampliar la oferta de recursos financieros para la inversión, conjugando las facilidades para la capitalización de la empresa con las de acceso al crédito y las de obtención de garantías, con el fin de minorar las dificultades de acceso a créditos bancarios. Además se apoyará a la adquisición de capacidad competitiva, gerencial, comercial o técnica y se continuará con la aplicación de los programas de implantación de sistemas de calidad y de diagnóstico y mejora competitiva.

C.2.2 Apoyo a la inversión exógena.

Los criterios que deben determinar el apoyo a la inversión externa serán los mismos que para cualquier otro tipo de inversión. La atracción de inversiones exógenas requiere, además del apoyo financiero, otro tipo de acciones públicas con una mayor influencia en las decisiones de los directivos. En esa dirección se establecen las siguientes medidas:

- Detectar y captar inversiones foráneas mediante actividades de promoción que permitan establecer un ámbito de búsqueda de aquellas actividades que mejor se ajusten a las características de la región y proporcionen un mayor potencial para el crecimiento.
- Apoyo a la inversión exterior. El principal instrumento que regula los incentivos a la inversión externa en España es el Sistema de Incentivos Económicos Regionales, que regula las subvenciones a la inversión que se otorgan a las empresas extranjeras que se instalan en determinadas áreas. En el caso de nuestra región estos incentivos pueden complementarse con otros de la Junta de Andalucía.

En relación con la utilización de este instrumento, la cuantía de la ayuda vendrá determinada por los efectos externos positivos que genere dicha inversión. Entre los criterios que deben seguir empleándose para valorar los proyectos de Incentivos Económicos Regionales destacan los que se reflejan esas externalidades: la utilización de factores productivos de la zona, la incorporación de tecnología avanzada o el carácter dinamizador del proyecto para la economía de la región, el personal cualificado que incorpora la nueva planta, el nivel de relaciones con los suministradores locales, los planes de expansión de la filial, etc.

C.2.3 Asistencia en procesos de crisis y ajuste estructural de empresas con potencial competitivo.

Con carácter singular, y cuando las circunstancias lo hagan necesario, se apoyará a las empresas que, por su alta incidencia en el tejido productivo andaluz, se encuentren transitoriamente en dificultades, contribuyendo de esta forma a su recuperación.

El acceso a estas ayudas conlleva el compromiso de un Plan de Viabilidad que contendrá, en todo caso, un análisis de su incidencia en el sector y en el territorio, previamente consensuado con los representantes sindicales, que permita conocer la situación económico-financiera de la empresa y su capacidad para el mantenimiento de su actividad, así como, la asunción por parte de la empresa y de sus trabajadores de los esfuerzos necesarios para superar la situación por la que atraviesan.

En este sentido, las ayudas a conceder desde la Junta de Andalucía serán de carácter complementario a las aportadas por la empresa, y se concretarán, prioritariamente, a través de políticas activas de empleo.

C.2.4 Intensificar las interrelaciones productivas de las empresas industriales andaluzas.

Con esta línea de actuación se pretende aumentar el porcentaje de inputs adquiridos por las empresas andaluzas a otras firmas de la región. Cuando una empresa decide sustituir un proveedor foráneo por otro de la misma región se produce un incremento de la producción y del empleo regional.

Para instrumentar esta línea de actuación se establecen dos medidas:

- Detectar las oportunidades de creación de interrelaciones del tejido industrial, seleccionando por sectores de actividad industrial las empresas que operan en Andalucía con fuerte dependencia del exterior respecto a sus suministros, identificando en cada caso a los posibles proveedores y clientes andaluces.
- Favorecer el desarrollo de los sistemas productivos sectoriales. Para ello se identificarán los sistemas productivos sectoriales, evaluando sus características y posibilidades de actuación, se subvencionarán aquellas iniciativas empresariales que se orienten al logro de una mayor cooperación entre las empresas que integren el sistema productivo sectorial y se establecerán planes específicos para sectores industriales concretos, con objeto de incrementar la cooperación, las mejoras tecnológicas, la comercialización, etc.

C.3 Estrategia: MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA INDUSTRIAL.

C.3.1 Política de suelo industrial.

Se consolidará la oferta de suelo industrial promoviendo su correcta dotación como factor de localización. No se trata por tanto, de la creación continuada de nuevo suelo industrial, sino de asegurar el uso y la ocupación adecuada del ya existente, cualificando la oferta mediante la mejora de las infraestructuras, y desarrollando paralelamente nuevos tipos más especializados y adecuados a las necesidades de las aglomeraciones industriales.

Las medidas que en este ámbito se abordarán en los próximos años se pueden resumir en las siguientes:

- Respecto a los Polígonos Industriales, se establecerán convenios de colaboración con la iniciativa privada y las Administraciones Locales en aquellos casos en los que exista una demanda potencial convenientemente contrastada.
- Por lo que respecta a los Parques Empresariales, la Administración promoverá las infraestructuras especializadas en torno a grandes núcleos industriales que requieren la ubicación cercana de un importante número de empresas auxiliares.
- En cuanto a los Parques Industriales, se contempla, igualmente, la posibilidad de su creación en función de la demanda y de los estudios de oportunidad. Asimismo, se continuarán arbitrando las medidas necesarias para potenciar el Parque Industrial de Linares, de manera que se favorezca la implantación de industrias auxiliares del sector de la automoción.
- Se mantendrá la política de apoyo a los Medios de Innovación (Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y Sevilla - Tecnópolis) potenciando la ampliación y consolidación de sus infraestructuras.

C.4 Estrategia: EMPRESA PÚBLICA INDUSTRIAL.

C.4.1 Ordenación del sector público industrial.

La actitud de la Junta de Andalucía respecto a las empresas públicas localizadas en el territorio de la Comunidad Autónoma es la de apoyar su adaptación al escenario competitivo actual.

C.5 Estrategia: CONTROL INDUSTRIAL.

C.5.1 Simplificación de los trámites administrativos.

La actividad industrial está actualmente sujeta a dos tendencias aparentemente contrapuestas. Por un lado, a un proceso de liberalización que elimina trabas administrativas en el desarrollo de la actividad industrial. Por otro lado, a un incremento en el número y complejidad de la normativa relativa a la seguridad industrial o medio ambiente, en el que el campo para la regulación por parte de la Junta de Andalucía en temas sustantivos es bastante reducido, dado el carácter básico que tienen las normas estatales.

En consecuencia, con esta línea de actuación se persigue eliminar aquellas trabas innecesarias a los empresarios y alcanzar unos niveles de seguridad industrial aceptables mediante la siguiente medida: análisis y definición de los procedimientos necesarios para el control industrial.

C.5.2 Disponer de información completa sobre las instalaciones y actividades sujetas a normas de seguridad industrial.

Para desarrollar esta línea de actuación será necesario realizar las siguientes medidas:

- Ampliar la información básica sobre las actividades industriales y su distribución territorial, necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas en materia económica e industrial.
- Disponer, asimismo, de la información relativa a las entidades de acreditación, organismos de control, laboratorios y otros agentes autorizados para colaborar con las Administraciones Públicas, en materia de seguridad y calidad industriales.
- Constituir el instrumento para la publicidad de la información sobre la actividad industrial, como un servicio a los ciudadanos y, particularmente, al sector empresarial.
- La regulación por parte de la administración de la obligación registral, indicando el procedimiento que suponga los menores trámites administrativos para las empresas.

C.5.3 Potenciar el nivel de seguridad industrial.

Dentro de esta línea de actuación se continuarán realizando las tareas de control industrial con el doble objetivo de garantizar el cumplimiento de las exigencias definidas para la calidad y la seguridad industrial, y de impulsar la competitividad de las empresas potenciando la calidad de sus productos y procesos a través de la certificación y homologación. Para ello se acometerán las siguientes medidas:

- Ejecución de Auditorías Tecnológicas sectoriales que diagnostiquen y posibiliten, la implantación de la Certificación de la Conformidad de la Producción de acuerdo con los principios del mercado interior; y por otro, la adecuación de las industrias del sector al cumplimiento de las exigencias definidas para la calidad y seguridad industrial.
- Ejecución de programas sectoriales de certificación industrial, especialmente Pyme, para conseguir la necesaria calibración de sus equipos productivos, la organización de sus propios laboratorios, y la realización de ensayos necesarios en productos y líneas de producción tendentes a implantar los sistemas modulares de Certificación de la Producción conforme a las Directivas Comunitarias.
- Ejecución de programas específicos de control de productos industriales, que permitan, tras un conocimiento de las condiciones de seguridad y calidad de los productos, llevar a cabo programas operativos en las industrias afectadas para potenciar su adecuación a las condiciones necesarias de calidad y seguridad industrial.

- Puesta en marcha y ejecución de planes sectoriales de cumplimiento de los reglamentos de Seguridad Industrial. Además del diagnóstico de los productos e instalaciones, se arbitrarán las acciones tendentes a asesorar a los industriales sobre sus obligaciones, responsabilidades y procedimientos para prevenir y adecuar las industrias e instalaciones a las condiciones reglamentarias.
- Creación de un laboratorio de calibración de equipos e instrumentos, para el ejercicio de las actuaciones propias en el campo de la metrología legal.
- Desarrollo del laboratorio oficial de verificaciones y ensayos de metales preciosos que realizará, entre otras funciones, la supervisión de los laboratorios de carácter privado.
- Suscripción de convenios marcos y específicos de colaboración con las entidades dedicadas a la seguridad industrial y a la verificación medioambiental. Con estos acuerdos se intenta conseguir la colaboración en los planes de inspección y revisión de los laboratorios acreditados existentes en Andalucía, de las asociaciones de las entidades autorizadas por la administración como apoyo técnico para el cumplimiento reglamentario, y de las asociaciones empresariales de carácter sectorial.

6.3 MINERÍA

El sector minero tiene, a nivel mundial, una serie de condicionantes que determinan actualmente unas características peculiares. Esos factores condicionantes pueden agruparse en cuatro categorías: físicos, económicos, político-comerciales y ecológicos.

Entre los factores físicos destaca el volumen existente de reservas de cada sustancia. Al tratarse de recursos no renovables, este factor es susceptible de imponer limitaciones físicas a la demanda. Los avances en las tecnologías y las tendencias en la utilización de los materiales, influyen, a veces decisivamente, en las producciones y en la cobertura de la demanda. Otro condicionante físico que caracteriza al sector minero es la distribución irregular de las reservas. Los países no disponen de las reservas minerales que requieren sino de aquellas que la naturaleza les ha dotado, de tal manera que existe para algunos minerales una concentración de oferta, en un número reducido de países, que condiciona el desarrollo de la producción y los mercados.

Entre los condicionantes de tipo económico destaca fundamentalmente los precios. Existen pocas materias primas en el mundo que en un corto período de tiempo puedan duplicar o reducir a la mitad sus precios de venta, como sucede con los minerales. Los diferenciales entre países de los costes de mano de obra, energéticos y financieros, condicionan a menudo la explotación de muchos yacimientos.

El mercado mundial de las materias primas minerales presenta rasgos de cierta inestabilidad. Los factores político-comerciales, entre los que puede citarse la evolución cíclica de las economías, básicamente de los países industrializados, que son los que generan la mayor parte de la demanda de los productos primarios, condicionan la evolución ordenada del sector minero. Asimismo, condicionantes políticos refuerzan en ocasiones los movimientos de ciclo acelerando alzas o caídas.

Por último, destacar los factores ecológicos, que en la mayor parte de los países desarrollados entrañan una serie de restricciones legales

que se han hecho graves y efectivas, tanto a nivel de ordenamiento legal interno como por la transformación mundial que se está produciendo en relación con el medio ambiente. En este sentido, resulta necesario valorar y disminuir, en su caso, el impacto que ciertas actividades extractivas producen sobre el medio físico y natural, así como la necesidad de devolver a éste sus condiciones originales, sobre todo para los espacios de especial interés medioambiental. Las normas que regulan estas materias son el Reglamento 86/88 sobre Impacto Ambiental, el Real Decreto 2994/82 de Restauración del espacio natural afectado por las actividades mineras y la Ley 7/94 de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La conjunción de los cuatro factores estructurales reseñados ha motivado que los países, o los bloques de países, marquen unas políticas de abastecimiento de minerales tendentes a reducir los efectos indeseables de una carencia de ordenación en este campo.

En España, después de que la situación internacional atravesara diferentes fases que llegaron a distorsionar el mercado mundial de materias primas minerales, se pusieron en marcha tres planes relacionados con el sector minero, durante el periodo 1969-1985.

El primero de ellos, Plan Nacional de la Minería (1969-1975), supuso la primera toma de conciencia efectiva sobre la necesidad de actuar a nivel estatal en el sector minero. Dicho Plan se instrumentó a través de tres programas de actuación: Investigación Minera, Explotación Minera y Política Social.

En 1975 se pone en marcha, por una parte, el Plan Nacional de Abastecimiento de Materias Primas Minerales (PNAMPM); que incluía el conjunto de materias primas minerales a excepción de los minerales energéticos; y por otra, el Plan Energético Nacional (PEN), que afectaba directamente al carbón y al petróleo.

A partir de la nueva ordenación territorial contemplada en la Constitución española, se produce el desarrollo del proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Las decisiones políticas adoptadas a partir de 1986 sobre el sector minero han hecho desaparecer el PANMPM, mientras que las actuaciones relativas al carbón se han adaptado a las directrices de la Política Comunitaria en este ámbito, recogiendo las mismas en el PEN.

En la actualidad se encuentran transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía la práctica totalidad de las funciones de la Administración minera. En este contexto, se ha elaborado el Plan de Desarrollo Minero de Andalucía (1996-2000), que supone la creación de un marco estable de actuación institucional para el desarrollo del sector minero durante los años de vigencia del citado Plan, estableciendo como objetivo fundamental promover y desarrollar la explotación, investigación, explotación y beneficio de los recursos minerales de la comunidad, en las mejores condiciones de competitividad económica, seguridad en las explotaciones y respeto al medio ambiente, con el fin de impulsar el desarrollo económico, social y tecnológico de Andalucía. Además, se ha firmado el Pacto por la Minería Andaluza entre la Junta de Andalucía, las centrales sindicales UGT y CC.OO. de Andalucía, y la confederación de empresarios de Andalucía. En cumplimiento de lo establecido en el Pacto, se ha constituido una Mesa de Seguimiento del mismo. El documento suscrito por las instituciones mencionadas se enmarca dentro de la estrategia general de la política industrial y al amparo del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía.

A) Diagnóstico

La caracterización del subsector minero en Andalucía puede realizarse en cuatro categorías: minería energética, metálica, no metálica, y minería de productos de cantera.

La minería energética concentra su producción en los yacimientos de hulla y antracita situadas en la cuenca del Guadiato y Peñarroya-Espiel.

En los minerales metálicos, la evolución de la actividad viene marcada por los precios de los metales, el descubrimiento de nuevas masas, así como por el agotamiento de antiguos yacimientos. Sólo han podido mantenerse las actividades más competitivas o las que producen un recurso escaso, de alto precio y cuya explotación exige niveles tecnológicos más depurados. Las potencialidades existentes en este subsector son muy importantes dada la existencia de grandes recursos mineros, destacando los yacimientos de la faja piritica de Huelva y Sevilla.

Los minerales no metálicos constituyen una actividad en la que Andalucía cuenta con una amplia gama en rocas industriales, que abastece con holgura las necesidades de la construcción, industrias químicas, etc. La totalidad de las provincias andaluzas producen algunos recursos incluidos en este subsector.

La extracción de productos de cantera presenta una fuerte subordinación al sector de la construcción, que motiva el progresivo aumento de esta actividad, aunque, debido a su dependencia del transporte – cuyos costos suelen superar al propio valor de los productos –, sus mercados tienen un carácter local o provincial.

La producción de roca ornamental tiene su máximo exponente en la producción de mármol en Macael y Olula del Río (Almería), donde, a través de un fuerte impulso inversor, las industrias extractoras pueden competir en mercados nacionales e internacionales.

La región andaluza ha sido tradicionalmente suministradora de gran parte de los recursos mineros, no sólo a la industria nacional, sino también a la de otros países, principalmente del entorno europeo.

Andalucía es la región española con el mayor y más variado potencial de recursos mineros, siendo su aportación al VAB industrial del 5,2%. La aportación de las diferentes actividades mineras en el valor total de la producción del sector se cifra en los siguientes porcentajes: minería energética 21,4% (hulla y antracita en Córdoba), minerales metálicos 39,8% (faja piritica de Huelva y Sevilla), minerales no metálicos 8,9%, y productos de cantera 29,9%.

CUADRO 6.13: EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN MINERA DE ANDALUCÍA

(Miles de millones de ptas.)

	1985	1988	1991	1994
Productos de cantera	5,768	10,295	14,151	13,116
Energéticos	7,716	7,432	8,904	9,378
No metálicos	3,632	3,133	4,348	3,883
Metálicos	39,190	32,285	22,425	17,420

Fuente: Plan de Desarrollo Minero de Andalucía 1996-2000

La estructura productiva actual de la minería andaluza, refleja una importante transformación respecto a la estructura que presentaba el sector hace diez años. En el caso de los minerales metálicos, su participación en el valor de la producción total ha disminuido hasta el 39,8% (70% en 1985). En sentido contrario, se destaca el fuerte incremento participativo que a partir de 1986, fueron tomando los productos de cantera: el 29,9% en 1994 frente al 10% en 1985. (cuadro 6.13).

Por otra parte, la minería andaluza representa alrededor del 12% de valor de la producción nacional, situándose el subsector de la minería metálica andaluza como el más significativo de España. Las cifras del siguiente cuadro reflejan las potencialidades actuales del sector minero en Andalucía.

CUADRO 6.14: OCUPACIÓN DE LA MINERÍA SEGÚN GRUPOS DE PRODUCTOS. AÑO 1993

	Andalucía	España
Productos energéticos	901	32.315
Minerales metálicos	1.772	2.353
Minerales no metálicos	351	4.458
Productos de cantera	2.300	16.798
Total	5.324	55.924

Fuente: Ministerio de Industria y Energía. Estadística minera de España.

B) Objetivos y estrategias

El objetivo final de la Política Minera de la Junta de Andalucía, establecido en el Plan de Desarrollo Minero de Andalucía (1996-2000), es promover y desarrollar la exploración, investigación, explotación y beneficio de los recursos minerales de la Comunidad, en las mejores condiciones de competitividad económica, seguridad en las explotaciones y respeto al medio ambiente, con el fin de impulsar el desarrollo económico, social y tecnológico de Andalucía. Ese objetivo final se instrumenta a través de los siguientes objetivos operativos:

CUADRO 6.15: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA MINERA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo del potencial minero andaluz, con especial atención a las comarcas mineras. 2. Coordinación institucional y reforma funcional de la Administración minera. 3. Aplicar una Política de Concertación que integre los intereses existentes de los agentes sociales del sector minero.
------------------	--

Para la consecución de estos objetivos se plantean las siguientes líneas estratégicas:

1. Apoyo a la exploración, investigación y explotación minera.
Esta estrategia exigirá adoptar medidas en la exploración, investigación y explotación mineras.
2. Reforma funcional de la Administración Minera.
Se conseguirá mediante actuaciones sobre el dominio minero, mejorando la organización interna de la Administración minera. Asimismo, se realizarán actuaciones que permitan dotar las explotaciones de mayores medidas de seguridad.

CUADRO 6.16: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA MINERA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Apoyo a la exploración, investigación y explotación minera.	1.1. Exploración e investigación.	1.1.1. Apoyo a la investigación minera a nivel empresarial o interempresarial. 1.1.2. Desarrollo de las acciones infraestructurales necesarias para viabilizar la explotación minera. 1.1.3. Facilitar el acceso a sociedades mineras solventes interesadas en la exploración minera en la Comunidad Autónoma. 1.1.4. Definición y puesta en marcha de una planta hidrometalúrgica para tratamiento de sulfuros complejos. 1.1.5. Creación de un Centro Tecnológico del Mármol.
	1.2. Explotación.	1.2.1. Adecuar los medios para la consecución de los objetivos de producción marcados en el Plan de Desarrollo Minero de Andalucía 1996- 2000. 1.2.2. Facilitar la participación de las empresas mineras solventes en proyectos mineros. 1.2.3. Apoyo económico de las nuevas explotaciones y al mantenimiento de las existentes que sean viables económicamente.
2. Reforma funcional de la Administración Minera.	2.1. Dominio minero.	2.1.1. Ejecución de un Plan de Choque sobre el dominio minero. 2.1.2. Establecimiento de un sistema de control coordinado con la Administración Central sobre las Reservas del Estado ubicadas en todo o en parte del territorio andaluz. 2.1.3. Levantamiento de Reservas del Estado.
	2.2. Mejora en la organización interna de la Administración minera.	2.2.1. Desarrollo e integración del Sistema de Información Geológico Minera de Andalucía. 2.2.2. Adecuación de los medios existentes en los distintos departamentos de minas de las Delegaciones Provinciales y de la formación del personal a los requerimientos de las nuevas actuaciones.
	2.3. Desarrollo de la seguridad minera.	2.3.1. Elaboración, desarrollo y ejecución de un Plan de Seguridad y Prevención de Riesgos Profesionales dentro del sector minero. (Programa de divulgación y concienciación en materia de seguridad minera). 2.3.2. Elaboración de un Plan de Formación para el sector minero. (Creación de una Escuela Permanente de Formación). 2.3.3. Realización de actuaciones directas sobre minados antiguos existentes en concesiones caducadas. 2.3.4. Creación de una Comisión de Seguridad Minera.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: APOYO A LA EXPLORACIÓN, INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN MINERA.

C.1.1 Exploración e investigación.

Las medidas a adoptar dentro de esta línea de actuación son las siguientes:

- Apoyo a la investigación minera a nivel de empresas o grupos de empresas.
- Desarrollo de las acciones infraestructurales necesarias para hacer viable económicamente la explotación minera.
- Facilitar el acceso a sociedades solventes interesadas en la exploración minera en la Comunidad Autónoma.
- Definición y puesta en marcha de una planta hidrometalúrgica para tratamiento de sulfuros complejos.
- Creación de un Centro Tecnológico del Mármol.

C.1.2 Explotación.

Dentro del área de la explotación minera, se adecuarán los medios para la consecución de los objetivos de producción marcados en el Plan de Desarrollo Minero de Andalucía 1996-2000. Igualmente, se facilitará la participación de las empresas mineras solventes en proyectos, y se apoyarán económicamente las nuevas explotaciones, así como el mantenimiento de las existentes que sean viables económicamente.

C.2 Estrategia: REFORMA FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN MINERA.

C.2.1 Dominio minero.

Del total del territorio de la Comunidad Autónoma, únicamente una quinta parte está disponible para realizar trabajos de investigación. Ante esta situación se hace necesario actuar en las siguientes direcciones:

- Ejecución de un Plan de Choque sobre el dominio minero, con el fin de liberar terrenos ocupados en los que no se ejecuten trabajos convenientes. Para ello será necesario, primero, sacar a concurso aquellos permisos y concesiones caducados y reservas levantadas, y segundo, caducar los derechos mineros inactivos o insuficientemente investigados.
- Establecimiento de un sistema de control coordinado con la Administración Central sobre las Reservas del Estado ubicadas en todo o en parte del territorio andaluz.
- Levantamiento de Reservas del Estado.

C.2.2 Mejora en la organización interna de la Administración minera.

Esto será posible mediante el desarrollo e integración del Sistema de Información Geológico Minera de Andalucía, el cual deberá estar

orientado a los planteamientos de la Administración andaluza, así como de los requerimientos empresariales y de otras Administraciones.

Además, se adecuarán los medios existentes en los distintos departamentos de minas de las Delegaciones Provinciales y de la formación del personal a los requerimientos de las nuevas actuaciones.

C.2.3 Desarrollo de la seguridad minera.

Uno de los aspectos de los que se ocupa la política minera es el de la mejora de la seguridad y las condiciones de trabajo dentro de este sector, mediante la prevención de accidentes de trabajo, riesgos y enfermedades profesionales y la vigilancia del cumplimiento de las normas vigentes en materia de Seguridad Minera. Para ello se plantean las siguientes medidas:

- Elaboración, desarrollo y ejecución de un Plan de Seguridad y Prevención de Riesgos Profesionales dentro del sector minero. Dicho Plan contemplará un programa de divulgación y concienciación en materia de seguridad minera.
- Elaboración de un Plan de Formación para el sector minero, que contemple la creación de una Escuela Permanente de Formación en aspectos técnicos relacionados con la Seguridad Minera.
- Realización de actuaciones directas sobre minados antiguos existentes en concesiones caducadas.
- Creación de la Comisión de Seguridad Minera.

6.4 MODERNIZACIÓN DEL COMERCIO

A) Diagnóstico

Las actividades comerciales representan un 13,6% del VAB regional y un 13% del empleo. Estos datos dan cuenta de la importancia del sector en el conjunto de la economía andaluza.

La característica básica que define el sistema de distribución comercial de Andalucía es su carácter dual, determinado por la coexistencia de un comercio tradicional con una presencia significativa en el sector, con un comercio moderno y que, con un menor número de establecimientos, empieza a conseguir cada vez mayores cuotas de mercado.

El sector de la distribución comercial está sometido a un intenso proceso de transformación, como consecuencia de los cambios en los hábitos de los consumidores, la aparición de nuevas tecnologías aplicables al comercio, la incorporación de nuevas formas comerciales y la entrada en vigor del Mercado único europeo. Este proceso es previsible que continúe e, incluso, se intensifique en el futuro.

De entre los factores señalados, es preciso referirse, especialmente, a la entrada en vigor del Mercado único, que ha provocado una aceleración en el ritmo de evolución del sector comercial español en su conjunto, debido, fundamentalmente, a las condiciones de funcionamiento del mismo, orientado por los principios de libertad de circulación de mercancías y capitales. Esto implica, en definitiva, que la distribución comercial tiende a globalizarse en la Unión Europea.

De hecho, y a pesar de las diferencias que existen entre los sistemas comerciales de los países miembros, el proceso evolutivo en todos ellos

viene marcado por una serie de rasgos comunes, como son: la tendencia a la concentración, la expansión de las grandes superficies, el desarrollo de la innovación tecnológica, la internacionalización y la modificación de las relaciones de intercambio con productores y clientes o consumidores.

En definitiva, el sector de distribución comercial se haya sometido a rápidas transformaciones tecnológicas y organizativas que están modificando la naturaleza del servicio que prestan y su papel dentro del esquema de interrelaciones productivas regionales, y cuyas consecuencias son importantes no sólo para el propio sector sino también para el conjunto de sectores productivos de la economía andaluza.

Con la aprobación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, se establece un marco jurídico acorde con la realidad del sector, de forma que le facilite el desempeño de sus funciones dentro del sistema económico regional. Asimismo, esta Ley establece la obligación de que se apruebe un Plan Integral del Comercio Interior de Andalucía. Este Plan, consensuado con los agentes económicos y sociales, es el complemento necesario para profundizar en la modernización del comercio andaluz y en especial de las Pyme, a través del asociacionismo comercial, la incorporación de nuevas tecnologías, la formación de sus recursos humanos y el aprovechamiento de sus ventajas competitivas.

Según el Censo de Establecimientos Comerciales de Andalucía, el sector comercial andaluz contaba en 1990 con 98.689 establecimientos activos, de los cuales 88.363 (es decir, el 89,5%) eran minoristas y empleaban a 168.679 personas, ocupando una superficie de venta de 5.676.214 m²; y 10.326 (el 10,5%) eran mayoristas, empleando a 72.486 personas, en una superficie de venta de 2.799.321 m².

La densidad comercial de establecimientos minoristas en Andalucía era, según la misma fuente, de 14,3 establecimientos por cada 1000 habitantes, siendo las provincias de Almería y Málaga las de mayor densidad con un ratio de 16,4. La provincia con menor densidad comercial minorista era Cádiz con 12,7 establecimientos por cada 1000 habitantes. Esta densidad comercial es bastante similar a la de otras Comunidades Autónomas, tales como la de Madrid (14,6 en 1986), País Vasco (15,5 en 1987) y Valencia (17,7 en 1985).

Las principales características estructurales del sector comercial andaluz son las siguientes:

- El sector comercial ha acrecentado su importancia productiva en términos de aportación al VAB regional y al empleo. El aumento del gasto en bienes y servicios, así como la reducción del autoconsumo en ámbitos rurales y la mayor demanda de consumo de bienes motivado por el turismo en Andalucía, son algunas de las causas de esta mayor participación del sector en el conjunto de la economía.
- Se observa una creciente internacionalización de la distribución comercial con la incorporación de grandes grupos europeos. Este fenómeno no sólo está afectando a los pequeños y medianos comercios del sector, sino también a las propias empresas productoras locales, que ven dificultado su acceso a estas grandes superficies comercializadoras.
- La evolución del empleo en el comercio presenta rasgos cualitativos importantes. El fenómeno más destacable es el creci-

miento del empleo asalariado, que fundamentalmente está teniendo lugar en el comercio minorista, a costa del empleo autónomo. Asimismo, debe mencionarse el importante peso del componente femenino en el empleo. Asimismo, se ha producido un incremento en la temporalidad, especialmente en el colectivo femenino, en detrimento del empleo fijo, no de trabajo a tiempo parcial. Por otro lado es destacable el relativo rejuvenecimiento del sector.

- Se está produciendo un aumento de la dualidad del sector comercial regional, como consecuencia de una mayor presencia de empresas, que utilizan modernas técnicas de gestión y avanzadas tecnologías, junto a empresas locales con métodos tradicionales de gestión. Esta situación genera un notable desequilibrio competitivo, que se ve acentuado por la incorporación de pequeñas empresas que se constituyen con parte de los excedentes laborales de otros sectores, caracterizadas por la escasa eficiencia y capacidad competitiva.
- La utilización de nuevas tecnologías se está extendiendo rápidamente por el sector, lo que demanda una mayor formación de los recursos humanos.

Estas características estructurales están inmersas en un proceso de continua transformación. Las tendencias del sector a medio plazo se pueden sintetizar en:

- La continuidad del proceso de internacionalización y concentración de los grandes grupos de distribución, aunque a un ritmo menor que en los últimos años.
- La ralentización del ritmo de crecimiento de las grandes superficies no especializadas y el fuerte crecimiento de las grandes empresas comerciales con medianas y pequeñas superficies, en especial con formato de descuento.
- El aumento de la especialización y de la concentración espacial del pequeño comercio.
- Absorción de funciones que tradicionalmente eran ajenas al sistema comercial.
- La creciente importancia de las nuevas tecnologías, tanto para aumentar la productividad como para acceder a nuevas fórmulas de venta: televenta, venta a través de ordenador, etc.
- En relación con los consumidores, se observa un mayor peso de los servicios de ocio y otros nuevos servicios en la oferta comercial, así como un cambio en los hábitos de consumo, cada vez más estandarizados a nivel europeo.

El sector comercial muestra importantes potencialidades de desarrollo a medio plazo en Andalucía. Por una parte, las pequeñas y medianas empresas comerciales, que son mayoritarias en la región, cuentan con unas ventajas comparativas en términos de capacidad de adaptación a las exigencias de los clientes: proximidad del servicio, personalización de la relación, etcétera, que deben ser aprovechadas. Además, las condiciones climáticas son especialmente aptas para ofrecer servicios concentrados en entornos abiertos que, junto a ofertas adicionales de servicios de ocio, puede ofrecer alternativas viables frente a otros patrones de oferta comercial.

Por otro lado, existen importantes ventajas y economías de escala no aprovechadas para el establecimiento de centrales de compras y ser-

vicios mediante la asociación de pequeñas y medianas empresas autóctonas. Este asociacionismo podría jugar un importante papel en el aprovechamiento de dichos canales de distribución para comercializar productos regionales.

El diagnóstico efectuado pone de manifiesto que estamos ante un sector muy dinámico y competitivo, caracterizado por la aparición continua de nuevas formas comerciales, donde la profesionalidad de los pequeños y medianos comerciantes será determinante para la coexistencia de los distintos modelos de oferta comercial, de forma que entre todos se ofrezca a la sociedad un sistema de distribución eficiente. La necesidad de mejorar la eficiencia del sistema viene derivada de los siguientes motivos:

- La necesidad de generar y mantener el empleo y la actividad del sector.
- Para que los consumidores reciban el mejor servicio al menor precio, aumentando su bienestar y que no genere tensiones inflacionistas.
- El comercio de una región es, sin duda, el mejor escaparate de su producción y su primer destino. En Andalucía, según el Censo de 1990, el 49% de los aprovisionamientos de los mayoristas proceden de empresas andaluzas y un 6% de fabricación propia.
- La existencia de canales de distribución de ámbito local, provincial o regional constituyen la mejor, y en ocasiones la única, salida posible a la producción de numerosas pequeñas y medianas empresas, las cuales carecen de dimensión e infraestructuras para atender los requerimientos de los grandes grupos de distribución. Hay que tener en cuenta, a estos efectos, que en Andalucía el 99% de las empresas comerciales son Pyme.
- La existencia de empresas andaluzas de distribución comercial, con implantación suprarregional y supranacional, puede beneficiar a la producción regional.

B) Objetivos y estrategias

El Plan Integral de Modernización del Comercio Interior de Andalucía (1998-2001) ha supuesto un importante esfuerzo de consenso entre todos los agentes implicados en el sector. La presente política traslada los objetivos, estrategias y actuaciones planteadas en dicho Plan. En consecuencia, los objetivos del PEA 2000 en materia de modernización del comercio son los siguientes:

CUADRO 6.17: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DEL COMERCIO

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. La consecución de un sistema comercial más eficaz y eficiente. 2. El restablecimiento del equilibrio entre los diferentes agentes que integran el canal de distribución. 3. Una distribución territorial equilibrada del comercio. 4. Modernizar y renovar las PYMEs comerciales.
------------------	---

El objetivo principal, es la consecución de un sistema comercial más eficaz y eficiente. Es decir, conseguir que el sistema comercial cumpla su función de puente entre la producción y el consumo, garantizando el abastecimiento a todos los consumidores, al menor coste y generando las menores tensiones inflacionistas posibles.

En conexión con el objetivo anterior, se pretende el restablecimiento del equilibrio entre los diferentes agentes que integran el canal de distribución, con clara desventaja actual para las Pyme comerciales, en orden a aumentar el grado de competencia efectiva en precios, servicios y calidad del sector, que asegure que las ganancias de productividad del sector sean transmitidas en mejoras de precios y/o servicios a los consumidores.

Otra meta es avanzar hacia un sistema de distribución territorialmente equilibrado, a través de una adecuada red de canales de distribución.

Por último, se pretende modernizar y renovar las Pyme comerciales, aumentando su capacidad competitiva con la introducción de mejoras tecnológicas, de gestión, la formación de sus recursos humanos y aumentando sus dimensiones, ya sean físicas u operativas.

Por ello, se busca favorecer la cooperación entre las empresas, al objeto de establecer sistemas de distribución comercial, y propiciar la concentración espacial de la oferta. A su vez, para reformar el comercio tradicional, se pretende aumentar el comercio integrado y en asociación dentro del sector, mejorando los niveles de información dentro del mismo. El mercado obliga, por último, a realizar un mayor esfuerzo en mejorar la especialización y facilitar la incorporación de las nuevas tecnologías a las empresas del sector para que aumenten su competitividad.

En orden a la consecución de los objetivos señalados, se establecen cinco estrategias:

1. Modernización de las pequeñas y medianas empresas comerciales andaluzas.

Las modificaciones experimentadas por el lado de la oferta en los últimos años han generado un notable desequilibrio en la orientación, estrategias y gestión de las empresas que componen el sector: frente a nuevas empresas con criterios de gestión modernos, conviven pequeñas y medianas empresas individuales con criterios de gestión tradicionales. La estrategia de apoyo a las Pyme del sector se materializa a través del siguiente conjunto de actuaciones:

- Fomento de la incorporación de nuevos profesionales al sector comercial andaluz.
- Adecuación del tamaño de los establecimientos comerciales andaluces a las necesidades del punto de venta.
- Favorecer la expansión comercial de las Pyme del sector distribución comercial.
- Mejora del equipamiento tecnológico de las Pyme comerciales andaluzas.
- Fomento de la presencia de establecimientos especializados en la actividad comercial.

2. Ordenación territorial del comercio.

Constatada la existencia de desequilibrios en la distribución geográfica de las grandes superficies comerciales en los ámbitos pro-

vincial y regional, y la pérdida de capacidad competitiva de determinadas formas comerciales tradicionales, es necesario acometer una regulación de la distribución territorial de las distintas formas de comercio en Andalucía. Esta estrategia se articulará a través de las siguientes actuaciones:

- Conseguir una distribución geográfica equilibrada de las grandes superficies comerciales en los ámbitos provincial y regional.
- Adecuar urbanística y comercialmente determinadas formas comerciales tradicionales.
- Elevar el grado de inserción de las estructuras comerciales en los procesos de planificación urbanística.

3. Información, investigación e innovación comercial.

La carencia de canales de información sobre la actividad comercial andaluza, así como la falta de estudios de investigación a cerca de la citada materia, hace necesaria la existencia de una estrategia que tenga en cuenta específicamente esta necesidad, y que se materializa a través del siguiente conjunto de actuaciones:

- Crear canales de información sobre aspectos que afecten al sector comercial andaluz.
- Incrementar la realización de estudios de investigación sobre el sector comercial andaluz.
- Propiciar el reconocimiento por parte de la sociedad andaluza de los comerciantes emprendedores.

4. Ordenación comercial.

Esta estrategia supone en primer lugar, proceder al desarrollo reglamentario de la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, que permita adaptar la normativa a las siempre cambiantes características de la oferta como a las nuevas exigencias de la demanda.

Respecto a la regulación de la actividad comercial, la misma, se realizará con la participación de todos los agentes implicados, buscando el mismo consenso que consiguió la Ley 1/96 del Comercio Interior de Andalucía. En este sentido, hay que hacer mención al Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, que refleja el interés de los agentes económicos y sociales en la modernización del comercio.

5. Articulación del comercio en el tejido productivo andaluz.

Como se ha señalado, la existencia de canales de distribución regionales constituyen la mejor salida posible a la producción de las Pyme andaluzas, así como para la consolidación de las propias Pyme comerciales, que carecen de la dimensión e infraestructuras necesarias para competir con los grandes grupos de distribución.

Por otra parte, la relación tradicional entre fabricante y distribuidor está siendo sometida a profundos cambios y transformaciones, alterándose lo que tradicionalmente había sido la división de funciones entre fabricantes y distribuidores a lo largo del canal. Los fabricantes están llevando a cabo estrategias de integración

hacia adelante mediante el desarrollo de estructuras de distribución. Igualmente, las empresas de distribución comercial están acaparando un mayor número de funciones en la cadena de valor, a través de una integración hacia atrás en el proceso productivo. Por ello, un sistema de distribución con un elevado grado de concentración en empresas no autóctonas puede condicionar negativamente a la producción regional, en especial de las Pyme.

Se hace necesario, pues, no sólo en beneficio de la distribución sino también de la oferta regional, el fomento de la cooperación empresarial entre empresas andaluzas productoras y comerciales, que permita a los productos andaluces conseguir mayores cuotas de mercado dentro y fuera de la Comunidad.

Por último, es necesario señalar que, con ser importantes las iniciativas del sector público, la modernización del sistema comercial requiere de empresas andaluzas dinámicas, con planteamientos innovadores y vocación comercial de ampliar los mercados extrarregionales. Las propias empresas han de ser las que definan las condiciones de su modernización, así como sus estrategias de cooperación. En este sentido, las asociaciones de comerciantes pueden y deben desempeñar una labor importante en apoyo de los pequeños comerciantes. Para ello, han de ofrecer a sus asociados servicios de asesoramiento, alentando la modernización de los establecimientos comerciales y la formación de los comerciantes, impulsando las iniciativas de cooperación y concentración empresarial, etcétera. En definitiva, han de convertirse en los catalizadores de la modernización del pequeño comercio, en orden a constituir una alternativa real y efectiva a las nuevas formas comerciales.

En coherencia con lo establecido en este apartado de objetivos y estrategias, el Gobierno andaluz elaborará el reglamento de la Ley de Comercio Interior de Andalucía y desarrollará el Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía, previsto en la Disposición Adicional Única de dicha Ley, con la participación a los agentes sociales y económicos en virtud de los acuerdos establecidos en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía.

CUADRO 6.18: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DEL COMERCIO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Modernización de las pequeñas y medianas empresas comerciales andaluzas.	1.1. Fomentar la incorporación de nuevos profesionales al sector comercial andaluz.	1.1.1. Apoyo al rejuvenecimiento del sector. 1.1.2. Apoyo al acceso de la titularidad de la empresa por parte de sus trabajadores.
	1.2. Adecuar la dimensión física de los establecimientos comerciales andaluces a las necesidades del punto de venta.	1.2.1. Apoyo a la transformación física de los establecimientos minoristas andaluces. 1.2.2. Adecuación de la dimensión física de los establecimientos mayoristas andaluces.
	1.3. Favorecer la expansión comercial de las pequeñas y medianas empresas andaluzas de distribución comercial.	1.3.1. Apoyo a la expansión comercial sucursalista de las pequeñas y medianas empresas andaluzas de distribución. 1.3.2. Apoyo a la creación y consolidación de franquicias andaluzas.
	1.4. Mejorar la dotación tecnológica de las pequeñas y medianas empresas comerciales andaluzas.	1.4.1. Apoyo a la implantación de innovaciones tecnológicas en los comercios minoristas andaluces. 1.4.2. Apoyo a la implantación de innovaciones tecnológicas en empresas mayoristas andaluzas.
	1.5. Aumentar la presencia de establecimientos especializados en la actividad comercial andaluza.	1.5.1. Fomento de la especialización comercial y la diferenciación en servicios de las pequeñas y medianas empresas minoristas andaluzas. 1.5.2. Fomento de la especialización comercial y la diferenciación en servicios de las pequeñas y medianas empresas mayoristas andaluzas.
2. Ordenación Territorial del Comercio.	2.1. Conseguir una distribución geográfica equilibrada de las grandes superficies comerciales en los ámbitos provincial y regional.	2.1.1. Planificación de nuevas implantaciones de grandes superficies comerciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
	2.2. Adecuar urbanística y comercialmente determinadas formas comerciales tradicionales.	2.2.1. Apoyo a la creación y consolidación de centros comerciales abiertos. 2.2.2. Remodelación y mejora funcional de los mercados de abastos. 2.2.3. Promoción y mejora de los mercadillos de apertura periódica.
	2.3. Elevar el grado de inserción de las estructuras comerciales en los procesos de planificación urbanística.	2.3.1. Realización e inserción de memorias de información y diagnóstico comercial específicas en los Planes Generales de Urbanismo en los Municipios. 2.3.2. Diseño y ejecución de planes de Formación en Urbanismo Comercial.
3. Información, Investigación e Innovación Comercial.	3.1. Crear canales de información sobre aspectos que afecten al sector comercial andaluz.	3.1.1. Desarrollo de programas de asistencia técnica en colaboración con las organizaciones empresariales de comerciantes. 3.1.2. Apoyo a la difusión de la información comercial.
	3.2. Incrementar la realización de estudios de investigación sobre el sector comercial andaluz.	3.2.1. Apoyo para la realización de proyectos de investigación promovidos por las universidades andaluzas. 3.2.2. Apoyo para la realización de estudios promovidos por la Junta de Andalucía. 3.2.3. Apoyo para la realización de proyectos de investigación comercial promovidos por otros organismos.
	3.3. Propiciar el reconocimiento por parte de la sociedad andaluza de los comerciantes emprendedores.	3.3.1. Promoción de la excelencia de la gestión empresarial en colaboración con los agentes sociales y económicos más representativos de Andalucía. 3.3.2. Fomento de las iniciativas comerciales emprendedoras.
4. Ordenación Comercial.	4.1. Avanzar en el desarrollo reglamentario de la Ley de Comercio Interior de Andalucía.	4.1.1. Elaboración de los reglamentos que desarrollan la Ley de Comercio Interior de Andalucía. 4.1.2. Seguimiento del desarrollo reglamentario.
	4.2. Mejorar el seguimiento de los cambios en la normativa comercial estatal y europea.	4.2.1. Seguimiento de la normativa comercial estatal. 4.2.2. Seguimiento de la normativa comercial europea.
5. Articulación del Comercio con el Tejido Productivo Andaluz.	5.1. Elevar el grado de implantación de modernas fórmulas de distribución comercial desarrolladas por los productores andaluces.	5.1.1. Apoyo a la realización de estudios de mercado orientados a la expansión comercial de productores. 5.1.2. Apoyo a la creación y consolidación de redes de distribución por parte de las empresas productoras.
	5.2. Incrementar la comercialización de productos andaluces.	5.2.1. Consolidación de la red congresual de Andalucía.

C) Líneas de actuación

C. 1 Estrategia: MODERNIZACIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS COMERCIALES ANDALUZAS.

C. 1.1 Fomentar la incorporación de nuevos profesionales al sector comercial andaluz.

Apoyo al rejuvenecimiento del sector y al acceso a la titularidad de la empresa por parte de los trabajadores de las mismas para facilitar su continuidad.

C. 1.2 Adecuar la dimensión física de los establecimientos comerciales andaluces a las necesidades del punto de venta.

Se apoyará la transformación física de los establecimientos minoristas andaluces. Igualmente, se favorecerá la adecuación de la dimensión física de los establecimientos mayoristas andaluces.

C. 1.3 Favorecer la expansión comercial de las pequeñas y medianas empresas andaluzas de distribución comercial.

Se instrumentará mediante el apoyo a la expansión comercial sucursalista de las pequeñas y medianas empresas andaluzas de distribución, así como el fomento de la creación y consolidación de franquicias andaluzas.

C. 1.4 Mejorar la dotación tecnológica de las pequeñas y medianas empresas comerciales andaluzas.

Se incentivará la implantación de innovaciones tecnológicas en los comercios minoristas andaluces. De igual forma, se apoyará la implantación de innovaciones tecnológicas en empresas mayoristas andaluzas.

C. 1.5 Aumentar la presencia de establecimientos especializados en la actividad comercial andaluza.

Se fomentará la especialización comercial y la diferenciación en servicios de las pequeñas y medianas empresas minoristas andaluzas. De igual manera, se promocionará la especialización comercial y la diferenciación en servicios de las pequeñas y medianas empresas mayoristas andaluzas.

C. 2 Estrategia: ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL COMERCIO.

C. 2.1 Conseguir una distribución geográfica equilibrada de las grandes superficies comerciales en los ámbitos provincial y regional.

En el marco de las competencias establecidas por la Ley del Comercio Interior de Andalucía, se procederá a la planificación de nuevas implantaciones de grandes superficies comerciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

C.2.2 Adecuar urbanística y comercialmente determinadas formas comerciales tradicionales.

Se procederá mediante el apoyo a la creación y consolidación de centros comerciales abiertos, la remodelación y mejora funcional de los mercados de abastos y la promoción y mejora de los mercadillos de apertura periódica.

C.2.3 Elevar el grado de inserción de las estructuras comerciales en los procesos de planificación urbanística.

Realización e inserción de memorias de información y diagnóstico comercial específicas en los Planes Generales de Urbanismo en los Municipios. Igualmente, se llevará a cabo el diseño y ejecución de planes de Formación en Urbanismo Comercial.

C.3 Estrategia: INFORMACIÓN, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN COMERCIAL.

C.3.1 Crear canales de información sobre aspectos que afecten al sector comercial andaluz.

Se desarrollarán programas de asistencia técnica en colaboración con las organizaciones empresariales de comerciantes, así como un mayor apoyo a la difusión de la información comercial.

C.3.2 Incrementar la realización de estudios de investigación sobre el sector comercial andaluz.

Se apoyarán las siguientes actividades:

- Realización de proyectos de investigación promovidos por las universidades andaluzas.
- Realización de estudios promovidos por la Junta de Andalucía.
- Realización de proyectos de investigación comercial promovidos por otros organismos.

C.3.3 Propiciar el reconocimiento por parte de la sociedad andaluza de los comerciantes emprendedores.

Para ello, se promocionará la excelencia de la gestión empresarial en colaboración con los agentes sociales y económicos más representativos de Andalucía, así como el fomento de las iniciativas comerciales emprendedoras.

C.4 Estrategia: ORDENACIÓN COMERCIAL.

C.4.1 Avanzar en el desarrollo reglamentario de la Ley de Comercio Interior de Andalucía.

Se procederá a elaborar los reglamentos que desarrollan la Ley de Comercio Interior de Andalucía, así como el seguimiento del desarrollo reglamentario.

C. 4.2 Mejorar el seguimiento de los cambios en la normativa comercial estatal y europea.

Se llevará a cabo mediante el seguimiento de la normativa comercial estatal, así como de la normativa comercial europea.

C. 5 Estrategia: ARTICULACIÓN DEL COMERCIO CON EL TEJIDO PRODUCTIVO ANDALUZ.

C. 5.1 Elevar el grado de implantación de modernas fórmulas de distribución comercial desarrolladas por los productores andaluces.

Apoyo a la realización de estudios de mercado orientados a la expansión comercial de productores. De igual forma, se apoyará la creación y consolidación de redes de distribución por parte de las empresas productoras.

C. 5.2 Incrementar la comercialización de productos andaluces.

Se procederá a consolidar la red congresual de Andalucía.

6.5 TURISMO

A lo largo de las cuatro últimas décadas el turismo ha experimentado un proceso de expansión mucho más acusado que cualquier otra actividad productiva; el número de viajes turísticos internacional a aumentado un 77% en el período comprendido entre 1986 y 1996. Por su parte, las personas que eligieron a España como destino aumentaron en un 93% durante esos mismos años. Este crecimiento ha seguido, sin embargo, unos patrones espaciales considerablemente rígidos en lo que se refiere a preferencias en materia de destinos. El 80,5% de los viajes turísticos al extranjero durante 1980 se concentraron en un total de 25 países, mientras que en 1994 los 25 países más visitados capturaron el 80% del total de los viajes. Desde el punto de vista de la procedencia de los turistas, se advierte una lenta, pero sistemática diversificación de los mercados emisores, de manera que si en 1980 el 65,5% de los turistas procedían de un total de 19 países, el porcentaje se reduce, para el mismo número de países, hasta el 57% en 1994.

La evolución reciente del sector turístico en Andalucía, pone de manifiesto la existencia de dos etapas claramente diferenciadas. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se produce una inflexión a la baja de los principales indicadores turísticos: el número de pernотaciones se reduce, al igual que el grado de ocupación hotelera, respecto a las cifras correspondientes a mediados de la década. Los principales factores que explican esta evolución son la fuerte apreciación de la peseta, la competencia de otros destinos y del turismo interior de los países clientes, el inicio de la fase recesiva del ciclo, y un cierto agotamiento del modelo de turismo masivo basado en ventajas comparativas y precios reducidos.

La segunda etapa, que se inicia a partir de 1993, está marcada por el carácter expansivo de la actividad. Los datos disponibles para el período 1990-95 (cuadro 6.19) indican un aumento sostenido de la ocupación hotelera, un incremento en el número de visitantes extranjeros y en los nacionales, y un crecimiento del consumo de no residentes. Las sucesivas devaluaciones de la peseta, la contención del ritmo de crecimiento de los precios interiores, los acontecimientos políticos y bélicos en el Mediterrá-

CUADRO 6.19: MOVIMIENTO DE VIAJEROS

	1997	1990	Tasa de variación (%)
Viajeros alojados	8.003.400	5.663.624	41,31
- Residentes	4.422.900	3.462.540	27,73
- Extranjeros	3.580.400	2.201.084	62,66
Pernoctaciones	26.288.000	17.100.253	53,73
- Residentes	11.844.000	8.998.277	31,62
- Viajeros	14.443.000	8.101.976	78,26
Estancia media	3,3	3	10
Grado de ocupación	57,8	47,1	22,7

Fuente: INE. Encuesta de Movimiento de Viajeros en establecimientos hoteleros.

neo, la mejora en la calidad experimentada por el turismo andaluz y el inicio de la fase expansiva del ciclo económico en los principales países clientes, configuran los factores explicativos del crecimiento de la actividad. Se observa también una mayor desestacionalización, con un aumento del turismo en los meses tradicionalmente considerado de temporada baja, debido sobre todo a la recuperación del turismo nacional.

Los elementos de rigidez que han caracterizado la evolución del mercado turístico, en lo que se refiere a preferencias de los turistas, no han impedido profundas transformaciones en el funcionamiento de la actividad. Andalucía, a pesar de ello, ha sido tradicionalmente –y se mantiene– como un destino privilegiado, donde el turismo se ha consolidado como una actividad productiva de alto valor estratégico (cuadro 6.20). En la actualidad contribuye en más

CUADRO 6.20: EFECTOS INDUCIDOS POR LA ACTIVIDAD DEL TURISMO SOBRE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO EN LA ECONOMÍA ANDALUZA. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL AÑO 1995

(Millones de pesetas y número de empleados)

Ramaz de Actividad	Efecto sobre la Producción			Empleo		
	Total	Directo	Indirecto	Total	Directo	Indirecto
Agricultura y pesca	81.971	31.474	50.497	16.392	8.034	8.358
Extractivas, energéticas e ind. pesada	73.403	16.742	56.671	3.703	1.378	2.325
Alimentación y bebidas	109.394	53.000	56.394	5.531	2.970	2.561
Textil, tabaco y otras manufacturas	137.776	119.171	18.605	17.179	15.359	1.820
Construcción	17.759	0	17.759	2.299	0	2.299
Comercio	87.722	60.522	27.200	14.210	9.736	4.474
Restauración y hostelería	320.343	300.033	20.310	41.600	39.040	2.560
Reparaciones, transportes y comunicaciones	255.217	194.790	60.427	25.938	20.893	5.045
Ocio, servicios recreativos y culturales	87.868	87.077	791	6.6661	6.601	60
Otros servicios	221.824	132.165	89.659	13.344	6.947	6.397
Total	1.393.287	994.974	398.313	146.857	110.958	35.899

Fuente: SAETA, 1996

del 10% a la formación del PIB andaluz, elevándose a un 14,6% si se consideran los efectos indirectos, mantiene más de 100.000 empleos en actividades que producen servicios para los turistas y, sobre todo, ha acentuado su condición de industria conectada a otros ámbitos durante los últimos quince años. Esto se manifiesta tanto en su especial sensibilidad a la orientación de otras políticas (medio ambiente, obras públicas, urbanismo, etc.), como por su capacidad para reforzar otros objetivos de políticas económicas y sociales (equilibrio territorial, balanza corriente, diversificación de la base productiva, etc.). Todo ello se refleja en un crecimiento de más del 80% de la oferta de alojamientos en Andalucía entre 1980 y 1996, frente al 59% en el conjunto de España durante el mismo período.

El turismo es, por lo tanto, una actividad consolidada en Andalucía que, sin embargo, no puede ocultar la existencia de cuestiones que exigen un posicionamiento decidido por parte de la administración.

Por un lado, la necesidad de un permanente esfuerzo de adaptación a las tendencias que, cada vez con mayor claridad, son perceptibles en la demanda de los turistas. Por otro, la modernización de los métodos de gestión y comercialización en un entorno cada vez más competitivo e innovador. Por último, el todavía insuficiente aprovechamiento de las oportunidades existentes en ciertas modalidades de turismo y en espacios concretos con importantes potencialidades, pero que se encuentran, en bastantes casos, en fase embrionaria o alejadas de su techo de desarrollo.

Pero, además, de su consolidación y de la evidencia de oportunidades de futuro todavía por explotar, conviene reconocer dos circunstancias que han influido decisivamente en la evolución reciente del sector y que presumiblemente lo seguirán haciendo en el futuro inmediato. En primer lugar, el compromiso de los agentes del sector para coordinar sus esfuerzos en torno al proyecto de futuro que supuso el Plan Integral del Turismo de Andalucía (Plan DIA). En segundo lugar, el entorno de competencia global en que actualmente se desarrollan las relaciones económicas internacionales y que, por sus singulares características, afectan de manera especial a una actividad de tanta extroversión como el turismo.

Es preciso reconocer que en los años transcurridos desde la constitución de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha recorrido un largo y fructífero camino en la racionalización de la actividad administrativa y en la propia vertebración del sector. La introducción de la planificación, a través del Plan DIA, como instrumento de coordinación del conjunto de la política turística, ha supuesto un avance considerable en la eficacia y transparencia de la actuación del sector público. Ello ha contribuido a la creación de un clima ejemplar de diálogo y concertación con los agentes económicos y sociales. Desde su aprobación, no obstante, se han producido modificaciones trascendentales en el escenario de referencia del Plan que aconsejan abrir un proceso de revisión que permita un nuevo impulso a una actividad que ha reforzado en los últimos años su condición de estratégica para la economía andaluza. Es por tanto necesario plantear un nuevo modelo que, tras un análisis previo, refuerce la participación y el consenso y dé respuesta a los retos y necesidades futuras para un mejor y más adecuado desarrollo del sector turístico en Andalucía en el siglo XXI. Este nuevo modelo debe contemplar un nuevo marco de concertación de forma la planificación del turismo se realice en estrecha colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales dado que el turismo es una actividad funda-

mentalmente privada cuyo ejercicio, sin embargo, está decisivamente influido por la orientación del conjunto de las políticas públicas.

El nuevo marco de concertación en materia de turismo con los agentes económicos y sociales queda establecido en el Pacto Andaluz por el Turismo, suscrito el 23 de febrero de 1998 por la Consejería de Turismo y Deporte, Confederación de Empresarios de Andalucía, UGT de Andalucía y CC.OO. de Andalucía. Es bajo esta nueva perspectiva que debe impulsarse el diseño y elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo Turístico de Andalucía que deberá sentar las bases de la actividad turística en nuestra Comunidad Autónoma y analizar los retos y las necesidades futuras del sector turístico en Andalucía y recogerá, entre otras, las actuaciones que ya fueron consensuadas en el Pacto por el Empleo y Desarrollo Económico de Andalucía. Desde esa perspectiva, los objetivos y estrategias que se contemplan en este documento constituyen las líneas generales que se desarrollarán en el próximo Plan de desarrollo Turístico de Andalucía.

Superado el período de finales de los 80 y comienzos de los 90 que sirve de referencia para la elaboración del Plan DIA, el turismo andaluz asiste en los últimos años a un cambio de tendencia, cuyo elemento más característico es la estabilidad de los mercados y los indicios de ventajas competitivas conseguidas. No sólo se han alcanzado registros de visitantes superiores a los de cualquier otra etapa anterior, sino que, además, Andalucía ha sido la Comunidad Autónoma que más cuota de mercado ha ganado en el conjunto de España. A esta situación han contribuido algunos factores externos, como la estabilidad cambiaria de la peseta, la normalización de los mercados financieros y la recuperación de las economías europeas tras la crisis de los 90, pero sobre todo el hecho de que la respuesta de la iniciativa privada a este cambio de tendencia ha sido más acusada que en el resto de España.

El fenómeno de la globalización de las relaciones económicas hace referencia a un hecho concreto: los distintos mercados han adoptado en los últimos años formas de funcionamiento en las que predominan los elementos comunes sobre los diferenciadores. Desde la perspectiva del turismo, esto se traduce en cuestiones tan evidentes como que en la actualidad las estrategias de comercialización para destinos tan alejados en la distancia y en sus contenidos como los litorales españoles y el sudeste asiático en los mercados europeos, se nutren de mecanismos similares, cuando no idénticos. Por otro lado, también se manifiesta en una creciente estandarización de los productos (sustitutivos, pero no idénticos) como consecuencia de la homogeneización de las preferencias de los consumidores a nivel internacional.

El efecto más perceptible de esta tendencia es el aumento de la competencia y la aparición de estrategias empresariales, y sobre todo de comercialización, dirigidas a la consolidación de un poder de mercado basado en la diferenciación de sus productos mediante marcas de prestigio y oferta de calidad. La riqueza del patrimonio turístico andaluz constituye un sólido argumento para apostar por una estrategia de futuro que contemple la diversidad interna de Andalucía y la calidad como elemento de diferenciación para la puesta en valor del producto turístico de Andalucía en los mercados.

Andalucía tiene que hacer frente al reto de la competencia global en el turismo produciendo con costes reducidos para mantener y cualificar su presencia en mercados donde los precios son también reducidos. Hay que evitar, sin embargo, que el precio sea el principal argumento de comercialización lo que exige una estrategia de valorización y cualifica-

ción de los recursos y productos turísticos mediante la permanente adaptación y renovación de los componentes tecnológicos de la producción, la formación de capital humano y la modernización de los procedimientos de gestión y comercialización.

Pero junto a los parámetros de consenso y competencia que se han descrito, el conjunto de la política turística tiene que tener en cuenta que se dirige a un sector que se encuentra inmerso en un proceso de renovación permanente, del que da testimonio la vitalidad con que determinados segmentos turísticos (golf, puertos deportivos y deportes náuticos en general, turismo interior, turismo rural, etc.) se han incorporado en los últimos años a la ya variada oferta con que cuenta Andalucía. Permanecen, sin embargo, diferentes tipos de cuestiones que, a pesar de formar parte de reivindicaciones ya tradicionales en el sector, no han encontrado hasta el momento la respuesta más adecuada por parte de la administración o que exigen una renovación en sus planteamientos para adaptarse a las nuevas formas con que se manifiestan. Entre ellas hay que destacar las cuatro siguientes.

En primer lugar, una más eficiente coordinación de las políticas sectoriales que afectan a los intereses específicos del turismo. La creación de la Consejería de Turismo y Deporte responde específicamente a este planteamiento en un intento de elevar el rango de interlocución en la defensa de los intereses del turismo dentro de los órganos de la administración. Un paso adelante en materia de coordinación ha sido la creación del Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo, decreto 1/1998 de 7 de Enero, que tiene como objetivo coordinar las actuaciones del conjunto de órganos de la Administración de la Junta de Andalucía con competencias que puedan tener incidencias en relación con el turismo.

En segundo lugar, la articulación de una política turística integrada en el contexto de la planificación, pero lo suficientemente flexible como para reconocer la versatilidad que se deriva de su condición de actividad productiva y de su repercusión social.

En tercer lugar, la Administración Regional tiene, también, que cumplir un papel incentivador de los procesos de comercialización que permita afrontar el reto de la competencia internacional. Sólo la cualificación de los productos, de sus recursos humanos y la adecuada comercialización de sus productos permitirán ganar cuotas de mercado entre los consumidores y una adaptación eficiente a las tendencias que imponen los mercados.

Por último, la necesidad de renovar los planteamientos en relación con algunos problemas tradicionales (por ejemplo, el intrusismo en el sector), de actualizar los instrumentos a disposición de la administración en relación con las nuevas formas de turismo y su adaptación a las innovaciones financieras y mercantiles que experimenta la actividad (por ejemplo, el turismo a tiempo compartido) o la clarificación de la dispersa y, en buena medida, obsoleta normativa sobre el sector. La Ley del Turismo de Andalucía, como se recoge en el Pacto Andaluz por el Turismo, constituirá la respuesta a esta necesidad, será abordada con la intención de reforzar los mecanismos de tutela, coordinación y cooperación con el sector privado.

A) Diagnóstico

Desde el comienzo de su expansión, por la década de los sesenta, el turismo andaluz ha conocido todas las etapas imaginables en el ciclo de vida de un producto. Desde el desarrollismo de los primeros años hasta

la situación actual con espacios maduros y segmentos de oferta con importantes necesidades de renovación, se han atravesado fases de estancamiento, cambios en el comportamiento de la demanda y la aparición de turismos emergentes que han suscitado fundadas, y en algunos casos excesivas, expectativas de futuro.

Aunque el turismo, como cualquier otra actividad económica, es también sensible a las oscilaciones cíclicas, hay que reconocer que en ningún momento ha padecido tensiones coyunturales tan acusadas como otros sectores productivos. Esto viene a demostrar el marco actual de solidez en el que se desenvuelve la industria turística impulsada por una demanda que ha asimilado el viaje como un componente irrenunciable en las pautas de comportamiento social.

La reflexión sobre el buen estado general de salud del turismo no debe ocultar la existencia de un cuadro de riesgo en el que están presentes los desequilibrios que son inherentes a todo proceso de desarrollo acelerado y de degeneración de las posibles ventajas competitivas iniciales en deformaciones de costosa corrección. La ordenación del turismo tiene que sentar las bases del desarrollo pretendido en el medio y en el largo plazo, reconociendo las relaciones de sinergia con el resto de los sectores productivos y con el conjunto de la actividad planificadora del sector público.

El diagnóstico de la situación de Andalucía como destino turístico obliga, no obstante, a aceptar un cierto grado de relativismo en tanto en cuanto la generalización no siempre se ajusta a las particularidades de determinados segmentos de destino o de producto. Por otra parte, la demanda, ya sea organizada, colectiva o individual, viene modulada por los intereses del mercado, en unos casos, y por los costes de comercialización hasta el consumidor final, en otros. Desde esta perspectiva el diagnóstico general del turismo andaluz, diferenciando entre los elementos que son específicos de la oferta y de la demanda, se resume en los siguientes puntos.

Diagnosis de la oferta

- Coinciden en Andalucía ofertas de alta rentabilidad con otras cuyos principales argumentos de mercado se relacionan con el precio de los servicios ofertados.
- Coexisten destinos tradicionales de explotación intensiva de los recursos donde el deterioro se ha hecho patente y donde la planificación y la reposición no han intervenido para mantener la tensión comercial del producto.
- A pesar de las inversiones en infraestructura de comunicaciones y su especial incidencia en el turismo, la oferta andaluza de viajes no ha conseguido, en la medida deseada, articular una oferta territorial integrada.
- Las ventajas comparativas de Andalucía no están suficientemente traducidas en ventajas competitivas. Hay que mejorar el impulso del turismo rural asociado a los espacios protegidos y al patrimonio cultural de estas áreas, del turismo basado en motivaciones culturales y del turismo vinculado a la práctica del deporte mediante la acción conjunta administración/empresas en la elaboración de productos comercializables y apertura de vías de acceso a los mercados.
- La oferta andaluza está compuesta singularmente por pequeñas y medianas empresas por lo que su problemática específica, –financiación, comercialización, profesionalización de recursos huma-

nos– se convierte en un factor de debilidad en el mercado. A esta atomización empresarial hay que sumar la escasa implantación del asociacionismo con objetivos comerciales y basado en la homologación del producto y el fortalecimiento de las vías de penetración en los nichos de mercado más adecuados.

- La ordenación turística andaluza, en su aspecto normativo, necesita adecuarse a la realidad de las transformaciones operadas en la industria turística por lo que requiere una profunda revisión y un nuevo enfoque más ajustado al rol incentivador de una administración moderna.
- A pesar del esfuerzo realizado desde diversas instancias en pro de la cualificación de los recursos humanos presentes en el sector turístico, se advierte todavía el origen de aluvión, sin formación específica, de una parte considerable de los profesionales de la industria turística. En consecuencia, es necesario normalizar las enseñanzas e impulsar la especialización y la formación continua en el sector.

Diagnosis de la demanda

- El consumidor/turista ha experimentado profundos cambios: experiencia de destinos alternativos, capacidad crítica, división de las vacaciones en períodos más cortos, personalización de las vacaciones, aumento de sofisticación y exigencias de demanda, propensión a vacaciones más activas, ampliación del arco de motivaciones principales y secundarias. Las consideraciones medioambientales, junto a la exigencia de calidad en los servicios privados y públicos y la defensa del consumidor, completan la breve radiografía de la transformación operada en los modos de consumo.
- La demanda de productos turísticos andaluces está compartimentada en tres grandes grupos:
- Paquetes touroperizados, de especial incidencia en el litoral y circuitos. Este segmento es de mucha menor importancia que en otros destinos alternativos como Baleares y Canarias.
- Viajes organizados de colectivos, a través de Agencias de Viajes: congresos, convenciones, incentivos, rutas, viajes de interés especial...
- Viaje individual/familias/pequeños grupos, programado en su totalidad o parcialmente, de forma particular. Este segmento es de especial importancia, tiende al incremento por el abaratamiento de las tarifas aéreas producido por la desregularización y condiciona los objetivos, procesos y costes del marketing turístico andaluz.
- Los mercados tradicionales emisores de turismo hacia Andalucía presentan un elevado grado de madurez. Nuevas demandas procedentes de los antiguos países del este europeo que, en la actualidad, mantienen un comportamiento errático, irán asentando sus tendencias y pueden constituir un aporte cuantitativo de alguna relevancia así como la legítima pugna por conseguir mayores cuotas de mercado frente a la competencia.
- La interrelación oferta/demanda, –teniendo en cuenta los tres compartimentos en que hemos subdividido la demanda–, debe ser potenciada mediante la cualificación, diversificación y especialización a través de los canales tradicionales y la disposición de canales de distribución especialmente aptos para los flujos individuales y específicos.

El escenario de la actividad turística, en puertas del tercer milenio, se presenta con las características de encrucijada donde convergen los vectores de crecimiento y transformaciones del final de un período. Se imponen, por tanto, más las medidas cualitativas que las cuantitativas: de recuperación, de integración, de incentivación, de cualificación, de interlocución y consenso.

Los aspectos más vulnerables del turismo andaluz radican allí donde la competencia es más abierta, como es el caso del turismo de sol y playa. En la posibilidad de asociar a ese segmento factores enriquecedores de su personalidad, –golf, puertos deportivos, animación cultural y lúdica, actividades deportivas y recreacionales además de las necesarias profesionalización y planificación pública–, reside, en buena parte, la clave de la consolidación definitiva.

A estos factores se une el importante patrimonio natural y cultural de Andalucía que responde de manera muy satisfactoria a las nuevas exigencias de la demanda conformando con ello un producto turístico altamente competitivo en los mercados internacionales.

B) Objetivos y estrategias

Del diagnóstico realizado anteriormente se puede concluir que, aunque la perspectiva de la actividad turística a corto y medio plazo puede considerarse razonablemente satisfactoria, no por ello es menos cierto que de la implementación de unas políticas de planificación, promoción y coordinación podrán derivarse mayores beneficios para el propio sector, para los sectores interrelacionados y, en definitiva, para la sociedad andaluza en general.

Es necesario progresar en los resultados de la gestión para evitar una inflexión de las mismas, en un entorno de tanta competencia. Existen en Andalucía numerosos recursos turísticos y zonas geográficas con potencialidades objetivas apenas explotadas. Y, sobre todo, existe la posibilidad real de incrementar el gasto medio por visitante y de acrecentar el valor añadido de la actividad turística para la economía andaluza articulando con más fuerza las relaciones empresariales y la conexión con otros sectores de producción.

En función, pues, del diagnóstico se plantea como objetivo general la consolidación del turismo como una industria clave para el conjunto de la economía andaluza en el sentido de aprovechar todo su potencial de crecimiento, la creación de riqueza y empleo. Este objetivo general se desarrolla en los siguientes objetivos estratégicos:

CUADRO 6.21: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE TURISMO

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de la competitividad de la industria turística andaluza. 2. Mejor integración el turismo en la sociedad para optimizar su potencial de creación de riqueza y empleo
------------------	--

El objetivo general apunta a conseguir la consistencia y estabilidad del turismo como actividad económica de primer orden. Para ello se

plantea un horizonte de consenso entre todos los agentes del sector, la coordinación de las Administraciones, la revisión en profundidad de la regulación del sector a través de la promulgación de la Ley del Turismo, y la elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico de Andalucía.

De forma indisociable, se plantea en el primer objetivo estratégico activar políticas de producción, permanentemente atentas a las evoluciones de los mercados y a la competencia de destinos alternativos.

El segundo objetivo estratégico pretende alcanzar mayores cuotas de mercado tanto en el segmento principal de sol y playa como en productos vinculados a la cultura, naturaleza, el turismo activo y, en general, en cualquier segmento de oferta que pueda responder a motivaciones de viaje de la demanda.

Para conseguir estos objetivos se proponen las siguientes estrategias básicas:

1. Ordenación de recursos.

Se dirige hacia la elevación sistemática de los niveles de calidad del producto turístico andaluz y tiene como finalidad la revalorización de los recursos turísticos y productivos de Andalucía. Por un lado, en el caso de los recursos productivos esta política debe ir encaminada a transformar en mejoras de productividad las inversiones en capital humano así como a garantizar que las inversiones públicas creen un entorno favorable requisito indispensable para que puedan prestarse determinados servicios. Por otro lado, la revalorización de los recursos turísticos (motivaciones finales por las que los turistas deciden visitar Andalucía) que constituyen una ventaja comparativa que debe ser aprovechada al máximo.

2. Mejora y Diversificación de la oferta turística.

Se orienta a la mejora de la calidad y al fomento de las actividades de ocio en general de forma que al mejorar la diversidad y complejidad del producto turístico andaluz se dote a éste nuevos matices que aumenten los incentivos a la visita.

3. Promoción y fomento de Andalucía como producto turístico integrado.

La actual competencia de productos turísticos en el mercado internacional hace necesario presentar la oferta andaluza con un carácter muy diferenciado, segmentando productos y mercados de demanda, fortaleciendo la cooperación con los intermediarios en la venta del producto turístico, propiciando así plataformas de encuentro entre la oferta y la demanda y potenciando el poderoso instrumento que son la red de oficinas de turismo.

4. Fomento del asociacionismo comercial.

Esta política está orientada a impulsar el desarrollo de redes empresariales propias en el sector, la presencia de capital andaluz en los mercados turísticos internacionales, etc., de forma que la adaptación del sector a las nuevas formas de competencias que impone la globalización de la economía se hagan en las mejores condiciones posibles.

5. Coordinación administrativa y consenso social.

El carácter de globalidad que está adquiriendo el turismo, en el que cada vez tienen mayor importancia las actividades relacio-

nadas con aspectos urbanísticos, medioambientales, sanitarios, nuevas tecnologías, formación, etc. exige un esfuerzo por coordinar las distintas políticas públicas en aras de una mayor eficacia en el desarrollo y aplicación de las mismas.

CUADRO 6.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE TURISMO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Ordenación de Recursos	1.1. Adaptación de la ordenación turística a las exigencias de equilibrio entre el control y la incentivación de los poderes públicos, de un lado, y el ejercicio de responsabilidad de los agentes económicos y sociales, de otro.	1.1.1. Promulgación de la Ley del Turismo de Andalucía. 1.1.2. Desarrollo de la Ley del Turismo en relación a la ordenación turística (Creación de grupos de estudio y asesoramiento y definición de empresas sujetas a normativa turística)
	1.2. Potenciar los instrumentos de coordinación de las iniciativas tendentes a conseguir los objetivos a medio y largo plazo para el turismo andaluz.	1.2.1. Modernización de la Administración turística andaluza en sus procedimientos comerciales y en sus relaciones con los ciudadanos, turistas/ clientes y empresas. 1.2.2. Desarrollo operativo del Sistema de Estadística y Análisis del Turismo Andaluz (SAETA). 1.2.3. Puesta en funcionamiento del Sistema de Información Turística de Andalucía con sus conexiones con Oficinas de Turismo y Hoteles.
	1.3. Adopción de las medidas pertinentes para favorecer la incorporación a las empresas de sistemas y procesos de información, innovación, calidad y tecnología.	1.3.1. Estimulo a la incorporación de sistemas de calidad y fórmulas de control en las empresas del sector. 1.3.2. Intensificación del flujo de información técnica y de operativa Administración/ Empresas. 1.3.3. Actuaciones específicas, teóricas y de demostración, de cara a las empresas andaluzas, de procesos y sistemas de innovación y tecnología aplicadas en el proceso de producción.
	1.4. Corrección de deficiencias detectadas en espacios turísticos facilitando la evolución y adaptación a las nuevas exigencias del mercado.	1.4.1. Aplicación de líneas de financiación preferentes, convergentes con los objetivos de los Planes de Excelencia Turística. 1.4.2. Aplicación de Planes de Excelencia Turística en ámbitos locales afectados por el deterioro producido por una explotación de carácter intensivo.
	1.5. Desarrollo de la formación.	1.5.1. Elaboración y puesta en marcha del Plan de Formación Turística para Andalucía (FORTAN). 1.5.2. Integración de los estudios especializados de turismo en la Universidad. 1.5.3. Programa de concienciación social del turismo. 1.5.4. Coordinación y apoyo a la formación turística no reglada.
2. Mejora y diversificación de la oferta	2.1. Adecuar las vías de financiación a entes locales y empresas estableciendo como objetivos prioritarios aquellos aspectos que supongan mejora del producto, diversificación, especialización e incremento del valor añadido.	Financiación preferente de: 2.1.1. Iniciativas de Entes Locales, Patronatos, Asociaciones y empresas destinadas a la adecuación, accesibilidad y consumo de nuevos recursos turísticos así como a la puesta en funcionamiento de ofertas y servicios complementarios. 2.1.2. Mejoras introducidas en la oferta de alojamientos destinadas a ampliar cuota de mercado mediante la introducción de nuevos elementos de atracción. 2.1.3. Iniciativas de comercialización provenientes de Agencias de Viaje con programas de creación propia y dirigidos a público-consumidor de alta rentabilidad. 2.1.4. Iniciativas en el ámbito de la gastronomía y restauración tendentes a realzar la autenticidad y personalidad de la cocina andaluza.
	2.2. Potenciar los procesos de conformación de productos turísticos a partir de los recursos ligados a la naturaleza, la cultura y la práctica del deporte.	2.2.1. Modernización y reestructuración de la oferta hotelera en Andalucía. 2.2.2. Creación de una Mesa Operativa entre los Departamentos de Cultura, Naturaleza, Deportes y Turismo. 2.2.3. Coordinar las iniciativas existentes en Turismo Rural con el fin de estructurar productos comerciales para su distribución en los mercado- objetivo adecuados. 2.2.4. Potenciar la creación de productos turísticos basados en rutas de interés histórico- cultural - Legado Andalusi - y en los rasgos y peculiaridades andaluzas -folklore, toro, caballo, ferias y fiestas 2.2.5. Incentivar los consumos de bienes culturales por parte de los flujos turísticos proponiendo usos más extensivos en la Comunidad Andaluza y propiciando mayor accesibilidad al patrimonio y mejor comercialización. 2.2.6. Puesta en marcha del Plan Integral de Embellecimiento de Andalucía.

CUADRO 6.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE TURISMO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	2.3. Identificar nuevos productos susceptibles de comercialización.	2.3.1. Elaboración de Catálogo de Recursos no explotados en la actualidad y que pudieran responder a motivaciones vacacionales minoritarias pero interesantes: determinados temas culturales, arqueología industrial, visitas de explotaciones agrarias, intereses científicos y de estudio, deportes de minorías...
	2.4. Impulsar la señalización de recursos turísticos en vías rápidas, patrimonio cultural y rutas turísticas.	2.4.1. Plan de Señalización de Recursos Turísticos: * en la Red de Autovías, * en estaciones de servicio en carreteras. 2.4.2. Plan de Señalización de Recursos Turístico/ Culturales consensuado con la Consejería de Cultura. 2.4.3. Plan de Señalización de Recursos Naturales consensuado con la Consejería de Medio Ambiente. 2.4.4. Plan de Señalización de Equipamientos y Servicios de Playa conveniado con Ayuntamientos. 2.4.5. Plan de Señalización de Rutas Turísticas y Recursos Locales conveniado con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
3. Promoción y fomento de Andalucía como producto turístico integrado.	3.1. Intensificar la promoción turística segmentando productos y mercados de demanda.	3.1.1. Redacción de un Plan de Marketing, orientado hacia el cliente, con definición de objetivos comerciales, generales, zonales y por productos. 3.1.2. Coordinación de la promoción turística con entes locales y administración central. 3.1.3. Diseño de líneas publicitarias de carácter informativo.
	3.2. Fortalecer la cooperación con los intermediarios en la venta del producto turístico propiciando plataformas de encuentro entre la oferta y la demanda.	3.2.1. Establecer vías de penetración en el público final a través de acciones mancomunadas con los intermediarios adecuados. 3.2.2. Seminarios de oferta entre oferta y demanda. 3.2.3. Adecuar vías de comunicación ágil con el sector de la intermediación.
	3.3. Potenciar sistemas de comercialización adecuados para la pequeña y mediana empresa.	3.3.1. Localización de nichos de demanda. 3.3.2. Potenciación de Sistemas de Reservas y canales alternativos. 3.3.3. Impulso a la Central de Reservas Séneca.
	3.4. Potenciar la red de Oficinas de Turismo como instrumento de fidelización, estimulación del gasto y servicio posventa.	3.4.1. Orientación de las Oficinas a la satisfacción de la demanda 3.4.2. Cualificación de recursos humanos.
4. Fomento del asociacionismo comercial	4.1. Fomentar la cooperación comercial.	4.1.1. Sistemas de comercialización asociada. 4.1.2. Asociacionismo basado en la homologación de productos sobre la base de criterios de calidad y nucleado por el interés de obtener mayor penetración en el mercado.
5. Coordinación administrativa y consenso social.	5.1. Fortalecimiento de la interlocución, colaboración y cooperación entre la Administración Turística Andaluza con otros Departamentos de la propia Comunidad, Administración Central y supranacional, entes locales, Universidades, agentes sociales y económicos, asociaciones y empresas a fin de favorecer la sinergia en las actuaciones.	5.1.1. Sensibilización de las Administraciones Públicas hacia en desarrollo del turismo a través de la Comisión Interdepartamental. 5.1.2. Constitución de la Comisión Permanente del Pacto Andaluz por el Turismo. 5.1.3. Creación del Consejo Andaluz del Turismo. 5.1.4. Presencia en todas las Comisiones de nivel local, regional y nacional donde se traten temas de interés para la actividad turística.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: ORDENACIÓN DE RECURSOS.

C.1.1 Adaptación de la ordenación turística a las exigencias de equilibrio entre el control y la incentivación de los poderes públicos, de un lado, y el ejercicio de responsabilidad de los agentes económicos y sociales, de otro.

Entre las medidas a adoptar para el desarrollo de esta línea de actuación podemos señalar:

- Promulgación de la Ley del Turismo de Andalucía.
- Desarrollo de la Ley del Turismo de Andalucía en relación a la ordenación turística:
- Creación de grupos de estudio y asesoramiento para adecuar la ordenación normativa a las exigencias de la Unión Europea y la realidad económico/social de la actividad turística.
- Definición de figuras/empresas sujetas a normativa turística y calificación de empresas de interés turístico de aquellas cuyos servicios supongan complementariedad e incremento de la rentabilidad a la actividad turística.

C.1.2 Potenciar los instrumentos de coordinación de las iniciativas tendentes a conseguir los objetivos a medio y largo plazo para el turismo andaluz.

Pretende esta estrategia perfilar una Administración útil y eficaz en sus relaciones con las empresas a través de la transferencia de información necesaria para la adopción de decisiones, para lo cual llevará a cabo las siguientes medidas: – Modernización de la Administración turística andaluza en sus procedimientos comerciales y en sus relaciones con los ciudadanos, turistas/clientes y empresas.

- Desarrollo operativo del Sistema de Estadística y Análisis del Turismo Andaluz (SAETA).
- Puesta en funcionamiento del Sistema de Información turística de Andalucía con sus conexiones con Oficinas de Turismo y Hoteles.

C.1.3 Adopción de medidas pertinentes para favorecer la incorporación a las empresas de sistemas y procesos de información, innovación, calidad y tecnología.

Frente a la competitividad de otros destinos alternativos basados en una oferta turística hotelera de reciente creación y costes laborales reducidos, en Andalucía, la Administración debe impulsar factores de alto rendimiento en la gestión de las empresas. A la experiencia y el conocimiento de los mercados hay que sumar las transferencias de tecnología y la implantación de sistemas de calidad del producto y calidad medioambiental.

Las medidas a adoptar en esta línea de actuación son:

- El estímulo a la incorporación de sistemas de calidad y fórmulas de control en las empresas del sector.
- La intensificación del flujo de información técnica y operativa Administración/empresas.
- El desarrollo de actuaciones específicas, teóricas y de demostración, de cara a las empresas andaluzas, de procesos y sistemas de innovación y tecnología aplicadas en el proceso de producción.

C.1.4 Corrección de deficiencias detectadas en espacios turísticos facilitando la evolución y adaptación a las nuevas exigencias del mercado.

Es obvio que el desarrollo turístico de ciertos espacios de Andalucía, que estuvieron sujetos a fuertes presiones de demanda en su etapa de expansión, no ha tenido lugar sin un coste de oportunidad muchas veces cuestiona-

do por sectores de opinión. No obstante, la aportación a la economía andaluza de estos espacios sometidos a un intensivo uso turístico, les hace acreedores a ser sujeto de actuaciones encaminadas a la recuperación de su posición en el mercado. En este contexto, se desarrollarán las siguientes medidas:

- Aplicación de líneas de financiación preferentes, convergentes con los objetivos de los Planes de Excelencia Turística.
- Aplicación de Planes de Excelencia Turística en ámbitos locales afectados por el deterioro producido por una explotación de carácter intensivo.

C.1.5 Desarrollo de la formación en materia turística.

La profesionalización de los recursos humanos contribuye a la mejora de la competitividad del sector turístico. En este sentido la estabilidad en el empleo es uno de los factores que mejor colaboran a la formación de los recursos humanos y a su profesionalización.

Como medidas para el desarrollo de la formación se contemplan la elaboración y puesta en marcha del Plan de Formación Turística para Andalucía (FORTAN), la integración de los estudios especializados de turismo en la Universidad, el programa de concienciación social del turismo, y la coordinación y apoyo de la formación turística no reglada.

C.2 Estrategia: MEJORA Y DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA.

C.2.1 Adecuar las vías de financiación a Entes Locales y empresas, estableciendo como objetivos prioritarios aquellos aspectos que supongan mejora del producto, diversificación, especialización e incremento del valor añadido.

De esta manera conviene dirigir la financiación preferente hacia las iniciativas que aumenten la vitalidad del producto turístico andaluz desde la óptica del cliente cualesquiera sean las motivaciones de viaje. Para ello, se realizará una financiación preferente de:

- Iniciativas de Entes Locales, Patronatos, Asociaciones y empresas, destinadas a la adecuación, accesibilidad y consumo de nuevos recursos turísticos así como a la puesta en funcionamiento de ofertas y servicios complementarios.
- Mejoras introducidas en la oferta de alojamientos destinadas a ampliar cuota de mercado mediante la introducción de nuevos elementos de atracción.
- Iniciativas de comercialización provenientes de Agencias de Viaje con programas de creación propia y dirigidos a público consumidor de alta rentabilidad.
- Iniciativas en el ámbito de la gastronomía y restauración tendentes a realzar la autenticidad y personalidad de la cocina andaluza.

C.2.2 Potenciar los procesos de conformación de productos turísticos de calidad, incorporando los recursos ligados a la naturaleza, la cultura y la práctica del deporte.

Mantener una posición de liderazgo en la escena internacional requiere impulsar la oferta de productos de calidad, incorporando además

aquellos vinculados a la cultura, la naturaleza y la práctica del deporte. Si bien es cierto que en este apartado Andalucía cuenta con productos de reconocido renombre internacional –ciudades monumentales, esquí, golf, Doñana...– queda todavía una gran labor: extensión de circuitos de interés cultural, incorporación de ciudades medias a las corrientes turísticas, comercialización de un turismo rural asociado tanto a espacios protegidos, como a la extraordinariamente rica cultura del campo andaluz.

Dentro de esta línea de actuación se plantean las siguientes medidas:

- Modernización y reestructuración de la oferta hotelera de Andalucía. Para ello se pone en marcha un programa plurianual para la mejora de la competitividad de la planta hotelera andaluza, que tiene como objetivo adaptar la oferta hotelera andaluza a las nuevas exigencias de la demanda.
- Creación de una Mesa Operativa entre los Departamentos de Cultura, Naturaleza, Deportes y Turismo.
- Coordinar las iniciativas existentes en Turismo Rural, con el fin de estructurar productos comerciales para su distribución en los mercados objetivo adecuados.
- Potenciar la creación de productos turísticos basados en rutas de interés histórico-cultural, Legado Andalusi, y en los rasgos y peculiaridades andaluzas: folklore, toro, caballo, ferias y fiestas, etc.
- Incentivar los consumos de bienes culturales por parte de los flujos turísticos, proponiendo usos más extensivos en la Comunidad Andaluza y propiciando mayor accesibilidad al patrimonio y mejor comercialización.
- Puesta en marcha del Plan Integral de Embellecimiento de Andalucía dirigido a los proyectos municipales de mejora de infraestructuras y del entorno medioambiental.

C.2.3 Identificar nuevos productos susceptibles de comercialización.

Dentro de la sociedad europea, principal demanda del producto turístico andaluz, existen incontables asociaciones y clubs nucleados en torno a actividades e intereses económicos, culturales, deportivos, de una extraordinaria variedad. La creación de ofertas imaginativas debe apuntar hacia estos públicos-objetivo que, aunque minoritarios, tienen mayor poder adquisitivo y organizan sus viajes fuera de temporada. Para ello se elaborará un Catálogo de Recursos no explotados en la actualidad.

C.2.4 Impulsar la señalización de recursos turísticos en vías rápidas, patrimonio cultural y rutas turísticas.

El déficit de señalización de recursos turísticos en Andalucía es también una tarea prioritaria. En efecto, la información es el primer elemento de la cadena promocional. Este déficit de información no sólo es patente en las vías de comunicación sino también en los propios monumentos a lo largo de la geografía andaluza.

Las medidas que se contemplan en esta línea de actuación consisten en la puesta en marcha, de forma coordinada con las distintas Administraciones Públicas, de:

- Plan de Señalización de Recursos Turísticos:
En la red de Autovías.
En estaciones de servicio en carreteras.
- Plan de Señalización de Recursos Turísticos / Culturales.
- Plan de Señalización de Recursos Naturales.
- Plan de Señalización de Equipamientos y Servicios de Playa.
- Plan de Señalización de Rutas Turísticas y Recursos Locales.

C.3 Estrategia: PROMOCIÓN Y FOMENTO DE ANDALUCÍA COMO PRODUCTO TURÍSTICO INTEGRADO.

C.3.1 Intensificar la promoción turística segmentando productos y mercados de demanda.

Aunque desde la complejidad del producto turístico andaluz resulta más determinante precisar públicos-objetivo que mercados geográficos, ésta última aproximación tiene interés siempre que contribuya a concentrar los esfuerzos dirigidos a reducir desequilibrios estructurales y a paliar los efectos de crisis coyunturales.

La priorización viene determinada por tres elementos: el interés del mercado, la posición competitiva de Andalucía y las características del mercado aptas para introducir nuevos factores de desarrollo.

La estrategia de productos permitirá:

- Mejorar la posición competitiva de los productos andaluces a través de su especialización en determinados públicos.
- Diferenciar la oferta para segmentos determinados dentro de ciertas tipologías turísticas.
- Especializar parcialmente la oferta hacia colectivos específicos.
- Dar prioridad a la acción de marketing para cada producto-mercado en función de los segmentos en los que Andalucía goza de mayor potencialidad competitiva.

Para intensificar la promoción turística, segmentando productos y mercados de demanda, se llevarán a cabo las siguientes medidas:

- Redacción de un Plan de Marketing, orientado hacia el cliente, con definición de objetivos comerciales, generales, zonales y por productos.
- Coordinación de la promoción turística con entes locales y administración central.
- Diseño de líneas publicitarias de carácter informativo.

C.3.2 Fortalecer la cooperación con los intermediarios en la venta del producto turístico propiciando plataformas de encuentro entre la oferta y la demanda.

Si influenciar directamente la opinión del consumidor supone la puesta a punto de costosas campañas de publicidad, la labor constante, la colaboración con touroperadores y agentes de viajes como principal distribuidor del producto turístico deberán arrojar resultados satisfactorios.

Esta línea de actuación se llevará a cabo mediante el establecimiento de canales directos de contacto con el público a través de

acciones mancomunadas con los intermediarios adecuados, la realización de seminarios de ventas, y la adecuación ágil de las vías de comunicación con el sector de la intermediación.

C.3.3 Potenciar sistemas de comercialización adecuados para la pequeña y mediana empresa.

La comercialización es ante todo una función operativa y dinámica. Necesita de recursos suficientes que deben estar disponibles en tiempos muy críticos y en cantidades concretas y que sólo cumplirán su cometido si se establecen en una estructura coordinada.

La atomización empresarial del sector turístico andaluz, la limitación de los recursos disponibles, la carencia en muchas ocasiones de personal muy especializado y la dificultad intrínseca en la aproximación de los mercados, hacen imprescindible la acción de la Administración.

Las centrales de reservas son la apuesta más ajustada a la demanda, siempre que de respuesta inmediata a los requerimientos del mercado. Debe ser auténticamente especializada en todo el abanico de oferta de Andalucía.

Como medidas para potenciar los sistemas de comercialización adecuados para la pequeña y mediana empresa se contemplan las siguientes:

- Localización de nichos de demanda.
- Potenciación de Sistemas de Reservas y canales alternativos.
- Impulso a la Central de Reservas Séneca.

C.3.4 Potenciar la red de Oficinas de Turismo como instrumento de fidelización, estimulación del gasto y servicio posventa.

Las Oficinas de Turismo son un eslabón fundamental en la estrategia global del marketing turístico. Representan el servicio de acogida y posventa de clientes que han comprado el producto turístico andaluz.

Los objetivos de las Oficinas de Turismo son:

- La atención del visitante.
- La retención del visitante.
- El estímulo al consumo de productos locales.
- La satisfacción del visitante.
- La reiteración de la compra.

Analizados estos objetivos y establecida la conveniencia de su funcionamiento como verdadera red regional, se pueden comprender los inmensos beneficios que significa en este campo una eficaz gestión de las mismas orientada a la satisfacción de la demanda.

En este sentido, como medida adicional dentro de esta línea de actuación se plantea la cualificación de los recursos humanos.

C.4 Estrategia: FOMENTO DEL ASOCIACIONISMO COMERCIAL.

C.4.1 Fomentar la cooperación comercial.

La dinámica competitiva que rige la distribución de los productos turísticos ha llevado a favorecer unas estrategias de control de los

canales. El desarrollo de los mercados da como objetivo posible a conseguir: controlar los canales con medios propios o por fusiones o acuerdos de diversas características, a través de los que se intenta lograr la concentración de medios y esfuerzos para conseguir unos objetivos que puedan servir de base común a sus relaciones. Existen infinidad de áreas en las empresas turísticas andaluzas en las que solamente se pueden perfeccionar los objetivos si se dispone de un respaldo económico y financiero mucho mayor como el que puede suministrar un cierto grado de integración.

El fomento de la cooperación comercial se realizará mediante los sistemas de comercialización asociada para promover la homologación de productos, sobre la base de criterios de calidad y nucleado por el interés de obtener mayor penetración en el mercado.

C.5 Estrategia: COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y CONSENSO SOCIAL.

C.5.1 Cooperación entre la Administración Turística Andaluza y otros departamentos, administraciones, organismos y agentes.

Fortalecimiento de la interlocución, colaboración y cooperación entre la Administración turística andaluza con otros departamentos de la propia Comunidad, Administración Central y supranacional, entes locales, Universidades, agentes sociales y económicos, asociaciones y empresas, a fin de favorecer la sinergia en las actuaciones.

La definición del turismo como sector estratégico de la economía andaluza requiere, por un lado, un tratamiento horizontal en las políticas públicas incidentes en la actividad turística y, por otro, que se articule su desarrollo sostenible en base a las exigencias de la demanda. La presente línea de actuación contempla las siguientes medidas:

- Sensibilización de las Administraciones Públicas hacia el desarrollo del turismo a través de la Comisión Interdepartamental en materia de turismo.
- Fortalecimiento de la concertación con los agentes económicos y sociales firmantes del Pacto Andaluz por el Turismo a través de la constitución de la Comisión Permanente del Pacto Andaluz por el Turismo, foro permanente de negociación y diálogo entre las partes firmantes.
- Creación del Consejo Andaluz del Turismo.
- Presencia en todas las Comisiones de nivel local, regional y nacional donde se traten temas de interés para la actividad turística.

CAPÍTULO 7

**Políticas de
bienestar social**

7.1 EDUCACIÓN

El funcionamiento del sistema educativo, entendiendo este como el conjunto de las enseñanzas desde la educación infantil hasta la universitaria, es un factor de singular importancia para la transformación y el bienestar de la sociedad. De la formación y educación que un sistema educativo es capaz de proporcionar a los ciudadanos depende, en buena medida, el futuro de estos; de la formación integral que reciban se deducen sus posibilidades para desarrollarse en libertad y para ejercer con madurez la participación y la solidaridad. La educación, si se proporciona a todos en unas condiciones homogéneas de calidad, es también la base de la igualdad. Pocos instrumentos son más útiles para combatir las desigualdades de origen social o cultural.

La educación posee, antes que nada, una dimensión de carácter individual, personalizada. Del correcto desarrollo de las capacidades de cada persona deriva su aptitud para comprender el mundo, para situarse de forma crítica y autónoma ante la realidad natural y social. Pero esta dimensión individual se desarrolla en el marco de una realidad comunitaria, por ello, en el esfuerzo que las sociedades hacen en favor de la educación se está construyendo en buena medida, su propio futuro. Cuando el cambio acelerado y la dinámica de transformación caracterizan a tales sociedades, la importancia de la educación alcanza una dimensión verdaderamente estratégica.

Se espera, entonces, de la educación que contribuya a adaptar los valores tradicionales o las realidades emergentes, pero también que ayude a aflorar y transmitir los nuevos valores que permiten afianzar esas realidades sin que se produzcan considerables quiebras individuales y colectivas. Se le exige, igualmente a la educación, que asegure la transmisión de los conocimientos, la formación de las aptitudes y la cualificación de los recursos humanos que permiten responder a los retos de las circunstancias cambiantes, de manera que no existan impedimentos para que éstas se consoliden, cuando son beneficiosas para el conjunto de la sociedad y de sus ciudadanos.

En este sentido, la innovación es algo consustancial a los sistemas educativos de las sociedades dinámicas, maduras y avanzadas. Un análisis comparativo con los países del entorno permite constatar que, en las últimas décadas, los más significativos de entre ellos han abordado, con mayor o menor intensidad, modificaciones profundas en su enseñanza.

Siempre que esas modificaciones han podido convivir con la ordenación esencial de sus sistemas educativos, la prudencia ha aconsejado que su introducción se llevara a cabo sin afectar a la estructura básica de los mismos. Pero cuando esta estructura ha sido un freno paralizante de lo que necesariamente había que cambiar, no ha faltado tampoco la audacia necesaria para afrontar decididamente su revisión, porque las transformaciones son inevitablemente cualitativas cuando de lo que se trata es de dar una nueva respuesta global a un entorno que ha evolucionado de forma igualmente cualitativa.

La sociedad española ya abordó una reforma global de su sistema educativo en el año 1970. Toda una generación ha sido formada en el marco establecido por la Ley General de Educación. Han transcurrido casi tres décadas desde entonces y un amplio abanico de transformaciones relevantes se han producido en el conjunto de la sociedad española, en el entorno internacional y en el contexto productivo, tecnológico y cultural que han hecho necesario abordar una nueva reforma.

De un lado, la Constitución de 1978 ha traído efectos profundos para la educación al consagrar sus principios básicos, al reconocer como fundamental el derecho a la misma, encomendando a los poderes públicos la garantía de que puedan acceder a ella por igual todos los ciudadanos, al establecer el carácter obligatorio y gratuito de la educación básica, al diseñar el estado de las Autonomías y redistribuir territorialmente las competencias en materia de educación.

De otro, la culminación del proceso de integración española en las instituciones comunitarias europeas nos ha situado en un ámbito más amplio que el nacional, un ámbito que es compartido con otros países, en el que el derecho de los ciudadanos a la movilidad, reforzado en la perspectiva del mercado único, así como las consecuencias que de ello se derivan, alcanzan a todos. Ello requiere que los estudios, capacitaciones y titulaciones se atengan, cada vez más, a un mínimo cuantitativo y cualitativo.

Pero además, el avance del conocimiento científico y del desarrollo tecnológico, sus implicaciones cada vez mayores y más directas sobre los procesos productivos y culturales, obligan a una formación prolongada, a una formación básica más consistente y a la vez más versátil, susceptible de adaptarse a necesarias y frecuentes innovaciones. Al mismo tiempo, las mayores posibilidades de acceso a la enseñanza, la aspiración de un mayor número de ciudadanos a obtener una mejor formación, coinciden con las exigencias de superiores requerimientos educativos por parte del entorno social y productivo, confluyendo todo ello en un crecimiento continuado de la demanda de educación.

Pero si todo ello no fuera ya de por sí suficiente argumento, numerosas razones de carácter más específicamente educativo abundan decisivamente en favor de la reforma. Ciertamente se podría intensificar el esfuerzo de los poderes públicos, de los distintos sectores y protagonistas educativos, de las diferentes instancias de la sociedad, manteniendo estables las estructuras fundamentales del anterior sistema, pero nunca se alcanzaría la dirección apropiada si no se hubieran introducido las variaciones que pueden permitir dar una solución adecuada a cuestiones de gran relevancia, como:

- El desfase existente entre la conclusión de la escolaridad obligatoria y la edad mínima laboral.
- La existencia de una doble titulación al final de la antigua Educación General Básica, que permitía el acceso a la Formación Profesional de quienes no concluían positivamente la escolaridad obligatoria.
- La orientación exclusiva del Bachillerato hacia la Universidad.
- La ausencia de una regulación educativa previa a los seis años.
- La configuración de una Formación Profesional ausente de la formación general de base, excesivamente académica y desvinculada del mundo productivo.

La solución a estas cuestiones se inició con la promulgación de la Ley Orgánica 8/1985, Reguladora del Derecho a la Educación, que vino a regular el ejercicio de tal derecho dentro de un sistema escolar concebido como escuela para todos, desarrollándose el mandato constitucional del derecho a la educación a través de la programación de la enseñanza.

Más tarde, la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, ha reestructurado el conjunto del sistema educati-

vo, ampliando la educación básica, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad, hasta los 16 años, llevándola hasta la edad legal mínima de incorporación al mundo del trabajo. Igualmente, dicha ley reordena el anterior sistema educativo con el establecimiento de las etapas de Educación Infantil, que abarca hasta los 6 años de edad, Educación Primaria, que se extiende desde los 6 hasta los 12 años, Educación Secundaria Obligatoria, que dura desde los 12 a los 16 años, Bachillerato, que alcanza desde los 16 a los 18 años, y Formación Profesional que, además de estar presente en la formación de base, se organiza específicamente en ciclos formativos profesionales, los primeros al término de la Educación Secundaria Obligatoria y los segundos al término del Bachillerato.

Por último, la Ley Orgánica 9/1995, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, adecua a la nueva realidad educativa el planteamiento participativo y los aspectos referentes a organización y funcionamiento que se establecieron en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

Para que esta nueva ordenación del sistema educativo, rinda los frutos que se espera de ella, es preciso introducir toda una serie de cambios que buscan incrementar la calidad de la enseñanza. Es cierto que la calidad de la enseñanza no depende sólo de la bondad del sistema educativo. En buena medida es una consecuencia, y a la vez una causa, de la calidad global de la vida colectiva, pues la educación se relaciona cada vez más con el mundo exterior a la escuela y su mejora está frecuentemente conectada con los avances que se producen en su entorno. Sin embargo, en lo que se refiere al estricto campo educativo, en los próximos años, será necesario abordar una extensa gama de medidas, que permitan desarrollar en su conjunto la planificación realizada, trabajo este que desemboca en la identificación y priorización de necesidades y en la determinación de objetivos y estrategias para solucionarlas. En este sentido, es preciso señalar el conjunto de medidas contenidas en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía. Junto a ello, hay que señalar también la existencia del Acuerdo de Bases hacia un Pacto por la Educación, suscrito por la Junta de Andalucía y las organizaciones sindicales, UGT de Andalucía y CC.OO. de Andalucía.

De manera ordenada y progresiva, se ha emprendido el conjunto de acciones legales, organizativas y presupuestarias necesarias para hacer posible la nueva ordenación del sistema educativo. Sin embargo, la implantación definitiva de la reforma que se propugna no se concibe como algo puntual, que se agota y resuelve en alguna acción espectacular, antes bien, se entiende como un cúmulo de transformaciones continuadas, guiadas por una clara concepción de conjunto, que puede garantizar un cambio cualitativo y una mejora profunda de la enseñanza.

Para alcanzar el escenario final propuesto, desarrollando en su plenitud la concepción del conjunto, se ha fijado el horizonte temporal de una década. Un horizonte realista que permitirá introducir el cambio que la sociedad demanda en el sistema educativo sin prisas desaconsejables, pero también un horizonte que no se escape de las manos. Hay que subrayar que el cambio que se ha puesto en marcha no es sólo un desafío para la Administración o para la comunidad educativa. Lo es, sobre todo, para la sociedad a la que una y otra sirven y, por tanto, no puede madurar si no es capaz de sintonizar con las necesidades de esa sociedad y obtener así de ésta su comprensión y su apoyo decidido, ni tampoco podrá prosperar sin la participación activa, sin el compromiso de la comunidad educativa.

A) Diagnóstico

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo plantea un concepto de la educación que trasciende del que hasta ahora se ha venido desarrollando. La educación y la formación adquieren, así, una dimensión más completa de la que han tenido tradicionalmente, se extienden más allá del período vital al que habitualmente han estado circunscritas, abarcando a sectores con experiencia activa previa y alternándose con la actividad laboral. La educación será permanente y procurará la formación integral de la persona.

Proporcionar a los ciudadanos una formación integral y adaptada a los procesos de transformación socioeconómica que se están produciendo en su entorno, profundizando al mismo tiempo en los elementos de solidaridad que faciliten una mayor integración laboral, significa un reto, por cuanto que lleva consigo una renovación profunda del sistema educativo andaluz y, si bien esta renovación ya ha sido abordada y en los últimos años se han producido importantes avances, aún es bastante lo que queda por hacer.

Un análisis del funcionamiento del sistema educativo pone de manifiesto la importancia de los logros alcanzados en la última década por las orientaciones estratégicas de la Junta de Andalucía en materia de enseñanzas básicas, dirigidas fundamentalmente hacia la elevación de los niveles de escolarización, la progresiva integración social de colectivos desfavorecidos y la mejora de la calidad de la enseñanza.

En el momento actual, los niveles de escolarización son plenos en la totalidad de las enseñanzas obligatorias y del 93,8% en los niveles no obligatorios de estudios no universitarios. Para ello ha sido necesario un importante esfuerzo de adaptación y ampliación de la oferta, tanto en lo que se refiere a profesorado como a equipamientos, instalaciones y perfiles formativos.

El desarrollo de la política educativa se ha realizado en consecuencia con los principios de igualdad y solidaridad, intentando favorecer la integración de los colectivos más desfavorecidos, tanto por su situación social y económica como por las condiciones geográficas y de calidad de las prestaciones educativas recibidas. Se han aplicado criterios compensatorios en la discriminación urbano/rural o en el caso de la integración de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, y se han llevado a cabo actuaciones específicas dirigidas a la atención de problemas singulares, tales como la educación de las personas adultas, los colectivos afectados por la temporalidad laboral, la atención domiciliaria (preescolar en casa), aulas hospitalarias, transporte escolar y comedores escolares, etc. Entre los resultados obtenidos hay que destacar la reducción, entre 1983 y 1991, a la mitad de la tasa de analfabetismo (de 11,8 a 5,9) y del porcentaje de población sin titulación mínima para acceder al mercado de trabajo (de 48,5% al 27,6%).

Junto a la escolarización y la integración social, la tercera de las orientaciones de la política educativa de la Junta de Andalucía ha sido la mejora de la calidad de la enseñanza. Para ello se han desarrollado programas específicos que afectan a la formación permanente del profesorado, a la mejora del equipamiento de los centros, nuevas construcciones y adaptaciones, introducción de nuevas tecnologías, etc.

También se han producido importantes transformaciones en el sistema de enseñanzas superiores y en el capítulo de investigación universitaria, no sólo en la medida en que da respuesta a una demanda que

crece a un ritmo muy acusado, sino que también se inicia un proceso de diversificación de la oferta tanto geográfica como curricular, destacando en ella el impulso a la formación de contenido tecnológico.

En este sentido, los esfuerzos se han dirigido a reforzar la capacidad de las enseñanzas universitarias como instrumento para el desarrollo social, cultural y económico de Andalucía, con la perspectiva de adaptar la oferta a una demanda modelada por el crecimiento demográfico, el incremento de la escolarización, el desarrollo económico y cultural, y la superación de las desigualdades territoriales. En consecuencia, con este punto se ha culminado la puesta en funcionamiento de las Universidades de Almería, Huelva y Jaén, la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y la Universidad Internacional de Andalucía.

Otro capítulo importante de la política educativa de la Junta de Andalucía es el que se refiere a la participación del sector privado en el sistema educativo, a través del establecimiento de conciertos educativos con centros docentes de iniciativa privada. En el curso 1995/1996, se habían establecido 597 conciertos con centros privados de Educación General Básica, Educación Infantil y Primaria, y Educación Especial, que escolarizaban a 197.594 alumnos y alumnas en un total de 6.448 unidades. En Educación Secundaria y Media eran, en el mismo curso, 254 los centros concertados, 49.700 los alumnos escolarizados en los mismos y 1.854 el número de unidades.

En esta línea, existe el compromiso por parte de la Administración de mantener la presencia de la enseñanza privada concertada en el sistema educativo andaluz en niveles proporcionalmente idénticos a los actuales, a la vez que mantener el régimen de concierto educativo en las enseñanzas postobligatorias a los centros actualmente concertados.

Pese a todo, el análisis antes referido pone en evidencia la existencia de carencias y disfunciones que dificultan la aplicación plena del derecho de todo ciudadano a recibir una educación de calidad.

Partiendo de dicho análisis y de la reflexión sobre los logros conseguidos y las dificultades encontradas en el desarrollo y la gestión de los programas educativos puestos en marcha por la Junta de Andalucía, es posible determinar cuáles son los retos que el sistema educativo deberá atender de forma prioritaria a corto y medio plazo. Dichos retos se concretan en los puntos siguientes:

- Necesidad de ajustar la oferta de plazas escolares a la demanda de escolarización de la población y de adecuar las dotaciones humanas y materiales de los centros docentes a los requerimientos del nuevo sistema educativo. Son varios los factores que contribuyen a provocar el desajuste existente entre la demanda de plazas escolares y la oferta de escolarización. De un lado, la nueva reordenación de las etapas en que se organiza el actual sistema educativo, de otro, la ampliación de la escolarización obligatoria hasta los 16 años y, por último, los cambios demográficos y los movimientos de la población. Por otra parte, el actual sistema educativo plantea necesidades de dotación de profesorado especialista y de dotaciones de espacios y equipamientos que en el anterior sistema no eran necesarias. En consecuencia es necesario realizar un sobreesfuerzo que permita rentabilizar los recursos existentes, adaptándolos a las nuevas necesidades, a la vez que disponer los necesarios para que la implantación de la reforma del sistema educativo se haga conforme a los criterios que establece la LOGSE.

- Mejora de la capacidad para compensar las desigualdades sociales, económicas y geográficas existentes, garantizando el ejercicio pleno del derecho a la educación.

Es bien sabido que las actuaciones que desde el sistema educativo se llevan a cabo no pueden compensar totalmente las desigualdades de origen social, económico y cultural existentes en la sociedad. No obstante, es igualmente incuestionable en este momento el papel decisivo que la educación tiene en la reducción progresiva de estas diferencias. En este sentido, cualquier política educativa encaminada a conseguir la igualdad de oportunidades debe contemplar, necesariamente, la implementación de los procesos que faciliten la escolarización de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, o que pertenezcan a minorías étnicas o culturales, así como las actuaciones que proporcionen una atención prioritaria a los centros situados en zonas rurales o de un entorno social deprimido.

- Potenciación de la capacidad del sistema educativo para dar respuesta a los cambios tecnológicos y a la realidad económica, social y medioambiental.

La importancia de los conocimientos adquiridos para la incorporación al mundo del trabajo es cada vez mayor, es más, actualmente empieza a no ser suficiente la formación inicial debido a los cambios tan acelerados que se producen en el mundo laboral. Por ello, es preciso establecer mecanismos de educación permanente que permitan no sólo reincorporar al sistema educativo a aquellas personas que lo han abandonado prematuramente, sino también actualizar la formación de aquellas otras que puedan necesitarlo.

- Necesidad de integrar eficazmente la educación en valores y la Cultura Andaluza en el currículum, como un medio para lograr la formación integral de las personas y para contribuir desde la educación a la transformación y progreso del conjunto de la sociedad y el aumento de la calidad de vida.

A pesar de que los nuevos currículos contienen suficientes elementos para que el profesorado incorpore a su práctica docente la dimensión moral y la formación en valores, es preciso reconocer que, debido a factores como el pluralismo ideológico y moral de la sociedad actual, y la crisis de valores, resulta sumamente complejo llevar a cabo esa tarea.

En este aspecto, se debe considerar que el ámbito educativo no es el único que incide en la formación en valores de los ciudadanos, ya que tanto el medio familiar como los medios de comunicación tienen una influencia considerable, y a veces contradictoria, en este ámbito de la formación de la persona, por lo que en ocasiones el profesorado llega a sentirse desmotivado al ver cómo la educación que tratan de impartir en el aula es anulada por los mensajes que llegan desde otros medios.

- Necesidad de rentabilizar las actividades de formación del profesorado, con la planificación de una formación inicial y permanente que haga posible la adecuación de los perfiles docentes a las necesidades que plantea el nuevo sistema educativo.

La reforma del sistema educativo introduce cambios en relación con el desarrollo de la propia labor docente y con la toma de decisiones que afectan al profesorado.

Para hacer frente a las exigencias que estos cambios plantean es necesario incidir, en primer lugar, en la formación inicial y en el proceso de selección de los profesores que acceden a la labor docente, de manera que estos puedan enfrentarse con éxito a su labor profesional e integrarse de forma positiva en el sistema educativo. Pero si es importante la formación inicial del profesorado, aún lo es más el perfeccionamiento de esa formación. La formación permanente que todo profesional requiere se hace más necesaria todavía en períodos de cambio, por lo que las acciones dirigidas a proporcionar a los profesores una formación adecuada a las nuevas demandas deben tener, a corto y a medio plazo, una atención preferente.

- Necesidad de desarrollar una cultura de la evaluación que permita analizar los logros y dificultades del sistema educativo. La evaluación no consiste en otra cosa que en la reflexión valorativa y sistemática acerca del desarrollo de las acciones emprendidas y de sus resultados. Por su propia naturaleza constituye un momento insoslayable de la actividad educativa que, de una u otra forma, ha estado siempre presente en el desarrollo de los sistemas educativos.

Pese a la validez de esta observación, no cabe duda de que ha sido sólo recientemente cuando la evaluación se ha convertido en un instrumento fundamental para la reconducción de los sistemas de educación. Para que esta función se realice con eficacia, es preciso establecer en la comunidad educativa una cultura de la evaluación, de manera que ésta sea aceptada como un proceso necesario y encaminado a la mejora, a la vez que implantar, de una manera normalizada y sistemática, mecanismos de evaluación de las políticas educativas que retroalimenten su desarrollo y orienten la toma de decisiones a partir del conocimiento fundamentado de los problemas.

- Necesidad de superar el recelo y contrarrestar el rechazo que manifiestan determinados sectores de la comunidad educativa hacia la implantación del nuevo sistema.

Una de las principales dificultades que encuentra la implantación del nuevo sistema educativo viene motivada por las suspicacias que se producen en determinados sectores de la comunidad escolar hacia los resultados que el mismo va a generar. El temor a la disminución de los conocimientos que van a alcanzar los alumnos al finalizar la educación obligatoria o la crítica a la tecnocratización excesiva de la formación, motivada por lo que se viene a denominar “desaparición” de las enseñanzas humanísticas, actúan como elemento negativo que dificulta la implantación.

Modificar esas actitudes requiere una mayor y más explícita información sobre los fines de la educación y sobre las estrategias que se han puesto en marcha para alcanzarlos.

B) Objetivos y estrategias

Las necesidades antes señaladas constituyen la referencia para la definición de los objetivos y el diseño de las estrategias de la política educativa de la Junta de Andalucía durante los próximos años. Dicha política persi-

que culminar la implantación del nuevo sistema educativo con criterios de calidad, consiguiendo que éste sea capaz de dar respuesta a las demandas sociales y se adapte a la propia evolución del entorno social. Para desarrollar esta política educativa se plantean como prioritarios los siguientes objetivos:

CUADRO 7.1: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Satisfacer la demanda de escolarización de la sociedad. 2. Lograr la plena integración entre el sistema educativo y el sistema productivo. 3. Impulsar las políticas de solidaridad en la educación, haciendo posible la erradicación de las situaciones de desigualdad y contribuyendo a consolidar una sociedad más justa. 4. Adaptar la formación del profesorado a las exigencias del nuevo sistema educativo. 5. Incidir en el desarrollo ético y cívico de las personas. 6. Establecer un consenso activo con todos los agentes que intervienen en el sistema educativo para la búsqueda de la calidad de la educación.
------------------	---

Para el logro de los objetivos formulados se plantean las siguientes estrategias:

1. Ampliación y mejora de la oferta educativa.
Ello requerirá la consolidación de una red de centros lo suficientemente flexible para que pueda evolucionar conforme a las demandas producidas por los cambios productivos del entorno y por los movimientos demográficos de la población. La política de adecuación de los recursos materiales debe ir acompañada de otras encaminadas a la adecuación de las plantillas docentes. Dado que la mejora de la calidad de la educación no se alcanza sólo con el aumento de los recursos destinados a la misma, se pondrá en marcha un sistema de evaluaciones periódicas. La información aportada por estas evaluaciones será un elemento de primer orden para orientar la toma de decisiones y reconducir las políticas educativas. Asimismo, mejorar la oferta educativa requiere concluir la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria y generalizar el Bachillerato, así como generalizar la escolarización de los niños y niñas de 3 a 6 años.
2. Reforzar e impulsar la acción compensatoria del sistema educativo.
La estrategia para alcanzar el objetivo de la solidaridad en la educación deberá prestar una atención prioritaria a la escolarización de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, la escolarización de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y culturales, el apoyo a los centros rurales y de zonas socialmente desfavorecidas, y el apoyo a la educación de las personas adultas.

3. Reconocimiento social de la función docente y la formación permanente del profesorado.

No se puede hablar de mejorar la calidad de la educación sin tratar el tema del profesorado. La calidad en la educación depende en gran medida del esfuerzo y la ilusión del profesorado. Asimismo, las exigencias que plantea la cualificación del profesorado, hace necesario incidir de forma notable en la formación de los que acceden a la labor docente. Los nuevos profesores deben estar dotados de una formación que les permita enfrentarse con éxito y desde el primer momento a su quehacer profesional e integrarse de forma positiva en los centros docentes.

4. Impulso a la Educación en valores.

Una de las prioridades de la Administración educativa es la de aprovechar al máximo las posibilidades y exigencias de educación en valores que se contienen en el currículum, sobre todo en los contenidos de las actitudes y de enseñanzas transversales. La estrategia a desarrollar debe permitir la capacitación del profesorado para esa educación en valores y el establecimiento de fórmulas de cooperación de los profesores y de los centros educativos con la sociedad en sus diferentes instancias.

5. Extender al conjunto de la comunidad educativa el debate sobre el alcance y proceso de implantación del nuevo sistema educativo.

Esta estrategia pretende proporcionar a todos los andaluces un conocimiento riguroso y objetivo de lo que supone la implantación del nuevo sistema y de los resultados educativos que el mismo está generando. Para ello, será preciso definir un sistema de indicadores del desarrollo y la calidad de la educación que permita evaluar el grado de eficacia y eficiencia del sistema educativo y que, al mismo tiempo, aporten información al debate sobre el estado de la educación en Andalucía.

CUADRO 7.2: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Ampliación y mejora de la oferta educativa.	1.1. Consolidación y mejora de la Red de Centros de Andalucía.	1.1.1. Construcción de nuevos centros en zonas donde exista demanda, y remodelación de los existentes, y dotación de sus equipamientos. 1.1.2. Definición de la Red de Centros y Enseñanzas de Régimen y Especial. 1.1.3. Estudio de las condiciones actuales de los centros a través de los mapas de riesgo y elaboración de Planes de Actuación.
	1.2. Adecuación de las plantillas docentes y de administración y servicios de los centros.	1.2.1. Oferta de nuevas plazas por niveles. 1.2.2. Dotación adscripción del profesorado a las etapas y especialidades del nuevo sistema. 1.2.3. Dotación de profesores especialistas y de apoyo. 1.2.4. Culminar la instrumentación de los acuerdos existentes sobre los denominados "Centros en Crisis".
	1.3. Mejora de las Ofertas de Enseñanzas.	1.3.1. Mejora de la oferta en Educación Infantil. 1.3.2. Impulso de las enseñanzas de idiomas.
	1.4. Diseño e implantación de un sistema de evaluación educativa.	1.4.1. Evaluaciones periódicas que analicen la evolución del funcionamiento de los centros docentes. 1.4.2. Generalización del Plan de Evaluación de Centros Docentes. 1.4.3. Evaluación del proceso de implantación de las nuevas enseñanzas.
2. Reforzar e impulsar la acción compensatoria del sistema educativo.	2.1. Adecuación normativa de la acción compensatoria del sistema educativo	2.1.1. Elaboración de la Ley de Solidaridad en la Educación, con la participación de los agentes económicos y sociales.
	2.2. Escolarización de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, o que pertenezcan a minorías étnicas o culturales	2.2.1. Mejora de la oferta educativa existente 2.2.2. Dotación a los centros educativos de los recursos humanos y materiales suficientes. 2.2.3. Elaboración del Mapa de Residencias Escolares. 2.2.4. Asegurar la continuidad del proceso educativo para el alumnado perteneciente a familias temporeras y con profesiones itinerantes.
	2.3. Apoyo a los centros rurales y de zonas socialmente desfavorecidas.	2.3.1. Desarrollar el modelo andaluz de Complejos Rurales de Educación Obligatoria. 2.3.2. Establecimiento de rutas gratuitas de transporte a los alumnos/as para su traslado a otros municipios.
	2.4. Educación de las personas adultas.	2.4.1. Elaboración de la Red de Centros de Educación de Adultos. 2.4.2. Atender a las necesidades educativas de la población adulta perteneciente a sectores sociales deprimidos. 2.4.3. Elaboración de criterios para la adscripción del profesorado de educación de adultos a la educación secundaria de esta modalidad.
	2.5. Promover la coordinación entre las distintas administraciones.	2.5.1. Acuerdos marco con las administraciones competentes, que posibiliten dar soluciones adecuadas a las necesidades de los alumnos.
3. Reconocimiento social de la función docente y la formación permanente del profesorado.	3.1. Incidir en la formación inicial de los que acceden a la labor docente.	3.1.1. Detección y priorización de necesidades de formación como paso previo a la planificación de la oferta formativa. 3.1.2. Impulsar la realización de actividades de cualificación de los profesores que se incorporan al sistema educativo.

CUADRO 7.2: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	3.2. Elaboración del II Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado.	3.2.1. Reorganizar la Red de Centros de Profesores y redefinir la función y el perfil de los asesores. 3.2.2. Proporcionar un apoyo prioritario de las estructuras de formación a los centros docentes, incrementando las actividades de formación del profesorado de acuerdo con las necesidades y demandas que origina el nuevo sistema educativo. 3.2.3. Ampliar las posibilidades de perfeccionamiento y formación del profesorado en colaboración con las Universidades, a través de la suscripción de convenios. 3.2.4. Poner en marcha un mecanismo de evaluación que permita valorar, de forma permanente, la capacidad de las estrategias de formación del profesorado para dar respuesta a las necesidades que plantea la implantación y el desarrollo del nuevo sistema educativo y su contribución a la mejora de la calidad general de la enseñanza.
4. Impulso a la educación en valores.	4.1. Capacitación del profesorado para la educación en valores.	4.1.1. Programas de formación permanente del profesorado. 4.1.2. Impulso de la elaboración y difusión de materiales curriculares y didácticos. 4.1.3. Fomento de la realización de experiencias en los centros docentes.
	4.2. Establecer modelos de cooperación de los profesores y de los centros educativos con la sociedad, en sus diferentes instancias.	4.2.1. Cooperación con la familia, con la Administración y las instituciones que tienen que ver con determinados aspectos de valores relevantes en la sociedad: salud, medioambiente, etc. 4.2.2. Iniciar estudios que permitan establecer un procedimiento de evaluación para tratar de medir la eficacia de los programas de educación en valores.
5. Extender al conjunto de la comunidad educativa el debate sobre el alcance y proceso de implantación del nuevo sistema educativo.	5.1. Elaborar un sistema de indicadores del desarrollo y calidad de la educación.	5.1.1. Definir un conjunto de indicadores de la educación en Andalucía. 5.1.2. Establecer los mecanismos adecuados para la recogida de la información. 5.1.3. Institucionalizar reuniones periódicas padres-profesorado-administración educativa para dialogar acerca de la marcha educativa de cada centro y sobre la calidad educativa en general.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LA OFERTA EDUCATIVA.

C.1.1 Consolidación y mejora de la Red de Centros de Andalucía.

La consolidación de la red de Centros deberá conjugar los programas de construcción de nuevos centros en zonas donde haya demanda, con la remodelación de los existentes, así como la ubicación del alumnado de primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria en institutos de enseñanza secundaria y la dotación de equipamientos adecuados a los nuevos diseños curriculares, en el sentido de dar respuestas no sólo a las necesidades de escolarización, sino también a los nuevos requerimientos de modernización y ampliación de las dotaciones existentes, y a su adecuación a las nuevas enseñanzas. Asimismo, se elaborarán estudios sobre las condiciones actuales de los centros en materia de prevención de riesgos y la elaboración de planes de actuación. Por otra parte, se definirá la red de Centros y Enseñanzas de Régimen Especial de manera realista, teniendo en cuenta las necesidades de formación, así como su carácter de no obligatorias. Finalmente, se profundizará en la organiza-

ción y funcionamiento de los Centros, a fin de avanzar en una mayor capacidad de iniciativa de los mismos.

C.1.2 Adecuación de las plantillas docentes y de administración y servicios de los centros.

La adecuación de las plantillas docentes requiere de un conjunto de actuaciones que contemplen la oferta de nuevas plazas, la adscripción del profesorado habilitado que impartía la antigua EGB a las etapas y especialidades que establece el nuevo sistema educativo y la dotación de profesores especialistas y de apoyo. Adicionalmente, se culminará la instrumentación de los acuerdos existentes sobre el profesorado de los denominados Centros en Crisis.

C.1.3 Mejora de las ofertas de enseñanzas.

De un lado, merece especial atención la oferta educativa en Educación Infantil, para niños y niñas de tres años. Para ello se arbitrarán las medidas necesarias que garanticen la escolarización completa de todo el alumnado de esta edad que lo solicite.

Por otro, para promover una mejor integración en el marco del mercado único se impulsarán las enseñanzas de idiomas.

C.1.4 Diseño e implantación de un sistema de evaluación educativa.

Se pondrá en marcha un sistema de evaluaciones periódicas, que mediante la generalización del Plan de Evaluación de Centros Docentes puesto en marcha con carácter experimental, permita valorar y analizar la evolución del funcionamiento de los centros docentes, de los rendimientos de la educación y del proceso de implantación de las nuevas enseñanzas y de los recursos humanos y materiales de que disponen, cuyos resultados serán públicos.

C.2 Estrategia: REFORZAR E IMPULSAR LA ACCIÓN COMPENSATORIA DEL SISTEMA EDUCATIVO.

C.2.1 Adecuación normativa de la acción compensatoria del sistema productivo.

Con objeto de reforzar e impulsar la acción compensatoria del sistema educativo, se elaborará la Ley de la Solidaridad en la Educación, en colaboración con los agentes económicos y sociales.

C.2.2 Escolarización de alumnos y alumnas con necesidades o situaciones educativas especiales, o pertenecientes a minorías étnicas y culturales.

Para el desarrollo de esta estrategia, se deberá garantizar un puesto escolar en la etapa de Educación Infantil, con el fin de que la intervención educativa temprana favorezca el desarrollo y el aprendizaje posterior de estos alumnos. Asimismo, al término de la educación obligatoria, es necesario asegurar una oferta suficiente en bachillerato, formación profesional y programas de garantía social, que les facilite proseguir su formación y adquirir la cualificación necesaria para integrarse en la sociedad y en el mundo del trabajo.

Por otra parte, se debe dotar a los centros que atienden a estos alumnos de mayores recursos humanos y materiales y, en los casos en que no se trate de centros aislados sino de zonas más amplias, será necesario potenciar el concepto de zona de actuación educativa preferente y organizar las medidas oportunas para el conjunto de la zona. También será necesario complementar las necesidades relativas a los alumnos con actuaciones más generales dirigidas al entorno familiar, que se abordarán, por un lado, a través de las tareas de tutoría y orientación y por otro, contemplando la coordinación con otras instituciones sociales.

De igual manera se elaborará el Mapa de Residencias Escolares. Además para el alumnado perteneciente a familias dedicadas a tareas agrícolas de temporada y con profesiones itinerantes, se asegurará la continuidad de su proceso educativo, adoptando medidas que posibiliten que estos alumnos y alumnas puedan permanecer escolarizados en los centros docentes de su localidad de origen, garantizando los servicios complementarios cuando los alumnos se trasladen con los padres a las zonas y localidades de trabajo. De igual manera, se garantizará a los centros que acogen a este alumnado, la dotación de los recursos humanos y materiales necesarios.

C.2.3 Apoyo a los centros rurales y de zonas socialmente desfavorecidas.

Desarrollar el Modelo Andaluz de Complejos Rurales de Educación Obligatoria para que las circunstancias geográficas de los municipios no constituyan un obstáculo en el acceso a la educación. Se contemplará, asimismo, el establecimiento de rutas gratuitas de transporte a los alumnos para trasladarlos a otros municipios, en aquellos casos y niveles educativos que así lo precisen.

C.2.4 Educación de las personas adultas.

En relación con la educación de las personas adultas, se deberá incrementar y diversificar la oferta educativa dirigida a las mismas, adaptándola a la nueva estructura del sistema educativo y garantizando el paso del sistema anterior al nuevo. En este sentido, se ofrecerán enseñanzas que permitan a las personas adultas en posesión del título de Graduado Escolar alcanzar la formación básica prevista en la LOGSE y se organizarán pruebas para que los mayores de 18 años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria y se elaborará la Red de Centros de Educación de Adultos. Del mismo modo, se llevará a cabo una oferta específica de bachillerato, formación profesional e idiomas, así como la organización de exámenes para que los mayores de 23 años puedan obtener directamente el título de Bachiller, ampliando las oportunidades de las personas adultas para acceder a los niveles de enseñanza reglada no obligatoria. Asimismo, se elaborarán los criterios para realizar la adscripción del profesorado de Educación de Adultos a la Educación Secundaria de esta modalidad educativa. Es prioritario, además, atender a las necesidades educativas de la población adulta perteneciente a sectores sociales desfavorecidos, con carencia de formación básica y con dificultades para su inserción sociolaboral, adecuando la oferta educativa a las necesidades y características de las personas adultas a las que se dirige, y ampliándola tanto en la modalidad de educación presencial como en la educación a distancia.

C.2.5 Promover la coordinación entre las distintas administraciones.

En la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales y la atención temprana, intervienen distintos departamentos administrativos de la Junta de Andalucía, además de Educación: Salud, Asuntos Sociales, Trabajo... Las actuaciones que cada una realizan en su ámbito de competencias, necesitan estar bien coordinadas, con el fin de aumentar su eficacia y evitar tanto duplicidades como casos de desatención. Para ello, será preciso ordenar las actuaciones encaminadas a este fin, y se establecerán acuerdos marco con las Administraciones competentes, que posibiliten dar soluciones adecuadas a todos los alumnos que así lo requieren. En este sentido, se avanzará en la configuración de unidades de actuación de ámbito inferior a la provincia.

C.3 Estrategia: RECONOCIMIENTO SOCIAL DE LA FUNCIÓN DOCENTE Y LA FORMACIÓN PERMANENTE DEL PROFESORADO.

C.3.1 Incidir en la formación inicial de los que acceden a la labor docente.

La LOGSE ha introducido modificaciones significativas en los mecanismos de formación inicial del profesorado. Una novedad importante en este sentido es la exigencia del título de Maestro para el ejercicio profesional en las etapas de Educación Infantil y Educación Primaria, que antes podía ser desempeñada por cualquier título universitario de grado medio o superior. Esta restricción se debe a la necesidad de garantizar una auténtica formación pedagógica de los nuevos profesores. La nueva configuración de las enseñanzas de estas etapas ha hecho también conveniente modificar las especialidades de los estudios conducentes al título de maestro. De esta manera, la formación inicial de los maestros podrá preparar para la docencia general en Educación Infantil o Educación Primaria, o bien para la atención a algún colectivo específico de alumnos o en determinadas áreas.

Para los profesores de Educación Secundaria y para los profesores técnicos de Formación Profesional se establece, además de la titulación correspondiente, la exigencia de un título de especialización didáctica que permitirá completar la formación que han recibido los futuros profesores en relación con su especialidad. Con este título, que se obtiene después de un curso de un año de duración, se otorga una mayor importancia al componente didáctico de la formación inicial del profesorado. En la planificación y docencia de las enseñanzas que conducen al título de especialización didáctica intervendrán directamente las universidades.

En este sentido, la Administración educativa debe impulsar la realización de actividades de cualificación pedagógica de los profesores que se incorporan al sistema educativo, vinculando en ello tanto a las universidades andaluzas como a los centros de educación secundaria, lo que permitirá ajustar la formación inicial a las necesidades del sistema educativo, a la vez que promover el papel que le corresponde a la universidad en la investigación educativa y en el impulso a la innovación.

C. 3.2 Elaboración del II Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado.

Por otra parte, el mantenimiento de la cualificación y la adecuación de los profesores a las enseñanzas que han de impartir es otro de los aspectos clave en relación con la calidad de la enseñanza. En los últimos años se ha hecho un especial esfuerzo en la formación permanente del profesorado, una formación que se enmarca en los planes anuales de formación y que impulsan los centros de profesores. En cualquier caso, las nuevas enseñanzas demandan un esfuerzo adicional, por lo que, asumiendo esta responsabilidad, será necesario establecer la estrategia que permita responder a estas necesidades.

Para garantizar que la oferta de actividades de formación responda a las expectativas y necesidades de los destinatarios, será preciso establecer procedimientos de evaluación que permitan valorar, de forma permanente, la capacidad de las estrategias de formación del profesorado para dar respuesta a las necesidades que plantea la implantación y el desarrollo del nuevo sistema educativo y su contribución a la mejora de la calidad general de la enseñanza, así como analizar la eficacia de la dotación y gestión de los recursos, y de los mecanismos utilizados para planificar y llevar a cabo dicha oferta, a la vez que comprobar la incidencia en la práctica docente de las actividades de formación que se llevan a cabo.

C. 4 Estrategia: IMPULSO A LA EDUCACIÓN EN VALORES.

C. 4.1 Capacitación del profesorado para la educación en valores.

Tal capacitación se puede lograr a través de la formación permanente del profesorado, incluyendo esta temática en los programas formativos; y también impulsando la elaboración y difusión de materiales curriculares y didácticos, así como la realización de experiencias en los centros docentes, tanto en el ámbito de la educación moral y cívica, como en el de los valores con los que se asocian las actitudes establecidas como contenidos básicos del currículum.

C. 4.2 Establecer modelos de cooperación de los profesores y de los centros educativos con la sociedad en sus diferentes instancias.

En este campo, más que en otros, es precisa la cooperación de los profesores y de los centros educativos con la sociedad en sus diferentes instancias. Esta cooperación ha de producirse, en primer lugar, con la familia como primera institución de transmisión de valores; pero también es precisa la cooperación de la Administración educativa y del sistema educativo en general con otras administraciones e instituciones que tienen que ver con determinados aspectos de valores relevantes en la sociedad andaluza, tales como salud, medio ambiente y cultura emprendedora, por lo que será necesario establecer e impulsar acuerdos de colaboración para la realización de programas y experiencias educativas en el ámbito de la educación en valores, tanto con otras administraciones como con organizaciones no gubernamentales que están trabajando activamente en favor de la igualdad de las personas y la solidaridad entre los pueblos. Por último, se hace necesario iniciar estudios que permitan establecer

un procedimiento de evaluación para tratar de medir la eficacia de los programas de educación en valores.

C.5 Estrategia: EXTENDER AL CONJUNTO DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA EL DEBATE SOBRE EL ALCANCE Y PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA EDUCATIVO.

C.5.1 Elaborar un sistema de indicadores del desarrollo y calidad de la educación.

Para ello, será preciso definir un conjunto de indicadores de la educación en Andalucía, así como establecer los procedimientos adecuados para la recogida de la información que se precisa para calcular dichos indicadores, de manera que, posteriormente, se pueda realizar a partir de esos indicadores un análisis que describa la realidad. Asimismo, será necesario poner en marcha nuevos mecanismos que faciliten el flujo de la información, tanto desde la Administración hacia los sectores sociales implicados en el hecho educativo, como en el sentido inverso, y potenciar el funcionamiento de los órganos de participación de la comunidad educativa en particular (Consejos Escolares, etc.), y de la sociedad en general, en la toma de las decisiones que les competen.

7.2 SALUD

El Gobierno andaluz ha venido reafirmando permanentemente su compromiso con un Sistema Sanitario Público, de aseguramiento único y financiación pública, cobertura universal, gratuidad en el acceso a las prestaciones para todos los andaluces, sustentado sobre los pilares de la equidad y la solidaridad. En ese sentido, cualquier mejora de la sanidad debe fundamentarse sobre estas premisas y no debe comprometer la quiebra de ninguno de estos principios.

El sector sanitario tiene un importante peso en la economía andaluza. La Junta de Andalucía destina al mismo alrededor de un tercio de su presupuesto total. Estos fondos se dirigen, fundamentalmente, a proporcionar la financiación del conjunto de recursos, medios organizativos y actuaciones de las administraciones sanitarias públicas de la Comunidad Autónoma o vinculadas a las mismas, orientadas a la protección de la salud y a la atención sanitaria.

La oferta de servicios sanitarios disponibles en Andalucía se ha ido incrementando constantemente en los últimos años, distinguiéndose entre los recursos sanitarios existentes, aquellos enmarcados en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, de los correspondientes al sector privado.

En una primera etapa, desde la asunción de competencias por la Junta de Andalucía, los esfuerzos se dirigieron hacia la planificación de los recursos y hacia la consecución de una nivelación de las dotaciones y servicios, así como al desarrollo de todo el entramado económico y organizativo que permitiera acometer posteriormente la reforma sanitaria.

En la etapa siguiente, la política de salud se ha caracterizado por la realización de la reforma y la universalización, desarrollándose una parte significativa de la red de atención primaria, la integración de redes y el incremento del número de camas hospitalarias públicas, al tiempo

que se acometió la mayor parte de la reforma de salud mental y se desarrolló el Servicio Andaluz de Salud.

En los últimos años, los esfuerzos se han destinado a la consolidación y modernización del Sistema Sanitario Público, permitiendo un mayor desarrollo de los servicios y la reorientación de la política hacia los objetivos de salud y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En este marco, el primer Plan Andaluz de Salud ha representado la expresión instrumental de unos compromisos objetivos que se han propuesto a la sociedad como retos a alcanzar, y ha constituido una estrategia de acción intersectorial y de reorientación de las actuaciones del conjunto del Sistema Sanitario Público hacia un objetivo prioritario: la mejora de la salud de la población andaluza.

En los próximos años, la política de salud debe continuar trabajando por un sistema sanitario comprometido con los principios de aseguramiento único y provisión pública, cobertura universal y gratuidad en el acceso a las prestaciones para todos los andaluces y al mismo tiempo garantizar el avance en el Estado de Bienestar. Para ello se pondrá en marcha una estrategia dirigida hacia la modernización, la consolidación de un importante volumen de servicios asistenciales y el desarrollo tecnológico, impulsando la investigación y la formación de los trabajadores del sistema sanitario, con la pretensión de movilizar a la sociedad, a las instituciones y a aquellos, para dedicar los esfuerzos y recursos a la promoción de hábitos de vida saludables y a la prevención de riesgos. Estrategia, que además se centrará en la participación e implicación de los trabajadores del Sistema Sanitario Público, y en la participación social, pilares fundamentales, sin los cuales serían estériles cuantas medidas de política y/o gestión se adoptasen para intentar resolver los problemas que hoy afectan a nuestra sanidad.

Se trata pues, de continuar profundizando en la eficiencia organizativa y económica del sector público, y en la intersectorialidad de la acción política, incorporando criterios de flexibilidad al conjunto de la organización, desarrollando todas las potencialidades de gestión que ofrece un sector público moderno y orientado al servicio de los ciudadanos, con políticas de salud pública basadas en la promoción de la salud y la prevención.

A) Diagnóstico

El crecimiento sostenido del gasto sanitario en Andalucía, producido como respuesta a los importantes cambios sociales y económicos de las últimas décadas, se ha traducido en un incremento constante de la oferta de servicios sanitarios. De este modo, la universalización de la asistencia es una realidad en Andalucía y la oferta de servicios, en cantidad y calidad, ha aumentado.

Es un hecho objetivo también, que la salud de los andaluces ha mejorado en los últimos años. Un conjunto de factores, entre los que se encuentran una sensible mejora de las condiciones socioeconómicas de Andalucía, un impulso modernizador, políticas activas de mejoras de salud pública y un significativo desarrollo del nivel y la calidad de los servicios, están impulsando este progreso.

El desarrollo del Plan Andaluz de Salud ha permitido ir avanzando en la mejora del nivel de salud de los andaluces. Una esperanza de vida por encima de la media española y europea, unas tasas de mortalidad en marcado descenso y un cambio en los patrones de morbilidad, consoli-

dan una situación en Andalucía perfectamente equiparable a la media nacional.

La evolución demográfica en Andalucía es similar a la de los países desarrollados, caracterizándose por la disminución del crecimiento demográfico, el envejecimiento de la población, la progresiva urbanización y, por último, el cambio en su tendencia migratoria. El crecimiento económico y social ha generado el crecimiento de las infraestructuras de saneamiento y de las redes viarias, y la mejora de la capacidad adquisitiva.

Se percibe igualmente una tendencia sostenida a la mejora de los comportamientos y hábitos saludables que tienen una incidencia directa en la prevalencia de determinadas enfermedades y causas directas de mortalidad, lo que indica que los programas preventivos y de promoción de la salud comienzan a dar sus frutos y a incorporar nuevos valores en la sociedad andaluza.

En cuanto a la mortalidad, es un hecho evidente su retraso en cuanto a la edad y a la modificación de las causas que la originan. El cambio en los patrones de mortalidad se dirige hacia causas cada vez más difíciles de evitar. Las tasas de mortalidad han ido descendiendo progresivamente en Andalucía y en España; sin embargo, en Andalucía las cifras son algo superiores a la media española. Existen importantes diferencias en la mortalidad de las provincias andaluzas. La mortalidad se puede reducir con medidas que van desde la mejora de cuidados de salud hasta la prevención de las causas que las producen.

En relación con la morbilidad quedan aún problemas por resolver; unos, ligados al pasado, y que aún persisten, aunque en significativa disminución; otros, más actuales, y relacionados con el progreso de la sociedad. Las tres etapas evolutivas en las características de las enfermedades (infecciosas, crónicas y medio ambientales) en los países industrializados se encuentran presentes en nuestra sociedad en diferente proporción. En especial, entre los patrones de morbimortalidad predominan las enfermedades crónicas e invalidantes y la aparición de nuevas epidemias como el SIDA que están alcanzando niveles de incidencia y mortalidad significativos.

En la actualidad el Sistema Sanitario Público de Andalucía ha dado un salto cualitativo y cuantitativo muy importante. Por un lado, se ha universalizado, incorporando a su ámbito de protección a un millón y medio de andaluces, se ha hecho más equitativo, fomentando el acceso de todos los ciudadanos a los más avanzados recursos y tecnologías, y se ha convertido en elemento central de las políticas de solidaridad y redistribución.

Todo esto son logros importantes que se han hecho con un considerable esfuerzo de la sociedad, lo que no quiere decir que en el momento actual no existan problemas y tensiones que presionen sobre el sistema de salud, problemas que en algunos casos son autóctonos, pero que en gran medida convergen con los del resto de los sistemas públicos de atención a la salud de los países europeos que comparten con nosotros una cultura común, la del Bienestar.

El gasto sanitario se ha incrementado sustancialmente en los últimos años en todos los países desarrollados y, además, una multiplicidad de factores van a presionar sobre el incremento del gasto en los próximos años:

- Factores demográficos, con una población cada vez más envejecida y más urbanizada que demanda servicios en más canti-

dad y más diversificados en relación a sus necesidades de cuidados.

- Factores epidemiológicos, con patrones de Morbimortalidad donde predominan las enfermedades crónicas e invalidantes que requieren un mayor consumo de recursos y con la aparición de nuevas epidemias como el SIDA, que está alcanzando niveles de incidencia y mortalidad cada vez más importantes.
- Factores tecnológicos, cuyo desarrollo será creciente.
- Factores ligados a la globalización de los mercados y la movilidad geográfica, que pueden internalizar problemas de salud pública originados a miles de kilómetros de distancia.
- Y un incremento en las expectativas de vida de los ciudadanos, cada vez más conscientes de sus derechos y, como consumidores, cada vez más exigentes con la calidad de los servicios y con la adecuación de estos a sus necesidades.

El Sistema Sanitario Público de Andalucía, en los últimos años, cuenta con una red de atención primaria de salud, en la actualidad pendiente de ultimar su implantación definitiva, prevista en el marco de este Plan Económico para Andalucía Horizonte 2000, destinada a ofrecer a toda la población una atención básica eficaz, lo que ha dado como resultado una red territorializada capaz de proporcionar una atención continuada, integral y permanente. Se ha producido una transformación de las estructuras anteriores y, en la actualidad, existen 248 zonas básicas de salud reconvertidas en Andalucía, lo que supone el 68% de cobertura poblacional.

Las estrategias para el desarrollo y mejora de la red de servicios especializados se han centrado, fundamentalmente, en un aumento cualitativo y cuantitativo de los recursos disponibles (recursos humanos, camas, y tecnología instalada), en el proceso de integración de redes dependientes de diferentes organismos públicos y en el progresivo cambio del modelo de hospital, que ha superado antiguas concepciones de institución cerrada y pasiva, incorporando el modelo de atención a un área territorial de referencia.

De este modo, el mapa hospitalario de la red sanitaria pública ha experimentado importantes cambios en la última década debido a la paulatina integración de recursos sanitarios en la red hospitalaria pública y a la corrección de desigualdades territoriales, a través del desarrollo de hospitales de ámbito comarcal y de la modernización general de la red, contando en la actualidad con un total de 18.896 camas en 37 hospitales públicos.

Por último, el proceso de reforma psiquiátrica que se ha desarrollado en los últimos diez años ha supuesto, por un lado, avances en la desinstitutionalización de la atención y, por otro, el desarrollo de una nueva red de servicios de atención de salud mental integrados en la red asistencial general, que actúa tanto a nivel hospitalario como extrahospitalario.

Andalucía cuenta con un total de 69 equipos de salud mental, 465 camas de enfermos agudos integradas en 17 hospitales generales, 9 unidades de rehabilitación, 2 comunidades terapéuticas y 2 hospitales de día, sin contar con el conjunto de recursos residenciales y pisos asistidos facilitados por la red del Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

Al hablar de la dotación de recursos, hay que hacer referencia del buen nivel de equipamiento existente en los centros sanitarios mencio-

gados, que incluyen un importante parque de alta tecnología, compuesto por 110 unidades en el sector público, a lo que hay que sumar la existencia de una moderna y eficaz red de emergencias sanitarias y la red de comunicaciones, ambas desarrolladas por la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias 061.

Por lo que a recursos humanos se refiere, en Andalucía prestan servicio en el ámbito del Sistema Sanitario Público en torno a 75.000 trabajadores, contribuyendo también así, y de una forma sustancial, al desarrollo de una política de empleo sostenido.

Junto a los recursos del Sistema Sanitario Público, existe una oferta privada de servicios sanitarios que en ocasiones se relaciona subsidiariamente con aquel, a través de la política de conciertos con la administración y que, de manera propia, actúa de forma importante en los subsectores de ortopedia, farmacia, ambulancias, centros asistenciales y de tratamiento especializado.

B) Objetivos y estrategias

La política sanitaria en el horizonte del año 2000 tiene como único objetivo el siguiente:

CUADRO 7.3: OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE SALUD

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar un sistema sanitario universal, público, solidario, equitativo y eficiente.
------------------	---

Para alcanzar este objetivo, se establecen seis estrategias:

1. Profundizar en la consolidación del Sistema Sanitario Público Andaluz y de su oferta de servicios.

En primer lugar, esta estrategia pretende, por una parte, establecer un marco normativo que garantice el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos andaluces con la prestación de una atención sanitaria universal, con garantías de calidad y gratuita en el acceso a los servicios; y por otra, quiere asegurar el desarrollo de los instrumentos de planificación necesarios para alcanzar los objetivos de salud en el período 1998-2001, desde una perspectiva intersectorial, y con la participación de todos los agentes, instancias e instituciones relacionadas con el Sistema Sanitario Público de Andalucía, sobre la base del compromiso de los mismos con los objetivos previamente consensuados, con el fin de obtener un Plan Andaluz de la Salud integrador de líneas de actuación y planes territorializados futuros.

En segundo lugar, esta estrategia se orienta hacia la mejor y mayor adecuación de la oferta de servicios del sistema, tanto en el nivel de atención primaria de salud, como en el nivel de asistencia especializada, incluyendo una acción específica, dirigida a

completar la implantación definitiva de la red de emergencias sanitarias de nuestra Comunidad Autónoma.

2. Modernización y desarrollo tecnológico del Sistema Sanitario.

El permanente cambio en el que se encuentra inmerso el sector sanitario público exige una adaptación continua a los desafíos que plantean las nuevas tecnologías y el incremento en las expectativas de los ciudadanos. Por ello, resulta necesario adoptar esta estrategia, que incorpora las acciones necesarias para asegurar la calidad integral de la atención y la modernización de los centros y servicios del sistema.

Al respecto, para garantizar la calidad integral, se plantea la realización de una serie de actuaciones orientadas hacia la potenciación de las políticas de investigación y desarrollo en el sector, la aplicación de criterios científico-técnicos que aseguren el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías y prestaciones, y la mejora continua de la calidad de los servicios, con la incorporación de criterios de efectividad, equidad y eficiencia, que avalen la introducción de nuevas tecnologías y prestaciones en el sistema.

Al mismo tiempo, pretende abordar la realización de programas de formación, centrados especialmente en las áreas de información, informatización y comunicaciones, que garanticen una óptima adaptación de los trabajadores del Sistema Sanitario Público a las nuevas tecnología, y aseguren la eficacia y la efectividad en sus actuaciones, potenciando mejores niveles de acceso de la población a los servicios.

Esta estrategia contempla asimismo la realización de otras actuaciones de modernización en los centros y servicios, tales como su remodelación y adaptación funcional, la reposición de los equipos existentes, y demás actuaciones dirigidas a completar los sistemas de informatización y comunicaciones.

3. Situar al ciudadano como núcleo del Sistema Sanitario Público Andaluz.

La idea de una sanidad al servicio de los ciudadanos se encuentra indisolublemente unida a la legitimación social, y exige un enfoque de atención personalizada y de participación social en los centros y servicios del Sistema Sanitario Público. Por tanto, esta estrategia se orienta hacia la potenciación de las relaciones entre los servicios sanitarios y el ciudadano, para garantizar que seguirán ocupando un papel central.

Situar al ciudadano como núcleo del Sistema Sanitario Público de Andalucía, significa entre otras cosas, orientar las actuaciones con medidas concretas y tangibles, que permitan que la satisfacción de las necesidades y los deseos de los usuarios, considerados tanto colectiva como individualmente, sea un parámetro de primer orden en la planificación y gestión de los servicios, y una medida de la mejora de la salud, así como potenciando la instauración y el desarrollo del Consejo Andaluz de Salud y de los Consejos de Salud.

Junto a esto, además, se continuará impulsando el desarrollo de medidas orientadas a aumentar el margen de libertad y de decisión del ciudadano sobre muchos aspectos de la asistencia.

Entre otras acciones de interés se pretende instaurar un sistema de garantías de tiempos de espera para las actuaciones sanitarias, sustentado sobre dos ejes básicos: la búsqueda del incremento de la producción de servicios mediante la optimización y/o ampliación de los recursos sanitarios públicos y el uso subsidiario de la red de centros concertados con el sector privado, y la potenciación de los márgenes de libertad y decisión del ciudadano ante las posibles alternativas de servicios que le oferte el sistema en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

4. Un nuevo enfoque hacia los trabajadores del Sistema Sanitario Público.

Los cambios y las nuevas orientaciones del Sistema Sanitario Público tienen que desarrollarse de la mano de sus trabajadores, elemento estratégico clave en la prestación de estos servicios, íntimamente relacionados con la alta calificación profesional de los sanitarios y con el resultado de la relación de estos con la población. La participación de los mismos requiere un cambio en el enfoque de los aspectos organizativos y de gestión de los servicios sanitarios, que cuente con sus actores principales, generando un clima participativo y de responsabilidad en la gestión y eficiencia de los servicios, con mejores canales de comunicación y mayores niveles de autonomía y de capacidad de autoorganización. En este sentido, esta estrategia implica el desarrollo de un conjunto de acciones en sintonía con los objetivos del Sistema Sanitario Público de Andalucía, y exige dedicar una especial atención a los trabajadores del Sistema Sanitario Público que actualmente se encuentran en situación de interinidad, y a las políticas de incentivación y competencia profesional.

5. Mejorar la eficiencia organizativa y económica de la Administración sanitaria.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera daba a conocer el pasado 27 de noviembre, el Pacto que rige la financiación de la sanidad durante 1998. En la citada reunión se aprobó un presupuesto para dicho año, de 3.837.000 millones de pesetas, lo que significa un aumento de 315.000 millones de pesetas (un 9%) por encima del gasto presupuestado para 1997. Dicha cifra se consolidaría para los años siguientes (hasta el año 2001), aumentando a ritmo del crecimiento del PIB nominal, y con el compromiso de consolidar en el año 2000 un incremento adicional de 25.000 millones de pesetas para el conjunto del sistema nacional de salud. Las cifras finales determinaron para Andalucía más de 700.000 millones de pesetas, entre los que se consignan una partida adicional de 64.000 millones, para financiar el sistema sanitario andaluz.

La estabilidad financiera del Sistema debe lograrse, entre otras vías, con la búsqueda de una eficiencia organizativa y económica del mismo, que incorpore criterios de racionalidad y flexibilidad al conjunto de la organización, y desarrolle todas las potencialidades de gestión que ofrece un sector público, moderno y orientado al servicio de los ciudadanos.

En todo caso, existe un consenso generalizado al considerar que el modelo de financiación debe contemplar la estabilidad finan-

ciera para poder prestar la asistencia que el catálogo de prestaciones establece, la compatibilidad con la capacidad económica, la corresponsabilización de los diferentes agentes en el control del gasto y la corrección de las disfunciones detectadas en la actualidad.

Por ello, para mejorar la eficiencia organizativa y económica del sistema, se prevé actuar sobre la ordenación sanitaria, las prestaciones del Sistema Sanitario Público de Andalucía, el desarrollo de la organización de la atención primaria de salud, los instrumentos de contratación y compra de servicios, la separación de funciones y responsabilidades, la definición de nuevos entornos organizativos, y la optimización de la gestión.

En este sentido, se seguirá impulsando el desarrollo del marco regulador de la concertación con el sector privado, aplicándolo al resto de los servicios concertables, mejorando las garantías de calidad y coste, en el ámbito de subsidiariedad del sistema privado.

6. Impulsar las políticas de salud pública.

En Andalucía la salud pública ha recibido un fuerte impulso en los últimos años. La separación clara de las funciones de financiación y provisión de los servicios, dentro del contexto de nuestro Sistema Sanitario Público, ha supuesto un reforzamiento de la capacidad reguladora de la administración sanitaria y, por tanto, de las políticas de salud pública.

El desarrollo de las políticas de salud a través del Plan Andaluz de Salud y la creación de una nueva organización para la salud pública andaluza han supuesto el establecimiento de una dirección estratégica, un camino, por el que se han materializado un gran conjunto de actuaciones y avances.

En el horizonte del año 2000, consideramos necesario profundizar en estos logros y seguir avanzando en el desarrollo de políticas de promoción y educación para la salud, y actuaciones preventivas, con nuevos programas dirigidos a todos los andaluces, junto con otros más específicos para los colectivos y los individuos que más lo necesitan, con especial atención al desarrollo de un programa integrador de actuaciones sobre los jóvenes andaluces.

Las actuaciones a acometer en los próximos años se centrarán fundamentalmente en acciones orientadas hacia: la atención al mayor, las mujeres, los niños, los jóvenes y otros colectivos con posibilidades de riesgo, la reducción de riesgos para la salud, el medio ambiente, los estilos de vida saludables, la prevención de riesgos en el medio laboral, la lucha contra el SIDA y el cáncer.

CUADRO 7.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SALUD

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Profundizar en la consolidación del Sistema Sanitario Público andaluz y de su oferta de servicios.	1.1. Establecer el marco normativo y los instrumentos planificadores que garanticen una asistencia sanitaria universal, gratuita en el acceso a los servicios.	1.1.1. Elaborar y aprobar una Ley de Salud Normativa de desarrollo. 1.1.2. Impulsar un pacto por la Salud. 1.1.3. Elaborar el Plan Andaluz de Salud 1998- 2001.
	1.2. Políticas y Acciones intersectoriales.	1.2.1. Comisión Interdepartamental del Plan Andaluz de Salud.
	1.3. Mejorar y completar la oferta de servicios en Atención Primaria de Salud.	1.3.1. Mejorar y completar la red de Atención Primaria de Salud con 86 nuevos centros de salud.
	1.4. Mejorar y adecuar la oferta de servicios en asistencia especializada.	1.4.1. Finalizar las obras de los hospitales de Antequera (Málaga) y Huerca- Overa(Almería). 1.4.2. Poner en marcha los hospitales de Antequera y Huerca- Overa. 1.4.3. Reformar y modernizar el Hospital Reina Sofia (Córdoba). 1.4.4. Elaborar un plan funcional e inicio de las obras del nuevo Hospital Clínico de Granada y de los Hospitales de Andújar y Montilla. 1.4.5. Ampliar la red periférica de centros de especialidades médicas. 1.4.6. Ampliar los dispositivos sanitarios de atención a la salud mental.
	1.5. Completar la oferta de servicios de emergencias sanitarias.	1.5.1. Completar la red de centros periféricos de emergencias sanitarias 061.
2. Modernización y desarrollo tecnológico del Sistema Sanitario.	2.1. Investigación y desarrollo (I+ D).	2.1.1. Potenciar la investigación de los principales problemas de salud.
	2.2. Coordinar actuaciones y criterios científicos-técnicos sobre tecnologías y nuevas prestaciones.	2.2.1. Desarrollo y consolidación de la Agencia Andaluza para la Evaluación de las Tecnologías Sanitarias.
	2.3. Completar el sistema de informatización y comunicaciones.	2.3.1. Plan de inversiones en redes y equipos informáticos y de comunicación. 2.3.2. Cursos de formación del personal para su adaptación a las nuevas tecnologías.
	2.4. Reposición de instalaciones y equipamientos.	2.4.1. Plan de renovación de equipamientos e instalaciones. 2.4.2. Plan de actuaciones en alta tecnología. 2.4.3. Plan de renovación del parque móvil.
	2.5. Remodelación y adaptación funcional de los centros y servicios sanitarios.	2.5.1. Obras de ampliación y de servicios. 2.5.2. Obras de reposición y adecuación de infraestructuras.
3. Situar al ciudadano como núcleo del Sistema Sanitario Público andaluz.	3.1. Atención personalizada e individualizada.	3.1.1. Implantar y desarrollar la Tarjeta Sanitaria Individual. 3.1.2. Establecer la carta de derechos de los usuarios del sistema sanitario. 3.1.3. Mejorar el confort y la calidad residencial y hotelera de los centros sanitarios. 3.1.4. Establecer la figura de «responsable del paciente».
	3.2. Aumentar el margen de libertad y decisión de los ciudadanos.	3.2.1. Instaurar la libertad de elección del médico y otros especialistas y de centro sanitario. 3.2.2. Desarrollar cauces de participación de los ciudadanos efectivos y descentralizados. 3.2.3. Establecer una línea de información sobre la oferta de servicios que ofrece el sistema. 3.2.4. Establecer el derecho a la «segunda opinión».
	3.3. Disminuir los tiempos de espera.	3.3.1. Garantizar la óptima utilización y rendimiento de los servicios sanitarios públicos. 3.3.2. Potenciar la elección y el margen de decisión con ofertas alternativas. 3.3.3. Generalizar en toda la red el sistema de cita previa. 3.3.4. Instaurar un sistema de garantía de tiempo de espera.
	3.4. Consejo Andaluz de Salud.	3.4.1. Instauración del Consejo Andaluz de Salud y de los Consejos de Salud

CUADRO 7.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SALUD

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
4. Un nuevo enfoque hacia los trabajadores del sistema sanitario público.	4.1. Garantizar la estabilidad en el empleo.	4.1.1. Desarrollar normas y actuaciones que permitan la estabilidad en el empleo del personal del sistema sanitario público andaluz.
	4.2. Fomentar medidas de incentivación y desarrollo profesional en sintonía con los objetivos del Sistema Sanitario Público Andaluz.	4.2.1. Potenciar el desarrollo formativo de los Convenios con las Universidades. 4.2.2. Plan de Formación. 4.2.3. Incentivar el desarrollo técnico y profesional. 4.2.4. Establecer un nuevo modelo retributivo. 4.2.5. Hacer efectiva la participación en la gestión clínica.
5. Mejorar la eficiencia organizativa y económica de la Administración sanitaria.	5.1. Ordenación sanitaria.	5.1.1. Actualizar el Mapa Sanitario de Andalucía.
	5.2. Catálogo de prestaciones.	5.2.1. Definir las prestaciones y su ordenación. 5.2.2. Ordenación de la prestación farmacéutica. 5.2.3. Plan de gestión de la prestación farmacéutica y uso racional del medicamento.
	5.3. Atención Primaria.	5.3.1. Redefinición organizativa de los servicios de atención primaria en los grandes núcleos urbanos.
	5.4. Separación de funciones y responsabilidades.	5.4.1. Reforzar el esquema de separación entre autoridad sanitaria y los proveedores públicos de servicios sanitarios. 5.4.2. Dar mayor flexibilidad y autonomía a los centros sanitarios. 5.4.3. Descentralizar competencias.
	5.5. Contratación y compra de servicios.	5.5.1. Reforzar y perfeccionar el contrato- programa como instrumento de compra de servicios, definición y evaluación de actuaciones.
	5.6. Entornos organizativos y optimización de la gestión.	5.6.1. Profundizar en la eficiencia organizativa y económica del sector sanitario público. 5.6.2. Instaurar sistemas de evaluación continua de la calidad. 5.6.3. Profundizar en medidas de control del crecimiento del gasto. 5.6.4. Mejorar los sistemas de información y evaluación.
	5.7. Sector privado.	5.7.1. Impulso del marco regulador de la concertación de servicios con el sector privado. 5.7.2. Mejora de los servicios de atención especializada. 5.7.3. Mejora de los flujos y estabilidad de pago a los proveedores.
6. Impulsar las políticas de Salud Pública.	6.1. Atención a los mayores.	6.1.1. Colaborar en el Plan Integral de Atención al Mayor.
	6.2. Mejorar la Salud.	6.2.1. Programas de educación a la población en riesgo. 6.2.2. Reducción y control de las enfermedades transmisibles. 6.2.3. Profundizar en el conocimiento de los factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares. 6.2.4. Programas de promoción y educación para disminuir las incapacidades derivadas de enfermedades crónicas. 6.2.5. Promover autocuidados diabéticos.
	6.3. Reducción de riesgos para la salud.	6.3.1. Plan informativo y formativo sobre accidentes. 6.3.2. Mantener y potenciar la vacunación de las enfermedades vacunables.
	6.4. Hacia los niños.	6.4.1. Programas para mejorar la detección y abordaje de los casos de malos tratos. 6.4.2. Continuar el plan de prevención de enfermedades alérgicas. 6.4.3. Actualizar normativa básica de seguridad para espacios infantiles. 6.4.4. Estudiar los fenómenos de accidentabilidad infantil. 6.4.5. Atención buco- dental 6.4.6. Programa de seguimiento de la salud infantil
	6.5. Hacia las mujeres.	6.5.1. Asegurar la oferta de educación maternal y planes de humanización del parto.
	6.6. Hacia el medio ambiente.	6.6.1. Control sanitario de piscinas y establecimientos de baños. 6.6.2. Control de la red de vigilancia sanitaria de aguas de consumo. 6.6.3. Control de aguas residuales. 6.6.4. Potenciar la gestión adecuada de los residuos biosanitarios. 6.6.5. Vigilancia epidemiológica de intoxicaciones por plaguicidas. 6.6.6. Asesorar a la red andaluz de ciudades saludables. 6.6.7. Plan de colaboración entre las Consejerías de Salud y Medio Ambiente.

CUADRO 7.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SALUD

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	6.7. Estilos de Vida.	6.7.1. Promoción de los alimentos andaluces desde una perspectiva saludable. 6.7.2. Mejorar la Red de Laboratorios de Salud Pública. 6.7.3. Control de manipuladores de alimentos. 6.7.4. Información sobre efectos nocivos del consumo de tabaco y alcohol. 6.7.5. Campañas y medidas para reducir la incidencia de drogodependencias.
	6.8. Programa integrador de actuación sobre los Jóvenes Andaluces.	6.8.1. Integrar actuaciones sobre hábitos de vida y problemas de los jóvenes. 6.8.2. Colaborar y coordinar acciones con otros Organismos e Instituciones.
	6.9. Lucha contra el SIDA.	6.9.1. Detención sistemática de infección por VIH en embarazadas y población de riesgo. 6.9.2. Desarrollar protocolos de actuación en Atención Primaria y Especializada. 6.9.3. Formación e información de los mecanismos de transmisión.
	6.10. Cáncer.	6.10.1. Programa de intervención ante factores de riesgo de cáncer de pulmón, mama, útero, colon, y piel. 6.10.2. Screening de mama. 6.10.3. Actuaciones dirigidas a mejorar los indicadores y los sistemas de registro del cáncer.
	6.11. Salud en el lugar de trabajo.	6.11.1. Conocer los factores de riesgo de los accidentes de trabajo. 6.11.2. Desarrollar las actuaciones de la Ley de Prevención de riesgos. 6.11.3. Elaborar y Divulgar estudios y Estadísticas de Salud Laboral.
	6.11. Salud en el lugar de trabajo.	6.11.1. Conocer los factores de riesgo de los accidentes de trabajo. 6.11.2. Desarrollar las actuaciones de la Ley de Prevención de riesgos. 6.11.3. Elaborar y Divulgar estudios y Estadísticas de Salud Laboral.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: PROFUNDIZAR EN LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO ANDALUZ Y DE SU OFERTA DE SERVICIOS.

C.1.1 Establecer el marco normativo y los instrumentos planificadores que garanticen una asistencia sanitaria universal y gratuita en el acceso a los servicios.

Mediante medidas concretas que permitan que Andalucía cuente con un texto legislativo propio con rango de ley, relativo al derecho a la protección de la salud, y su correspondiente desarrollo normativo, se pretende impulsar un pacto que represente el compromiso conjunto por la mejora de nuestra sanidad; de los agentes económicos y sociales, e instituciones relacionadas con el Sistema y la elaboración de un Plan Andaluz de Salud para el período 1998-2001.

C.1.2 Políticas y Acciones intersectoriales.

Centradas en la creación de la Comisión Interdepartamental del Plan Andaluz de Salud, medida indispensable para la coordinación y eficaz desarrollo y ejecución del Plan correspondiente al período 1998-2001.

C. 1.3 Mejorar y completar la oferta de servicios en atención primaria de salud.

Las medidas están orientadas a mejorar y completar la red de atención primaria de salud con 86 nuevos centros de salud.

C. 1.4 Mejorar y adecuar la oferta de servicios en asistencia especializada.

Mediante la finalización de las obras y puesta en marcha de los hospitales de Antequera (Málaga) y Huércal - Overa (Almería), la reforma y modernización del Hospital Reina Sofía (Córdoba), la elaboración del plan funcional y el inicio de las obras del nuevo Hospital Clínico de Granada, del Hospital de Andújar y del Hospital de Montilla; la ampliación de la red periférica de centros de especialidades médicas, y de los dispositivos sanitarios y socio sanitarios de atención a la salud mental.

C. 1.5 Completar la oferta de servicios de emergencias sanitarias.

Mediante la implantación y la extensión de la red de centros periféricos de emergencias sanitarias 061 en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

C. 2 Estrategia: MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO DEL SISTEMA SANITARIO.

C. 2.1 Investigación y Desarrollo (I+D).

Esta línea de actuación está centrada en la potenciación de medidas y acciones dirigidas a impulsar la investigación de los principales problemas de salud, con la finalidad de optimizar las políticas de I+D en el sector.

C. 2.2 Coordinar actuaciones y criterios científico-técnicos sobre tecnologías y nuevas prestaciones.

Las actuaciones están encaminadas al desarrollo y consolidación de la Agencia Andaluza para la Evaluación de las Tecnologías Sanitarias, como referente evaluador de tecnologías, que facilite la adopción de prioridades, y en colaboración con los programas de otras agencias.

C. 2.3 Completar el sistema de informatización y comunicaciones.

Las medidas incluyen planes de inversiones en redes y equipos informáticos y de comunicación, y cursos de formación del personal para su adaptación a las nuevas tecnologías.

C. 2.4 Reposición de instalaciones y equipamientos.

Mediante acciones y medidas definidas por planes de renovación de equipamientos e instalaciones, un plan de actuaciones en alta tecnología, y un plan de renovación del parque móvil.

C.2.5 Remodelación y adaptación funcional de los centros y servicios sanitarios.

Mediante la realización de obras de ampliación de servicios y obras de reposición y adecuación de infraestructuras, como garantía de una continua modernización.

C.3 Estrategia: SITUAR AL CIUDADANO COMO NÚCLEO DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO ANDALUZ.

C.3.1 Atención personalizada e individualizada.

Las medidas que se contemplan incluyen como garantía del derecho a la salud y del aseguramiento único, el establecimiento, desarrollo e implantación, de la Tarjeta Sanitaria Individual, de la carta de derechos de los usuarios del sistema sanitario, de la figura de “responsable del paciente”, y la mejora del confort y la calidad residencial y hotelera de los centros sanitarios.

C.3.2 Aumentar el margen de libertad y decisión de los ciudadanos.

Mediante medidas que permitan instaurar la libre elección del médico y otros especialistas, y de centro sanitario, desarrollar cauces efectivos y descentralizados de participación de los ciudadanos, estableciendo una línea de información sobre la oferta de servicios que ofrece el sistema, y por último, regular y establecer el derecho a la “segunda opinión”, como un aumento de la información y la capacidad de decisión del ciudadano.

C.3.3 Disminuir los tiempos de espera.

Esta línea de actuación implica el introducir medidas orientadas a instaurar un sistema de garantía de tiempo de espera, que garantice la óptima utilización y rendimiento de los servicios sanitarios públicos, además de potenciar la libertad de elección y facilitar la decisión ante las posibles alternativas terapéuticas que se le oferten al ciudadano. Por último, se incluye como medida en esta línea de actuación la generalización en toda la red del sistema de cita previa.

C.3.4 Consejo Andaluz de Salud.

Se potenciará la instauración y el desarrollo del Consejo Andaluz de Salud y de los Consejos de Salud.

C.4 Estrategia: UN NUEVO ENFOQUE HACIA LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO.

C.4.1 Garantizar la estabilidad en el empleo.

Mediante la realización de cuantas actuaciones sean precisas para asegurar la estabilidad en el empleo del personal del Sistema Sanitario Público andaluz.

C. 4.2 Fomentar medidas de incentiación y desarrollo profesional en sintonía con los objetivos del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Entre las medidas se incluyen: potenciar el desarrollo formativo de los Convenios con las Universidades, un Plan de Formación, incentivar el desarrollo técnico y profesional, establecer un nuevo modelo retributivo negociado, con las organizaciones sindicales representativas y hacer efectiva la participación en la gestión clínica.

C. 5 Estrategia: MEJORAR LA EFICIENCIA ORGANIZATIVA Y ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA.

C. 5.1 Ordenación sanitaria.

Se desarrollarán las medidas y actuaciones necesarias para la actualización del Mapa Sanitario de Andalucía, en el marco de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

C. 5.2 Catálogo de prestaciones.

Se implantarán medidas destinadas a la definición de la oferta de prestaciones y su ordenación a través de un catálogo de prestaciones adecuado a las necesidades de Andalucía, con una acción concreta en el campo de la prestación farmacéutica, de cara a garantizar un marco regulador de su ordenación en la Comunidad Autónoma y la elaboración de un Plan de gestión de la prestación farmacéutica y uso racional del medicamento.

C. 5.3 Atención Primaria.

En Atención Primaria de Salud se plantea avanzar en el desarrollo de la organización de los servicios de atención primaria en los grandes núcleos urbanos.

C. 5.4 Separación de funciones y responsabilidades.

En esta materia se pondrán en marcha medidas tendentes al reforzamiento del esquema de separación entre autoridad sanitaria y proveedores públicos de servicios sanitarios, al desarrollo de la descentralización de competencias y a dotar y dar mayor flexibilidad y autonomía a los centros sanitarios.

C. 5.5 Contratación y compra de servicios.

Las actuaciones en el área de la contratación y compra de servicios irán en la línea de perfeccionar los contratos programa como instrumento de la relación entre los servicios prestados y los recursos asignados, y de profundizar en la definición y evaluación de actuaciones.

C. 5.6 Entornos organizativos y optimización de la gestión.

Las medidas que comprende la línea de actuación referida a entornos organizativos y optimización de la gestión se orienta a profundizar en la eficiencia organizativa y económica del sector público sanitario y de sus

diferentes formas de gestión. Por otra parte, se plantea instaurar sistemas de evaluación continua de la calidad, medidas de control del gasto y la mejora de los sistemas de información y evaluación.

C.5.7 Sector privado.

Las medidas que se plantean con respecto al sector privado, en el ámbito de la subsidiariedad del mismo, se centrarán en:

- El impulso al desarrollo del marco regulador de la concertación con el sector, aplicándolo al resto de los servicios concertables, en la mejora de las garantías de calidad y coste del servicio.
- Contribuir a la mejora de la oferta de servicios de tratamiento especializado, mediante la concertación de los servicios ofrecidos por el sector privado.
- La mejora de los flujos y estabilidad de pagos a los proveedores.

C.6 Estrategia: IMPULSAR LAS POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA.

C.6.1 Atención a los mayores.

Las iniciativas están destinadas al desarrollo del Plan Integral de Atención al Mayor, que contemple acciones y medidas tendentes a la integración sociosanitaria en el marco de colaboración entre las Consejerías de Salud y de Servicios Sociales.

C.6.2 Mejorar la salud.

Esta línea de actuación significa potenciar los programas de educación a la población en riesgo, la detección, reducción y control de las enfermedades transmisibles, la profundización en el conocimiento de los factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares y en el desarrollo de programas de promoción y educación para disminuir las incapacidades derivadas de enfermedades crónicas, con especial atención a la promoción de los autocuidados en los pacientes diabéticos.

C.6.3 Reducción de riesgos para la salud.

Mediante medidas y acciones tendentes a mantener y potenciar la vacunación de las enfermedades de la infancia y de los adultos susceptibles de inmunización, y con la elaboración y desarrollo de un plan informativo y formativo sobre otras patologías susceptibles de prevenirse, así como sobre accidentes.

C.6.4 Hacia los niños.

Las medidas propuestas para esta línea de actuación se orientan hacia los programas para mejorar la detección y abordaje de los casos de malos tratos, el plan de prevención de enfermedades alérgicas, la actualización de la normativa básica de seguridad para espacios infantiles y el estudio de los fenómenos de accidentabilidad infantil. Se incluyen también como medidas, la ampliación de la cobertura de atención bucodental entre los 7 y los 14 años, con el objetivo de cubrir a un 80% de la población de referencia en el año 2000, y la extensión

un programa de seguimiento de la salud infantil hasta el 75% de las Zonas Básicas de Salud, aumentando los controles recomendados hasta los 12 años de edad.

C. 6.5 Hacia las mujeres.

Se impulsará la introducción de una serie de medidas tendentes a asegurar la oferta de educación maternal y planes de humanización de la asistencia en el momento del parto.

C. 6.6 Hacia el medio ambiente.

En esta materia se potenciarán en los próximos años, el control sanitario de piscinas y establecimientos de baños, el control de la red de vigilancia sanitaria de aguas de consumo, el control de aguas residuales, la gestión adecuada de los residuos biosanitarios, la vigilancia epidemiológica de intoxicaciones por plaguicidas, al asesoramiento a la red andaluza de ciudades saludables, y se implementará un plan de colaboración entre las Consejerías de Salud y Medio Ambiente.

C. 6.7 Estilos de vida.

Se pretende realizar una promoción de los alimentos andaluces desde una perspectiva saludable, junto con la mejora de la Red de Laboratorios de Salud Pública, el control de manipuladores de alimentos, la realización de programas de formación sobre efectos nocivos del consumo de tabaco y alcohol, y campañas y medidas para reducir la incidencia de drogodependencias.

C. 6.8 Programa integrador de actuación sobre los jóvenes andaluces.

Este programa parte de la base de la integración de las actuaciones sobre los jóvenes que contemple entre otros aspectos, la sexualidad, los hábitos de vida (tabaco, alcohol, drogas, etc.) los accidentes y los problemas de la violencia, el SIDA, etc. De igual forma se colaborará y coordinará en las acciones que otros organismos e instituciones tengan en la materia.

C. 6.9 Lucha contra el SIDA.

Las medidas están dirigidas a continuar con la detección sistemática de infección por VIH en embarazadas y población de riesgo, al desarrollo de protocolos de actuación en Atención Primaria y Asistencia Especializada, y al impulso de las acciones de formación e información de los mecanismos de transmisión.

C. 6.10 Cáncer.

El cáncer, como problema prevalente en la sociedad, contará con el desarrollo de acciones y la aplicación de medidas concretas destinadas a la detección precoz del cáncer de pulmón, mama (screening de mama), útero, colon, piel y otros. Actuaciones dirigidas, todas ellas, a mejorar los indicadores y desarrollo de sistemas de Registros de Cáncer.

C.6.11 Salud en el lugar de trabajo.

Esta línea de actuación está orientada hacia el estudio y conocimiento de los factores de riesgo de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, al desarrollo de las actuaciones previstas por la Ley de Prevención de Riesgos laborales, y a la elaboración y divulgación de estudios y estadísticas de Salud Laboral.

7.3 POLÍTICAS SOCIALES, DIRIGIDAS A COLECTIVOS ESPECÍFICOS

7.3.1 SERVICIOS SOCIALES

Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía han venido reafirmando durante los últimos años la consolidación de las políticas de bienestar social, incluso en los momentos de crisis, en los que las malas circunstancias económicas han provocado ciertas dificultades para reforzar los sistemas de protección social.

Los servicios sociales constituyen un derecho de los ciudadanos y un deber de los poderes públicos, y comprenden aquellos recursos, actividades y prestaciones sociales para la obtención de un mayor bienestar social y una mayor calidad de vida, así como para la prevención y eliminación de la marginalidad social. Responden a un acto de justicia social y de promoción en todos los aspectos de la vida de las personas, constituyendo, de este modo, un instrumento de redistribución de recursos.

La política de servicios sociales actúa sobre las causas que provocan los problemas y no sólo desde sus manifestaciones. Para ello, se requiere un tratamiento integral que implica la articulación del sistema público de servicios sociales comunitarios y especializados, y de éste con otras actuaciones, de manera que la intervención se realice de forma integral. En este sentido, el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía pone en marcha diversas medidas de atención a los ciudadanos que se encuentran con especiales problemas de inserción social y laboral, fundamentalmente respecto a los jóvenes. Las actuaciones se han articulado a través del establecimiento de un “circuito de integración”, que aborda el doble plano, social y formativo, desde el sistema público de servicios sociales, completado con medidas que mejoren la cualificación del ciudadano y aumenten sus posibilidades de empleo, incentivando la propia inserción laboral.

A) Diagnóstico

En la actualidad, el sistema público de servicios sociales se constituye como un sistema en fase de consolidación, basado en los principios de participación y de coordinación entre Administraciones Públicas y de éstas con la iniciativa social, que tiene como finalidad proporcionar las condiciones necesarias para el acceso de toda la población a los diversos sistemas de protección, al mismo tiempo que atender, de forma diferenciada, a aquellos sectores que padecen situaciones de marginación, desigualdad, discriminación o pobreza.

Según la Ley 2/1988 de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, el sistema público de servicios sociales se ordena en torno a dos grandes ejes: los servicios sociales comunitarios, como estructura básica, desde los que se dirigen las prestaciones, programas y actividades a toda la población con carácter general, gestionados de forma descentralizada por la administración local por ser esta administración la más cercana al ciudadano; y los servicios sociales especializados, como un segundo nivel de intervención, dirigido hacia los sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, requieran una actuación específica.

Los servicios sociales comunitarios constituyen el primer nivel de atención en esta materia, orientados esencialmente a la prevención de las situaciones que originan la exclusión social, la promoción de la participación ciudadana y la integración social de individuos y grupos en la comunidad.

Los servicios sociales comunitarios están en la actualidad presentes en la práctica totalidad de los municipios andaluces, mediante centros de servicios sociales comunitarios radicados en las 192 zonas de trabajo social existentes en Andalucía, contando con 665 unidades de trabajo social. Sin embargo, esta implantación es dispar, existiendo demarcaciones que cuentan ya con una satisfactoria cobertura y otras donde ésta es aún muy incipiente. Además, los cambios en las circunstancias demográficas, de comunicaciones y de otra índole hacen que sea necesario introducir una nueva organización de los servicios sociales.

Con respecto al equipamiento de dichos centros, existen necesidades en el área del conocimiento de las actuaciones realizadas y las problemáticas que padecen, siendo imprescindible consolidar la red de servicios sociales comunitarios y articular un sistema de información que facilite la recogida de datos para actuar específicamente allí donde surgen los problemas. Asimismo, es necesaria una mayor eficacia y eficiencia en el sistema, que obligue a conceder mayor atención a los aspectos de coordinación de las administraciones y a la complementariedad de las distintas políticas sociales.

Respecto a la situación y la problemática de los servicios sociales especializados en Andalucía, se expone a continuación un diagnóstico por grupos específicos con especiales necesidades de atención y protección social: menores, personas mayores, personas con discapacidad, personas afectadas con problemas de drogodependencias, minorías étnicas con problemas de integración social y laboral, emigrantes e inmigrantes, marginados sin hogar y población con conductas disociales.

Menores

Según los resultados del censo de población de 1991, en Andalucía residen 1.919.453 menores de 18 años, lo que supone el 28,32% del conjunto de la población andaluza, existiendo población menor en el 62% de las familias, siendo Andalucía la región con población más joven del Estado español.

La población menor andaluza sigue la misma tendencia al descenso que en el resto de España y en los demás países comunitarios, sin embargo, se observa una tendencia creciente del número de niños y población menor de 18 años en situación de alto riesgo y desprotección social, creciendo la sensibilidad general de la población hacia el reconocimiento de los derechos de los niños, así como las garantías legales sobre los mismos.

Respecto a la oferta educativa para este grupo de la población, el nivel de escolarización de los menores en Andalucía es del 100% en los niños de 6 a 16 años, si bien, en relación al rendimiento escolar, hay que observar que éste se encuentra en ocasiones muy condicionado por el ambiente familiar, suponiendo, en algunos casos, niveles reducidos. Por otro lado, la oferta pública de servicios de atención a la primera infancia (0-3 años), es claramente insuficiente ante la demanda social.

La integración social del menor, y su reverso, la marginación, son dos variantes de la integración o marginación social de la familia, y desde este punto de vista hay que resaltar que, según datos de la Dirección General de Atención al Niño, el 26,2% de las familias con menores a su cargo se encuentran en una situación irregular y entre ellas cabe destacar que alrededor del 8,4% de los titulares de las mismas se encuentran parados.

En general, si bien cuantitativamente la realidad social a nivel global no es importante, si existe un número cualitativamente significativo de menores que viven en situaciones de riesgo social (abandono, desatención, abusos, explotación, discriminación, etc.). Los menores infractores penales constituyen un colectivo de especial atención, sufriendo, un gran porcentaje de estos menores, graves dificultades sociales o familiares, que les sitúan en contextos que ejercen una influencia estimuladora de las conductas delictivas.

Mayores

Respecto al colectivo de personas mayores, en Andalucía, de una población de 6.940.522 habitantes, según el último censo disponible, existen 813.207 personas mayores, lo que representa el 11,7% de la población, con una tendencia clara a que crezca este porcentaje: las previsiones demográficas apuntan al crecimiento de los actuales índices de envejecimiento, previéndose que para el año 2001, las personas mayores de 65 años en Andalucía representen el 14,19%. El grado de envejecimiento de la población no es homogéneo en Andalucía. La proporción de población mayor se incrementa en las zonas rurales, y sierras de las provincias de Cádiz, Huelva, Córdoba, Jaén y Almería.

El envejecimiento de la población produce, en la sociedad importantes modificaciones que afectan a las relaciones de las personas mayores con sus familias, vecinos y entorno, por lo que el proceso tiene importantes consecuencias sociales y económicas. Ello comporta una demanda creciente de servicios sociales y sanitarios con alto grado de especialización, así como una adecuación de los sistemas de pensiones y una adaptación del medio urbano, arquitectónico y del transporte, sin olvidar otras demandas en el campo de la educación, vivienda, ocio y tiempo libre.

Es especialmente importante lo que se denomina “el envejecimiento del envejecimiento”, es decir, las personas mayores de 80 años. En Andalucía, según el último censo disponible, suponían el 19,88% de los mayores de 65 años, es decir, 161.757 personas. Este envejecimiento de los estratos de población en edades más avanzadas trae consigo un agravamiento de su situación social: los problemas de salud y dependencia se agudizan, las necesidades económicas también son

mayores, la incapacidad física y psíquica se acentúa y las necesidades de ayuda de otra persona, dietas especiales, ayudas técnicas, adaptación del hogar, empiezan a ser considerables. Comienzan también a acrecentarse los problemas familiares de mantenimiento en el medio habitual.

La atención a las personas mayores no se centra exclusivamente en los casos que presentan la problemática descrita. Los mayores de 65 años son personas perfectamente válidas, que demandan otro tipo de actividades sociales, recreativas, y de participación social. Se reclama cada vez más un puesto activo en tareas útiles a la sociedad y se precisa de equipamientos específicos, entre los cuales destacan: centros de día, hogares de mayores, facilidades de viaje y transporte.

Personas con discapacidad

En relación a las personas con algún tipo de discapacidad, es decir, aquellas que presentan una disminución en su capacidad física, psíquica o sensorial que les impide su incorporación en condiciones normales a la sociedad, hay que decir que éstas se cifran en Andalucía en 453.662 personas.

Este sector de población necesita de una atención y unos servicios asistenciales específicos, que le permita su integración social normalizada. Es necesario diferenciar entre las distintas minusvalías que presentan estas personas: dificultades de orientación que les hace depender de otra persona para recibir, asimilar y dar respuesta a las señales del entorno; 58.643 personas con minusvalía de movilidad, que les obliga a salir de casa acompañados; 204.118 personas con minusvalía de ocupación, lo que les impide dedicarse a estudiar, trabajar, hacer deporte, etcétera; 75.671 personas con minusvalía de integración social, es decir, que presentan dificultades para entablar relaciones sociales más allá del ambiente familiar. Esta situación se ve agravada, especialmente, en el colectivo de discapacitados que además sufren situaciones de insuficiencia económica; 116.129 sufren situaciones de insuficiencia económica, no disponiendo de ingresos económicos suficientes para cubrir sus necesidades.

En cuanto al nivel de formación, el 28% de los disminuidos físicos, el 65% de los psíquicos y el 49% de los sensoriales no alcanzan el nivel primario de estudios.

En lo que se refiere al medio físico, el 86% de las personas que sufren minusvalías no cuentan con accesos adecuados en el edificio que habitan y un 72% encuentra dificultades de movilidad en el núcleo urbano. Sólo el 47% puede utilizar el transporte público, un 27% no lo puede utilizar y el 26% restante sólo si va acompañado.

Las nuevas tecnologías están revolucionando las posibilidades de comunicación e integración de las personas con discapacidad. Se trata por tanto de un sector en permanente desarrollo, que precisa de respuestas nuevas a problemas nuevos.

Hay que señalar como característica de este grupo de población, que por tipos de discapacidad, física, psíquica, sensorial (ceguera, sordera), las personas con minusvalías y sus familiares han ido creando un tejido asociativo fuerte y representativo, que en muchos casos realiza una prestación directa de servicios.

Personas afectadas por problemas de drogodependencia

La situación en Andalucía respecto al problema de la drogadicción ha experimentado en los últimos tiempos una evolución favorable, en cuanto al aumento de la cobertura de la prestación de asistencia sanitaria y social a los problemas derivados del consumo de drogas. Andalucía dispone actualmente de 96 centros ambulatorios de atención a drogodependientes, de los cuales, 47 tienen titularidad pública, 37 son concertados y 12 tienen carácter privado. Asimismo, existen 231 plazas en Comunidades Terapéuticas, de las que 101 son públicas y 130 concertadas con la iniciativa social. En cuanto a las unidades de desintoxicación hospitalaria, se dispone de 40 camas distribuidas en cuatro provincias.

Las tendencias puestas de manifiesto por los estudios realizados sobre la drogadicción muestran una situación en la que aparecen nuevas sustancias adictógenas y drogas de diseño. Sin embargo, existe una mayor conciencia social del problema, disminuyen los casos que solicitan tratamiento por consumo de heroína y se retrasa la edad de inicio del consumo de esta sustancia, así como se observa una disminución del consumo de drogas por vía intravenosa.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de establecer y mantener programas para la incorporación social y laboral de los drogodependientes.

Por otro lado, la proliferación de asociaciones de ayuda al drogodependiente y la gran inquietud social por este tema hacen que se haya contemplado la necesidad de incorporar la iniciativa social en las actividades de prevención y reinserción.

Minorías étnicas

La comunidad gitana (compuesta por más de 300.000 personas) es también objeto de una atención específica en el ámbito del sistema de servicios sociales, dada su situación de marginación y sus condiciones desfavorables de vida, a pesar de que se observa con satisfacción cómo, en su conjunto, la sociedad andaluza, ha avanzado hacia una mayor convivencia entre la comunidad gitana y el resto de la sociedad, presentando en la actualidad significativos niveles de integración social.

En la actualidad, el colectivo gitano con problemas sociales en Andalucía, que se cifra en unas 100.000 personas, lo que supone aproximadamente el 1,4% del total de la población andaluza, presenta deficiencias de carácter económico, educativo, laboral, sanitario y de vivienda. En el ámbito económico, se estima que un número elevado de familias gitanas no superan los ingresos mínimos, mientras que en materia de educación, aunque se han producido avances notables, siguen siendo preocupantes las tasas de analfabetismo, absentismo y fracaso escolar; un prematuro abandono de la asistencia escolar, sobre todo en las mujeres; y una escasa presencia gitana en los niveles educativos superiores. La falta de trabajo es el problema principal que sufre la comunidad gitana andaluza. La mayor parte de los miembros se dedican a actividades eventuales y marginales a las que se ven abocados por la baja cualificación profesional.

En el campo de la salud se ha producido un considerable avance que ha permitido una cobertura de la población gitana semejante al

resto de los andaluces. Aún así, se constatan todavía hábitos insalubres unidos a una alimentación desequilibrada, así como deficiencias en medidas preventivas. A los problemas descritos anteriormente hay que unir determinados brotes racistas que atentan contra los derechos básicos de las personas de este colectivo.

Emigrantes e inmigrantes

Los movimientos migratorios han conocido en los últimos años importantes variaciones en Andalucía, que de registrar emigración, ha pasado a ser espacio de inmigración. A partir de 1985 Andalucía presenta un saldo migratorio de signo positivo, con tendencia al alza en los próximos años.

La tradicional emigración andaluza ha dado lugar a que alrededor de 2.200.000 andaluces vivan y trabajen fuera de la Comunidad Autónoma, población emigrante que tiende a estabilizarse en sus lugares de acogida. Las condiciones de vida y desarraigo de estos andaluces han ido mejorando con el tiempo. La necesidad más importante de este grupo es su integración en la comunidad de asentamiento, al mismo tiempo que la conservación de sus vínculos con Andalucía.

El problema de Andalucía en este área son las migraciones de temporada, fundamentalmente ligadas a tareas agrícolas, que afectan en la actualidad aproximadamente a unas 90.000 personas. Las necesidades más importantes de este colectivo han estado relacionadas, por un lado, con el desarraigo familiar, en el que se han visto afectados aproximadamente 25.000 niños, desembocando en situaciones de absentismo y/o fracaso escolar; de otro lado, se detectan también necesidades relacionadas con las condiciones de trabajo, de alojamiento y vivienda, o incluso con explotación de menores, si bien éstas han disminuido en su importancia.

Por su parte, el fenómeno de la inmigración comienza a tener en Andalucía una importancia considerable, con el previsible acentuamiento de las necesidades sociales y demanda de servicios, como consecuencia de la tendencia creciente en los flujos de inmigrantes con voluntad de permanencia. Se trata de inmigración reciente, en fase de asentamiento, y de carácter laboral, dirigida a empleos precarios y poco formalizados en la agricultura y el sector servicios, y está caracterizada por un colectivo joven, predominantemente masculino y con baja cualificación profesional, procedente mayoritariamente del Magreb. Otra característica es la persistencia de la inmigración no regularizada.

Marginados sin hogar

Los rasgos que definen al sector de marginados sin hogar podrían sintetizarse en los siguientes: desarraigo, imposibilidad de atender por sí mismos sus necesidades básicas, carencia o grave deterioro en la convivencia familiar y social, así como de su capacidad para establecer estos vínculos, problemas psicosociales y sanitarios que dificultan su integración, y la ausencia de un núcleo estable de convivencia que se traduce en la demanda de recursos de alojamiento. No es fácil determinar el número de marginados sin hogar existente en Andalucía. No obstante, puede tomarse como referente la cifra de 12.435 en los diez albergues incluidos en el Plan Concertado en 1994.

Los detenidos y ex reclusos es otro de los colectivos que se atienden desde los servicios sociales especializados. Estos se caracterizan por un nivel de instrucción bajo, con un alto índice de fracaso escolar y, por lo tanto, con escasa cualificación profesional, lo que incide en que el paro laboral de esta población duplique el de la media de la población total de Andalucía. Un dato significativo es que la mayoría de ellos residen en espacios urbanos con importantes carencias de equipamientos colectivos, ubicados normalmente en el extrarradio de las grandes ciudades.

En relación con las barriadas que presentan especial problemática social es necesario poner de manifiesto que en Andalucía se está produciendo una importante modificación del medio físico urbano y, en algunos casos, asentamientos irregulares en las barriadas más desfavorecidas de los grandes núcleos de población. Algunas características que presentan estos barrios o zonas con especial problemática social se refieren a la falta de expectativas en el trabajo, altos índices de analfabetismo, desarraigo familiar, drogadicción, delincuencia, malas condiciones sanitarias, chabolismo, etcétera.

En este sentido, el “Plan de Barriadas de Actuación Preferente” se configura como una canalización de recursos, tendentes no sólo a paliar esta problemática de manera inmediata, sino a crear instrumentos permanentes que posibiliten la solución de futuros problemas.

En las Zonas con Especial Problemática Social, la pobreza y la exclusión social no se explica sólo por la ausencia de recursos económicos. Tienen su origen en múltiples carencias (empleo, vivienda, educación, formación profesional, recursos económicos...) que además son acumulativas. Por tanto, su prevención y corrección exigen actuaciones desde todas las dimensiones en las que el individuo se ve afectado.

Estas actuaciones se potenciarán y estarán estrechamente interrelacionadas para poder dar respuesta coherente al fenómeno de la exclusión social en su globalidad.

B) Objetivos y estrategias

El objetivo general de la política de servicios sociales es la obtención de un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida para el pleno desarrollo de los individuos y los grupos sociales. Para ello se pretende, en primer lugar, garantizar el acceso de toda la población a los diversos sistemas de protección social. El reto actual consiste en hacer efectivo el derecho a recibir recursos, acciones y prestaciones que garanticen los derechos sociales de los ciudadanos, superando el enfoque asistencialista que en muchas ocasiones caracteriza a estos servicios.

En este sentido, la política de servicios sociales trata de enriquecer las políticas de protección y asistencia, con otras de prevención, promoción e integración social, de manera que se contemple a los receptores de sus actuaciones como sujetos activos de la sociedad y no como meros destinatarios de una ayuda mantenedora de una situación de desigualdad social. Cabe destacarse, dentro de este esquema, el acento que la política de servicios sociales quiere poner sobre las actuaciones de prevención, es decir, aquellas dirigidas a evitar las causas que generan las situaciones de exclusión social.

En función de lo anteriormente expuesto, los objetivos que se plantean van dirigidos a:

CUADRO 7.5: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar el derecho a los servicios sociales en Andalucía, mediante la consolidación del Plan de Servicios Sociales de Andalucía, el impulso de actuaciones integrales y la potenciación del movimiento asociativo. 2. Impulsar mecanismos de coordinación entre los diversos sistemas de acción y protección social mediante el desarrollo armónico de competencias entre las distintas administraciones públicas. 3. Alcanzar un modelo de prestación de servicios sociales descentralizado y coordinado. 4. Dar respuesta a las necesidades de integración, prevención, promoción y participación social de los colectivos con especiales necesidades de atención y protección social.
------------------	---

La política de servicios sociales aquí definida, se verá desarrollada y enriquecida con planes específicos como el Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, el Plan Andaluz sobre Drogas y el Plan Concertado de Prestaciones Básicas, y el resto de políticas interdepartamentales de la Junta de Andalucía que requieren un importante esfuerzo de coordinación entre administraciones y recursos en aras de mejorar los resultados.

Para la consecución de los objetivos anteriormente expuestos se articulan las siguientes estrategias:

1. Integración y racionalización de los servicios sociales existentes y el desarrollo y municipalización de la red.

La puesta en marcha de esta estrategia requiere dos pilares fundamentales, inseparables del modelo que se pretende desarrollar: por un lado, el papel primordial de las Corporaciones locales, y por otro, la necesidad de participación ciudadana y de la iniciativa social.

Respecto a la participación, desde el nivel local, en la administración de los servicios sociales, se pretende una acción administrativa coordinada y descentralizada, desplazando progresivamente la gestión de los servicios sociales hacia los órganos e instituciones más próximos al ciudadano. En tal sentido se impulsará la participación de las corporaciones locales, como expresión de una voluntad de actuación institucional descentralizadora, mientras que a la Junta de Andalucía le corresponde la planificación general, que haga posible un sistema coordinado y armónico. Por lo que se refiere a la participación ciudadana, se arbitrarán las medidas para potenciar los órganos existentes y para la creación de nuevos órganos consultivos y asesores. Y respecto a la iniciativa social, independientemente de la responsabilidad que a los poderes públicos corresponda, las manifestaciones de solidaridad, como respuesta social a determinadas necesidades, siguen siendo con sustanciales al sistema de servicios sociales, por lo que es fundamental seguir contando con esta iniciativa y seguir potenciando sus manifestaciones.

A través de esta estrategia, la política de servicios sociales se plantea impulsar los mecanismos de coordinación entre los diversos sistemas de acción y protección social mediante el desarrollo armónico de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, incidiendo especialmente en la necesaria integración de la política de servicios sociales y la de formación para facilitar el acceso al mercado de trabajo o permitir el inicio de una actividad productiva, para lo que se suscribirán convenios de cooperación para la promoción sociolaboral en el medio urbano, entre otras medidas. además se potenciará la Comisión Delegada de Bienestar Social como órgano horizontal de coordinación de las políticas que incidan en la mejora de la calidad de vida y el bienestar social de la población.

Con la publicación del Decreto 87/96, por el que se regula la autorización, acreditación e inspección de los centros de servicios sociales en Andalucía, se pretende establecer un dispositivo operativo y eficaz que permita garantizar los derechos de los usuarios, así como ejercer el control y la coordinación necesarios sobre la diversidad de centros, de forma que se adapten progresiva y ordenadamente a las condiciones mínimas de idoneidad.

Por último, respecto a esta estrategia general de la política de servicios sociales, hay que mencionar, que los cambios que se están produciendo en los últimos tiempos en los métodos de intervención y en los procedimientos organizativos con la introducción de nuevas tecnologías, exige el desarrollo de estándares de calidad en la gestión que mejoren la eficacia y la eficiencia de los Servicios Sociales Comunitarios.

2. Atención y protección del menor.

El desarrollo de la estrategia que guía la política de actuación para la infancia propone un conjunto de actuaciones dirigidas a dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de una ley que concrete y actualice el ejercicio de las competencias respecto de la protección de los derechos de los menores, fomentar la sensibilización y cambio de actitudes en la población general, apoyar a las familias con menores a su cargo, como medio de prevenir separaciones traumáticas, ofrecer recursos de protección adecuados para aquellos menores cuya tutela o guarda es ejercida por la Junta de Andalucía, con especial incidencia en el programa de acogimiento familiar, facilitar la adopción internacional solicitada por ciudadanos residentes en Andalucía y procurar la reinserción de menores infractores. En relación a la primera infancia se propone una estrategia dirigida a incrementar el nivel de atención socioeducativa y social de este sector de población.

3. Atención a las personas mayores.

La estrategia de atención a las personas mayores pretende una mejora sustancial de sus condiciones de vida y la búsqueda de un mayor protagonismo social de este grupo de población, evitando actitudes insolidarias y marginales. Las actuaciones a desarrollar, pues, en esta estrategia se realizarán mediante la elaboración de un Plan integral de atención al mayor; el fomento de los recursos socioasistenciales a las personas mayores con dificultades para la

actividad de la vida diaria; la potenciación de la participación de las personas mayores en los Consejos provinciales de mayores y en el Consejo andaluz de los mayores; el desarrollo de medidas que favorezcan la permanencia de discapacitados en su medio familiar; el mantenimiento de las asignaciones económicas complementarias a las pensiones asistenciales más bajas, y la mejora de la gestión de las pensiones no contributivas, por ser ésta una de las mayores conquistas del estado de bienestar. Asimismo, se encuentra en proceso de elaboración el anteproyecto de Ley de protección y atención a las personas mayores, para lo que se ha constituido una comisión técnica.

4. Atención a personas con discapacidad.

En relación a las personas con discapacidad, la estrategia de atención a las mismas va encaminada a la equiparación de oportunidades, a potenciar los incentivos a la recuperación profesional e inserción laboral de estas personas y al desarrollo de actuaciones coordinadas con todas las Administraciones y con todos los sistemas de protección social (Salud, Educación, Trabajo,...). En su ejecución ha de garantizarse la equidad territorial en la dotación de recursos, así como la consolidación de los niveles de colaboración entre las Administraciones Públicas y la iniciativa social prestadora de servicios a las personas con discapacidad. Hay que elevar los niveles de calidad en los centros residenciales y de día, así como en todos los servicios, en general, de atención a las personas con discapacidad. Se impulsará el desarrollo y aplicación de todos los contenidos de la ley de atención a las personas con discapacidad, subrayándose los aspectos relacionados con la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas, en el transporte y en la comunicación, así como en la creación del Consejo Andaluz de atención a las personas con discapacidad. Además, se garantizará su derecho a una seguridad económica a través del sistema actual de pensiones.

5. Lucha contra las drogodependencias.

El abuso de sustancias generadoras de dependencia es una problemática que actualmente afecta al conjunto de la sociedad, por ello, esta estrategia de lucha contra la drogodependencia tiene, en primer lugar, una clara voluntad de prevención del consumo, especialmente, respecto a la población joven.

Para aquellas personas con problemas de dependencia se plantea en primer lugar potenciar la asistencia sanitaria y social. Para ello se mantendrán los dispositivos especializados, que junto con la aportación del sistema sanitario y de los servicios sociales proporcionan una respuesta ágil e integrada a los problemas de la drogadicción. Estas actuaciones se complementarán con aquellas otras destinadas a facilitar la incorporación social de los drogodependientes, mediante programas de formación e inserción laboral dirigidos a grupos específicos.

Al mismo tiempo, la política de lucha contra la drogadicción intenta impulsar aquellas iniciativas de lucha contra las drogodependencias surgidas en el seno de la sociedad (barrios, jóvenes, empresas, etc.), haciendo partícipe activo a la sociedad en su conjunto, asegurando el crecimiento racional y el funcio-

namiento de las asociaciones que trabajan en el mundo de las dependencias.

6. Minorías étnicas: comunidad gitana.

La política de servicios sociales asume como estrategia alcanzar a través de la implantación de sus actuaciones, la prevención y eliminación de cualquier discriminación por razón de raza, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En este contexto se contempla a las minorías étnicas, con objeto de promover actuaciones que generen de modo real y efectivo su igualdad social con respecto al resto de los andaluces y, en concreto, se presta una atención especial a la comunidad gitana, dada su importancia numérica y cultural en Andalucía. Para ello se realizarán actuaciones que persiguen la plena integración de la comunidad gitana en la sociedad andaluza y en defensa de su identidad cultural.

7. Migraciones.

Se contempla entre los colectivos a los que hay que prestar especial atención a los emigrantes y a los inmigrantes residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza, con el fin de ayudarles a superar las especiales condiciones que conlleva su situación.

Con esta finalidad se instrumentan las siguientes líneas de actuación: programas destinados a la integración de los emigrantes andaluces en las comunidades de acogidas; actuaciones destinadas a garantizar la asistencia a los emigrantes temporeros y sus familias; acciones encaminadas a evitar el absentismo escolar de los hijos de los emigrantes temporeros; acciones que garanticen la información y asesoramiento a los emigrantes temporeros y sus familias, a través de las centrales sindicales; programas de preemigración, en colaboración con las Corporaciones Locales, que incluyen proyectos formativos, fomento de creación de empresas, cooperativas y sociedades dirigidas a evitar que tengan que emigrar; favorecer la integración de los emigrantes andaluces retornados y sus familias en la Comunidad Autónoma; fomento de la participación social de los inmigrantes, y acciones de apoyo a la inserción en la sociedad, favoreciendo la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos sociales y evitando su exclusión del mercado de trabajo.

8. Marginados sin hogar.

La política de servicios sociales incluye entre sus estrategias de actuación una serie de medidas dirigidas a los colectivos marginados en situación de alto riesgo (mendigos, vagabundos...). Para el desarrollo de esta estrategia se incrementarán las actuaciones de carácter preventivo, dando prioridad a la reinserción sobre el asistencialismo y acercando los recursos sociales de atención a las personas marginadas sin hogar que no realizan demandas.

9. Detenidos y ex reclusos.

El colectivo de detenidos y ex reclusos es considerado como uno de los más necesitados de una estrategia específica que propicie su incorporación a la sociedad, prestando atención social a dete-

nidos y ex reclusos, así como estableciendo medidas de prevención de conductas antisociales. Desde esta perspectiva, los esfuerzos sociales desde los distintos sistemas de protección social (Servicios Sociales, Educación, Salud, Vivienda...) dirigidos a la erradicación de los fenómenos delictivos se plantean hacia la prevención más que a la atención, lo cual no debe implicar inhibición con respecto a este colectivo de personas.

10. Situaciones especiales: Programa de rentas mínimas (programa de solidaridad) y zonas con especial problemática social.

La política de servicios sociales incidirá a través de esta estrategia en una serie de actuaciones dirigidas a situaciones especiales tales como las de aquellas familias que no disponen de los recursos mínimos para su subsistencia, y la existencia de zonas que presentan una especial problemática social. Para ello se llevarán a cabo entre otras las siguientes actuaciones: mejora de la atención a las necesidades de aquellas familias en grave situación de subsistencia, potenciando medidas activas de inserción; facilitar a la población mecanismos para la promoción y desarrollo de sus capacidades a través de una acción preventiva dirigida a la consecución de una mayor calidad de vida y bienestar social, etc.

CUADRO 7.6: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Integración y racionalización de los servicios sociales existentes y el desarrollo y municipalización de la red.	1.1. Desarrollo de una Red de Servicios Sociales Comunitarios, coordinada, descentralizada y de calidad.	1.1.1. Convenios de cooperación con Ayuntamientos y Diputaciones para coordinar e integrar los recursos de servicios sociales. 1.1.2. Creación de un sistema de información de usuarios a través del equipamiento informático en todas las entidades locales. 1.1.3. Formación de los trabajadores de la red de SS. SS. 1.1.4. Elaboración del Plan General de Inspección.
2. Atención y protección al menor.	2.1. Actuaciones de orientación, información, sensibilización y conocimiento de la realidad de los menores.	2.1.1. Promulgación de la Ley de Derechos y Atención al Menor. 2.1.2. Fomento y potenciación de las asociaciones que tengan estos objetivos. 2.1.3. Realización de programas experimentales sobre primera infancia, especialmente en zonas suburbanas, rurales y de alto crecimiento demográfico. 2.1.4. Investigaciones relativas a los aspectos generales de la infancia, problemas, factores de riesgo y zonas de alto riesgo.
	2.2. Actuaciones dirigidas a la prevención en situación de riesgo de los menores.	2.2.1. Asesoramiento, apoyo económico y técnico a familias con dificultades, para la detección de situaciones de riesgo.
	2.3. Actuaciones dirigidas a la adopción de medidas de protección de menores.	2.3.1. Adecuación y especialización de la red de centros de menores. 2.3.2. Establecimiento de programas integrados de atención social, formación y fomento de empleo en coordinación con otras administraciones para los menores adolescentes y sus familiares.
	2.4. Acogida familiar temporal.	2.4.1. Impulso del Programa de Acogida Familiar. 2.4.2. Medidas de sensibilización y captación de familias acogedoras.
	2.5. Adopción internacional.	2.5.1. Propiciar acuerdos institucionales con entidades sociales y trabajadores del sistema sanitario público que faciliten el estudio psico-social de los solicitantes. 2.5.2. Acreditación de entidades colaboradoras de adopción internacional.
	2.6. Actuaciones dirigidas a los menores que han cometido faltas o delitos sujetos a medidas judiciales.	2.6.1. Convenios con entidades públicas o privadas para la prestación de servicios en beneficio de la comunidad. 2.6.2. Adecuación de la red de internamientos, en régimen cerrado o semi-abierto, incorporando unidades de atención al drogodependiente. 2.6.3. Ejecución de programas de reinserción social y laboral, a través de cursos de formación profesional y ocupacional, fomento de empleo.
	2.7. Atención específica a la primera infancia (0- 3 años).	2.7.1. Incremento de los niveles de oferta pública de atención al primer ciclo de educación infantil, equilibrando déficits geográficos. 2.7.2. Adecuación de los centros y de los recursos humanos a los requerimientos de la LOGSE.
3. Atención a las personas mayores.	3.1. Mantenimiento, y en su caso, gestión de las pensiones no contributivas y ayudas complementarias.	3.1.1. Complementar las asignaciones de las pensiones asistenciales más bajas (FAS Y LISMI), y universalización de las pensiones no contributivas ampliando prestaciones. 3.1.2. Agilización en la gestión de los expedientes de resolución. 3.1.3. Medidas de apoyo económico para aquellos mayores con especial índice de dependencia, para prevenir la exclusión social.

CUADRO 7.6: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	3.2. Fomento de los recursos socio-asistenciales a las personas mayores con dificultades para la actividad de la vida diaria.	3.2.1. Incremento de la red de «Centro Días» y concertación de plazas en residencias privadas. 3.2.2. Desarrollo de los programas de teleasistencia y telealarma. 3.2.3. Establecimiento de un plan de viviendas tuteladas, incluyendo ayudas para rehabilitaciones y adaptaciones funcionales de las mismas. 3.2.4. Fomento del programa de «Alojamiento de Universitarios con Mayores». 3.2.5. Construcción y ampliación de residencias y hogares, mediante convenios. 3.2.6. Establecimiento de los requisitos de calidad y homologación de centros y servicios y financiación para la adecuación de los mismos.
	3.3. Mejorar y elevar el nivel de calidad de los Centros de Mayores existentes y de nueva creación	3.3.1. Ayudas a la adecuación de los centros en funcionamiento a los requisitos establecidos. 3.3.2. Programa de control de calidad de los centros.
	3.4. Fomentar la sociabilidad y autovaloración de los mayores, así como la solidaridad y mayor participación en las actuaciones dirigidas hacia ellos.	3.4.1. Creación de programas de animación sociocultural y de ocio. 3.4.2. Promoción del voluntariado social por y para mayores. 3.4.3. Consolidación del «Programa de Transporte Bonificado a Mayores».
	3.5. Potenciar la participación de las personas mayores en los consejos provinciales y en el Consejo Andaluz de Mayores.	3.5.1. Concesión de ayudas financieras a las asociaciones de mayores. 3.5.2. Apoyo técnico para propiciar el desarrollo de los Consejos de Mayores. 3.5.3. Potenciar la participación de los colectivos de mayores en los órganos colegiados de participación social.
	3.6. Apoyo a los grupos familiares con personas ancianas en su seno.	3.6.1. Constitución de equipos especializados de apoyo a familias cuidadoras de ancianos dependientes. 3.6.2. Creación de plazas de estancias temporales en residencias.
	3.7. Mejora de la imagen social de la vejez.	3.7.1. Campañas de sensibilización y difusión sobre la contribución social de los mayores.
	3.8. Potenciación de la coordinación entre las distintas áreas de actuación pública.	3.8.1. Elaboración de planes integrales de atención al mayor incidiendo de forma especial sobre el área socio-sanitaria.
4. Atención a personas con discapacidad.	4.1. Garantizar a las personas con discapacidad el derecho a una seguridad económica a través del sistema actual de pensiones.	4.1.1. Complementar las asignaciones económicas de las prestaciones asistenciales más bajas y extender la cobertura de las P. N. C. a todas aquellas personas con discapacidad que pudieran ser beneficiadas. 4.1.2. Mejorar los niveles de gestión y resolución de expedientes, así como el control del fraude.
	4.2. Completar la red de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.	4.2.1. Adecuación y construcción de centros para personas con discapacidades psíquicas. 4.2.2. Mejora de la calidad asistencial a través del desarrollo de los servicios de inspección.
	4.3. Aplicación efectiva del Decreto 72/ 92, de 5 de Mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de accesibilidad y eliminación de barreras urbanísticas, arquitectónicas y del transporte en Andalucía.	4.3.1. Campañas de información y sensibilización. 4.3.2. Actuaciones de inspección y control. 4.3.3. Elaboración de Planes de supresión de barreras. 4.3.4. Elaboración y realización de los planes de adaptación por las Administraciones Públicas.

CUADRO 7.6: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	4.4. Apoyar la integración laboral de las personas con discapacidad para una plena integración social.	4.4.1. Planes de formación profesional específicos adaptados según los tipos de minusvalía. 4.4.2. Creación de centros ocupacionales y centros especiales de empleo. 4.4.3. Campañas de sensibilización a empresarios y a agentes sociales. 4.4.4. Desarrollo de programas de empleo con apoyo y de servicios de intermediación laboral. 4.4.5. Incentivar su incorporación al empleo ordinario. 4.4.6. Apertura de la reserva del 3% en las ofertas Públicas de empleo a las personas con retraso mental.
	4.5. Potenciar las medidas y recursos que favorezcan la permanencia de las personas con discapacidad en su medio familiar.	4.5.1. Incrementar el servicio de ayuda a domicilio. 4.5.2. Posibilitar el mayor acceso a ayudas técnicas que mejoren sus niveles de autonomía y condiciones de vida. 4.5.3. Incrementar las unidades de día.
	4.6. Favorecer la integración social de los enfermos mentales.	4.6.1. Fomento de los conciertos y convenios con el conjunto de las Administraciones. 4.6.2. Ayudas a entidades sin ánimo de lucro.
	4.7. Promover la información, y asesoramiento a las personas con discapacidad sobre los derechos y recursos sociales existentes, así como su acceso a los mismos.	4.7.1. Programas de información, orientación y asesoramiento a las personas con discapacidad.
	4.8. Creación del Consejo Andaluz de atención a las personas con discapacidad.	4.8.1. Coordinar actuaciones del movimiento asociativo.
	4.9. Posibilitar la rehabilitación integral de personas con discapacidad a través de actuaciones coordinadas entre Salud, Educación, Asuntos Sociales y Trabajo.	4.9.1. Crear comisiones técnicas provinciales integradas por representantes de Salud, Educación, Asuntos Sociales y Trabajo.
	4.10. Promover la creación de entidades tutelares de ámbito provincial.	4.10.1. Conseguir que en cada provincia exista una o dos entidades tutelares.
	4.11. Posibilitar el cumplimiento de medidas de seguridad privativas de libertad por parte de personas con retraso mental en centros de atención especializada a personas con discapacidad.	4.11.1. Crear programas especiales en centros residenciales de atención a las personas con discapacidad.
	4.12. Profundizar en el conocimiento cualitativo y cuantitativo del colectivo de personas con discapacidad en Andalucía, así como sobre la tecnología relativa a la superación o reducción de las deficiencias.	4.12.1. Firmar convenios de colaboración con las Universidades u otras entidades a tal fin.
5. Lucha contra las Drogodependencias.	5.1. Incrementar la cobertura de los programas de prevención del consumo de drogas, dirigidos fundamentalmente a la población juvenil.	5.1.1. Campañas de sensibilización y formación para generar un cambio de actitud en la población. 5.1.2. Desarrollo del Programa de Prevención de las Drogodependencias en el Medio Escolar. 5.1.3. Desarrollo del Programa de Prevención de las Drogodependencias en el Medio Laboral. 5.1.4. Impartición de cursos en las escuelas de magisterio y cursos de especialización en colaboración con las Universidades Andaluzas. 5.1.5. Mantener la convocatoria de premios de investigación en drogodependencias. 5.1.6. Potenciar el sistema andaluz de información en drogodependencias. 5.1.7. Programas dirigidos a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad Públicas. 5.1.8. Programas dirigidos a las Fuerzas Armadas.

CUADRO 7.6: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	5.2. Mejora de la atención especializada y del tratamiento de los drogodependientes.	5.2.1. Disponer de una unidad de desintoxicación rápida en cada una de las provincias andaluzas. 5.2.2. Potenciación de los programas de disminución de riesgos de contraer enfermedades asociadas al consumo de drogas. 5.2.3. Aumentar la accesibilidad a programas de tratamientos con sustitutos opiáceos. 5.2.4. Potenciación del «Programa de Instituciones Penitenciarias».
	5.3. Acciones destinadas a conseguir la reincorporación social y reintegración laboral de los drogodependientes.	5.3.1. Fomentar la plena reincorporación social de drogodependientes que hayan pasado por programas de deshabituación. 5.3.2. Apoyo a la concesión del tercer grado e incluso del indulto en los casos de personas ya rehabilitadas. 5.3.3. Elaboración de un Plan de Atención Específico de Reinserción Socio Laboral. 5.3.4. Ampliación de la red de Centros Días y de Talleres Ocupacionales. 5.3.5. Continuación del «Programa Red de Artesanos». 5.3.6. Incorporar la iniciativa social en las actuaciones de prevención en general, asistencia y reinserción.
	5.4. Desarrollo normativo y del Plan Nacional de Drogas.	5.4.1. Apoyo a las líneas de actuación establecidas por el Plan Nacional de Drogas. 5.4.2. Disponer de mecanismos que permitan una continua evaluación de la política sobre drogas.
6. Minorías étnicas: comunidad gitana.	6.1. Fomento de la inserción de la comunidad gitana.	6.1.1. Acciones específicas de inserción de la Comunidad Gitana en su comunidad geográfica. 6.1.2. Campañas de sensibilización social. 6.1.3. Programas de formación para agentes sociales relacionados o pertenecientes a la población gitana. 6.1.4. Profundizar en el conocimiento sobre la población marginal gitana en Andalucía. 6.1.5. Mantenimiento de la identidad cultural gitana a través de programas de promoción cultural. 6.1.6. Información, orientación y asesoramiento a la población gitana sobre los derechos y recursos sociales existentes.
	6.2. Fomento del Asociacionismo.	6.2.1. Apoyo a las asociaciones y organizaciones de carácter gitano y su integración con las no gitanas. 6.2.2. Puesta en marcha del Plan Integral para la Comunidad Gitana.
7. Migraciones.	7.1. Potenciación de la cultura andaluza y la conservación de los vínculos de unión con Andalucía.	7.1.1. Mantener el apoyo a las asociaciones reconocidas y fomento de los mecanismos de información, participación y convivencia. 7.1.2. Política activa en favor de los ancianos emigrantes carentes de recursos económicos.
	7.2. Mejora de las condiciones de vida de los emigrantes temporeros y sus familias.	7.2.1. Campañas de sensibilización a fin de que los hijos de los trabajadores temporeros no se desplacen. 7.2.2. Guarderías infantiles temporeras y residencias escolares. 7.2.3. Acuerdos con las centrales sindicales y convenios con el Ministerio de Trabajo relativos a garantías en las condiciones de trabajo, contratación de menores, vivienda, etc.
	7.3. Desarrollo de proyectos que disminuyan las migraciones de temporada.	7.3.1. Realización de estudios sobre pre-emigración. 7.3.2. Colaboración con proyectos locales que creen las condiciones económicas y sociales para que la emigración temporera no se produzca.
	7.4. Actuaciones que favorezcan la integración y la mejora de las condiciones de vida de los emigrantes retornados y sus familias.	7.4.1. Información y asesoramiento a través de las asociaciones de emigrantes retornados. 7.4.2. Concesión de ayudas asistenciales y para la creación de empresas.

CUADRO 7.6: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	7.5. Cooperación inter-administrativa para mejorar la integración social y laboral de los inmigrantes.	7.5.1. Reforzar los mecanismos de colaboración entre administraciones a fin de permitir la integración social de los inmigrantes. 7.5.2. Potenciar el acceso de la población inmigrante a los servicios normalizados de la Red Básica de Servicios Sociales Comunitarios. 7.5.3. Dar continuidad y potenciar las actuaciones del Foro de la Inmigración en Andalucía.
8. Marginados sin hogar.	8.1. Priorizar la reinserción sobre el asistencialismo.	8.1.1. Incrementar las actuaciones de carácter preventivo dirigida a los colectivos en situación de alto riesgo (mendigos, vagabundos).
	8.2. Acercar los recursos a las personas marginadas sin hogar que no realizan demandas.	8.2.1. Crear unidades de intervención en la calle, integradas por trabajadores del sistema sanitario público con una formación específica.
	8.3. Conocer cualitativa y cuantitativamente a los marginados sin hogar.	8.3.1. Actualizar el conocimiento sobre la población marginada en Andalucía.
9. Detenidos y Ex-reclusos.	9.1. Mejora de la atención a los detenidos y ex-reclusos.	9.1.1. Consolidar el Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias. 9.1.2. Incrementar el nivel de información de jueces y fiscales sobre la situación sociofamiliar de estas personas y las alternativas al ingreso en prisión.
	9.2. Apoyo a la reinserción social.	9.2.1. Programas de colaboración entre las Comisiones de Asistencia Social Penitenciaria y los Servicios Sociales Comunitarios.
10. Situaciones especiales: Programas de rentas mínimas y zonas con especial problemática social.	10.1. Desarrollo de programas de lucha contra la exclusión social en barriadas de actuación preferente y zonas con especial problemática social.	10.1.1. Programas integrales que contemplen los ejes socioeducativos, inserción económica y social, y los de animación sociocultural. 10.1.2. Establecer mecanismos de inmediatez en la concesión de ayudas para casos de emergencia social. 10.1.3. Potenciación de los recursos destinados a programas de ingresos mínimos de solidaridad. 10.1.4. Realizar procesos de inserción a través de autoempleo.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: INTEGRACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EXISTENTES Y EL DESARROLLO Y MUNICIPALIZACIÓN DE LA RED.

C.1.1 Desarrollo de una red de servicios sociales comunitarios, coordinada, descentralizada y de calidad.

Para llevar a cabo dicha actuación, se desarrollarán foros permanentes de encuentro entre la Junta de Andalucía y la Administración Local, y se coordinarán e integrarán los recursos de servicios sociales en la red básica de Servicios Sociales Comunitarios a través de convenios de cooperación con ayuntamientos y diputaciones.

Las medidas que se arbitrarán para el desarrollo de una Red de Servicios Sociales Comunitarios de calidad pasan por el establecimiento de un sistema de información de usuarios a través del equipamiento informático en todas las entidades locales, así como por la formación de los profesionales de la red de servicios sociales comunitarios.

Por último, con la elaboración de un Plan General de Inspección, se pretende, en aplicación del Decreto 87/96, establecer los me-

canismo de control y coordinación necesarios sobre los centros de servicios sociales, de forma que se garanticen en todos ellos las condiciones mínimas de idoneidad y calidad.

C.2 Estrategia: ATENCIÓN Y PROTECCIÓN AL MENOR.

C.2.1 Actuaciones de orientación, información, sensibilización y conocimiento de la realidad de los menores.

Con la promulgación de la Ley de Derechos y Atención al Menor, la Comunidad Autónoma hace una fuerte apuesta por los niños y niñas andaluces, reorientando la atención y protección que se les debe prestar y posibilitando intervenciones que desarrollen los principios y derechos internacionalmente reconocidos a la infancia aplicados al hecho cultural de Andalucía. A partir de su aprobación, se procederá a un amplio desarrollo reglamentario y a la concertación de una planificación global mediante la cual se programen y coordinen actuaciones públicas intersectoriales y de concertación social.

La política de servicios sociales, además de avanzar en la línea de dotar de suficiente rango normativo a la atención a menores, prevé la puesta en marcha de actuaciones de sensibilización sobre los derechos de los niños y su protección en todos los ámbitos de la sociedad, especialmente sobre los malos tratos a menores, para lo que se diseñarán medidas de prevención en colaboración con otras Administraciones Públicas y organizaciones sociales. Asimismo, entre estas medidas dirigidas a la población en general, se fomentarán y potenciarán las asociaciones cuyo interés principal estribe en la promoción y sensibilización sobre los derechos y problemas de los niños, se realizarán programas experimentales que posibiliten brindar respuestas nuevas a la atención a la primera infancia priorizando las zonas suburbanas, las rurales y las de alto crecimiento demográfico, y se profundizará en el conocimiento sobre la realidad social del menor en Andalucía a través de investigaciones relativas a los aspectos generales de la infancia, problemas más relevantes, factores de riesgo y zonas de alto riesgo.

C.2.2 Actuaciones dirigidas a la prevención de situaciones de riesgos de los menores.

Se establecen actuaciones de asesoramiento, apoyo económico y apoyo técnico a familias con dificultades, en orden a detectar y, en su caso, intervenir, en aquellas situaciones con riesgo de desprotección o desamparo para el menor, facilitando la permanencia de éste en su propio medio.

C.2.3 Actuaciones dirigidas a la adopción de medidas de protección de menores.

Contempla un conjunto de actuaciones orientadas a la prevención, detección, denuncia e intervención ante los malos tratos, abusos sexuales, abandonos y explotación, adecuación y especialización de la red de centros de menores, y formación de recursos humanos y dotación de equipos técnicos de manera que se potencie y se agilice la gestión de los programas y se garantice la necesaria coordinación. Además, dentro de esta estrategia de protección de menores, se establecerán, en coordinación con otras administraciones, programas integrados de atención social y programas de formación y fomento del empleo en relación con los menores adolescentes y sus familias.

C.2.4 Acogimiento familiar temporal.

El programa de acogimiento familiar, tanto temporal como definitivo, constituye una de las actuaciones prioritarias de la estrategia de atención a los menores, toda vez que esta alternativa se configura como la más adecuada, frente al internamiento en centros, para aquellos menores cuya tutela o guarda ostenta la Junta de Andalucía y no pueden permanecer en sus familias de origen debido a los problemas por los que atraviesan en esos momentos. Para el impulso de este programa se requiere la dotación de equipos multidisciplinares de psicólogos, trabajadores sociales y licenciados en derecho, así como mecanismos de sensibilización y captación de familias acogedoras.

C.2.5 Adopción internacional.

Ante el cada vez más reducido número de niños pequeños y sanos disponibles para ser adoptados, las personas interesadas dirigen su solicitud para la adopción de menores hacia otros países. Esta demanda sufre además un incremento progresivo debido a la amplia difusión social de situaciones de grave riesgo en la que se encuentran algunos de estos niños en sus países de origen y la divulgación de los beneficios de la adopción de los mismos.

Para dar respuesta, en un tiempo prudencial, a las personas que demandan la acreditación de la idoneidad (requisito imprescindible establecido por el Código Civil), se requiere propiciar acuerdos institucionales con entidades sociales y profesionales que faciliten el estudio psicosocial de los solicitantes. Asimismo, los tratados internacionales suscritos por España, obligan a que la tramitación de los expedientes se lleve a cabo evitando el tráfico de niños y garantizando sus derechos. Para colaborar en estos trámites se acreditarán entidades colaboradoras de adopción internacional.

C.2.6 Actuaciones dirigidas a los menores que han cometido faltas o delitos sujetos a medidas judiciales.

Mediante esta línea de actuación se potenciarán las actuaciones en medio abierto, a través de equipos de profesionales y de convenios con entidades públicas o privadas para la prestación de servicios en beneficio de la comunidad; se adecuará la red de centros de internamiento, ya sean en régimen cerrado o semiabiertos, incorporando a los mismos unidades de atención a drogodependientes; y se establecerán programas de reinserción social y laboral de menores infractores, a través de cursos de formación profesional y ocupacional, de medidas de fomento de empleo, y de programas que faciliten alternativas de vivienda para los menores que han finalizado la medida judicial.

C.2.7 Atención específica a la primera infancia (0-3 años).

Establece medidas de atención a la primera infancia, pretendiendo satisfacer las necesidades de educación social y afectiva que requieren los primeros años de la vida de los niños. En este sentido, las líneas de actuación van dirigidas a incrementar los niveles de oferta pública de atención al primer ciclo de educación infantil, equilibrando los déficit geográficos; a profundizar en el conocimiento sobre las necesidades de atención de este

grupo; y a establecer la adecuación de los centros y de los recursos humanos a los requerimientos de la LOGSE para educación infantil.

C.3 Estrategia: ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES.

C.3.1 Mantenimiento, y en su caso, gestión de las pensiones no contributivas y ayudas complementarias.

Se desarrollará una política de pensiones que siga priorizando las actuaciones de aportación de recursos económicos a los mayores, complementando las asignaciones de las pensiones asistenciales más bajas (FAS y LISMI) y universalizando las pensiones no contributivas, ampliando sus prestaciones, al tiempo que se impulsa la agilización en la gestión de los expedientes de resolución. Se establecerán, asimismo, ayudas complementarias para aquellos estratos de población en edades más avanzadas (mayores de 80 años), cuyos problemas de salud y de dependencia económica se ven agudizados, y prevenir de este modo su exclusión social.

C.3.2 Fomento de los recursos socioasistenciales a las personas mayores con dificultades para la actividad de la vida diaria.

Potenciación de las medidas y programas que fomenten la permanencia de las personas mayores en su entorno más cercano. El entorno habitual del anciano es el que más satisface sus necesidades de integración. Para ello se proponen diferentes líneas de actuación: completar la red de centros de día para mayores, rehabilitación funcional de hogares y eliminación de las barreras arquitectónicas, apoyar el programa de Alojamiento de Universitarios con personas mayores u otros programas que ofrezcan nuevas alternativas a los mayores que viven en un entorno normalizado, desarrollo de un plan de viviendas tuteladas, aumento de la ayuda a domicilio en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios, desarrollo de los servicios de Teleasistencia y Telealarma, potenciación de la red existente de Unidades de Estancias Diurnas, fomentar los programas de Alojamiento Familiar de mayores en nuestra Comunidad Autónoma y los programas específicos para las personas mayores con demencia senil.

Para atender a las necesidades de las personas mayores con un alto grado de dependencia que no puedan permanecer en su domicilio, se desarrollarán los recursos necesarios que permitan dar respuesta a las necesidades de asistencia y alojamiento. Se fomentará la creación de plazas para alcanzar la ratio óptima de 3,5 plazas por cada 100 personas mayores de 65 años. Se incrementará la oferta pública de plazas residenciales de titularidad pública o a través del establecimiento de convenios o conciertos con entidades de servicios sociales. Igualmente, se colaborará financieramente en la creación y ampliación de centros.

C.3.3 Mejorar y elevar el nivel de calidad de los centros de mayores existentes y de nueva creación.

Mediante la financiación, a través de la Convocatoria de Ayudas, de la adecuación de los centros en funcionamiento a los requisitos establecidos. Establecer estudios y programas de control de calidad de los centros. Velar por el cumplimiento de los requisitos de calidad establecidos

reglamentariamente para los centros y servicios dirigidos a las personas mayores.

C.3.4 Fomentar la sociabilidad y autovaloración de los mayores, así como la solidaridad y mayor participación en las actuaciones dirigidas hacia ellos.

Se establecerán programas de animación sociocultural y de ocio en colaboración con las entidades locales y otras organizaciones, prestando apoyo financiero y técnico a asociaciones y centros de mayores. Además, se promoverá el voluntariado social por y para los mayores. También se consolidará el programa de transporte bonificado a mayores.

C.3.5 Potenciar la participación de las personas mayores en los consejos provinciales y en el Consejo Andaluz de los Mayores.

El fomento del movimiento asociativo se realizará a través de la concesión de ayudas financieras a las asociaciones de mayores, así como prestando el apoyo técnico necesario que propicie el desarrollo de los Consejos de Mayores y mejore el nivel de autogestión en sus centros específicos, propiciando la intervención de los colectivos de mayores en los distintos órganos colegiados de participación existentes.

C.3.6 Apoyo a los grupos familiares con personas ancianas en su seno.

Se potenciarán las redes informales de apoyo existentes en relación a ancianos dependientes, constituyendo equipos especializados de apoyo a familias cuidadoras de ancianos dependientes y se crearán plazas de estancias temporales en las residencias propias y concertadas.

C.3.7 Mejora de la imagen social de la vejez.

Se realizarán campañas de sensibilización y de difusión de las diversas contribuciones que los mayores hacen a la sociedad, así como a la profundización del conocimiento de la situación de este grupo de población.

C.3.8 Potenciación de la coordinación entre las distintas áreas de actuación pública.

Por último, se potenciará la coordinación entre las distintas áreas de actuación pública con objeto de racionalizar y ordenar las actuaciones sobre los mayores, elaborándose planes integrales de atención al mayor con especial atención sobre el área sociosanitaria, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos asistenciales en centros asistenciales (hospitales y residencias) y centros de día (en los que llevan a cabo actividades sociales, educativas o laborales, que suponen una mejor ocupación para estas personas).

C.4 Estrategia: ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

C.4.1 Garantizar a las personas con discapacidad el derecho a una seguridad económica a través del sistema actual de pensiones.

Se complementarán las asignaciones económicas de las pensiones asistenciales más bajas (FAS y LISMI), extendiendo las coberturas de las pensiones no contributivas a todas aquellas personas con discapacidad

que pudieran ser beneficiarias, y mejorando los niveles de gestión y resolución de expedientes, así como el control del fraude.

C.4.2 Completar la red de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

Se completará la red de centros y servicios de atención a personas con discapacidad hasta la cobertura total de las necesidades, de manera que se garanticen los derechos y la tutela de personas incapacitadas, física y psíquicamente, necesitadas de lugar de residencia. Las medidas se dirigirán hacia la adecuación y construcción de centros para personas con discapacidades psíquicas, la concertación de plazas en residencias y centros de día, y el desarrollo del Plan de Ordenación de Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física. Paralelamente, se incidirá en la mejora de la calidad asistencial a través, fundamentalmente, del desarrollo de los servicios de inspección.

C.4.3 Aplicación efectiva del Decreto 72/92, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de accesibilidad y eliminación de barreras urbanísticas, arquitectónicas y del transporte en Andalucía.

La creación del fondo para la supresión de barreras, la fijación del plazo de dos años para que todas las Administraciones Públicas elaboren planes de supresión de barreras así como el plazo máximo de diez años para que sean realizados, y el ejercicio de la potestad sancionadora, son los instrumentos que posibilita, la aprobación de la ley de atención a las personas con discapacidad, en los que se consignarán los logros a conseguir en esta materia.

C.4.4 Apoyar la integración laboral de las personas con discapacidad para una plena integración social.

Por una parte, se trata de posibilitar una formación profesional ocupacional que les capacite para el mercado de trabajo, haciendo accesibles los centros de formación tanto en lo arquitectónico como en su currículum en general, utilizando intérpretes de lengua de signos para las personas con discapacidad auditiva, etc. Por otra parte, se trata de incentivar su incorporación al empleo, desarrollando programas de empleo con apoyo y servicios de intermediación laboral. Asimismo, para el acceso a la función pública, la reserva del 3% de las ofertas públicas de empleo, de acuerdo con la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, debe abrirse a las personas con discapacidad psíquica.

C.4.5 Potenciar las medidas y recursos que favorezcan la permanencia de las personas con discapacidad en su medio familiar.

Se incrementará el servicio de ayuda a domicilio, así como las unidades de día, incentivando un mayor acceso de ayudas técnicas que mejoren sus niveles de autonomía y condiciones de vida.

C.4.6 Favorecer la integración social de los enfermos mentales.

Desde el sistema público de servicios sociales deben potenciarse las medidas de apoyo a este colectivo, en coordinación con el sistema sanita-

rio. En este sentido, se pondrán en marcha líneas de ayuda a entidades sin ánimo de lucro que realicen estas funciones.

C.4.7 Promover la información, orientación y asesoramiento a las personas con discapacidad sobre los derechos y recursos sociales existentes, así como su acceso a los mismos.

Se extenderán y consolidarán, a través de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios y Centros Base de Minusválidos, los programas de información, orientación y asesoramiento a las personas con discapacidad, sobre los derechos y recursos sociales existentes, y su acceso a estos en el ámbito de los servicios sociales y en el de otros sistemas de protección social.

C.4.8 Creación del Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad.

Como órgano asesor, de participación de la población afectada, de sus familiares o representantes legales y de los agentes sociales, debe constituirse el Consejo Andaluz de atención a las personas con discapacidad, que sirva para fomentar el movimiento asociativo y coordinar sus actuaciones con la Administración.

C.4.9 Posibilitar la rehabilitación integral de personas con discapacidad a través de actuaciones coordinadas entre las Consejerías de Salud, Educación, Asuntos Sociales y Trabajo.

Para la atención de las necesidades de reeducación y rehabilitación de las discapacidades sobrevenidas en el adulto –traumatismos cerebrales, secuelas de accidentes, enfermedades– y con la finalidad de reintegrar social y laboralmente a las personas, las Administraciones sanitaria, educativa, de trabajo y de servicios sociales emprenderán las acciones oportunas que por su naturaleza y normativa les correspondan y patrocinarán, subvencionarán o colaborarán con entidades privadas, asociaciones de afectados o fundaciones en el sostenimiento y orientación de planes, programas o centros dirigidos a la rehabilitación, tratamiento, reeducación y asistencia.

C.4.10 Promover la creación de entidades tutelares de ámbito provincial.

Dado que las personas con discapacidad psíquica precisan de tutela a lo largo de toda su vida y no siempre se encuentran familiares en disposición de cumplir ese cometido, se promoverá la creación, al menos, de una entidad tutelar en cada provincia, que sirvan de garantes de los derechos de las personas con discapacidad psíquica en situaciones de orfandad y/o abandono familiar.

C.4.11 Posibilitar el cumplimiento de medidas de seguridad privativas de libertad por parte de personas con retraso mental en centros de atención especializada a personas con discapacidad.

Para hacer efectivo el artículo 101 y siguientes del Código Penal, que regula que los sujetos declarados exentos de responsabilidad criminal pueden cumplir la medida de internamiento (privativa de libertad) en establecimientos adecuados al tipo de anomalía, se crearán

programas especiales en centros residenciales de atención a las personas con discapacidad.

C. 4.12 Profundizar en el conocimiento cualitativo y cuantitativo del colectivo de personas con discapacidad en Andalucía, así como sobre la tecnología relativa a la superación o reducción de las deficiencias.

Se trata de realizar las investigaciones pertinentes, en colaboración con las Universidades u otros Entes, para conocer cuántas son las personas con discapacidad, cuáles su calidad de vida y cómo mejorarla.

C. 5 Estrategia: LUCHA CONTRA LAS DROGODEPENDENCIAS.

Las actuaciones que se pondrán en marcha hacen referencia a:

C. 5.1 Incrementar la cobertura de los programas de prevención del consumo de drogas, dirigidos fundamentalmente a la población juvenil.

En el área de prevención se actuará preferentemente en el campo de la sensibilización y formación, para generar un cambio de actitud en la población, especialmente, en aquellos grupos más vulnerables, ante el problema de las drogodependencias. A tal efecto, además de las campañas informativas en medios de comunicación social, se desarrollará el “Programa de Prevención de las Drogodependencias en el Medio Escolar”, incidiendo en la formación de los agentes preventivos (padres, madres, profesores y profesoras) y aportando material didáctico de apoyo a estas tareas. Asimismo, y en base a los acuerdos firmados entre sindicatos, organizaciones empresariales y Junta de Andalucía, se potenciará el Programa de Prevención de Drogodependencias en el Medio Laboral.

Por otro lado, se potenciará la formación y la actualización de conocimientos en materia de drogodependencias, a través de la impartición de cursos en las escuelas de magisterio y cursos de especialización en drogodependencias.

Incidiendo en esta línea de mejora de la información sobre el sector, se continuarán los estudios sobre consumo de drogas de la población en general y de colectivos específicos, y se potenciará el Sistema Andaluz de Información en Drogodependencias.

En relación con la prevención, se establecerán programas dirigidos a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad Pública y se regularán los programas preventivos y de reinserción social que organizan los municipios en colaboración con la FAMP.

C. 5.2 Mejora de la atención especializada y del tratamiento de los drogodependientes.

Se ampliarán los recursos asistenciales, acercándolos a los drogodependientes en aquellas zonas con mayor incidencia en el consumo de drogas, y se pondrán en marcha programas que diversifiquen la oferta terapéutica.

Se dispondrá de una unidad de desintoxicación rápida en cada una de las provincias andaluzas; se potenciarán programas de disminución de riesgo de contraer enfermedades asociadas al consumo de drogas (hepatitis b, tuberculosis, Sida.); se aumentará la accesibilidad a programas de tratamiento con sustitutivos opiáceos, con la completa descentrali-

zación de los puntos de dispensa en los distritos sanitarios donde se detecte una mayor incidencia de drogodependientes susceptibles de inclusión en el mismo.

Además, se potenciará el apoyo a los drogodependientes que cumplan condena en las distintas prisiones andaluzas mediante el Programa de Instituciones Penitenciarias, que integrará también el apoyo a los detenidos en los juzgados.

C.5.3 Acciones destinadas a conseguir la reincorporación social y reintegración laboral de los drogodependientes.

Se fomentarán medidas alternativas que permitan la plena reincorporación social de drogodependientes que hayan pasado por programas de deshabituación y que, encontrándose en una convivencia normalizada, tengan pendientes problemas penales. En este sentido, se apoyará la concesión del tercer grado e incluso del indulto en aquellos casos de personas ya rehabilitadas.

Además, se fomentará su reinserción sociolaboral mediante la elaboración de un plan de atención específico de reinserción sociolaboral, con la participación de las distintas administraciones y los agentes económicos y sociales. Esta medida se complementará con la ampliación de la red de “Centros de Día” y de talleres ocupacionales, que tengan como objetivo la formación prelaboral como medida de inserción que sirva de base para una formación posterior, y con el establecimiento de programas de formación, convenientemente adaptados a la realidad social y cultural de los jóvenes, donde se aborden, junto a la formación genérica o reglada, aspectos como la educación de hábitos laborales, habilidades sociales, atención a aspectos motivacionales, relacionales, etc. Todo ello se complementará con el programa “Red de Artesanos”.

Es necesario asimismo incorporar la iniciativa social en las actuaciones de prevención en general, de asistencia y de reinserción, haciendo partícipes a las asociaciones de afectados y familiares. En este sentido, se establecerán conjuntamente con dichas asociaciones programas de prevención, de apoyo a la asistencia y de apoyo a la incorporación social; se crearán recursos de convivencia como apoyo a la asistencia; y se incrementará el número de plazas en pisos de apoyo a la reinserción. Por otro lado, se quiere fomentar la participación de la población andaluza en la política sobre drogas, estableciendo, a través de la Comisión de Participación sobre Drogodependencias, un marco de comunicación entre los diferentes sectores sociales.

C.5.4 Desarrollo normativo y del Plan Nacional de Drogas.

Otras líneas de actuación a abordar por la política sobre drogas van dirigidas a regular las distintas actuaciones a través de medidas legislativas así como a apoyar las líneas establecidas por el Plan Nacional de Drogas que necesita una permanente coordinación con los niveles locales y regionales.

Por último, es necesario resaltar la necesidad de contar con una continua evaluación de la política sobre drogas y con un permanente debate, con la participación y el compromiso de todas las instituciones y de todos los ciudadanos, en el convencimiento de que sólo desde la implicación activa y dinámica de todos será posible reducir o amortiguar los efectos de las drogas en la sociedad andaluza.

C. 6 Estrategia: MINORÍAS ÉTNICAS: COMUNIDAD GITANA.

Las actuaciones que se plantean son las siguientes:

C. 6.1 Fomento de la inserción de la comunidad gitana.

Se instrumentarán acciones específicas de inserción de la población gitana, facilitando la interrelación en los barrios donde conviven comunidades gitanas y payas, para propiciar el conocimiento mutuo, la solidaridad y la tolerancia. Además, se propiciarán en la sociedad valores y actitudes propias de una cultura de la solidaridad y del respeto frente a las actitudes singulares de discriminación y racismo, a través de campañas de sensibilización social. Se impulsarán programas de formación para agentes sociales relacionados o pertenecientes a la población gitana al objeto de desempeñar funciones de información, sensibilización y dinamización social de la comunidad gitana, y se profundizará en el conocimiento sobre la población marginal gitana en Andalucía con especial atención a su situación, características y necesidades.

Se propiciará el mantenimiento de la identidad cultural gitana a través de programas de promoción cultural, que a su vez sean objeto de difusión, de manera que se enriquezca el conocimiento que sobre dicha cultura tienen los ciudadanos.

Se promoverá la información, orientación y asesoramiento a la población gitana sobre los derechos y recursos sociales existentes en el ámbito de los servicios sociales y en otros sistemas de protección social, para procurar su acceso normalizado a dichos recursos desde el respeto a su identidad sociocultural, a través de programas informativos, preventivos, socio-educativos y de escolarización, en colaboración con la iniciativa social gitana y la Red de Servicios Sociales Comunitarios.

C. 6.2 Fomento del Asociacionismo.

Se fomentarán las asociaciones y organizaciones de carácter gitano y su integración con las no gitanas. Además se promoverán estrategias y programas que propicien la participación efectiva de la población gitana y sus asociaciones en la vida social, con especial atención al asociacionismo gitano de jóvenes, y a la integración y participación de la mujer gitana. Asimismo, la Consejería de Asuntos Sociales ejecutará el “Plan Integral para la Comunidad Gitana” en coordinación con el resto de departamentos de la Junta de Andalucía y con la colaboración de las asociaciones gitanas andaluzas, que pretende abordar los problemas del segmento más desfavorecido del colectivo gitano andaluz desde una perspectiva global.

C. 7 Estrategia: MIGRACIONES.

Respecto a los emigrantes andaluces, se plantean las siguientes líneas de actuación:

C. 7.1 Potenciación de la cultura andaluza y conservación de los vínculos de unión con Andalucía.

Dado que las condiciones de vida y desarraigo de los andaluces que emigraron han mejorado notablemente, las actuaciones y programas en

relación a los emigrantes incidirán en la potenciación de su cultura para que los jóvenes, hijos y nietos de los emigrantes, se incorporen al movimiento asociativo de los centros andaluces de las comunidades de acogida. Se mantendrá la política integradora, prestando apoyo a las asociaciones reconocidas, propiciando el asociacionismo y fomentando los mecanismos de información, participación y convivencia, especialmente en aquellos programas destinados a favorecer las actividades de la juventud. De igual forma, es necesario hacer una política activa en favor de los ancianos emigrantes carentes de recursos económicos, tales como convivencias en épocas señaladas y reserva de plazas residenciales en los centros para las personas mayores.

C.7.2 Mejora de las condiciones de vida de los emigrantes temporeros y sus familias.

Especial atención requieren los movimientos migratorios temporales que afectan de manera significativa a la Comunidad Autónoma Andaluza. Para paliar las necesidades de estos colectivos, se continuará con las campañas de sensibilización a fin de que los hijos de los trabajadores temporeros no se desplacen, disponiendo para ellos de guarderías infantiles temporales y residencias escolares, y reforzando el sistema educativo en los lugares de incidencia de las campañas. Es imprescindible para la atención de los temporeros la realización de acuerdos con las centrales sindicales y de convenios entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Asuntos Sociales, relativos a garantías en las condiciones de trabajo y otras materias tales como la contratación de menores, y el alojamiento, así como la colaboración con los empresarios para conseguir dichas metas.

C.7.3 Desarrollo de proyectos que disminuyan las migraciones de temporada.

Si bien es cierto que se ha avanzado mucho, en aras de favorecer las condiciones de vida de los emigrantes temporeros y sus familias, se debe incidir sobre las actuaciones que creen las condiciones económicas y sociales para que la emigración temporera no se produzca.

Para ello, será necesario la realización de estudios sobre preemigración, así como la decidida colaboración con y de los ayuntamientos implicados que, con una política de coordinación, con proyectos locales especialmente diseñados para la zona, puedan crear las condiciones económicas y sociales deseadas.

C.7.4 Actuaciones que favorezcan la integración y la mejora de las condiciones de vida de los emigrantes retornados y sus familias.

Cada vez son más los emigrantes andaluces que deciden retornar a tierras andaluzas. La información y el asesoramiento a través de las asociaciones de emigrantes retornados, es fundamental para la canalización de las ayudas y programas destinados a este colectivo. Las ayudas asistenciales y de creación de empresas serán fundamentales para mejorar las condiciones de vida y la integración de este colectivo en la Comunidad Autónoma.

Respecto a los flujos de inmigrantes extranjeros hacia Andalucía, las actuaciones son las siguientes:

C.7.5 Cooperación interadministrativa para mejorar la integración social y laboral de los inmigrantes.

Aunque en materia de inmigración la Administración Central tiene una reserva competencial, desde la Junta de Andalucía se adoptarán medidas en materia social respecto al colectivo de inmigrantes que residen en el territorio. Al ser Andalucía puerta de entrada hacia Europa, será necesario que la acción en estas materias esté estrechamente coordinada con la Administración Central y con la Unión Europea.

La política fundamental a desarrollar es la de integración social y laboral de aquellos inmigrantes que residen en la Comunidad mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación con la Administración central en materia de cooperación, visados, etc., y coordinando e impulsando las acciones de otras Consejerías, Corporaciones Locales e iniciativa social para permitir la integración social de los inmigrantes.

Se reforzará el acceso de la población inmigrante a los servicios normalizados de la red básica de Servicios Sociales Comunitarios, en cooperación con las Corporaciones Locales. Este primer nivel de atención se complementará con la potenciación de la atención más específica que presta la iniciativa social, especialmente a través de las asociaciones de inmigrantes, dirigida a aquellos inmigrantes que no tienen regularizada su situación jurídica, favoreciendo el apoyo al movimiento asociativo de este colectivo.

Asimismo se contempla la continuidad y el fomento de las actuaciones del Foro de la Inmigración en Andalucía, como órgano de participación, debate y consulta de las instituciones públicas y los agentes sociales y económicos en el diseño de las políticas de bienestar social del colectivo.

C.8 Estrategia: MARGINADOS SIN HOGAR.

Las actuaciones que se plantean son:

C.8.1 Priorizar la reinserción sobre el asistencialismo.

La Política de Servicios Sociales incluye entre sus áreas de actuación una serie de medidas dirigidas a los colectivos marginados en situación de alto riesgo (mendigos, vagabundos...). Desde los servicios sociales se incrementarán las actuaciones de carácter preventivo sobre estos colectivos, dando prioridad a la reinserción sobre el asistencialismo, sustituyendo mecanismos con carácter de permanencia limitada por otras medidas sociales de mayor acogida y orientadas a la inserción de estas personas.

C.8.2 Acercar los recursos a las personas marginadas sin hogar que no realizan demandas.

Para ello se crearán en colaboración con los Servicios Sociales Comunitarios, unidades de intervención en la calle, integradas por profesionales con una formación específica en la atención a las personas sobre las que se va a actuar.

C.8.3 Conocer cualitativa y cuantitativamente a los marginados sin hogar.

Al objeto de una mayor eficacia en las actuaciones dirigidas a este sector, resulta necesario actualizar el conocimiento sobre la población marginada en Andalucía.

C.9 Estrategia: DETENIDOS Y EX RECLUSOS.

Las actuaciones a abordar se refieren a:

C.9.1 Mejora de la atención a los detenidos y ex reclusos.

Se consolidará el Programa de Atención Social en Juzgados y Audiencias, que tiene por funciones posibilitar el acceso a los recursos sociales a la población detenida, en libertad provisional o remisión condicional, e incrementar el nivel de información de Jueces y Fiscales sobre la situación sociofamiliar de estas personas y las alternativas al ingreso en prisión.

C.9.2 Apoyo a la reinserción social.

Se establece un programa de colaboración entre las Comisiones de Asistencia Social Penitenciaria y los Servicios Sociales Comunitarios.

C.10 Estrategia: SITUACIONES ESPECIALES: PROGRAMA DE RENTAS MÍNIMAS (PROGRAMA DE SOLIDARIDAD) Y ZONAS CON ESPECIAL PROBLEMÁTICA SOCIAL.

Respecto al Programa de Solidaridad (destinado a las familias en grave situación de subsistencia), la política de servicios sociales plantea las siguientes actuaciones:

C.10.1 Desarrollo de programas de lucha contra la exclusión social en barrios de actuación preferente y zonas con especial problemática social.

Se desarrollarán programas integrales que contemplen los ejes socio-educativo (inserción económica, laboral y social), y los de animación sociocultural, y se informará a la población, implicándola en dichos programas. Las intervenciones se realizarán coordinadamente con las instituciones correspondientes y contando con la participación de los afectados, para lo cual se dispondrá de las estructuras de participación y coordinación en los niveles correspondientes.

Se establecerán mecanismos de inmediatez en la concesión de ayudas para casos de emergencia social, simplificándose los trámites de concesión de las ayudas, potenciándose, al mismo tiempo, los recursos destinados a las ayudas de ingresos mínimos de solidaridad.

Además, se plantea la participación de las Corporaciones Locales en la gestión administrativa de las ayudas, de manera que se aproveche la red de trabajadores sociales de los ayuntamientos, más cercana a los ciudadanos.

Por otro lado, las zonas con especial problemática social requieren actuaciones dirigidas a todas las dimensiones en las que el individuo se ve afectado, actuaciones que deberán estar estrechamente interrelacionadas para poder dar respuesta coherente al fenómeno de la exclusión social en su globalidad.

Se favorecerá también la formación profesional y se realizarán procesos de inserción laboral.

Se tratará de estudiar, de manera concertada con los agentes sociales y económicos, las medidas que en la actualidad se aplican, de forma que se agilicen y adecuen a la realización efectiva del programa de solidaridad.

7.3.2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA MUJER

La situación social de las mujeres en Andalucía ha mejorado sustancialmente en el último decenio. Esta mejora se ha producido como consecuencia del desarrollo normativo del principio de igualdad reconocido en la Constitución, además de la decidida voluntad de las mujeres a participar activamente en la construcción de la sociedad, que se ha manifestado, especialmente, en la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en general y, en particular, en el notable incremento de mujeres en puestos de responsabilidad tanto públicos como privados, así como en el desarrollo del movimiento asociativo de mujeres, y en la influencia ejercida sobre las distintas formaciones políticas, que han incorporado en sus programas electorales reivindicaciones de igualdad insistentemente planteadas.

La política de igualdad de oportunidades para las mujeres pretende, en definitiva, aprovechar el potencial de recursos humanos que este colectivo representa, reconocer su aportación al bienestar de la colectividad e incorporar sus experiencias y valores a la vida pública, para de este modo contribuir al progreso y desarrollo de Andalucía. Al mismo tiempo, se trata de promover medidas y actuaciones que permitan la plena integración de la mujer en todos los ámbitos y mejorar sus perspectivas.

A) Diagnóstico

La participación de la mujer en el mercado de trabajo es creciente, aunque desigual por sectores económicos. La rápida incorporación al mercado de trabajo y la importante tasa de paro general existente explican la elevada tasa de paro femenino, que no ha podido ser compensada por el notable incremento en el nivel de formación y cualificación, puesto que los elementos básicos que explican la elevada tasa de desempleo son iguales a los de la población masculina, aunque, como elemento diferenciador, puede destacarse la concentración de mujeres en estudios y carreras tradicionales que son escasamente demandadas por el mercado. En conjunto, estos perfiles y características de la evolución de la situación de la mujer han deparado importantes modificaciones en las relaciones entre mujeres y hombres, y en los modelos y roles familiares.

Las tendencias que se observan en el mercado de trabajo pasan por un incremento en la población activa femenina y, paralelamente, por un aumento de la tasa de desempleo y del número de mujeres trabajadoras autónomas y empresarias. El número de mujeres empresarias o miembros de cooperativas en Andalucía era en 1997 de 79.600, que suponen el 23,7% del total de los empresarios o miembros de cooperativas. Las mujeres asalariadas eran 482.900, el 34% del total de los asalariados andaluces (cuadro 7.7 y 7.8).

CUADRO 7.7: MUJERES OCUPADAS EN ANDALUCÍA POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y SECTOR ECONÓMICO. 1997

Sectores económicos	Situación Profesional				
	Total	Empresaria o miembro de cooperativa	Ayuda Familiar ^(*)	Asalariada	Otras situaciones
Agricultura	56.600	5.450	9.475	41.300	75
Industria	42.600	7.650	1.825	32.700	450
Construcción	6.100	325	1.000	4.700	-
Servicios	504.100	66.175	30.625	404.200	3.025
Total	609.300	79.575	42.900	483.300	3.525

Fuente: E.P.A.

(*) Personas que se encuentran realizando labores en el negocio de un familiar con regularidad y con una jornada laboral de al menos un tercio de la normal.

CUADRO 7.8: MUJERES DE 16 Y MÁS AÑOS EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y GRUPO DE EDAD

Grupos de edad	Total	Activas				
		Total	Ocupadas	Paradas		Inactivas
				Total	Buscan 1º empleo	
de 16 a 19 años	247.360	63.820	21.040	41.780	27.840	184.540
de 20 a 24 años	323.760	185.880	84.340	101.550	44.650	137.880
de 25 a 54 años	1.407.570	734.810	458.810	276.630	51.570	672.760
de 55 y más años	940.690	61.780	45.730	16.050	1.080	878.910
Total	2.919.380	1.045.290	609.300	436.010	125.140	1.874.090

Fuente: E.P.A. (Datos 1997).

La elevación del nivel educativo seguirá creciendo, pero el mercado tenderá a mostrar una mayor dualización en el empleo en relación con la cualificación. En conjunto, la incorporación al mercado de trabajo, tanto de mujeres jóvenes como de adultas, se realizará tardíamente, al tiempo que se observará un número creciente de mujeres en puestos de responsabilidad. Por otra parte, se prevé el crecimiento del número de mujeres con cargas familiares no compartidas.

En Andalucía, la acción del gobierno regional en favor de la igualdad se materializó en la aprobación y desarrollo del primer Plan de Igualdad de Oportunidades (1990-93), que ha contribuido, de una forma decisiva, a una mayor sensibilización de la sociedad por las cuestiones relacionadas con la igualdad de oportunidades para las mujeres, a la introducción de la coeducación en el sistema educativo, a la ampliación y mejora de los servicios de salud, a la creación de una red de centros de información para la mujer, a la prevención, formación y atención a las situaciones de violencia, a la puesta en acción de una política de orientación, formación profesional y autoempleo para las mujeres y, en fin, a la incorporación de numerosas instituciones y organismos en el desarrollo de políticas de igualdad.

Las potencialidades presentes en la política de igualdad de oportunidades se encuentran en el mejor aprovechamiento de la red de los ciento veinte Centros Municipales de Información para las mujeres, que permita poner en marcha una política de orientación, formación profesional y fomento de la actividad empresarial femenina, así como un mejor conocimiento de la situación del colectivo. Por otra parte, la aprobación del II Plan Andaluz de Igualdad de Oportunidades para las mujeres 1995-97 (prorrogado durante el año 1998), ha contribuido, entre otros aspectos, a una profundización de la coeducación en el sistema educativo, a una mayor sensibilización del conjunto de la sociedad hacia la igualdad, al crecimiento del movimiento asociativo, a la incorporación de numerosas instituciones y organismos en el desarrollo de políticas de igualdad y al aprovechamiento e impulso de las políticas de acción positiva provenientes de la Unión Europea.

No obstante, existen limitaciones que no pueden ignorarse para el desarrollo efectivo de las políticas de igualdad, unas relacionadas con el mercado de trabajo, y otras con las estructuras familiares o con factores institucionales. En general, en las zonas rurales, los circuitos de información son escasos, la economía sumergida incide de forma especial sobre el colectivo de mujeres, existen lagunas en la coordinación institucional de las actuaciones, persisten hábitos e inercias que contribuyen al mantenimiento de estereotipos relacionados con el mercado de trabajo; además las tareas domésticas y responsabilidades familiares siguen, en general, sin compartirse y, en fin, las estructuras asociativas y de participación continúan siendo débiles.

B) Objetivos y estrategias

La amplia gama de barreras que rodean al colectivo femenino, las profundas raíces que presentan, los hábitos mentales, actitudes y costumbres que obstaculizan la solución de algunas de ellas, y las numerosas facetas de la vida laboral y social en la que se insertan, implican, necesariamente, que las soluciones propuestas afecten a instituciones y colectivos también diferentes.

La Política de Igualdad de Oportunidades de la Mujer contenida en el PEA 2000, responde a un triple objetivo:

CUADRO 7.9: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA MUJER

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar la participación social y cultural de las mujeres 2. Fomentar y consolidar medidas de carácter sanitario y social dirigidas a las necesidades específicas de las mujeres. 3. Potenciar la participación laboral de las mujeres (a través de la educación, la formación y el fomento de empleo) y mejorar su vocación y actividad empresarial
------------------	---

La promoción de la igualdad y la inserción económica y social de las mujeres requiere el desarrollo de actividades culturales y formativas

que amplíen la participación social de éstas, su acceso a la formación profesional ocupacional y la organización de actuaciones específicas que disminuyan la segregación laboral por razón de sexo, así como el desarrollo de medidas de apoyo al empleo y a la actividad profesional y empresarial femenina.

Se pretende ampliar la participación femenina en la oferta cultural, así como favorecer el desarrollo de asociaciones de mujeres cuya finalidad sea conseguir una mayor incorporación de las mismas a la vida pública.

También, es conveniente un mayor protagonismo y poder de decisión de la mujer en los servicios sanitarios, y potenciar los programas de información y atención a la salud de la mujer en cuanto a sus necesidades y enfermedades específicas. Junto a ello, hay que profundizar en los programas específicos de atención a mujeres con dificultades de integración social (solas y embarazadas, sin vivienda o apoyo familiar, con cargas familiares no compartidas, o víctimas de violencia).

Resulta especialmente necesario, favorecer la igualdad en las relaciones laborales y en las condiciones laborales, y promover una orientación profesional que permita la libre elección de estudios y opciones profesionales con independencia del sexo.

La naturaleza de los problemas que se afrontan son diversos e implican aspectos diferentes de la vida económica, social o cultural, tal y como se ha señalado en la fijación de objetivos, las estrategias, líneas de actuación y medidas que se proponen abarcan también cuestiones de diversa índole y comprometen tanto al conjunto de instituciones públicas y privadas, como a la sociedad en su conjunto.

Las estrategias que el PEA 2000 define para el desarrollo de los anteriores objetivos son las siguientes:

1. Ampliar los recursos de Información y fortalecer las vías de participación de las mujeres.

Para acercar la información a las mujeres sobre los recursos existentes a su disposición y ampliar sus posibilidades de participación se han organizado en Andalucía los Centros de Información, en colaboración con la Administración Local. El gran número de mujeres que demandan este recurso, hace necesario reforzar esta red, que actualmente cuenta con unos 120 Centros. No obstante, para garantizar a las mujeres de las zonas rurales más aisladas el acceso a la información, se desarrollan nuevos servicios públicos, como el teléfono gratuito y permanente de información.

Por otro lado, para potenciar la participación, es necesario desarrollar actividades culturales y formativas en las que se propicie un lugar de encuentro, debate y formación, y contribuir al fortalecimiento del nutrido movimiento asociativo de mujeres.

El reparto igualitario de las responsabilidades familiares debe ser asumido solidariamente entre los hombres y las mujeres, superando las ideas que separan el espacio público y el privado, cuestión fundamental para que se produzcan los cambios sociales y estructurales que se requieren. La participación femenina en el proceso de toma de decisiones es indispensable para el funcionamiento del sistema democrático, porque permite tomar en consideración la diversidad de situaciones y necesidades en el desarrollo de la sociedad.

2. Reforzar y promover programas de salud de las mujeres y desarrollar recursos y servicios dirigidos a mujeres que se encuentren en situaciones de dificultad social.

Esta estrategia se dirige, por un lado, a mejorar la salud de las mujeres a través de la información y procurando una mayor participación y protagonismo en los procesos que afectan a su salud. Por otro, se complementa con una atención prioritaria a las mujeres que se encuentren en situaciones de dificultad social, centrada principalmente en la atención a mujeres solas con cargas familiares no compartidas y en la atención a mujeres víctimas de violencia.

3. Promover una Formación Profesional Ocupacional que fomente la integración laboral de la mujer.

Participar en procesos formativos desde la inexperiencia laboral, una escasa escolarización o una edad madura, como es el caso de un gran número de mujeres, ha venido representando, a veces, barreras difícilmente salvables.

Para facilitar el acceso de las mujeres a la formación profesional ocupacional, y en definitiva, favorecer itinerarios completos de inserción profesional, se debe actuar en tres líneas complementarias: establecer procesos previos de orientación laboral, ampliar la oferta de formación profesional ocupacional dirigida a mujeres, y por otro lado capacitar a los/as docentes en materia de igualdad de oportunidades.

4. Fomentar el empleo, la actividad empresarial de las mujeres y la igualdad en las relaciones laborales.

El mercado de trabajo se comporta de manera desigual frente a mujeres y hombres que buscan empleo. Para facilitar la participación laboral de las mujeres es imprescindible establecer programas específicos que disminuyan las barreras de acceso, estableciendo medidas de fomento de la contratación y de adecuación de los servicios de guardería y potenciar la figura del Agente de Igualdad.

Por otro lado, el autoempleo y la creación de empresas, representan una de las salidas con mejores perspectivas para el empleo de las mujeres, por lo que se hace necesario desarrollar estructuras e instrumentos de apoyo a la actividad empresarial femenina.

Dirigiendo las medidas hacia las causas que están en el origen de las dificultades, se debe profundizar en el conocimiento de la existencia de determinadas formas de discriminación laboral, sensibilizando sobre la necesidad de profundizar en la construcción de una sociedad igualitaria.

Por último, es imprescindible implicar a las empresas en un proceso de acciones positivas que incida en la optimización de sus recursos humanos desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades de las mujeres.

CUADRO 7.10: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LA MUJER

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Ampliar los recursos de información y fortalecer las vías de participación de las mujeres.	1.1. Consolidar la red de Centros de información a las mujeres y ampliar sus servicios.	1.1.1. Convenios con las administraciones competentes para el mantenimiento de los CIM. 1.1.2. Facilitar la formación necesaria al personal de los CIM. 1.1.3. Programa OPEM (orientación y preformación para el empleo de las mujeres).
	1.2. Ampliar los recursos de información a las mujeres.	1.2.1. Servicio telefónico gratuito y permanente de información para las mujeres. 1.2.2. Edición y actualización de una Guía de Recursos para las mujeres.
	1.3. Desarrollar actividades culturales y formativas.	1.3.1. Programa «Aulas Abiertas». 1.3.2. Programa de turismo cultural.
	1.4. Fortalecer el movimiento asociativo de mujeres.	1.4.1. Desarrollar programas de formación y establecer líneas de subvención para las actividades que desarrollan las Asociaciones de mujeres.
	1.5. Sensibilizar sobre la necesidad de compartir de forma igualitaria los espacios públicos y privados.	1.5.1. Realizar campañas de sensibilización en valores de igualdad entre hombres y mujeres.
2. Reforzar y promover programas de salud de las mujeres y desarrollar recursos y servicios dirigidos a mujeres que se encuentren en situaciones de dificultad social.	2.1. Desarrollo de medidas que faciliten la información y favorezcan la participación y el protagonismo de las mujeres en la mejora de su salud.	2.1.1. Elaboración y difusión de materiales divulgativos y realización de encuentros formativos.
	2.2. Promover programas dirigidos a mujeres con cargas familiares no compartidas y ofrecer recursos a jóvenes embarazadas sin medios económicos.	2.2.1. Poner en marcha ayudas y recursos para mujeres con cargas familiares no compartidas.
	2.3. Ampliar los recursos y servicios de atención para mujeres víctimas de violencia y sensibilizar a los sectores profesionales y a la sociedad en general.	2.3.1. Realizar programas de formación dirigidos a profesionales y puesta en marcha del servicio de pisos tutelados, para mujeres que han sufrido malos tratos. 2.3.2. Programa de Formación para Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica.
3. Promover una Formación Profesional Ocupacional que fomente la integración laboral de la mujer	3.1. Favorecer la información laboral y la orientación profesional no sexista.	3.1.1. Desarrollo del programa MAREP (reinserción profesional de mujeres adultas). 3.1.2. Puesta en funcionamiento del programa «Elige».
	3.2. Ampliación de la Oferta de Formación Profesional Ocupacional dirigida a colectivos específicos de mujeres.	3.2.1. Fomento de la formación de las mujeres. 3.2.2. Programa «Mujer y Agricultura».
	3.3. Capacitar a los/as docentes de la F. P. O. en materia de igualdad de oportunidades.	3.3.1. Programa LIBRA: elaboración de materiales didácticos y formación de los/as formadores.
4. Fomentar el empleo y la actividad empresarial de las mujeres y la igualdad en las relaciones laborales.	4.1. Potenciar el empleo de las mujeres.	4.1.1. Propiciar el acceso de la mujer al mercado de trabajo. 4.1.2. Subvenciones a la contratación de mujeres para sustituir los permisos por maternidad o paternidad. 4.1.3. Apoyo a la contratación indefinida de la mujer.
	4.2. Desarrollar estructuras e instrumentos de apoyo a la creación de empresas.	4.2.1. Programa «Centros VIVEM». 4.2.2. Acciones positivas en las medidas de apoyo al autoempleo individual y a las empresas constituidas por mujeres. 4.2.3. Actividades de promoción de las mujeres empresarias.
	4.3. Desarrollar actuaciones que favorezcan la igualdad en las relaciones laborales.	4.3.1. Creación de servicios de atención jurídica ante la discriminación por razón de sexo. 4.3.2. Programa OPTIMA (optimización de los recursos humanos en las empresas).

C) Líneas de actuación

A partir de los objetivos y las estrategias anteriormente definidos, y agrupadas en función de estas últimas, el PEA 2000 plantea las siguientes líneas de actuación:

C.1 Estrategia: AMPLIAR LOS RECURSOS DE INFORMACIÓN Y FORTALECER LAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.

C.1.1 Consolidar la red de Centros de Información a las Mujeres y ampliar sus servicios.

Se suscriben anualmente convenios con la Administración Local para el mantenimiento de los CIM, facilitando el apoyo técnico y la formación necesaria a su personal.

Para responder a la demanda de un gran número de mujeres que quieren acceder al mercado de trabajo, se establece un servicio de orientación y preformación para el empleo de las mujeres, ofertado en el marco de los CIM. El programa OPEM ofrece cursos de Preformación, de Orientación Profesional, de Técnicas de Búsqueda de Empleo y de Orientación para el Autoempleo. Este Programa se desarrolla en 98 CIM de Andalucía.

C.1.2 Ampliar los recursos de información a las mujeres.

Se crea un teléfono gratuito y permanente de información para las mujeres andaluzas con una cobertura que abarca las 24 horas del día y los 365 días del año.

Para facilitar el acceso a todos los recursos que para las mujeres existen en Andalucía, se edita una Guía de Recursos dirigida a colectivos, instituciones y profesionales que desarrollan una labor de información y atención a las mujeres.

C.1.3 Desarrollar actividades culturales y formativas.

El Programa “Aulas Abiertas” se va a realizar en todas las provincias andaluzas propiciando, a través de una oferta de actividades, un lugar de formación, encuentro y participación para las mujeres. Asimismo, se desarrolla un programa de turismo cultural para facilitar a las mujeres el conocimiento de la geografía andaluza y del patrimonio histórico-artístico, a la vez que ofrecer un espacio de ocio y tiempo libre.

C.1.4 Fortalecer el movimiento asociativo de mujeres.

Las asociaciones de mujeres en Andalucía están contribuyendo de forma decisiva a la incorporación de las mujeres al espacio público y constituyen una fórmula eficaz para su participación en la vida ciudadana. Actualmente, existen cerca de 1.000 Asociaciones de Mujeres, por ello, una de las medidas prioritarias debe ser el establecimiento de una política de apoyo a estos colectivos, concretándose en líneas de subvención y actividades de encuentro y formación.

C.1.5 Sensibilizar sobre la necesidad de compartir de forma igualitaria los espacios públicos y privados.

Realizar campañas de sensibilización sobre la necesidad de que hombres y mujeres compatibilicen la vida profesional y familiar, y sobre las ventajas de que ambos participen de forma igualitaria en los procesos de toma de decisiones.

C.2 Estrategia: REFORZAR Y PROMOVER PROGRAMAS DE SALUD DE LAS MUJERES Y DESARROLLAR RECURSOS Y SERVICIOS DIRIGIDOS A MUJERES QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIONES DE DIFICULTAD SOCIAL.

C.2.1 Desarrollo de medidas que faciliten la información y favorezcan la participación y el protagonismo de las mujeres en la mejora de su salud.

La mejora de la salud de las mujeres supone reforzar los programas de atención a la salud que la Administración sanitaria desarrolla, ampliándolos en contenido y cobertura, y también potenciar la participación de las mujeres.

Para ello se deberá avanzar en los Planes de humanización del parto, ampliar la cobertura del programa de diagnóstico precoz de cáncer de mama, incluir la atención a los síntomas de la menopausia en los programas de atención a la salud de las mujeres y seguir orientando la planificación familiar a mujeres y hombres con dificultades de acceso a la información y a los servicios sanitarios.

Por otra parte, se debe profundizar en la relación de los servicios sanitarios públicos con las mujeres en el sentido de incrementar su capacidad de decisión y, por tanto, su protagonismo y participación. Para ello, será necesario ampliar la oferta informativa y formativa sobre aspectos específicos que se desarrollan en los programas de salud.

C.2.2 Promover programas dirigidos a mujeres con cargas familiares no compartidas y ofrecer recursos a jóvenes embarazadas sin medios económicos.

El desarrollo de recursos y servicios dirigidos a mujeres que se encuentren en situaciones de dificultad social, solas y con cargas familiares, requiere de un conjunto de actuaciones que permitan, por un lado, conocer las características y magnitud del problema, y por otro, establecer una serie de ayudas específicas en coordinación con distintos organismos que permitan a las afectadas llevar una vida digna.

Por ello, se avanzará en el conocimiento del problema mediante la oportuna investigación, se establecerán ayudas económicas y sociales de emergencia para aquellas mujeres que se encuentren con graves dificultades, se facilitará el acceso a la vivienda de promoción pública y se continuarán y ampliarán los programas de atención y formación a mujeres jóvenes embarazadas o con hijos que carezcan del necesario apoyo familiar. Del mismo modo se avanzará en la atención y promoción de mujeres con problemas sociales graves y carentes de vivienda y trabajo.

C.2.3 Ampliar los recursos y servicios de atención para mujeres víctimas de violencia y sensibilizar a los sectores profesionales y a la sociedad en general.

Ampliar los recursos orientados a la prevención de la violencia que sufren algunas mujeres y continuar mejorando los programas de aten-

ción a las víctimas, coordinando las acciones de los distintos entes que intervienen en los casos de violencia: sanitarios, sociales, judiciales y policiales, ampliando el número de plazas de las casas de acogida y adaptando su funcionamiento a la magnitud y complejidad del problema. Todo ello unido a continuas acciones de sensibilización social encaminadas a la erradicación del problema.

Además se pondrá en marcha el Programa de Formación para mujeres víctimas de violencia doméstica.

C.3 Estrategia: PROMOVER UNA FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL QUE FOMENTE LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LA MUJER.

C.3.1 Favorecer la información laboral y la orientación profesional no sexista.

En el marco de la Educación de Personas Adultas se desarrolla el Programa MAREP, como un proceso educativo que facilita la transición de la educación al empleo. Del mismo modo, en el marco de la educación reglada, se realiza el Programa ELIGE, con el objetivo de formar al profesorado en una orientación profesional no sexista.

C.3.2 Ampliación de la Oferta de Formación Profesional Ocupacional dirigida a colectivos específicos de mujeres.

En el marco de la política de valorización de recursos humanos, en cuanto a la formación profesional, se prioriza una medida de fomento de la formación de las mujeres, articulándose cursos específicos en ocupaciones con perspectivas de futuro, para colectivos de mujeres con especiales dificultades o para profesiones no tradicionales. También se desarrolla un Programa específico de empleo en el medio rural.

C.3.3 Capacitar a los/as docentes de la FPO en materia de igualdad de oportunidades.

Para conseguir una formación ocupacional que fomente la igualdad de oportunidades, es necesario dirigirse al colectivo de docentes, para lograr que los contenidos y las metodologías se conviertan en instrumentos en favor de la igualdad. Para ello, el Programa LIBRA permitirá contar con unos materiales didácticos de formación de formadores, elaborados desde la perspectiva del nuevo contexto del mercado de trabajo y de la igualdad de oportunidades.

C.4 Estrategia: FOMENTAR EL EMPLEO, LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD EN LAS RELACIONES LABORALES.

C.4.1 Potenciar el empleo de las mujeres.

El desempleo se concentra en gran medida entre las mujeres, mostrando especiales dificultades ciertos grupos, particularmente entre las mujeres jóvenes con baja cualificación, mayores de 35 años, o mujeres sin experiencia laboral anterior, por lo que se hace necesaria una política activa de empleo que tenga en cuenta estas variables.

Las medidas se concretan:

- Propiciar el acceso de la mujer al mercado de trabajo.
- Subvenciones a la contratación de mujeres para sustituir los permisos por maternidad o paternidad.
- Apoyo a la contratación indefinida.

C.4.2 Desarrollar estructuras e instrumentos de apoyo a la creación de empresas.

Se facilitan ayudas para fomentar el autoempleo individual y la constitución de empresas por mujeres. Como medida específica se pone en marcha el Programa Centros VIVEM, mediante el cual, todas las provincias andaluzas cuentan con un dispositivo para informar, orientar, formar y asesorar a mujeres que quieran crear sus propios puestos de trabajo, hacer realidad su proyecto empresarial, o mejorar su empresa. Asimismo, se hace necesario promocionar la participación de mujeres empresarias en la celebración de ferias y muestras, así como la organización de muestras específicas.

C.4.3 Desarrollar actuaciones que favorezcan la igualdad en las relaciones laborales.

La discriminación laboral en razón de sexo se traduce en determinadas actitudes, criterios y prácticas que pueden mantener a las mujeres empleadas en situaciones de inferioridad en materia profesional y segregación. Para corregir estas desigualdades es necesario profundizar en el análisis de las discriminaciones indirectas y sensibilizar sobre la necesidad de denunciar las discriminaciones laborales y las situaciones de acoso sexual en el trabajo. Para ello, se crearán servicios de atención jurídica que faciliten las denuncias por estos motivos. Por otro lado, para implicar a las empresas en la aplicación de acciones positivas, se continuará realizando el Programa OPTIMA, para conseguir una optimización de los recursos humanos en las empresas incorporando la perspectiva de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y se potenciará a los/las Agentes de Igualdad.

7.3.3 JUVENTUD

Los cambios sociales y culturales producidos en los últimos años han incidido especialmente en el sector más joven de la población en cuanto a necesidades, actitudes, valores y comportamientos, poniendo de manifiesto la necesidad de una redefinición de la política de juventud. Esta política tendría que contemplar las tendencias que se observan en los distintos colectivos de jóvenes según grupos de edad y lugares en donde habitan, las posibilidades de acceso a la educación reglada y no reglada, y la mayor disposición a utilizar el tiempo libre de forma activa, generando una mayor demanda de zonas verdes, instalaciones deportivas, bibliotecas y espacios alternativos. Otros aspectos, no menos importantes a tener en cuenta en la política de juventud, son las dificultades de acceso a la ocupación y de adquisición de la primera vivienda o las nuevas actitudes frente al medio ambiente, las relaciones sexuales, las drogas y el asociacionismo.

A) Diagnóstico

Andalucía es la región de Europa con mayor proporción de jóvenes (más del 25% de la población). El peso demográfico de la juventud debería llevar aparejado más protagonismo social y político. Hay que aprovechar el potencial renovador y transformador de la juventud. Favorecer una educación desde la libertad y para la libertad es la clave para que el joven desarrolle toda su actividad creadora.

Por lo que respecta a la evolución de la población juvenil, las previsiones demográficas realizadas a partir del censo de 1991 por el IEA muestran que el estrato de población menor de 20 años tiende a reducirse continuamente en el futuro, pasando de significar el 28,69% del total en 1996 al 24,77% en el año 2006. Asimismo, la población comprendida entre 20 y 29 años manifiesta una tendencia descendente en proporción, desde el 17,34% al 14,75%, para el mismo período. Estos cambios afectarán a distintos aspectos de la vida social y económica.

Las influencias sobre el mercado de trabajo, en este sentido, es bien conocida. Conforme al estudio "Proyección de la Población Andaluza 1996-2001", el incremento de activos jóvenes (16-29 años), en términos de tasas interanuales, se vuelven negativas a partir de 1997, y seguirán disminuyendo, por lo que decrecerá la proporción de jóvenes que accedan al mercado de trabajo. No obstante, preocupa la situación laboral actual de los jóvenes andaluces, por los niveles de desempleo que afectan a este colectivo.

Desde otra perspectiva, la juventud andaluza no es ajena a ninguno de los signos que definen la postmodernidad, y que viene caracterizada del siguiente modo:

- El proceso de mundialización y la homogeneización de la cultura.
- El debate contrario del refuerzo de las identidades locales.
- El conflicto norte-sur y las desigualdades en el reparto de riqueza.
- La crisis de los valores y paradigmas tradicionales, y la emergencia de otros nuevos.
- La problemática medioambiental y el desequilibrio ecológico.
- La revolución tecnológica y su efecto en las estructuras de producción y la oferta de trabajo; etc.

Es más, los jóvenes andaluces demuestran una especial sensibilidad y preocupación por estas y otras cuestiones, según datos de las últimas encuestas sociológicas. Es lógico que los jóvenes de cualquier sociedad sean más permeables a los procesos de cambio, pero además, la posición de Andalucía en el mundo y en la historia favorece la posibilidad de una mejor comprensión de los conflictos y contradicciones del sistema sociocultural.

La juventud quiere protagonismo y no siempre se siente escuchada; no siente que sus opiniones sean tenidas en cuenta y que las instituciones se preocupen realmente de cuáles son sus intereses; quieren participar como actores y no como meros receptores de la actividad sociopolítica. Por eso reivindican y proponen nuevos espacios de participación.

De otra parte, es necesario una mayor coordinación entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en el área de juventud. Al

tratarse de una política transversal, resulta muy complejo aglutinar coherentemente una multiplicidad de intervenciones de distintas instancias.

B) Objetivos y estrategias

La diversidad de problemas y cuestiones implicadas en la política de juventud, configuran un conjunto de objetivos de variada naturaleza que envuelven en su consecución a toda la Administración Autonómica, y tendrán su respuesta en la elaboración de un Plan General de Juventud “Andalucía Joven”, dirigido a establecer las actuaciones a llevar a cabo en relación con los siguientes objetivos:

CUADRO 7.11: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE JUVENTUD

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promocionar y fomentar el empleo y las iniciativas empresariales 2. Mejorar la calidad de la formación en todos los niveles educativos para garantizar una igualdad de oportunidades ante el mercado laboral. 3. Diseñar e implantar mecanismos de asesoramiento y orientación para el acceso a la vivienda y otras fórmulas de alojamiento. 4. Potenciar la sensibilización y formación en materia medioambiental, cultural, de ocio y deportes, de salud, de calidad de vida y de derechos humanos.
------------------	---

Es indudable que resulta necesario mejorar las perspectivas laborales de los jóvenes andaluces, entendiendo el trabajo como un modo de integración social. En este sentido, el fomento de la cultura emprendedora y las iniciativas empresariales se configuran también como elementos significativos para la consecución del objetivo.

Otro de los objetivos debe ser el de dar solución al problema con que se encuentra la juventud para conseguir una vivienda.

La sensibilización medioambiental de la población juvenil está dirigida hacia el patrimonio natural y el medio ambiente como hábitat y recurso insustituible. En este sentido, se diseñarán e implantarán mecanismos de asesoramiento e información para la promoción de conductas y hábitos que protejan el entorno natural y urbano.

En materia de prevención de drogadicciones, resulta prioritario ofrecer a los jóvenes, padres y profesores información objetiva sobre factores de riesgo y consecuencias del consumo de drogas.

Como en otras regiones, los accidentes de tráfico son una de las principales causas de mortalidad juvenil en Andalucía. Esta circunstancia requiere establecer actuaciones de prevención dentro de esta política.

Mejorar la información de los jóvenes en cuanto a la sexualidad es fundamental para promover determinados comportamientos que no impliquen riesgo para su salud.

Por último, se debe dar la oportunidad a la población juvenil para que desarrolle su sentido de la solidaridad, a través de la realización de actividades de cooperación y, también, que participe en las actividades culturales.

La variada naturaleza de los objetivos y materias señaladas y el carácter horizontal de las actuaciones a desarrollar, requerirán de una participación activa de los colectivos juveniles y una eficaz cooperación entre todas las Administraciones Públicas. Por tanto, dichas actuaciones se desarrollarán de acuerdo con una estrategia global integrada.

Intervención integral.

Como ya se ha señalado, la variada naturaleza de los problemas que afectan a los jóvenes exigen el diseño de unas actuaciones a desarrollar por los departamentos con competencia en la materia y entre las distintas Administraciones Públicas de forma coordinada. Dichas actuaciones integrales previstas en materia de empleo, vivienda, medio ambiente, servicios sociales, salud, cultura, y la realización de campañas de sensibilización para fomentar los valores solidarios entre los jóvenes, resultarán esenciales para conseguir solventar las principales necesidades de los jóvenes andaluces.

En este sentido, y específicamente, las líneas de actuación serán las siguientes:

- Promoción del empleo juvenil y de la iniciativa empresarial.
- Promoción del acceso a la vivienda.
- Promoción, formación y difusión para la juventud en materia medioambiental, cultural, de ocio y deportes, salud, calidad de vida y derechos humanos.
- Investigación sociocultural.
- Infraestructura para las instalaciones juveniles.

CUADRO 7.12: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE JUVENTUD

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Intervención integral.	1.1. Promoción del empleo juvenil y la iniciativa empresarial.	1.1.1. Apoyo a emprendedores a través del «Programa Empresa Joven». 1.1.2. Apoyo a la contratación indefinida de los jóvenes. 1.1.3. Apoyo directo a la creación de empleo a través de ayudas a la contratación de jóvenes universitarios en empresas de economía social. 1.1.4. Consolidación del empresariado juvenil de economía social. 1.1.5. Mejora de las condiciones de acceso al trabajo de los jóvenes a través de programas formativos más adaptados a las necesidades del mercado laboral. Apoyo a la formación continuada y a la Formación Profesional Ocupacional. 1.1.6. Crear instrumentos que permitan que los propios jóvenes colaboren con otros jóvenes en la búsqueda de empleo, la creación de nuevas empresas y otros mecanismos de incorporación al trabajo. 1.1.7. Reforzar la información y el asesoramiento sobre programas de la Unión Europea en materia de empleo para jóvenes. 1.1.8. Creación de una línea de ayudas reembolsables para jóvenes.
	1.2. Promoción del acceso a la vivienda.	1.2.1. Intervención directa de la Junta de Andalucía en nueva vivienda y en rehabilitación urbana. 1.2.2. Fomento de la intervención directa de los municipios. 1.2.3. Acuerdo con la Consejería de Obras Públicas y Transportes en materia de vivienda.
	1.3. Promoción, formación y difusión para la juventud en materia medioambiental, cultural, ocio y deportes, salud, calidad de vida y derechos humanos.	1.3.1. Fomento de la sensibilización medioambiental de los jóvenes. 1.3.2. Promoción de la participación activa de asociaciones juveniles para la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible a través del Plan Andalucía Joven. 1.3.3. Fomento de las iniciativas sociales mediante el Programa Juventud y Medio Ambiente. 1.3.4. Fomento de la formación en materia de Arte Contemporáneo. 1.3.5. Desarrollo del Programa Andaluz para jóvenes instrumentistas. 1.3.6. Promoción de la creación de manifestaciones artístico-culturales en Andalucía y de ayudas a artistas individuales. 1.3.7. Fomento de la práctica deportiva entre los jóvenes. 1.3.8. Desarrollo de un programa integrado de actuación sobre los jóvenes en materia de salud. 1.3.9. Teléfono de información sexual. 1.3.10. Incremento de la cobertura de los programas de prevención del consumo de drogas. 1.3.11. Campaña de prevención de accidentes de tráfico. 1.3.12. Acuerdo con la Consejería de Medio Ambiente para la realización de programas y actividades relacionadas con la participación juvenil y la defensa del medio natural. 1.3.13. Desarrollo de la «Red de Información Juvenil». 1.3.14. Desarrollo del «Programa de Difusión de Recursos y Acción de la Administración Pública». 1.3.15. Apoyar a las organizaciones no lucrativas que desarrollen actividades para la juventud relacionadas con la cultura, el ocio y el deporte. 1.3.16. Desarrollo del «Programa de Formación y Estudios Socioculturales». 1.3.17. Realizar programas de formación específicos para el refuerzo y desarrollo del sector asociativo solidario y de los jóvenes voluntarios de Andalucía. 1.3.18. Contribuir al acceso de más gente joven a los puestos de responsabilidad en organizaciones implicadas en la defensa de los derechos humanos.
	1.4. Investigación sociocultural.	1.4.1. Realización de estudios sociales y culturales mediante la creación de un observatorio sociocultural, así como a través de planes de documentación sectoriales y territoriales y programas de cooperación con otras instituciones dirigidas al sistema educativo, al empleo, la vivienda, el medio ambiente, etc.
	1.5. Infraestructura para las instalaciones juveniles.	1.5.1. Desarrollo del «Plan de Instalaciones y Espacios para la Juventud».

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: *INTERVENCIÓN INTEGRAL.*

C.1.1 Promoción del empleo y la iniciativa empresarial.

A través de esta línea de actuación se pretende estimular el acceso de la población juvenil al trabajo mediante una serie de medidas desarrolladas, en su mayor parte, en las políticas de Tejido Empresarial, Recursos Humanos y Educación.

Estas medidas se concretan en:

- Apoyar a emprendedores a través del “Programa Empresa Joven” y del Programa “Escuelas de Empresas para Cooperativas Juveniles”.
- Apoyar la contratación indefinida de los jóvenes.
- Apoyar directamente la creación de empleo a través de ayudas a la contratación de jóvenes universitarios.
- Mejora de las condiciones de acceso al trabajo de los jóvenes a través de programas de Formación Profesional Ocupacional.
- Desarrollo de una línea de ayudas reembolsables dirigidas a jóvenes, donde el proyecto empresarial se configure como una parte importante de la garantía de la ayuda.

Además, se crearán instrumentos que permitan la colaboración entre colectivos de jóvenes en la búsqueda de empleo, la creación de nuevas empresas y otros mecanismos de incorporación al trabajo, y se reforzará la información y el asesoramiento sobre programas de la Unión Europea en materia de empleo para jóvenes.

C.1.2 Promoción del acceso a la vivienda.

A través de esta línea de actuación se pretende facilitar a los jóvenes el acceso a la vivienda mediante una serie de medidas desarrolladas en la Política de Vivienda.

C.1.3 Promoción y formación de la juventud en materia medioambiental, cultural, de ocio y deportes, salud, calidad de vida y derechos humanos.

Debido al carácter horizontal de esta línea de actuación, las medidas a adoptar para su consecución son objeto de desarrollo en diversas políticas del Plan: la de Medio Ambiente, Cultura, Deportes, Salud y Servicios Sociales. En concreto, las medidas que se contemplan son:

- Fomento de la sensibilización medioambiental de los jóvenes.
- Promoción de la participación activa de asociaciones juveniles para la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible a través del “Plan Andalucía Joven”.
- Fomento de las iniciativas sociales mediante el “Programa Juventud y Medio Ambiente”.
- Fomento de la formación en materia de Arte Contemporáneo.
- Desarrollo del Programa Andaluz para jóvenes instrumentistas.
- Promoción de la creación de manifestaciones artístico-culturales en Andalucía y de ayudas a artistas individuales.

- Fomento de la práctica deportiva entre los jóvenes.
- Desarrollo del “Plan de Instalaciones y Espacios para la Juventud”.
- Desarrollo de un programa integrado de actuación sobre los jóvenes en materia de salud.
- Teléfono de información sexual.
- Incremento de la cobertura de los programas de prevención del consumo de drogas.
- Campaña de prevención de accidentes de tráfico.
- Desarrollo de la “Red de Información Juvenil”.
- Desarrollo del “Programa de Difusión de Recursos y Acción de la Administración Pública”.
- Apoyar a las organizaciones no lucrativas que desarrollen actividades para la juventud relacionadas con la cultura, el ocio y el deporte.
- Desarrollo del “Programa de Formación y Estudios Socioculturales”, a través de planes de cualificación para profesionales de la Administración Pública relacionados con la juventud.
- Realizar programas de formación específicos para el refuerzo y desarrollo del sector asociativo solidario y de los jóvenes voluntarios de Andalucía.
- Contribuir al acceso de más gente joven a los puestos de responsabilidad en organizaciones implicadas en la defensa de los derechos humanos.

C.1.4 Investigación sociocultural.

Se realizarán estudios sociales y culturales relacionados con el ámbito y la situación de la juventud andaluza, mediante la creación de un observatorio sociocultural, así como a través de planes de documentación sectoriales y territoriales, y programas de cooperación con otras instituciones dirigidas al sistema educativo, al empleo, la vivienda, el medio ambiente, etc.

C.1.5 Infraestructura para las instalaciones juveniles.

Se desarrollará el “Plan de Instalaciones y Espacios para la Juventud”, a través de la red de alojamientos juveniles de la Comunidad Autónoma y la red de espacios públicos para la juventud, que ofrezcan servicios de forma exclusiva a los jóvenes.

7.3.4 CONSUMO

La política de consumo tiene su fundamento en el reconocimiento de la necesidad de garantizar, en el contexto de una economía de libre mercado, la salvaguarda de los derechos básicos que tienen los ciudadanos como consumidores: derecho a la seguridad, a la salud, a la información y a la participación; así como a la protección de sus intereses económicos, para lo que es fundamental la existencia de la máxima transparencia del mercado y la eliminación de toda práctica desleal.

La protección al consumidor encuentra su fundamento en el artículo 51 de la Constitución, que recoge los derechos básicos del consumidor; seguridad, salud; y legítimos intereses económicos, que deberán

ser garantizados, mediante procedimientos eficaces por los poderes públicos. Además, encomienda a estos poderes la promoción de la información y educación del consumidor; el fomento de sus organizaciones; así como la obligación de oírlos en cuestiones que puedan afectar a sus representados.

La protección de los derechos y la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios debe traducirse en el fomento de la concertación entre consumidores y productores y, además, en la obtención de unos parámetros de calidad, seguridad, garantía, etc., que se entienden como fuente de competitividad para las empresas.

En el mismo sentido, el Tratado de la Unión Europea ha incorporado de forma expresa la protección de los consumidores entre las áreas de competencia comunitaria, reconociendo la importancia que tiene como elemento necesario para el desarrollo del Mercado Único. Así ha establecido en el artículo 129-A, la protección del consumidor, reiterando que la Unión Europea ejecutará, con este fin, acciones encaminadas a proteger la salud, la seguridad, y los intereses económicos de los consumidores, así como a garantizarles una información adecuada. Con ello, se da un salto cualitativo al incorporar los derechos del consumidor al concepto de ciudadanía europea.

La política de consumo en la Comunidad Autónoma de Andalucía comienza a desarrollarse a partir de los primeros años de la pasada década. Desde entonces, se ha creado un entramado de normas, así como de agentes públicos y privados, y foros específicos como el Consejo Andaluz de Consumo, que, respondiendo a la demanda existente, dan cuerpo a la política actual de consumo y hace que hoy sea una realidad presente en la actividad económica y administrativa de Andalucía.

A) Diagnóstico

El desarrollo productivo y los avances tecnológicos producen una oferta de bienes y servicios cada vez más amplia y diversificada, tanto cuantitativa como cualitativamente. Esta mayor complejidad de la oferta junto a la dificultad para asimilar la información técnica de las condiciones y características de los productos, determina una situación de desequilibrio del consumidor frente a los productores de bienes y servicios, pudiéndose por ello, crear situaciones de indefensión.

El reconocimiento de esa desigual posición en el mercado, entre consumidores y productores de bienes y de servicios, exige la adopción de normas y la ejecución de acciones de tutela pública tendentes a establecer el equilibrio entre ambas partes, demanda y oferta. Esa discriminación positiva, base de las políticas de consumo, debe entenderse como un mecanismo que, además, contribuye al fomento de la competencia entre las empresas, a la transparencia del mercado y a la erradicación de prácticas desleales.

Una adecuada gestión de las políticas de consumo exige, por tanto, su adaptación a dicha evolución. En consecuencia, antes de establecer los objetivos y las estrategias, hemos de considerar los importantes cambios que, en los últimos años, se han producido, que condicionarán sin duda, las acciones y el papel de los agentes que intervienen en materia de consumo.

En primer lugar, hemos de considerar el nacimiento, el 1 de enero de 1993, del Mercado Único Europeo. Este Mercado está caracterizado

por la desaparición de las fronteras interiores de la Unión Europea, por la existencia de un ordenamiento jurídico básicamente armonizado y por una progresiva reducción de las medidas nacionales con incidencia en los flujos de bienes y servicios. Indudablemente, esta nueva situación, está provocando profundas repercusiones sobre la posición de los consumidores en Andalucía.

Por una parte, es un mercado más abierto y competitivo, con una más amplia oferta de bienes y servicios. Pero, al mismo tiempo, sitúa al consumidor frente a productos que puede desconocer, elaborados por fabricantes radicados en cualquier punto de la Unión Europea y sometidos a normas que, en ocasiones, tienen validez interna sólo por la aplicación de la técnica del reconocimiento mutuo.

En lo que respecta al control de los productos comunitarios y nacionales, éste ha de hacerse sobre el propio mercado nacional; residiendo esta competencia actualmente en la Comunidad Autónoma y, de forma complementaria, los Ayuntamientos. Por otra parte, el Estado español ha adquirido la responsabilidad del control de todos los productos no comunitarios que entren por las fronteras exteriores.

En lo que se refiere a la actividad reguladora de desarrollo de la normativa, ésta será, en adelante, básicamente comunitaria. Esto es lógico si hay una referencia al Mercado Único donde los consumidores tengan niveles homogéneos de protección y las industrias estén obligadas a cumplir las mismas o similares normas, derivadas de esa protección, en cualquier Estado miembro. Lo contrario provocaría rupturas de mercado e incluso, amparándose en la defensa de los consumidores nacionales, prácticas proteccionistas inconcebibles en una unidad económica.

Además, la aplicación homogénea de la legislación europea y el mantenimiento de la unidad de mercado, exigencia fundamental para garantizar un mismo nivel de protección de los ciudadanos y la libre competencia entre empresas, requerirá, ineludiblemente, una continua labor de cooperación entre las autoridades implicadas tanto a nivel interno dentro de España como en la relación con la Comisión Europea y el resto de los Estados miembros.

En segundo lugar, el consumidor está adquiriendo un renovado protagonismo en el funcionamiento del mercado, en la medida en que su comportamiento pasa a ser un factor fundamental en la evolución de las economías y, en último extremo, en el éxito del propio Mercado Interior.

Los consumidores, son cada vez más conscientes de sus derechos, de las vías para hacerlos efectivos y de las reglas básicas de conducta a seguir para desenvolverse satisfactoriamente ante productores y prestadores de servicios.

Se trata de una demanda cada vez más exigente que pide a las empresas seguridad y una calidad proporcionada al precio. Esta situación se ve reforzada por el mayor protagonismo y consolidación adquiridos por las asociaciones de consumidores, parejos a la mayor concienciación y exigencia de los consumidores individualmente considerados. En este sentido, el movimiento asociativo de consumidores en Andalucía ha sufrido una auténtica transformación que le ha situado, como un interlocutor social y económico en materia de consumo reconocido por la Administración y las empresas. En este sentido, cabe destacar la colaboración alcanzada entre las mismas y las organizaciones empresariales más representativas, lo que constituye una iniciativa pionera en el conjunto del Estado.

En tercer lugar, hay que valorar la consolidación del modelo de organización administrativa en materia de consumo, estructurada a partir de la Administración Central y las competencias de la Comunidad Autónoma, asumidas en parte por la Administración Local. En este sentido, la actual distribución de funciones entre las distintas administraciones es la siguiente:

- La Administración Central del Estado tiene la tarea de promover los adecuados instrumentos de cooperación, así como la producción de normas que afectan a materias declaradas de competencia exclusiva del Estado por la Constitución, e intervenir en la elaboración de disposiciones comunitarias y su traslado al ordenamiento jurídico español.
- En origen, el Instituto Nacional de Consumo (INC) era el único órgano de la Administración General del Estado especializado en la defensa del consumidor. Por su parte, y de una forma evolutiva, las Comunidades Autónomas han ido creando sus Servicios de Protección al Consumidor, en virtud de la competencia asumida en sus Estatutos de Autonomía, y la mayoría de los Ayuntamientos han creado sus Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC).
- La Comunidad Autónoma andaluza ha asumido, en la última década, las competencias de ejecución de la política de consumo. A partir de la Ley 5/1985 de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, la Junta de Andalucía tiene competencias ejecutivas y de desarrollo normativo en materia de consumo.
- Desde el plano de la Administración Local, las notas más destacadas se concretan en la existencia de más de 120 OMIC en la Comunidad Autónoma andaluza, con la cobertura del 80% de la población, ya que las mismas se encuentran implantadas en Ayuntamientos con gran número de habitantes.

B) Objetivos y estrategias

Los objetivos del PEA 2000 en materia de consumo son:

CUADRO 7.13: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE CONSUMO

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. La protección de los derechos y la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios. 2. La mejora de la información al consumidor. 3. El fortalecimiento de la transparencia del mercado.
------------------	---

En coherencia con los objetivos señalados se pondrán en marcha las siguientes estrategias:

1. Ordenación del mercado.
El principio ya señalado de considerar al consumidor en situación de desequilibrio respecto al productor, legitima una intervención pública que regule y corrija estas situaciones. En este

sentido, las normas de las Administraciones Públicas se dirigen a establecer:

- El control y amparo de los riesgos que inciden directamente en la salud y la seguridad de los usuarios y consumidores.
- El establecimiento de normas de calidad y seguridad.
- La reparación de daños y perjuicios ocasionados por las operaciones de consumo que se realicen.
- La información correcta acerca de la calidad y los precios de los bienes y servicios ofertados en el mercado, facilitando un uso adecuado de los mismos.
- La participación de los consumidores, a través de sus asociaciones, en la elaboración de las disposiciones que les afecten.
- La protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores en las situaciones de desequilibrio, subordinación o indefensión y en concreto la nulidad de cláusulas abusivas.

En orden a lograr cuanto se acaba de exponer se plantean las siguientes líneas de actuación:

- Desarrollo normativo.
- Desarrollo de Convenios y Acuerdos.

2. Reforzamiento de los Sistemas de Control.

La administración de consumo debe garantizar que los productos y servicios puestos a disposición de los consumidores cumplan con las normas establecidas, dirigidas a proteger sus intereses, sus derechos y su seguridad. Para ello, como línea de actuación resulta imprescindible la existencia de un servicio público de control basado en los principios de profesionalidad, eficacia, y suficiencia.

3. Desarrollo de la información a consumidores y empresarios.

Una adecuada información y asesoramiento de sus derechos, a los usuarios y consumidores, así como a los empresarios, es una de las estrategias básicas sobre las que se asienta la política de consumo. En este sentido las labores de información al consumidor son llevadas a cabo fundamentalmente por las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), que deben reforzarse transformando las actuales OMIC en auténticos servicios municipales de consumo.

Adicionalmente, en el ámbito de esta estrategia y como actuaciones complementarias se realizarán cursos de formación, campañas de publicidad en el sector empresarial, y se impulsarán las colaboraciones entre OMIC y asociaciones de consumidores en casos de especial necesidad.

4. Extensión del sistema arbitral de consumo.

La regulación del Sistema Arbitral de Consumo se encuentra en el Real Decreto 636/1993 que desarrolla la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En la Comunidad Autónoma andaluza se constituyó la Junta Arbitral de Consumo el 3 de diciembre de 1993. En este sentido, el necesario apoyo a las Juntas Arbitrales de Consumo debe ir acom-

pañado de la divulgación del sistema arbitral entre las empresas y los profesionales, en la que participan otros agentes, como las organizaciones empresariales, y del establecimiento de convenios de colaboración en materia de peritaciones.

Por último, la apertura de fronteras que trae consigo el mercado único, la libre circulación de mercancías y la posibilidad de comprar bienes o solicitar un servicio en cualquiera de los países miembros va a hacer que las reclamaciones adquieran, en ocasiones, dimensiones comunitarias. Es fundamental, por tanto, mejorar el sistema de reclamaciones transnacionales. Las asociaciones de consumidores y los acuerdos entre las Administraciones Públicas de los países limítrofes, así como el desarrollo europeo de mecanismos voluntarios para la resolución de conflictos, similares al sistema arbitral de consumo español deberán jugar en este aspecto un importante papel.

CUADRO 7.14: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CONSUMO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Ordenación del mercado.	1.1. Desarrollo normativo.	1.1.1. Modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios en Andalucía. 1.1.2. Desarrollar: <ul style="list-style-type: none"> • Normativa por la que se asuman las funciones inspectoras de la Ley de Comercio. • Normativa Sectorial de Consumo coordinada a nivel nacional. • Decretos de Talleres de automóviles, de Servicios a domicilio, de Gasóleos y productos de automoción y de explotación de equipos terminales.
	1.2. Desarrollo de convenios y acuerdos.	1.2.1. Propiciar los acuerdos entre empresarios y consumidores mediante la realización de foros. 1.2.2. Desarrollo de fórmulas que garanticen la efectividad de los convenios.
2. Reforzamiento de los sistemas de control.	2.1. Mejora del servicio público de control sobre las bases de la profesionalidad y eficacia, y la suficiencia.	2.1.1. Garantización de la competencia técnica y administrativa del personal. 2.1.2. Introducción de indicadores comunes para la programación, organización y desarrollo de las actuaciones. 2.1.3. Potenciación de la red de laboratorios. 2.1.4. Creación de bases de datos comunes y utilización intensiva de la informática y medios de comunicación.
3. Desarrollo de la información a consumidores y empresarios.	3.1. Promoción del sector empresarial en relación con el Consumo.	3.1.1. Cursos de formación. 3.1.2. Campañas de publicidad en el sector empresarial.
	3.2. Impulso de las colaboraciones entre OMICs y Asociaciones de Consumidores.	3.2.1. Reforzar las oficinas municipales de información al consumidor (OMIC). 3.2.2. Cursos de formación.
	3.3. Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores.	3.3.1. Cursos de formación.
4. Extensión del sistema arbitral de consumo.	4.1. Apoyo a las Juntas Arbitrales de Consumo.	4.1.1. Apoyar convenios con las Juntas Locales.
	4.2. Divulgación del sistema arbitral entre las empresas y los profesionales.	4.2.1. Realización de un censo de empresas y potenciación de acciones informativas.
	4.3. Establecimiento de convenios de colaboración en materia de peritaciones.	4.3.1. Establecer convenios con Colegios Profesionales.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: ORDENACIÓN DEL MERCADO.

C.1.1 Desarrollo normativo.

El conjunto de normas del ordenamiento jurídico español relativo a la protección al consumidor, se revela como el elemento básico y fundamental sobre el que se apoya toda la política de consumo. En la actualidad, el conjunto de normas en esta materia se sitúa al nivel de la normativa europea; sin embargo, no se puede considerar este conjunto de normas como algo definitivo. Si las circunstancias cambian, la norma deberá adaptarse y evolucionar de acuerdo con ese cambio. Por tanto, la producción normativa ha de ser una actividad continua y consensuada, contando con los agentes económicos y sociales.

El desarrollo armónico de esta actuación, a la vista de la pluralidad y la variedad de administraciones que intervienen en su gestión, desarrollo y ejecución pone de manifiesto que la cooperación y colaboración entre ellas va a ser decisiva.

En el ámbito comunitario, es al Estado español, a quien compete actuar en las instituciones correspondientes para la elaboración de la normativa que afecta a los consumidores andaluces. Las prioridades más inmediatas, apuntan en las siguientes direcciones:

- Ventas a distancia.
- Responsabilidad del prestador de servicios.
- Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de publicidad comparativa.
- Adaptación al progreso técnico de las directivas existentes.
- Garantías y servicios posventa.
- Responsabilidad en materia de construcción de inmuebles.
- Comercialización de productos alimenticios.
- Envases y residuos de envases.
- Etiquetado del calzado.

Respecto a la Administración Central, si bien la Ley Orgánica 9/1992, confiere a las Comunidades Autónomas el desarrollo de la normativa de defensa del consumidor en España, hay asuntos, según la previsión del artículo 149.1 de la Constitución, que siguen siendo responsabilidad de la Administración General del Estado (aspectos procesales, civiles, mercantiles, etc.).

Por su parte, las Comunidades Autónomas son competentes para regular aquellos extremos que no estén reservados a la Administración Central del Estado. Así, compete a las Comunidades Autónomas:

- La protección administrativa del consumidor.
- Concursos, primas, sorteos y regalos.
- Compraventas de consumo especial.
- Comprobación, reclamación y garantía posventa.
- Prestación de servicios a domicilio.
- Prestación de servicios en talleres de reparación de vehículos automóviles. En este caso, haciendo la salvedad de que los aspectos relativos a garantías, habrán de ser regulados por el Estado.

- Gasolineras.
- Acreditación de Laboratorios de consumo.

Además, la política de consumo coadyuva a la consecución de otros objetivos marcados por el conjunto de las políticas diseñadas por los poderes públicos. Por ello, es importante el seguimiento de otras normas sectoriales que pueden tener repercusión en los derechos e intereses de los consumidores, que deben dirigirse hacia los siguientes aspectos:

- Responsabilidad del fabricante por productos defectuosos.
- Crédito al consumo.
- Viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos.
- Cláusulas abusivas.
- Multipropiedad.

Para la consecución de un desarrollo armónico de esta actuación, el PEA-2000 plantea la adopción de las siguientes medidas:

- Modificación de la Ley de Consumidores y Usuarios en Andalucía.
- Desarrollar las normativas por las que se asuman las funciones inspectoras de la Ley de Comercio.
- Desarrollar una normativa Sectorial de Consumo coordinada a nivel nacional.
- Desarrollo normativo sobre las siguientes actividades: talleres de automóviles, servicios a domicilio, gasóleos y productos de automoción y explotación de equipos terminales.

C.1.2 Desarrollo de convenios y acuerdos.

Existe otra vía para la ordenación del mercado en materia de consumo: la regulación voluntaria a través de convenios y de acuerdos de autocontrol. Es decir, empresarios y consumidores asumen voluntariamente, vía convenio, la solución de los problemas que surjan habitualmente en la actividad mercantil.

Se debe propiciar por tanto el entendimiento y el diálogo entre empresarios y consumidores, potenciando foros proclives a la materialización de acuerdos entre ambos, de los que son buenos ejemplos el Consejo Andaluz de Consumo y sus Consejos Provinciales. Es preciso desarrollar también fórmulas adecuadas para que esos convenios, de los que son un magnífico ejemplo los firmados en el ámbito del arbitraje de consumo, adquieran la fuerza de compromiso necesaria, para mejorar su efectividad.

C.2 Estrategia: REFORZAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL.

C.2.1 Mejora del servicio público de control sobre las bases de profesionalidad y eficacia, y la suficiencia.

Corresponde a la Ley de Comercio Andaluza, y a su futuro Reglamento inspector y sancionador que la desarrolle, establecer las competencias inspectoras a los Servicios Provinciales de Inspección de Consumo.

La mejora del servicio público de control, entendido en su sentido integral, no sólo coactivo sino también con funciones de prevención de

supuestos ilícitos, que actúe en cooperación con los agentes económicos y sociales, y desarrolle una labor informativa y de asesoramiento permanente, debe basarse en los siguientes principios:

- **Profesionalidad y eficacia.**
Se debe garantizar la adecuada competencia técnica y administrativa del personal dedicado a las tareas de control, debido a la complejidad jurídica y técnica de vigilar que los productos y servicios no infrinjan los derechos de los consumidores y garantizar así una actuación pública objetiva y no arbitraria, eficiente y que no constituya una carga indebida; que mantenga la seguridad jurídica necesaria, además de contribuir a un aumento de la calidad productiva general. Por otra parte, el criterio de eficacia exige la introducción de indicadores para la programación, organización y desarrollo de las actuaciones.
- **Suficiencia.**
El control eficaz requiere unos medios técnicos adecuados. La necesidad de contar con una red de laboratorios que garantice la calidad de los datos obtenidos en las pruebas que se realicen, es una obligación plasmada en la Directiva 93/99/CEE, sobre medidas adicionales relativas al control oficial de los productos alimenticios. De forma similar, este apoyo analítico debe de realizarse en todos los ámbitos de actuación del control realizado por la administración de consumo. La creación de bases de datos comunes y la utilización intensiva de la informática y los medios de comunicación, es otro de los aspectos que deben desarrollarse.

C.3 Estrategia: DESARROLLO DE LA INFORMACIÓN A CONSUMIDORES Y EMPRESARIOS.

C.3.1 Promoción del sector empresarial en relación con el consumo.

Esta promoción se llevará a cabo mediante cursos de formación, así como a través de campañas de publicidad en el sector empresarial.

C.3.2 Impulso de las colaboraciones entre OMIC y Asociaciones de Consumidores.

Las OMIC deben transformarse en auténticos servicios municipales de consumo. Estos servicios deberán atender a la inspección municipal de consumo, al sostenimiento del sistema arbitral de consumo, al establecimiento de la normativa local, a fomentar la participación y el asociacionismo local, a potenciar el diálogo entre consumidores y empresarios, y a la planificación de acciones y servicios de información y formación del consumidor.

Para la consecución de esta línea de actuación, se reforzará el papel de las OMIC y se realizarán cursos de formación.

C.3.3 Fortalecimiento de las asociaciones de consumidores.

La Constitución, así como la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios encomienda en este sentido a las administraciones (Central, Autonómica y Local) el apoyo a las asociaciones de

consumidores. Estas asociaciones serán tanto más eficaces cuanto mayor sea su capacidad de influencia en el conjunto de la sociedad, derivada de su aceptación social como vehículo de expresión del interés colectivo y, consecuentemente, por su capacidad de interlocución con la Administración y los sectores productivos.

Para el fomento de las asociaciones de consumidores, se realizarán cursos de formación.

C.4 Estrategia: EXTENSIÓN DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO.

C.4.1 Apoyo a las Juntas Arbitrales de Consumo.

Apoyo que se llevará a cabo mediante convenios con las Juntas Locales.

C.4.2 Divulgación del sistema arbitral entre las empresas y los profesionales.

Para la extensión del sistema arbitral es fundamental sensibilizar a las empresas para procurar su adhesión, si bien ésta es voluntaria. La realización de un censo de empresas adscritas al sistema con posibilidad de conocimiento general puede ser muy útil para ello. Diferentes acciones informativas pueden ayudar a que el consumidor conozca a las empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo.

C.4.3 Establecimiento de convenios de colaboración en materia de peritaciones.

Por último, el desarrollo de convenios entre las Juntas Arbitrales de Consumo y las Juntas Locales, así como la divulgación del sistema arbitral entre las empresas y los profesionales, deben ir acompañados del establecimiento de convenios de colaboración, con Colegios Profesionales, en materia de peritaciones.

7.4 VIVIENDA

La vivienda no sólo es un bien económico que, como tal, moviliza importantes recursos e incide en una pluralidad de sectores productivos; y un derecho social, reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española, por el cual los poderes públicos son los responsables de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas adecuadas para hacer efectivo este derecho; sino que también es un bien urbano, dado que representa el elemento físico esencial en la conformación y configuración de la ciudad. En este último sentido, la Constitución establece distintas obligaciones a los poderes públicos y, básicamente, el deber de utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Esta triple dimensión de la vivienda –bien económico, derecho social y bien urbano–, aparte de definir otros tantos niveles de intervención, tiene una indudable repercusión en lo que respecta a la distribución de competencias que la Constitución realiza y que los Estatutos de Autonomía desarrollan.

Las Comunidades Autónomas tienen la capacidad, dentro de sus ámbitos geográficos específicos, para definir la política concreta relativa a estas materias. No obstante lo anterior, al tener la problemática de la vivienda una dimensión múltiple que afecta y viene condicionada por distintos factores –la definición de la política económica general; las regulaciones del préstamo, del mercado hipotecario o de la fiscalidad; la situación urbanística, del suelo, edificadora, etc.–, su resolución no cabe circunscribirla a una administración concreta, sino que debe considerarse a las distintas administraciones corresponsables.

El fin fundamental que ha guiado las actuaciones de la Junta de Andalucía, desde que en el año 1984 se hizo cargo de la competencia en política de vivienda, ha sido la creación de condiciones favorables para el acceso a la misma de las familias con menor renta. Del esfuerzo desplegado en estos años habría que destacar, por una parte, los resultados cuantitativos, expresados en términos de viviendas ejecutadas y, por otra, las consecuencias que la práctica desarrollada ha tenido sobre el modo de concebir y ejecutar la propia política.

A) Diagnóstico

La situación del mercado de la vivienda al inicio de la década de los 90 se caracterizaba por una fuerte distorsión, en términos globales, entre oferta y demanda, especialmente en los segmentos de mercado de renta media y baja. Esta situación era consecuencia de diversas circunstancias. Por una parte, la construcción de viviendas mantenía un elevado ritmo, superior al alcanzado en el resto del país y en el conjunto de la Unión Europea, si bien la subida de los precios de los factores de producción, en especial del suelo, hizo que la oferta se dirigiese a los segmentos de mayor capacidad económica, reduciéndose en términos absolutos la construcción de viviendas destinadas a los estratos de menor poder adquisitivo.

La demanda potencial de viviendas, por otra parte, mantenía un elevado ritmo de crecimiento debido a factores demográficos y a los cambios experimentados en los comportamientos sociales. Precisamente, la mayor parte del incremento de la demanda correspondía a la población con menores ingresos, cuyas dificultades de acceso a la vivienda por el elevado precio se veían agravadas por la situación del mercado financiero.

Fruto de estas circunstancias, el número de viviendas que se construía en Andalucía resultaba insuficiente, en especial las dirigidas a los niveles sociales con menor poder adquisitivo. No obstante, se percibía una cierta mejoría en relación al inicio de la década de los ochenta, pues el importante volumen de viviendas construidas supuso que el número de viviendas principales creciese un 18% en términos absolutos y un 9% por habitante. Los datos del censo de 1991 indicaban la existencia de un total de 2.842.998 viviendas familiares y alojamientos censados, de los cuales un 13% estaban desocupados. La magnitud de esta última cifra queda matizada por la existencia de un número considerable de segundas viviendas, debido a la importancia del sector turístico en Andalucía; y por viviendas en desuso o fuera de mercado, debido principalmente a las migraciones.

En cuanto a los indicadores cualitativos referentes a las condiciones sanitarias básicas se destacaba también una importante mejora. Así, del 7% de viviendas sin retrete de 1981, se pasa a un 2% en 1991; la cifra de hogares sin baño o ducha se reduce de un 16% en 1981 a un 7,6% en 1991; y lo mismo ocurre con las viviendas que no poseían agua corriente, que experimentan una disminución de 4 puntos porcentuales –del 7% al 3%– en el mismo período de referencia.

Al inicio de los años noventa el número de familias que no podían acceder a una vivienda se situaba en torno a las 100.000. Las especiales circunstancias por las que atravesaba el subsector vivienda y la necesidad de afrontar esta situación de una forma global pusieron de manifiesto la conveniencia de abordar la redacción de un documento donde se integraran todos los aspectos anteriormente comentados: el Plan Andaluz de Vivienda 1992-1995. El nivel de cumplimiento del Plan (cuadro 7.15) se puede considerar satisfactorio tanto a nivel cuantitativo como desde una perspectiva más cualitativa, ya que el grado de ejecución ha superado globalmente los objetivos inicialmente planteados, alcanzándose la cifra de 134.806 viviendas promovidas o financiadas de nueva planta y rehabilitaciones y la urbanización de suelo para otras 29.101 viviendas, quedan inscritas las determinaciones y actuaciones derivadas del Plan de Vivienda diseñado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente; y se integran las actuaciones de la Administración Local.

Con estas actuaciones, los poderes públicos andaluces han pretendido superar las insuficiencias que se planteaban mediante el establecimiento de un objetivo claro: la creación de condiciones favorables para el ejercicio del derecho a la vivienda o, lo que es lo mismo, facilitar el acceso a una vivienda digna al mayor número posible de andaluces. En función de lo anterior, se concedió prioridad a las actuaciones de vivienda en los ámbitos de mayor concentración de la demanda, en la línea de romper la tendencia a la concentración de las actuaciones fuera

CUADRO 7.15: NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL PLAN ANDALUZ DE VIVIENDA 1992-1995

	TOTAL 1992-1995		
	Viviendas Finales	Objetivos Iniciales ⁽¹⁾	%
VPO R. GRAL.	63.079	39.840	158,3
VPO R.ESP.	11.055	11.500	96,1
VPT	17.907	9.250	193,6
REHAB.	5.390	8.300	64,9
TOTAL VIVIENDAS	97.431	68.890	141,4
SUELO	26.003	22.410	116,0
TOTAL SUELO+VIVIENDA	123.434	91.300	135,2

⁽¹⁾ No se incluyen las Actuaciones en áreas de rehabilitación integradas.

Fuente: Cierre definitivo según datos del Ministerio de Fomento.

de las aglomeraciones urbanas, debido a la escasez de suelo urbano disponible y su elevado precio, lo que ha supuesto la profundización en el conocimiento del sector, tanto en sus dimensiones de demanda como en los aspectos relativos a la producción.

El aspecto más importante a destacar en este período es la reorientación de la política de apoyo a la adquisición de vivienda por parte de los sectores de población con menores ingresos y la potenciación de formas de promoción más adaptadas a las necesidades existentes, asegurándose la corresponsabilidad de la Administración Local en la ejecución de las actuaciones. Ello ha implicado el relativo incremento de la oferta, tanto pública como protegida, haciéndose especial hincapié en facilitar el acceso a un alojamiento digno a los jóvenes en busca de su primera vivienda en los centros urbanos.

Los elementos esenciales de los proyectos ejecutados han sido la reparación del patrimonio heredado, el fomento de las nuevas formas de promoción y la mejora en la calidad de las construcciones. Dentro de estas líneas fundamentales, que han guiado la política de vivienda en los últimos años, hay que resaltar el reequilibrio que se ha producido en el campo de la protección pública. En efecto, se han diseñado, aplicado y adecuado programas que han pretendido tanto rehabilitar el patrimonio residencial heredado como equilibrar la participación del resto de agentes, especialmente la Administración Local y los propios usuarios. Todo ello ha demostrado ser de gran eficacia para complementar los programas de promoción directa, surgiendo programas como la promoción de vivienda concertada, la rehabilitación preferente o la autoconstrucción.

Junto a ello se ha producido el rediseño de la promoción pública hacia fórmulas de mayor calidad arquitectónica, tratando además de definir actuaciones que por su localización y dimensión no creasen desequilibrios en la trama urbana existente. Además, se han dedicado considerables esfuerzos técnicos y económicos a la rehabilitación y reparación del patrimonio arquitectónico transferido, que en muchos casos se encontraba en un evidente estado de deterioro físico y funcional, consiguiéndose mejorar el alojamiento de miles de familias. Por último, se ha puesto especial énfasis en la preparación de suelo para uso residencial, vinculando esta política a la de carácter urbanístico con el fin de intentar reducir el obstáculo que la escasez de suelo ha supuesto en el funcionamiento del mercado de la vivienda, especialmente en el de menor precio.

En relación con todos estos aspectos, hay que resaltar la labor desempeñada por la empresa pública de suelo de Andalucía, EPSA, entidad de derecho público adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Creada en diciembre de 1985, las principales actividades de EPSA son: Adquirir suelo, urbanizarlo y prepararlo para sus distintos usos (residencial, industrial, terciario), venderlo a bajos precios, construir y promocionar viviendas de interés social, reparar barriadas y polígonos, cooperar con las administraciones municipales en planes de urbanismo y por delegación de los poderes públicos, y desarrollar programas de especial interés para la sociedad, la economía y el desarrollo de la región.

Como consecuencia de todo lo anterior se puede resaltar, en primer lugar, que el número de viviendas públicas y protegidas iniciadas desde 1990 se situó en 75.000, cifra que ha permitido resolver

parte del déficit existente. En segundo lugar, la nueva figura de vivienda a precio tasado está recibiendo una respuesta positiva por los pro motores, habiéndose visado, a 31 de diciembre de 1995, 22.821 viviendas acogidas a esta modalidad de protección. Por último, la rehabilitación presenta también una tendencia favorable que se pone de manifiesto en el incremento de recuperación de viviendas mediante este procedimiento, con recursos propios de la Junta de Andalucía, tomando como referencia el bienio 1994-1995 en relación con el bienio anterior. En este sentido, hay que destacar que la rehabilitación puede convertirse, en breve plazo, en la práctica predominante vinculada a los programas de recuperación de los centros históricos.

La principal disfuncionalidad existente es el escaso parque en alquiler, que continúa frenando el acceso a la vivienda de colectivos importantes y, especialmente, de los jóvenes. En este sentido, se espera que la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos tenga efectos positivos sobre este mercado.

Por otra parte, las tendencias del sector de la vivienda están condicionadas por las perspectivas económicas generales, tanto a nivel regional como nacional y comunitario, así como por otros factores sociales. En este sentido, la fluidez del mercado, la moderación de los precios, y la mejora de las condiciones de financiación, por un lado, y el crecimiento de la formación de hogares y el aumento de la movilidad geográfica, por otro, producirán un aumento de la demanda que, más a corto plazo, estará condicionada por el factor renta, por las posibilidades de acceso al primer empleo de muchos jóvenes y por la variación del tipo de interés de las hipotecas.

La oferta también seguirá aumentando, apreciándose las tendencias al descenso del tamaño medio de las viviendas construidas, lo que se atribuye tanto para la satisfacción de segmentos de demanda de menor renta, como al nuevo concepto, más heterogéneo de hogar y familia; así como el mayor ritmo de crecimiento de las viviendas unifamiliares adosadas. En este sentido, hay que resaltar el importante papel que jugará el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999, siendo sus objetivos de actuaciones finales totales (incluyendo las correspondientes a todas las administraciones que participan en el plan), de 175.000, entre vivienda y suelo (cuadro 7.16).

Por otra parte, señalar que el sector de la construcción ha sido una de las bases del desarrollo económico andaluz en los últimos diez años. Su contribución al PIB regional oscila actualmente en torno al 10% (en

CUADRO 7.16: NUMERO TOTAL DE ACTUACIONES PREVISTAS EN EL II PLAN DE VIVIENDA Y SUELO (1996-1999) PARA ANDALUCÍA

Tipo de actuación	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Viviendas	35.750	32.650	34.700	36.900	140.000
Preparación de Suelo	6.600	8.000	9.300	11.100	35.000
Total actuaciones	42.350	40.650	44.000	48.000	175.000

Fuente: II Plan Andaluz de Vivienda 1996-1999

1991 se registró un máximo histórico del 12,3%), dos puntos por encima de la media nacional.

Al margen de su peso relativo en el VAB andaluz, la importancia de la actividad constructora reside en su relevante efecto de arrastre sobre todo el entramado económico regional, tal como reflejan las tablas "input-output" de 1990, mostrando como su demanda de bienes intermedios del sector incide sobre 14 ramas productivas regionales que aportan en conjunto casi una quinta parte de la producción total. El sector, tras el fuerte impulso recibido en 1994, manifiesta una tendencia hacia una actividad moderada, en consonancia con la evolución de la edificación residencial.

Por último, existen dificultades de previsión en su evolución de los precios, la cual estará sujeta al momento del ciclo y a las condiciones de acomodo de la oferta y la demanda, si bien se constata desde 1992 una cierta moderación acorde con la evolución de la inflación.

B) Objetivos y estrategias

A pesar de los avances producidos en los últimos años, siguen percibiéndose disfuncionalidades referidas, fundamentalmente, a las dificultades de acceso a la vivienda de determinados segmentos de la población. Se trata, por tanto, de dar una renovada respuesta al problema del alojamiento, favoreciendo la articulación entre las Administraciones Públicas, los promotores, las entidades financieras y los usuarios, favoreciendo el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda digna.

Como ya se ha expuesto anteriormente, las competencias en materia de vivienda son compartidas. La complejidad de funciones que implica la política de vivienda hace que la respuesta de la administración deba ser global e integrada, debiendo contener elementos operativos que hagan posible su aplicación, con resultados apreciables en un plazo razonable. Por tanto, deberá procurarse la articulación efectiva de las políticas estatal, autonómica y local, dentro de sus respectivas competencias. De fundamental importancia resulta asegurarse la participación y corresponsabilidad de los ayuntamientos y diputaciones en la definición y ejecución de las actuaciones de vivienda y suelo, y en la administración del parque resultante.

Este hecho debe resaltarse por cuanto es en el ámbito de lo local donde cobran sentido la búsqueda y aplicación de soluciones al problema del alojamiento. La definición de una adecuada corresponsabilidad entre la administración autonómica y la local deberá efectuarse a partir de la equilibrada participación de ambas a nivel de adopción de decisiones, aportación de recursos, y ejecución y gestión de las medidas que se lleven a cabo.

En este sentido se está ejecutando el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 1996-1999, que asegura la articulación de la política de vivienda andaluza con los contenidos del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y con las medidas económico-financieras que, para el período 1996-1999 ha establecido la Administración Central en el Plan Estatal de Vivienda, y cuyas líneas fundamentales inspiran los objetivos del PEA 2000.

En consecuencia, los objetivos del PEA 2000 en materia de vivienda son:

CUADRO 7.17: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Favorecer el acceso a una vivienda en condiciones adecuadas a familias con ingresos medios y bajos 2. Fomentar la oferta de viviendas adecuadas a las necesidades actuales, en relación especialmente con la promoción de viviendas en alquiler para familias con escasos recursos económicos y asegurando la localización de las distintas actuaciones en las áreas prioritarias 3. Asegurar la máxima coordinación con el resto de las administraciones implicadas en la resolución de las problemáticas de la vivienda y el suelo residencial 4. Asegurar una mayor calidad del producto vivienda en la ejecución de los programas de vivienda. 5. Favorecer la promoción de nuevas tipologías adecuadas a las nuevas demandas de la sociedad actual. 6. La mejora y conservación del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma.
------------------	--

Las estrategias para la consecución de los objetivos anteriores son las siguientes:

1. Atención pública directa en los ámbitos donde se producen mayores desequilibrios, con especial atención a los jóvenes.
La intervención pública, constituida por el conjunto de los programas de vivienda y suelo, de diseño y promoción pública autonómica, financiados prioritariamente con los fondos de la Junta de Andalucía, tiene como fin el de facilitar el acceso a la vivienda a los distintos colectivos sociales y conseguir una mejora sustancial en la gestión del patrimonio residencial de propiedad pública. En este sentido, se pretende profundizar en la política llevada a cabo en estos últimos años, atendiendo a los jóvenes en busca de su primera vivienda, a los colectivos sociales situados en el umbral de la solvencia y a los muy desfavorecidos, por sus condiciones económicas, de alojamiento, laborales, territoriales e incluso étnicas. Se trata, por lo general, de poblaciones que padecen circunstancias de alojamiento muy precario, en posiciones urbanas periféricas, en situación con tendencia de inestabilidad laboral. Para una parte de estos colectivos, el acceso a una vivienda digna significa una mejora sustancial, necesaria y previa a cualquier empeño de mejora global de sus condiciones de existencia y fomento de su progreso social. Las líneas de actuación de esta estrategia se refieren a la intervención directa de la Junta de Andalucía en nueva vivienda, en materia de rehabilitación urbana mediante actuaciones singulares, y al fomento de la intervención directa de los municipios.
2. Orientación de las actuaciones de vivienda y suelo en los ámbitos territoriales de mayor concentración de demanda insatisfecha, y refuerzo de las actuaciones públicas tendentes a la puesta de suelo en el mercado para hacer viables los distintos regímenes de protección a la vivienda.

Esta estrategia se desarrolla mediante un conjunto de programas de vivienda y suelo, de promoción privada que serán complementados con ayudas públicas.

Las líneas de actuación se dirigen a la gestión y complementación de la financiación estatal de actuaciones de nueva planta y de acceso a la vivienda, el fomento de la rehabilitación del patrimonio inmobiliario, la ejecución directa de actuaciones de marcado carácter social y orientadas a la cualificación de la oferta, la incentivación de la formación y cualificación de un sector público andaluz de suelo y vivienda, tal y como lo define el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (1996-99), y el fomento de la preparación de suelo para construcción de viviendas protegidas.

3. Adopción de las medidas o decisiones que contribuyan al saneamiento, rendimiento social y adecuado funcionamiento del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma.

La línea de actuación de esta estrategia se concreta en la conservación y reparación del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma, junto a una administración y gestión eficiente.

4. Selección de las actuaciones más significativas que utilicen el capital fijo del patrimonio arquitectónico, y expandir y fomentar los valores arquitectónicos.

Las líneas de actuación de esta estrategia se centran en la rehabilitación de edificios y espacios públicos de interés arquitectónico y fomento de los valores arquitectónicos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.

5. Actuaciones selectivas en cascos históricos de países con vínculos culturales muy directos.

La selección de actuaciones en los cascos históricos de América del Sur y el norte de África, constituye la línea de actuación a desarrollar dentro de esta estrategia.

CUADRO 7.18: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Atención pública directa en los ámbitos donde se producen mayores desequilibrios (especial atención a los jóvenes).	1.1. Intervención directa de la Junta de Andalucía en nueva vivienda.	1.1.1. Promoción Pública de Nueva Planta. 1.1.2. Autoconstrucción. 1.1.3. Eliminación de infravivienda
	1.2. Intervención directa de la Junta de Andalucía en rehabilitación urbana mediante actuaciones singulares.	1.2.1. Actuaciones singulares.
	1.3. Fomento de la intervención directa de los municipios.	1.3.1. Establecimiento de un régimen especial en alquiler de promotores públicos.
2. Orientación de las actuaciones de vivienda y suelo en los ámbitos territoriales de mayor concentración de demanda insatisfecha.	2.1. Gestión y complementación de la financiación estatal de actuaciones de nueva planta y de acceso a la vivienda.	2.1.1. V. P. O. de régimen general. 2.1.2. V. P. O. de régimen especial. 2.1.3. Régimen Autofinanciado de la Junta de Andalucía. 2.1.4. Financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo.
	2.2. Fomento de la rehabilitación del patrimonio inmobiliario.	2.2.1. Rehabilitación Estatal. 2.2.2. Rehabilitación Autonómica (rehabilitación preferente y rehabilitación de vivienda rural). 2.2.3. Cooperación con el Ministerio de Fomento y Ayto. en materia de rehabilitación integral.
	2.3. Ejecución directa de actuaciones de marcado carácter social y orientadas a la cualificación de la oferta.	2.3.1. Promoción directa de viviendas protegidas en régimen general. 2.3.2. Promoción directa de viviendas protegidas en régimen especial.
	2.4. Incentivación de la formación y cualificación de un sector público andaluz de suelo y vivienda.	2.4.1. Apoyo técnico y asesoramiento a promotores públicos.
	2.5. Fomento de la preparación de suelo para construcción de viviendas protegidas.	2.5.1. Financiación de las actuaciones protegidas en materia de suelo para V. P. O. 2.5.2. Gestión del programa estatal de ayudas a la preparación de suelo.
3. Adopción de las medidas o decisiones que contribuyan al saneamiento, rendimiento social y adecuado funcionamiento del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma.	3.1. Conservación y reparación del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma, junto a una administración y gestión eficiente.	3.1.1. Reparación del Patrimonio Público Inmobiliario. 3.1.2. Conservación y Administración del Patrimonio Inmobiliario. 3.1.3. Subvenciones a las Corporaciones Locales para la reparación del patrimonio.
4. Selección de las actuaciones más significativas que utilicen el capital fijo del patrimonio arquitectónico, y expandir y fomentar los valores arquitectónicos.	4.1. Rehabilitación de edificios y espacios públicos de interés arquitectónico.	4.1.1. Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico. 4.1.2. Subvenciones a las CC. LL. para la rehabilitación del patrimonio.
	4.2. Fomento de los valores arquitectónicos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.	4.2.1. Fomento. 4.2.2. Subvenciones a otras instituciones.
5. Actuaciones selectivas en cascos históricos de países con vínculos culturales muy directos.	5.1. Selección de actuaciones en los cascos históricos de América del Sur y el norte de África.	5.1.1. Cooperación internacional (Transferencia al Ministerio de Asuntos Exteriores).

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: ATENCIÓN PÚBLICA DIRECTA EN LAS ÁREAS DONDE SE PRODUCEN MAYORES DESEQUILIBRIOS (ESPECIAL ATENCIÓN A LOS JÓVENES).

C.1.1 Intervención directa de la Junta de Andalucía en nueva vivienda.

Esta línea de actuación se refiere a la intervención directa de la Junta de Andalucía en nueva vivienda (promoción pública de nueva planta, autoconstrucción y eliminación de infravivienda):

- Promoción Pública de Nueva Planta, directa y/o concertada: se refiere a la promoción de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler efectuada por la Junta de Andalucía, directamente o de forma convenida con Ayuntamientos y otros promotores públicos.
- Autoconstrucción: se refiere a la promoción pública concertada con Ayuntamientos y otras entidades acogidas al Decreto 120/88 de la Junta de Andalucía.
- Eliminación de infravivienda: se incluye en este apartado los programas específicos de eliminación de infravivienda y de viviendas para minorías étnicas.

C.1.2 Intervención directa de la Junta de Andalucía en rehabilitación urbana mediante actuaciones singulares.

La intervención directa de la Junta de Andalucía en materia de rehabilitación urbana se realizará mediante actuaciones singulares que incluyen los programas específicos de viviendas para minorías étnicas.

C.1.3 Fomento de la intervención directa de los municipios.

Se fomentará la intervención directa de los municipios, mediante el establecimiento de un régimen especial en alquiler de promotores públicos, y el desarrollo de un programa de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), con actuaciones en régimen especial de alquiler convenidas con los ayuntamientos.

C.2 Estrategia: ORIENTACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE VIVIENDA Y SUELO EN LOS ÁMBITOS TERRITORIALES DE MAYOR CONCENTRACIÓN DE DEMANDA INSATISFECHA.

C.2.1 Gestión y complementación de la financiación estatal de actuaciones de nueva planta y de acceso a la vivienda.

Esta línea de actuación contiene medidas dirigidas a:

- VPO de régimen general y especial.
- VPO de régimen autofinanciado, esto es, promoción pública de viviendas en venta o en alquiler efectuada por promotores públicos y privados con apoyo técnico y financiero de la Junta de Andalucía en los términos establecidos en el II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (1996-1999).

- Financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo según el programa definido en el R.D. 2.190/95, de 28 de diciembre, cuyas ayudas gestiona la Junta de Andalucía.

C.2.2 Fomento de la rehabilitación del patrimonio inmobiliario.

Con esta línea de actuación se pretende reforzar este instrumento de la política de vivienda con medidas dirigidas a la integración territorial, técnica y social, para así, dar un tratamiento coherente al patrimonio existente y aprovechar todas sus posibilidades. Las medidas se refieren a:

- La rehabilitación estatal (conjunto de actuaciones de promoción pública o privada cuyas ayudas son gestionadas por la Junta de Andalucía).
- Rehabilitación autonómica (conjunto de actuaciones de promoción privada de rehabilitación acogidas a la normativa específica de la Junta de Andalucía sobre rehabilitación preferente y rehabilitación de vivienda rural aislada, que se gestionarán en coordinación con la Administración Local)
- La cooperación con el Ministerio de Fomento, por un lado, y los Ayuntamientos, por otro, en materia de rehabilitación integral.

C.2.3 Ejecución directa de actuaciones de marcado carácter social y orientadas a la cualificación de la oferta.

Las medidas se refieren a la promoción directa de viviendas protegidas, tanto en régimen general como especial, por parte de EPSA.

C.2.4 Incentivación de la formación y cualificación de un sector público andaluz de suelo y vivienda.

Se llevará a cabo mediante medidas de apoyo y asesoramiento, a través de EPSA y de la asociación de promotores públicos; así como a través de la firma de convenios con ayuntamientos y otras instituciones públicas.

C.2.5 Fomento de la preparación de suelo para construcción de viviendas protegidas.

Esta línea contempla la financiación de las actuaciones protegidas en materia de suelo para VPO, y la gestión del programa estatal de ayudas a la preparación de suelo.

C.3 Estrategia: ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS O DECISIONES QUE CONTRIBUYAN AL SANEAMIENTO, RENDIMIENTO SOCIAL Y ADECUADO FUNCIONAMIENTO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

C.3.1 Conservación y reparación del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma, junto a una administración y gestión eficiente.

Para la consecución de esta línea se llevarán a cabo las siguientes medidas:

- Reparación del Patrimonio Público Inmobiliario.
- Conservación y Administración del Patrimonio Inmobiliario.
- Subvenciones a las Corporaciones Locales para la reparación del patrimonio.

C.4 Estrategia: SELECCIÓN DE LAS ACTUACIONES MÁS SIGNIFICATIVAS QUE UTILICEN EL CAPITAL FIJO DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO, Y EXPANDIR Y FOMENTAR LOS VALORES ARQUITECTÓNICOS.

C.4.1 Rehabilitación de edificios y espacios públicos de interés arquitectónico.

Se realizarán actuaciones de rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y se concederán subvenciones a las Corporaciones Locales para la rehabilitación del patrimonio.

C.4.2 Fomento de los valores arquitectónicos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.

Las medidas a adoptar serán el fomento de los valores arquitectónicos y la concesión de subvenciones a otras instituciones.

C.5 Estrategia: ACTUACIONES SELECTIVAS EN CASCOS HISTÓRICOS DE PAÍSES CON VÍNCULOS CULTURALES MUY DIRECTOS.

C.5.1 Selección de actuaciones en los cascos históricos de América del Sur y el norte de África.

Esto se conseguirá mediante la Cooperación Internacional.

7.5 DEPORTE

La actividad deportiva comprende la educación física escolar y universitaria –con objetivos y funciones de desarrollo corporal y aprendizaje deportivo–; la actividad física recreativa para mantenerse en forma, que aporta al ciudadano recuperación o desarrollo biológico; el deporte de alto rendimiento y profesional –que está relacionado con el espectáculo y del que se derivan contratos laborales, a veces, deportista/empresa–; y la formación de deportistas y deporte de base.

A) Diagnóstico

Hasta fechas muy recientes, estas actividades en Andalucía y en España han estado desequilibradas: inadecuado desarrollo del deporte en el sistema educativo; reducida participación ciudadana en la realización de actividades deportivas de carácter recreativo, y falta de regulación del deporte espectáculo. Sin embargo, en los últimos años, se está produciendo un avance en las dos primeras actividades, como consecuencia de un cierto aumento de la formación entre el profesorado, de una mayor valoración social del deporte como medio para disponer de

una buena salud, y del gran esfuerzo técnico y económico de las Administraciones Públicas.

La creencia tradicional de que el aumento de las actividades propias del deporte espectáculo podía estimular la extensión de la práctica deportiva entre la población, como consecuencia de la emulación a los deportistas de élite, no ha tenido esos efectos, sino que ha propiciado un aumento del número de espectadores en las actividades más promocionadas y ha crecido relativamente poco el ya de por sí reducido número de deportistas de élite. No es en esa dirección por donde el deporte puede progresar, es preciso recomponer el equilibrio, apoyando las actividades deportivas que afectan de una forma directa a los ciudadanos: un profesorado cualificado en las diferentes prácticas deportivas que pueden enseñarse en los distintos niveles educativos; el aumento de la infraestructura deportiva y la valoración social del deporte como práctica lúdica y oferente de salud.

La magnitud del fenómeno deportivo, su transcendencia social y su progresiva complejidad hacen necesario un marco jurídico que regule, de manera general, el ejercicio de las competencias establecidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y el régimen a que debe someterse la actividad deportiva.

El desarrollo del fenómeno deportivo tiene actualmente una faceta adicional a las anteriores derivadas de los efectos que puede provocar la celebración de los acontecimientos deportivos y las instalaciones de alto nivel sobre economías regionales locales.

Tomando como referencia al número de usuarios de instalaciones deportivas y de inscritos en las diferentes competiciones deportivas organizadas por las distintas administraciones, se evidencia un claro aumento en la práctica deportiva entre los segmentos más jóvenes de la población andaluza. Este hecho se observa en las siguientes manifestaciones:

- El fomento en las ciudades de actividades deportivas, como la organización de carreras de fondo, el creciente uso de los parques y, en su caso, de los ríos, como recursos naturales para la realización de actividades deportivas, o la notable participación del voluntariado en los grandes acontecimientos deportivos.
- La cada vez mayor interrelación entre el ocio y el deporte, y su incidencia en el sector turístico: vela, equitación, cicloturismo, senderismo, etc.
- El patrocinio publicitario, que permite la participación privada en actividades deportivas, tanto a nivel popular como profesional.

De este modo, en los últimos cinco años la Comunidad Autónoma ha presenciado como el deporte, en todas sus manifestaciones, está ocupando cada vez más el tiempo de ocio de los ciudadanos, a lo que ha colaborado la celebración de eventos de primera magnitud, como el Campeonato Mundial de Atletismo de Pista Cubierta, Mundial de Esquí en Sierra Nevada, Campeonato del Mundo de Ajedrez, Campeonato del Mundo de Karate, Campeonato de Europa de Tenis de Mesa, Campeonato Mundial Femenino de Voleibol, Copa de Europa de Gimnasia, Campeonato del Mundo de Lucha, Rally Granada- Dakar, Campeonato Europeo de Natación, Ryder Cup de Golf, Campeonato de Europa Junior y Absoluto Femenino de Halterofilia, Campeonato del Mundo de Fórmula Uno y Motociclismo, etc.

Asimismo, se trabaja intensamente en la preparación de candidaturas sólidas a la organización de grandes eventos, como medio para avanzar en el desarrollo de las ciudades en materia de infraestructuras que exigen los mismos (deportivas, comunicaciones, asistenciales, etc.), entre las que se pueden destacar las siguientes:

- Mundiales de Atletismo al aire libre. Sevilla 1999.
- Campeonatos Mundiales Ecuestres. Jerez de la Frontera. 2002 – Juegos Olímpicos. Sevilla 2008.
- Juegos del Mediterráneo. Almería 2005.
- Universidad. Málaga 2005.

La realización de estos eventos deportivos suponen un motor de desarrollo de la economía andaluza, tanto por la construcción de infraestructuras necesarias para llevar a cabo estas actividades, como por las implicaciones económicas que se derivan por el efecto del arrastre turístico.

Por otra parte, estas aspiraciones de las ciudades andaluzas van a necesitar de una estrecha cooperación entre las administraciones para llevar a buen término estos proyectos. En relación con la política de deporte, estos acontecimientos implicarán un esfuerzo en materia de medios e instalaciones deportivas.

Respecto a las instalaciones deportivas, el número y diversidad de éstas ha aumentado considerablemente gracias al desarrollo del Plan Guía de Instalaciones Deportivas para Andalucía. Así, se han ampliado las instalaciones tanto de la red básica, emplazadas en áreas de vivienda, barriadas, centros docentes y las dedicadas al ocio en virtud de sus características, como de la red especial, conformada ésta por instalaciones dedicadas a la alta competición y al entrenamiento de élite.

Los estudios sociológicos muestran que “hacer deporte” es, en la actualidad, la segunda demanda en los hábitos de los ciudadanos en Andalucía. Por este motivo, hay que propiciar una mayor respuesta tanto de la iniciativa privada como pública en Andalucía.

Por otra parte, para la integración social de colectivos con menos posibilidades siguen siendo necesarias las intervenciones específicas en las zonas urbanas más deprimidas, en cuanto a equipamientos y programas de actividades se refiere, así como favorecer la participación de aquellos colectivos que necesitan la actividad deportiva como un elemento más para su formación integral o la mejora de su calidad de vida: tercera edad, disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, personas con problemas de drogas, etc.

Desde otra perspectiva, el deporte se configura como una actividad importante que complementa la oferta turística andaluza. Así, el turismo de calidad se sustenta en parte por la oferta de actividades de golf, náuticas, etc., y está surgiendo una tendencia, de gran auge en Europa, y que afecta al turismo rural basado en “ofertas deportivas de aventura” (ala delta, parapente, rallies hípicas, etc.) que se realizan en el medio natural.

B) Objetivos y estrategias

Partiendo de los principios de desarrollo solidario, equilibrado y sostenible, se entiende que el deporte es una manifestación cultural;

una actividad de interés general que cumple una función social; un factor esencial para la salud, que permite el aumento de la calidad de vida, el desarrollo integral de la persona al constituirse como un factor de integración social. La política de deporte del PEA 2000 establece los siguientes objetivos:

CUADRO 7.19: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DEPORTE

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenar, promocionar y coordinar el deporte. 2. Propiciar la práctica deportiva de base. 3. Ampliación y diversificación de la oferta de actividades deportivas. 4. Desarrollo del deporte de competición. 5. Detección, formación y desarrollo del deporte de élite. 6. Promoción de la actividad física y el deporte entre los disminuidos físicos, psíquicos, y sensoriales como mecanismos de integración. 7. Planificación, construcción, ampliación y diversificación de las infraestructuras deportivas. 8. Aprovechamiento de la práctica de determinados deportes como fomento de la actividad económica asociada al turismo de calidad y al desarrollo de una industria específica.
------------------	---

Para la consecución de los citados objetivos se establecen las siguientes estrategias:

1. Ordenación normativa del deporte.
La educación física y el deporte en Andalucía se concibe como un sistema integrado por diferentes elementos, entre los que destacan especialmente las personas que lo practican o deportistas, los responsables técnicos, los equipamientos deportivos y gestores que contribuyen directa o indirectamente a la práctica deportiva por los ciudadanos. Por ello, la ordenación y regulación deportiva implican una atención especial a estos elementos básicos, cuyo equilibrio constituye una tarea indispensable en cualquier sistema deportivo. Con dicha finalidad, se establece como línea de actuación dentro de esta estrategia, la tramitación de la Ley del Deporte.
2. Fomento de la actividad física y el deporte.
El Plan General del Deporte desarrollará, en el ámbito de la política deportiva, la compatibilización de sus distintas dimensiones: la modalidad espectáculo y profesional, con la promoción del deporte de base y participación social, especialmente, de los colectivos más desfavorecidos. Asimismo, este Plan contemplará la racionalización de la programación de actividades con las fede-

raciones deportivas, una mejor infraestructura federativa para no propiciar un crecimiento desordenado de las federaciones, la realización de actividades especiales tanto de deporte base, deporte para todos, como de élite, el desarrollo de juegos deportivos y del deporte de competición, desarrollo del deporte universitario y la consolidación del sistema deportivo.

Un instrumento importante será el desarrollo de los Juegos Deportivos de Andalucía. Estos juegos que existen desde 1986, requieren la creación de nuevos contenidos, de nuevas fórmulas de participación y de una coordinación entre las diversas instituciones que concurren en el deporte andaluz.

3. Infraestructuras para el desarrollo del deporte.
Se incluyen como líneas de actuación a llevar a cabo dentro de esta estrategia la revisión del Censo de Instalaciones Deportivas y la elaboración del Plan Director de Instalaciones Deportivas.
4. Investigación y difusión de la práctica deportiva.
Se realizará a través del Instituto Andaluz del Deporte, mediante el desarrollo de la investigación y la documentación, el establecimiento de un sistema de información del deporte, y el desarrollo de programas de cooperación con otras instituciones en materia de formación.

CUADRO 7.20: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE DEPORTE

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Ordenación normativa del deporte.	1.1. Desarrollo de la Ley del Deporte	1.1.1. Apoyo al papel de las Corporaciones locales. 1.1.2. Fomento y modernización del tejido asociativo. 1.1.3. Atención específica a las Federaciones Deportivas Andaluzas. 1.1.4. Ordenación de la práctica deportiva. 1.1.5. Atención especial al deporte universitario. 1.1.6. Atención especial a los discapacitados y colectivos marginales. 1.1.7. Desarrollo del patronazgo de la iniciativa privada.
2. Fomento de la actividad física y el deporte.	2.1. Promoción del deporte de base, deporte para todos, deporte escolar, y para discapacitados y colectivos marginales.	2.1.1. Elaboración y desarrollo de programas específicos diferenciados para Corporaciones Locales. 2.1.2. Programa de formación continua del profesorado. 2.1.3. Dotación de recursos de equipamientos e infraestructuras. 2.1.4. Concesión de subvenciones a proyectos que reúnan las condiciones y objetivos de estas dimensiones de la actividad físico-deportiva.
	2.2. Racionalización de la programación de actividades con las federaciones deportivas.	2.2.1. Elaboración de programas de actividades concensuados con las Federaciones Deportivas Andaluzas, para la definición de objetivos, medios y actuaciones. 2.2.2. Desarrollo de programas específicos por federaciones donde se contemplen los aspectos cuantitativos y cualitativos del deporte mediante la tecnificación y la promoción. 2.2.3. Concesión de subvenciones a las federaciones para el desarrollo de proyectos deportivos.
	2.3. Desarrollo de la infraestructura federativa.	2.3.1. Elaboración y desarrollo de información, sobre sistemas informáticos y medios documentales, referida a materias administrativas, jurídicas, contables y de bases de datos. 2.3.2. Asesoramiento en equipos de programación, biblioteca jurídica, administrativa y económica.
	2.4. Realización de actividades especiales tanto de deporte base como de élite.	2.4.1. Elaboración y desarrollo de un programa de específico para la detección, formación y perfeccionamiento de talentos deportivos, de acuerdo con las Federaciones Deportivas Andaluzas. (Centros de Tecnificación Deportiva). 2.4.2. Programa de becas para deportistas andaluces de alto rendimiento deportivo. 2.4.3. Elaboración y ejecución de un programa específico para el desarrollo y consolidación del deportista andaluz de élite. 2.4.4. Concesión de subvenciones para la realización de grandes eventos deportivos.
	2.5. Desarrollo de juegos deportivos y del deporte de competición.	2.5.1. Elaboración y desarrollo de programas competitivos específicos, con carácter local, comarcal, provincial, autonómico y nacional. 2.5.2. Elaboración y desarrollo de programas competitivos, por niveles diferenciados, compatibilizando la concepción formativo-recreativa con la iniciación al rendimiento deportivo, en sus diferentes fases. 2.5.3. Acuerdos de colaboración para la ejecución de los diferentes programas competitivos, con Ayuntamientos, Diputaciones, Federaciones Deportivas Andaluzas y Consejo Superior del Deporte y Sociedades Deportivas y Clubes.
	2.6. Desarrollo del deporte universitario.	2.6.1. Elaboración y desarrollo de programas específicos diferenciados por Universidades, para las actividades universitarias en el ámbito del Deporte para todos. 2.6.2. Concesión de subvenciones a proyectos que reúnan las condiciones y objetivos de esta dimensión de la actividad físico-deportiva. 2.6.3. Establecimiento de un convenio con las Universidades Andaluzas para la cofinanciación del deporte universitario competitivo, en sus diferentes fases, y uso de las instalaciones de la Junta de Andalucía.

CUADRO 7.20: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE DEPORTE

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	2.7. Consolidación del sistema deportivo.	2.7.1. Instituto Andaluz del Deporte. 2.7.2. Empresa Pública del Deporte.
3. Infraestructuras para el desarrollo del deporte.	3.1. Revisión del Censo de Instalaciones Deportivas.	3.1.1. Actualización del estudio de necesidades dotacionales. 3.1.2. Análisis sobre las características, calidad y uso de las instalaciones deportivas.
	3.2. Elaboración del Plan Director de Instalaciones Deportivas.	3.2.1. Diseño de un programa de inversiones por tipologías de infraestructuras deportivas. 3.2.2. Definición de estándares deseables en las distintas tipologías de instalaciones deportivas.
4. Investigación y difusión de la práctica deportiva.	4.1. Desarrollo de la investigación y la documentación.	4.1.1. Programa de Investigación Andaluza (IDA). 4.1.2. Apoyo a proyectos de investigación sobre nuevas tecnologías deportivas.
	4.2. Establecimiento de un sistema de información del deporte.	4.2.1. Anuario Deportivo de Andalucía.
	4.3. Desarrollo de programas de cooperación con otras instituciones en materia de formación.	4.3.1. Desarrollo de jornadas, encuentros y seminarios. 4.3.2. Realización de convenios con Diputaciones y Administración Local. 4.3.3. Realización de convenios con Universidades.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: ORDENACIÓN NORMATIVA DEL DEPORTE.

C.1.1 Desarrollo de la Ley del Deporte.

La Ley del Deporte constituye un instrumento jurídico básico para el desarrollo del sistema deportivo andaluz mediante su regulación por de la Administración, que deberá dar protagonismo a las Corporaciones Locales, ya que la gestión, colaboración, participación y logro de los fines deportivos son las actividades propias de estos entes, por su mayor proximidad con las necesidades del conjunto de la sociedad.

Además, el desarrollo de esta ley debe contemplar como fundamentales el fomento y modernización del tejido asociativo, la atención específica a las Federaciones Deportivas Andaluzas, la ordenación de la práctica deportiva, la atención especial al deporte universitario y a los discapacitados y colectivos marginales y el desarrollo del patronazgo de la iniciativa privada, tanto en la práctica deportiva como en las instalaciones.

C.2 Estrategia: FOMENTO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE.

C.2.1 Promoción del deporte de base, deporte para todos, deporte escolar, y para discapacitados y colectivos marginales.

Se pretende ampliar la práctica deportiva entre los ciudadanos y optimizar el uso de las instalaciones deportivas. Para ello se llevarán a cabo las siguientes medidas:

- La elaboración y desarrollo de programas específicos diferenciados para Corporaciones Locales.

- Programa de formación continua del profesorado.
- Dotación de recursos de equipamientos e infraestructuras.
- La concesión de subvenciones a proyectos que reúnan las condiciones y objetivos de estas dimensiones de la actividad físico-deportiva.

C.2.2 Racionalización de la programación de actividades con las federaciones deportivas.

Dentro de esta política se llevarán a cabo las siguientes medidas:

- Elaboración de programas de actividades consensuados con las Federaciones Deportivas Andaluzas, para la definición de objetivos, medios y actuaciones.
- Desarrollo de programas específicos por federaciones donde se contemplen los aspectos cuantitativos y cualitativos del deporte mediante la tecnificación y la promoción.
- Apoyo a las federaciones para el desarrollo de proyectos deportivos.

C.2.3 Desarrollo de la infraestructura federativa.

Para el desarrollo de la infraestructura federativa se llevará a cabo la elaboración y desarrollo de información, sobre sistemas informáticos y medios documentales, referida a materias administrativas, jurídicas, contables y de bases de datos, y además se prestará asesoramiento en equipos de programación, biblioteca jurídica, administrativa y económica.

C.2.4 Realización de actividades especiales tanto de deporte base como de élite.

Como medidas a adoptar para la realización de actividades especiales tanto de deporte de base como de élite se plantean las siguientes:

- Elaboración y desarrollo de un programa de específico para la detección, formación y perfeccionamiento de talentos deportivos, de acuerdo con las Federaciones Deportivas Andaluzas. (Centros de Tecnificación Deportiva).
- Programa de becas para deportistas andaluces de alto rendimiento deportivo.
- Elaboración y ejecución de un programa específico para el desarrollo y consolidación del deportista andaluz de élite.
- Apoyo a la celebración de grandes eventos deportivos.

C.2.5 Desarrollo de los juegos deportivos y del deporte de competición.

Las medidas que se consideran dentro de esta línea son:

- Elaboración y desarrollo de programas competitivos específicos, con carácter local, comarcal, provincial, autonómico y nacional.
- Elaboración y desarrollo de programas competitivos por niveles diferenciados, compatibilizando la concepción formativo-re-

creativa con la iniciación al rendimiento deportivo, en sus diferentes fases.

- Acuerdos de colaboración para la ejecución de los diferentes programas competitivos, con Ayuntamientos, Diputaciones, Federaciones Deportivas Andaluzas, Consejo Superior del Deporte y Sociedades Deportivas y Clubes.

C.2.6 Desarrollo del deporte universitario.

Para la consecución de esta línea, se elaborarán y desarrollarán programas específicos, diferenciados por Universidades, para las actividades universitarias en el ámbito del Deporte para todos, se concederán subvenciones a proyectos que reúnan las condiciones y objetivos de esta dimensión de la actividad físico-deportiva, se establecerá un convenio con las Universidades andaluzas para la cofinanciación del deporte universitario competitivo, en sus diferentes fases, y uso de las instalaciones de la Junta de Andalucía.

C.2.7 Consolidación del sistema deportivo.

Como instrumentos básicos administrativos para la consolidación del sistema deportivo, se potenciarán el Instituto Andaluz del Deporte y a la Empresa Pública del Deporte.

C.3 Estrategia: INFRAESTRUCTURAS PARA EL DESARROLLO DEL DEPORTE.

C.3.1 Revisión del Censo de Instalaciones Deportivas.

Para la realización de un diagnóstico de la situación de las instalaciones deportivas es necesario actualizar el estudio de necesidades dotacionales, así como analizar las características, calidad y uso por parte de los ciudadanos de éstas.

C.3.2 Elaboración del Plan Director Instalaciones Deportivas.

En el Plan Director de Instalaciones Deportivas se concretarán los distintos tipos de instalaciones y su distribución geográfica, atendiendo fundamentalmente a factores de población y, entre otros, de tradición deportiva, y permitiendo un equipamiento básico próximo al ciudadano y una especialización de los centros de alto rendimiento. Como medidas a llevar a cabo dentro de esta línea de actuación, destaca el diseño de un programa de inversiones por tipologías de infraestructuras deportivas, de forma que se garantice el principio de equilibrio territorial, y la definición de los estándares deseables en las distintas tipologías de instalaciones deportivas.

C.4 Estrategia: INVESTIGACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA PRÁCTICA DEPORTIVA.

C.4.1 Desarrollo de la investigación y la documentación.

Se desarrollará un programa de Investigación Deportiva Andaluza (IDA), y se apoyarán proyectos de investigación sobre nuevas tecnologías deportivas en Andalucía.

C.4.2 Establecimiento de un sistema de información del deporte.

Para el establecimiento de un sistema de información del deporte se realizará el Anuario Deportivo de Andalucía.

C.4.3 Desarrollo de programas de cooperación con otras instituciones en materia de formación.

Para ello, se realizarán jornadas, encuentros y seminarios, y se establecerán convenios con Diputaciones, Administración Local, y Universidades.

7.6 CULTURA

El patrimonio cultural es el resultado de la interacción entre la actividad del hombre y el entorno, la cual, a lo largo de la historia ha fructificado en una pluralidad de formas sociales y culturales con peculiaridades propias, especialmente ricas en Andalucía.

La riqueza cultural acumulada a lo largo de siglos en Andalucía constituye un patrimonio histórico-cultural de gran amplitud y complejidad. En su acepción moderna, la tutela de este legado –por requerir de un conjunto de acciones coordinadas de investigación, protección, conservación, restauración y difusión–, desborda el ámbito estrictamente cultural en el que tradicionalmente había sido situado, para integrarse como una actividad más dentro del desarrollo regional.

El carácter económico de esta actividad es consecuencia, por una parte, de su papel dentro del sector turístico, dado el creciente atractivo que ejercen los entornos monumentales, las ciudades históricas o los museos y la cultura en general en los desplazamientos vacacionales. Por otra parte, las inversiones públicas que se realizan en el patrimonio histórico-cultural exigen el concurso de profesionales especializados y de un tejido empresarial concreto; en este sentido, puede citarse el aumento de pequeñas y medianas empresas que se han especializado en obras de conservación y restauración u otras actividades culturales (exposiciones, teatros, cines, música etc.).

La propia naturaleza del patrimonio histórico-cultural le confiere un carácter de actividad tecnológica, como consecuencia de que los trabajos de restauración exigen el desarrollo de complejas técnicas obtenidas a través de procesos específicos de investigación. Tareas como el conocimiento y la catalogación de los bienes culturales y artísticos, difícilmente pueden realizarse de manera fructífera sin la utilización de soportes informáticos y telemáticos, que a su vez requieren de software y sistemas integrados de información.

Asimismo, la tutela del patrimonio histórico y cultural encaja plenamente dentro del concepto de desarrollo sostenible, en cuanto a que debe garantizarse la transmisión de ese patrimonio común, cultural y artístico a las generaciones futuras como parte inalienable del testimonio de una colectividad.

A) Diagnóstico

En materia de bienes culturales

La diversidad de las manifestaciones culturales y patrimoniales de los diferentes ámbitos territoriales de Andalucía, obliga a identificar propues-

tas y establecer estrategias de gestión y objetivos programáticos diferenciados en cada caso según sus posibilidades, coordinados y articulados por un programa ordenado de acciones: el Plan General de Bienes Culturales.

En relación con el patrimonio histórico las transferencias asumidas por la Junta de Andalucía (1984/85) y la aprobación del Plan General de Bienes Culturales (1989/95) permitieron cambiar radicalmente la actividad patrimonial desarrollada hasta entonces.

El volumen de inversión pública destinado a la conservación y restauración ha conseguido frenar los casos más alarmantes de deterioro, evitando pérdidas irreparables y poniendo en valor bienes que pasaban desapercibidos para el ciudadano. Paralelamente a la recuperación del patrimonio en el conjunto de la región, ha crecido el aprecio social hacia esos recursos y la demanda activa a los poderes públicos de actuaciones de conservación y restauración.

Analizando la situación de los bienes culturales y su posición actual en la sociedad andaluza y europea se detectan unos cambios fundamentales respecto de la mitad de la década anterior, lo que obliga a dirigir las líneas de acción política hacia posiciones que tengan en cuenta la nueva situación, contemplando la nueva dimensión social, territorial y política de los bienes culturales.

El patrimonio histórico ha dejado de ser contemplado por la sociedad como un tesoro artístico solamente y se ha convertido en algo más valioso, se está transformando en un recurso fundamental para utilizar en las estrategias de desarrollo territorial, no como un sector de imputación de gastos, sino como una fuente de riquezas, asociado a iniciativas generadoras de empleo especializado, de revalorización del sentimiento local, de elemento dinamizador del territorio, de generador de investigación aplicada, de mantenimiento de actividades de gran valor añadido local como las artesanías, o como potenciador de circuitos de alto interés turístico y por tanto multiplicador de la actividad productiva.

La conservación del Patrimonio Histórico se hace depender casi exclusivamente de los Presupuestos Públicos, existiendo aún una reducida participación social del sector privado, tanto empresarial como de otras instituciones sin fines de lucro. De otro lado, no se ha valorado en su verdadera dimensión el gasto en Patrimonio Histórico como una inversión en recursos.

No se ha identificado claramente toda la diversidad del Patrimonio Histórico en Andalucía (existiendo una aplicación muy restringida de nuevas tecnologías y sistemas de información), lo que repercute en el escaso aprovechamiento de sus potencialidades económicas, sociales y culturales. Este aprovechamiento es, sin embargo, creciente y se perfila como un factor importante de desarrollo para el futuro.

Otros aspectos a mejorar son, con carácter general, el nivel de coordinación y cooperación interadministrativa, y los ámbitos de colaboración con el sector privado.

La gran variedad y riqueza de los recursos patrimoniales de Andalucía constituye su primera potencialidad que se refuerza con una creciente sensibilización y demanda social.

Al mismo tiempo, la Administración autonómica ha acumulado una importante experiencia de gestión desde el efectivo traspaso de las competencias en la materia, que fructificó en la aprobación del Plan General de Bienes Culturales 1989-1995, que puso de manifiesto una voluntad institucional clara de planificar y coordinar las políticas, programas y actuaciones que inciden en el ámbito del Patrimonio Histórico.

Andalucía cuenta, por otra parte, con un amplio marco jurídico en el campo de los Bienes Culturales, así como con organismos con un fuerte nivel de especialización como el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico o la recientemente creada Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico.

Por último, la Administración cultural ha iniciado vías de colaboración con otras instancias que han fructificado en acuerdos en materia de planeamiento que afecta a los Conjuntos Históricos, en materia divulgativa (gabinetes pedagógicos) y con la Iglesia Católica como titular de un elevado porcentaje del Patrimonio Histórico de Andalucía.

En cuanto a las oportunidades más destacables en el área socioeconómica, señalar los siguientes aspectos:

- Ha de subrayarse, en primer lugar, la nueva consideración de la política de Bienes Culturales como una política específica de desarrollo sostenible.
- Al mismo tiempo, la vinculación estratégica del Patrimonio al desarrollo territorial abre posibilidades de incorporación a programas financiados por la Unión Europea, lo que ha de complementarse con la participación de otros agentes públicos y en especial de los municipios.
- La creciente potencialidad económica, social y cultural del patrimonio cultural andaluz, puesta de manifiesto por el aumento del turismo cultural dentro de Andalucía, así como el interés creciente de la sociedad por el Patrimonio Cultural y Natural, lo que se constata por la mayor demanda de servicios, el aumento de público o la presencia en los medios de comunicación, constituyen también oportunidades que deben ser aprovechadas.
- Por tanto, podemos concluir que los referentes principales de la nueva situación son:
 - Bienes Culturales: sector estratégico en Andalucía por los valores añadidos que generan (turismo, servicios, construcción, identificación social, nivel de vida, calidad internacional).
 - Coordinación administrativa con las políticas concurrentes, tutelada por la Administración Cultural.
 - Las Instituciones del Patrimonio Histórico como servicios públicos que aseguren el acceso de todos a los bienes culturales.
 - La territorialidad de la acción cultural es el anclaje de la actividad con la realidad social, económica y humana.

Las estrategias de la política de bienes culturales deben promover el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en los diferentes ámbitos territoriales de Andalucía, a través del perfeccionamiento de los instrumentos de la tutela del Patrimonio Histórico en su denominación clásica.

Se detecta la necesidad, por tanto, de profundizar en aquellas políticas que consigan devolver a los ciudadanos la titularidad sentimental y real del patrimonio cultural; que devuelvan a los ciudadanos el uso y disfrute ordenado y racional, basándose en un conjunto de principios que orienten las acciones a emprender: principio de igualdad de todos los ciudadanos ante el hecho cultural, principio de solidaridad que garantice la universalidad del acceso a los bienes culturales, principio de participación y principio de equilibrio territorial, emprendiendo políticas compensatorias y reguladoras.

Fomento y promoción cultural

En cuanto al fomento y promoción cultural, cabe destacar que las diferentes actividades relacionadas con el flamenco, música, danza y teatro, han experimentado cambios importantes, tras incorporar y reelaborar las variaciones acaecidas a nivel nacional o internacional, sin perder por ello su singularidad y arraigo social. Asimismo, la cultura clásica o contemporánea forma parte de la vida cultural de Andalucía y da lugar a realizaciones igualmente apreciadas.

A este respecto, merecen destacarse los cambios que se han producido en los últimos años en la apreciación cultural de Andalucía y el reencuentro con un público diverso que hace posible la realización de nuevas actividades, aunque de forma desigual según las características de las mismas. Existe una aceptable red de espacios escénicos, cuya infraestructura cultural ha de completarse, si bien una parte importante de las mismas mantiene una programación no continuada y predominantemente de teatro y música. No obstante, la creación de orquestas sinfónicas en algunas ciudades, la creciente valoración social de la ópera, la danza clásica y moderna, el teatro o la fotografía, así como las artes plásticas, son señales inequívocas del desarrollo cultural de Andalucía.

Para que este proceso se consolide, sigue siendo necesario el apoyo público a la promoción cultural, pero también es necesario complementar la acción pública con la iniciativa privada, fundaciones culturales u otras instituciones, a través de proyectos de cooperación cultural, como el patrimonio y el mecenazgo, ambos regulados en la Ley 30/94, de 24 de noviembre, de fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

La creciente oferta cultural de la red de espacios escénicos, junto con la relevancia de los medios de comunicación en la información y difusión, está haciendo posible la aparición de públicos diferentes y propios de cada actividad cultural, lo que se a su vez está originando el aumento de la demanda de esas actividades en los distintos ámbitos del territorio, sobre todo, en las capitales de provincias y las ciudades medias. En cuanto a esto, hay que señalar que se aprecian desequilibrios territoriales significativos.

Por ello, respecto al desarrollo de las infraestructuras escénicas, es preciso desarrollar una mayor coordinación y cooperación cultural entre la Junta de Andalucía, y el Ministerio de Educación y Cultura, y las Corporaciones Locales.

Del mismo modo, es preciso progresar en una política institucional en materia de música, artes escénicas y audiovisuales, especialmente en la rehabilitación de los espacios escénicos, así como en su equipamiento y programación, y en la nueva construcción de otros, siguiendo criterios de equilibrio territorial y en correspondencia con la demanda cultural.

Sin embargo, las dificultades de distribución de ciertos espectáculos todavía minoritarios, su financiación y amortización de la inversión, provocan la paralización de nuevos proyectos. También es difícil acceder a fórmulas de financiación adaptadas a las especiales características de estas actividades a través de entidades crediticias. Todo ello, hace que exista un escaso desarrollo de la industria cultural en Andalucía, lo que limita las posibilidades de producción andaluza.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos realizados, la actuación institucional debe progresar en su coordinación definiendo el papel que ha de desempeñar cada una de las Administraciones Públicas; Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales.

La cultura andaluza actualmente no llega en todas sus manifestaciones a aquellos andaluces no residentes en la Comunidad Autónoma, existiendo una fuerte demanda al respecto.

Por último, es preciso significar que en materia de fomento de la industria cultural será necesario ampliar el tejido empresarial capacitado para producir y programar actividades artísticas. Existen actividades aún no completamente aprovechadas, como la audiovisual, que, no obstante, presenta un balance positivo en los últimos años.

B) Objetivos y estrategias

Durante el período 1998-2000 la meta principal de la política de Cultura es, en primer lugar, la de conseguir la aplicación de las previsiones del Plan General de Bienes Culturales coincidente igualmente con la ejecución del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000, y, en segundo, el desarrollo de las actuaciones existentes en materia de promoción cultural.

El Plan General de Bienes Culturales tiene como principal objetivo asegurar estos bienes, a la vez que promover nuevos usos sociales de los mismos, respetuosos con su conservación, desde el perfeccionamiento de los instrumentos de tutela y garantizando la participación y el acceso a ellos de todos los ciudadanos.

Para la consecución de esta meta principal se actuará sobre:

- La gestión integral para la preservación y la puesta en valor.
- La mejora de las infraestructuras de las instituciones.
- La estructuración de los Bienes Culturales como elemento importante de la oferta turística, al ocio activo y la demanda cultural.
- La creación de nuevos productos, servicios y actividades culturales.

Estas actuaciones se dirigen a los siguientes objetivos de la política de Cultura hasta el año 2000:

CUADRO 7.21: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar la salvaguarda y protección de los Bienes Culturales. 2. Perfeccionar los instrumentos de tutela del Patrimonio Histórico. 3. Promover usos sociales sostenibles. 4. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los Bienes Culturales. 5. Utilizar los Bienes Culturales como recursos para el desarrollo social y referentes de identidad colectivos. 6. Impulsar la participación de todos los agentes sociales en la gestión de los Bienes Culturales. 7. Fomentar la cultura como factor de desarrollo regional, generador de riqueza y de empleo, impulsando las actuaciones de profesionales y empresas especializadas, y sus potencialidades para el turismo. 8. Fomentar la música, el teatro, la danza, el flamenco, las artes de la imagen y las letras.
------------------	---

La consecución de estos objetivos se articula mediante las siguientes estrategias:

1. **Preservación del Sistema de los Bienes Culturales en el territorio.**
Esta estrategia establece las pautas de información que permitan elaborar mapas de recursos y riesgos, incidir en los instrumentos de planeamiento urbanístico por su carácter integrador y, por otra parte, emplear métodos de planificación económica dedicada al ámbito específico de Patrimonio Histórico.
Se incluyen aquí líneas de actuación dirigidas a la formulación y desarrollo del Sistema de Información del Patrimonio Histórico Andaluz (SIPHA), que integraría un mapa de recursos culturales; la catalogación del mismo, incluyendo todas las figuras y categorías de protección previstas en la legislación vigente; la redacción de mapas de riesgo que se incluirían también en el SIPHA y, por último, la tutela y valoración del Patrimonio Cultural a través del planeamiento urbanístico.

2. **Conservación y Restauración del Patrimonio Histórico.**
Con la conservación y restauración de los bienes de interés cultural, tanto muebles como inmuebles, se da cumplimiento al mandato constitucional de: “Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. El Bien Cultural se debe entender no sólo con el contenido tradicional de bienes histórico-artístico, sino incluir sus connotaciones de aplicación de nuevas tecnologías, investigación científica y técnica, y apoyo a las Pymes andaluzas, en su especialización en materia de obras de conservación y restauración.
Además, dada la homogénea distribución de estos bienes en la Comunidad Autónoma y teniendo en cuenta el número y calidad de ellos y su diversidad, es posible integrar los procesos de restauración en políticas de bienestar social, de turismo y de reforzamiento de las zonas rurales, en coordinación con las distintas administraciones.
Durante los años de ejecución del PEA 2000 se desarrollarán las siguientes líneas de actuación:

- Establecer programas de conservación preventiva, tanto en las instituciones del Patrimonio Histórico como con respecto a los bienes inmuebles, conjuntos históricos y arqueológicos, evitándose así la necesidad de posteriores intervenciones restauradoras.
- Fortalecer el programa de conservación básica y mantenimiento, que diversifica y rentabiliza la inversión, ejecutando las obras precisas para evitar el deterioro de los bienes.
- Reforzar los programas actuales de conservación y restauración de bienes muebles e inmuebles, dándoles carácter sectorial, de manera que la agrupación de problemáticas similares facilite la intervención interdisciplinar y la cooperación interadministrativa.
- Dar una respuesta integral a la problemática de las catedrales andaluzas, que serán objeto de un Programa Especial que contemple su protección, conservación y uso.
- Favorecer e incentivar la cooperación de los propietarios y ayuntamientos para la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico.

- Participar desde la óptica de la conservación y restauración en el desarrollo territorial, actuando sobre los Bienes Culturales de especial interés turístico, los integrados dentro de los Parques Naturales y, en general, sobre los afectados por programas de desarrollo local.

3. Investigación aplicada al Patrimonio Histórico e innovación tecnológica de la tutela.

Esta estrategia persigue modificar las dinámicas investigadoras intensificando la de carácter instrumental y aproximando su planteamiento al desarrollo del sistema ciencia-tecnología-industria. La potenciación de la investigación se dirigirá a las ciencias y disciplinas básicas del Patrimonio Histórico, con especial referencia a los Patrimonios Especiales (arqueológico, etnográfico, industrial, documental y bibliográfico); la información y la documentación, normalizando su tratamiento y desarrollando programas y aplicaciones; la planificación territorial, donde tienen una especial relevancia los mapas de recursos y cartas de riesgo; y finalmente la investigación aplicada a la conservación y restauración, desarrollando nuevos productos de tratamiento, técnicas analíticas de ensayo y técnicas de conservación preventiva.

4. Difusión del Patrimonio Histórico y participación ciudadana.

Esta estrategia persigue acrecentar el conocimiento del Patrimonio Histórico en Andalucía y permitir la participación de sus destinatarios, usuarios y agentes de una manera equilibrada en el territorio andaluz.

Para ello, se utilizan varias líneas de actuación que comprenden la difusión de las diferentes actuaciones de la tutela (investigación, protección, conservación y restauración), el establecimiento de una red de espacios y circuitos expositivos, así como la realización de exposiciones y publicaciones, la determinación de una imagen corporativa fácilmente perceptible en materia de bienes culturales, la difusión a través de los mass-media y la realización de actuaciones en materia de sensibilización y participación de los agentes sociales y ciudadanos, prestando especial atención a la comunidad escolar a través de los Gabinetes Pedagógicos.

5. Mejora de las Instituciones del Patrimonio Histórico.

El desarrollo de las Instituciones del Patrimonio Histórico se realizará en una doble línea: creación de nuevas infraestructuras, que vayan eliminando las diferencias interterritoriales aún existentes, y la mejora de las instituciones ya creadas, en cuanto a infraestructuras, equipamientos y servicios que desarrollan.

Para ello, se van a elaborar programas especiales para los Archivos, Bibliotecas, Museos, Conjuntos Arqueológicos y Conjuntos Monumentales.

La ampliación del concepto de Patrimonio Histórico Andaluz exige un replanteamiento de los conceptos museológicos, archivísticos y bibliotecarios, siendo fundamental en ello la apuesta por la mejora de la infraestructura de estas instituciones.

Es importante, por tanto, que las acciones programadas se orienten tanto a las instituciones ya existentes, como al desarrollo de nuevas infraestructuras, que incidirán positivamente en la am-

pliación y mejora de la oferta cultural para los andaluces y las personas que nos visitan.

Por otra parte, dentro de la estrategia global dirigida a las instituciones, existen algunas de ellas que, por su singularidad, requieren un tratamiento particular. En este sentido, se establecen como líneas de actuación programas especiales destinados al Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, el Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.

6. Acciones de formación y educación patrimonial.

Esta estrategia persigue alcanzar un nivel de cualificación del personal correspondiente, que se ajuste al carácter fuertemente técnico y especializado de la tutela de los bienes culturales. Para ello, se integran líneas de actuación que comprenden programas de cualificación y perfeccionamiento del personal.

7. Fomento de la música, teatro, danza, flamenco, artes de la imagen y las letras.

Para el desarrollo de las distintas manifestaciones artístico-culturales se plantean como necesarias, líneas de actuación dirigidas a estimular la captación de fondos de las distintas fuentes posibles; ayudar a las organizaciones musicales y teatrales, y aquellas otras que creen, presenten o promuevan la danza, el flamenco, las artes de la imagen (con especial interés en las actividades audiovisuales y cinematográficas) o actividades literarias; promocionar la creación de manifestaciones de este tipo en Andalucía y las ayudas a artistas individuales; potenciar la formación y el reciclaje profesional; estimular el conocimiento y difusión del patrimonio artístico-cultural de Andalucía; y, eliminar barreras para la experimentación, participación y disfrute de dichas actividades.

CUADRO 7.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Preservación del sistema de los Bienes Culturales en el territorio.	1.1. Vincular el Patrimonio Histórico al planeamiento urbanístico.	1.1.1. Formulación de convenios con la administración local para la redacción y gestión del Planeamiento urbanístico en conjuntos históricos y zonas arqueológicas. 1.1.2. Redacción y gestión del Planeamiento urbanístico en Conjuntos Arqueológicos y monumentales de titularidad de la Junta de Andalucía. 1.1.3. Puesta en marcha de experiencias piloto de dinamización integral de centros históricos. 1.1.4. Elaboración de catálogos urbanísticos de elementos del Patrimonio Histórico. 1.1.5. Convenio con la Dirección General de Ordenación del Territorio.
	1.2. Desarrollar el sistema de información del Patrimonio Histórico (SIPHA).	1.2.1. Implantación de la red y prestaciones del sistema. 1.2.2. Incorporación de documentación e información sectorial del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. 1.2.3. Aplicación y desarrollo de tesauros del Patrimonio Histórico. 1.2.4. Elaboración de la cartografía de relevancias culturales y patrimoniales de Andalucía. 1.2.5. Incorporación del SIPHA a los procesos de gestión administrativa.
	1.3. Incrementar y agilizar el proceso de catalogación del Patrimonio Histórico Andaluz.	1.3.1. Homologación de criterios y categorías de catálogo. 1.3.2. Valoración y selección de los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. 1.3.3. Formalización documental e informatizada del Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía. 1.3.4. Adquisición y renovación de sistemas informáticos.
	1.4. Elaboración de los mapas de riesgo del Patrimonio Histórico de Andalucía.	1.4.1. Elaboración de criterios, campos y tecnologías de aplicación para la redacción de Mapas de riesgo. 1.4.2. Identificación de prioridades sectoriales y territoriales de investigación aplicada. 1.4.3. Incorporación de los Mapas de Riesgo elaborados al planeamiento territorial. 1.4.4. Experiencias pilotos en zonas de riesgos sísmicos.
	1.5. Incrementar la titularidad pública de los BB. CC. andaluces.	1.5.1. Adquisición de bienes inmuebles de relevancia para Instituciones del Patrimonio Histórico. 1.5.2. Adquisición de bienes muebles de relevancia para mejorar las colecciones de la Junta de Andalucía. 1.5.3. Incremento de titularidad pública de edificios, zonas arqueológicas y bienes de interés etnológico.
2. Conservación y restauración del Patrimonio Histórico.	2.1. Actividades de conservación preventiva en las Instituciones del Patrimonio Histórico.	2.1.1. Evaluación de riesgos por ambientación técnica y por instalaciones y espacios físicos. 2.1.2. Regulación de visitas y frecuentación. 2.1.3. Prevención de riesgos por agentes externos. 2.1.4. Racionalización y acondicionamiento de almacén y depósito. 2.1.5. Incremento de seguridad y vigilancia.
	2.2. Actividades de conservación preventiva en inmuebles, conjuntos históricos y zonas arqueológicas.	2.2.1. Evaluación de riesgos ambientales, físicos y de los elementos constitutivos. 2.2.2. Regulación de zonas de visita y frecuentación. 2.2.3. Control de sismicidad, impactos territoriales y situaciones catastróficas. 2.2.4. Adecuación de accesos y entornos. 2.2.5. Mejoras de los sistemas de seguridad y vigilancia. 2.2.6. Acciones de disuasión de malos usos y persecución del expolio.
	2.3. Acciones de mantenimiento y conservación básica de monumentos, sitios históricos y zonas arqueológicas.	2.3.1. Ejecución y seguimiento de proyectos de mantenimiento y conservación básica continuada de los bienes culturales: bienes muebles, inmuebles y zonas arqueológicas. 2.3.2. Ayudas para la conservación y restauración.

CUADRO 7.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	2.4. Acciones programadas de restauración sectorial de Bienes Culturales.	2.4.1. Restauración de bienes inmuebles relevantes. Planes sectoriales de: Castillos, palacios, conventos, iglesias, zonas arqueológicas, patrimonio industrial y patrimonio etnográfico. 2.4.2. Ayudas para la conservación y restauración. 2.4.3. Restauración de bienes muebles: pintura mural, pintura caballete, retablos, escultura policromada, objetos arqueológicos, escultura de piedra, etc... 2.4.4. Programa de conservación de colecciones públicas. 2.4.5. Normalización y control de calidad de la restauración y conservación.
	2.5. Plan especial de Catedrales de Andalucía.	2.5.1. Plan de conservación básica y mantenimiento de las doce catedrales de Andalucía. 2.5.2. Programas de uso, gestión y museización de las doce catedrales de Andalucía. 2.5.3. Proyecto de intervención y restauración de bienes muebles e inmuebles. 2.5.4. Programa de Mecenazgo y Patrocinio. 2.5.5. Firma de convenios con Cabildos y Obispos.
	2.6. Favorecer e incentivar la cooperación de los propietarios y ayuntamientos para la conservación del Patrimonio Histórico.	2.6.1. Subvenciones y convenios con ayuntamientos. 2.6.2. Subvenciones a particulares. 2.6.3. Otras formas de colaboración con instituciones sin ánimo de lucro.
	2.7. Puesta en valor de bienes de interés cultural de especial interés turístico.	2.7.1. Convenios con Corporaciones Locales.
	2.8. Mejora de los recursos del Patrimonio Histórico dentro de los parques naturales de Andalucía.	2.8.1. Acuerdo de colaboración en materia de Medio Ambiente.
	2.9. Programa instrumental de cooperación para el desarrollo territorial.	2.9.1. Cooperación en programas de desarrollo local: formación y empleo, dinamización de actividades productivas. 2.9.2. Cooperación con otras administraciones públicas e instituciones privadas.
3. Investigación aplicada al Patrimonio Histórico e innovación tecnológica de la tutela.	3.1. Estudio de las ciencias y disciplinas básicas del Patrimonio Histórico.	3.1.1. Becas, ayudas y publicaciones para trabajos de investigación preferentes. 3.1.2. Elaboración de un censo de grupos de investigación e investigadores del Patrimonio Histórico de Andalucía.
	3.2. Investigación aplicada a la información y documentación del Patrimonio Histórico.	3.2.1. Normalización del tratamiento de la información. Unificación de los procedimientos. 3.2.2. Desarrollo de programas y aplicaciones. 3.2.3. Recomendaciones para la construcción del SIPHA. 3.2.4. Becas y ayudas a grupos y/ o profesionales para trabajos y estudios sobre líneas precedentes de investigación. 3.2.5. Publicación y/ o ayuda a la difusión sobre cualquier soporte de los resultados de los trabajos realizados. 3.2.6. Configuración de la red de investigadores del Patrimonio.
	3.3. Investigación aplicada a planificación territorial y Patrimonio Histórico.	3.3.1. Becas y ayudas sobre este campo de investigación. 3.3.2. Establecer los criterios para la elaboración de las cartas de riesgo.
	3.4. Investigación aplicada a la conservación y restauración del Patrimonio Histórico.	3.4.1. Métodos y tecnologías aplicadas a la conservación de los bienes y sus entornos. 3.4.2. Homologación y control de productos y técnicas aplicados a la conservación. 3.4.3. Ensayos no destructivos. Técnicas de medición. 3.4.4. Becas y ayudas a grupos y/ o profesionales para trabajos y estudios sobre líneas precedentes de investigación. 3.4.5. Publicación y/ o ayuda a la difusión sobre cualquier soporte de los resultados de los trabajos realizados.

CUADRO 7.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
4. Difusión del Patrimonio Histórico y participación ciudadana.	4.1. Difusión de la tutela: documentación, investigación, conservación y restauración.	<p>4.1.1. Difusión del SIPHA.</p> <p>4.1.2. Diseño de prestaciones/ utilidades para su uso en la escuela y la Universidad.</p> <p>4.1.3. I+ D para empresas concurrentes: Turismo, Medio Ambiente..., y entidades públicas.</p> <p>4.1.4. Regulación de criterios para la difusión de los trabajos en los proyectos de intervención en el Patrimonio Histórico.</p> <p>4.1.5. Proyectos pilotos que incluyan la difusión como una estrategia que completa la intervención.</p> <p>4.1.6. Normalización y recomendaciones sobre la difusión de las intervenciones.</p> <p>4.1.7. Identificación de los agentes que intervienen en la difusión y suscripción de convenios de colaboración.</p> <p>4.1.8. Celebración de jornadas de puertas abiertas para que el público conozca los trabajos en visitas a los edificios, talleres, emplazamientos de los bienes muebles intervenidos, etc.</p> <p>4.1.9. Coordinación de los trabajos de difusión entre Gabinetes Pedagógicos e Instituciones del Patrimonio Histórico.</p> <p>4.1.10. Programas especiales de difusión y participación en entornos rurales.</p> <p>4.1.11. Creación de plataformas de comunicación en el que converjan las políticas de Patrimonio Histórico, Turismo, Medio Ambiente, Administración Local, etc. para dar a conocer las intervenciones realizadas.</p>
	4.2. Establecimiento de red de espacios y circuitos expositivos.	4.2.1. Exposiciones del Patrimonio Histórico andaluz en general, de las acciones de tutela sobre el mismo y del arte contemporáneo.
	4.3. Difusión a través de mass media.	<p>4.3.1. Convenios con medios audiovisuales.</p> <p>4.3.2. Producciones propias de carácter audiovisual.</p> <p>4.3.3. Campañas publicitarias en medios escritos.</p>
	4.4. Publicaciones.	<p>4.4.1. Series periódicas, monografías y guías de las Instituciones del Patrimonio Histórico.</p> <p>4.4.2. Folletos de difusión masiva.</p>
	4.5. Actividad divulgativa a través de los Gabinetes Pedagógicos.	<p>4.5.1. Edición de material didáctico y programas de divulgación patrimonial.</p> <p>4.5.2. Visitas guiadas.</p>
	4.6. Participación de los agentes sociales y ciudadanos.	<p>4.6.1. Comunicación sobre el Patrimonio Histórico en redes dispersas y móviles en todo el territorio andaluz.</p> <p>4.6.2. Red de voluntarios del Patrimonio Histórico.</p> <p>4.6.3. Utilización del SIPHA para el fomento de la participación.</p> <p>4.6.4. Proyectos piloto de planificación participada desde los lugares de destino.</p> <p>4.6.5. Proyectos piloto de restauración/ rehabilitación arquitectónica o urbanística con programas de puesta en uso de acuerdo con las necesidades de las comunidades locales.</p> <p>4.6.6. Coordinación con la Empresa Pública de Turismo y la Consejería de Medio Ambiente en las acciones de difusión del Patrimonio Histórico en entornos rurales.</p> <p>4.6.7. Renovación de los modelos actuales de difusión de la administración de Cultura.</p> <p>4.6.8. Comunicación entre los especialistas que se dedican a la planificación y entre éstos y la Consejería de Cultura.</p> <p>4.6.9. Constitución de foros abiertos de difusión en materia de Patrimonio Histórico.</p>
	4.7. Definición de la Imagen Corporativa.	<p>4.7.1. Identificación gráfica.</p> <p>4.7.2. Aplicación en sedes institucionales.</p> <p>4.7.3. Señalización itinerarios sectoriales.</p>

CUADRO 7.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
5. Mejora de las Instituciones de Patrimonio Histórico.	5.1. Creación de nuevas infraestructuras.	5.1.1. Apoyo a la infraestructura de las instituciones, dotándolas de sedes definitivas. 5.1.2. Equipamiento y desarrollo tecnológico del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas de Sevilla). 5.1.3. Creación y funcionamiento del Museo Picasso de Málaga.
	5.2. Plan Especial de Archivos.	5.2.1. Gestión documental de archivos andaluces. 5.2.2. Infraestructura y Conservación. 5.2.3. Información y comunicación. 5.2.4. Nuevo Reglamento del Sistema de Archivos Andaluces. 5.2.5. Elaboración del censo de archivos andaluces. 5.2.6. Homologación de actuaciones archivísticas y de procedimientos de gestión documental. 5.2.7. Campañas de divulgación. 5.2.8. Archivo General de Andalucía. 5.2.9. Archivos municipales. 5.2.10. Archivos privados. 5.2.11. Programa de asistencia técnica tutelada.
	5.3. Plan Especial de Bibliotecas.	5.3.1. Patrimonio bibliográfico. 5.3.2. Sistema Andaluz de Bibliotecas. 5.3.3. Dotación a las bibliotecas de recursos humanos y técnicos que hagan accesible los fondos bibliográficos a través de redes informáticas. 5.3.4. Ampliación del número de emplazamientos de lectura pública.
	5.4. Plan Especial de Museos.	5.4.1. Organización general y gestión de los museos andaluces. 5.4.2. Infraestructura y equipamiento de museos. 5.4.3. Investigación en museos. 5.4.4. Comunicación en museos. 5.4.5. Dotación de recursos humanos, y formación profesional de los museos andaluces. 5.4.6. Dotación de recursos informáticos. 5.4.7. Nuevos modelos de organización y horarios.
	5.5. Plan Especial de Conjuntos Arqueológicos y Monumentales.	5.5.1. Elaboración de un plan director de conservación, uso y gestión de los conjuntos. 5.5.2. Infraestructura y equipamiento de los conjuntos. 5.5.3. Protección legal y urbanística de los conjuntos. 5.5.4. Difusión.
	5.6. Plan Especial del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.	5.6.1. Impulso de la documentación en materia de Patrimonio Histórico. 5.6.2. Investigación aplicada a la intervención sobre el Patrimonio Histórico. 5.6.3. Actividades de formación en materia de Patrimonio Histórico. 5.6.4. Proyectos pilotos de tutela del Patrimonio Histórico.
	5.7. Plan del Patronato de la Alhambra y el Generalife.	5.7.1. Infraestructura. 5.7.2. Aumento de la difusión del Plan. 5.7.3. Protección y conservación.
	5.8. Consolidación del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.	5.8.1. Infraestructura y equipamiento. 5.8.2. Actividades expositivas.
6. Acciones de Formación y Educación patrimonial.	6.1. Formación patrimonial en el sistema educativo.	6.1.1. Gabinetes Pedagógicos.
	6.2. Formación profesional ocupacional especializada.	6.2.1. Cursos de larga duración de formación inicial. 6.2.2. Formación ocupacional.

CUADRO 7.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	6.3. Formación personalizada para técnicos de la tutela del Patrimonio Histórico.	6.3.1. Cursos de especialización. 6.3.2. Becas de formación en las áreas de análisis y laboratorio. 6.3.3. Becas de formación/ colaboración mediante la participación en proyectos y servicios del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. 6.3.4. Encuentros y debates profesionales: conferencias, jornadas y congresos. 6.3.5. Publicaciones profesionales.
	6.4. Formación en materia de Arte Contemporáneo.	6.4.1. Conferencias y encuentros. 6.4.2. Talleres para jóvenes creadores.
7. Fomento de la música, teatro, danza, flamenco, artes de la imagen y las letras.	7.1. Estimular la captación de fondos desde todas las fuentes posibles.	7.1.1. Captación de recursos externos procedentes de entidades financieras de nuestra región y de la Unión Europea. 7.1.2. Financiación conjunta de los sectores público y privado. 7.1.3. Para las artes de la imagen, intermediación de la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales en el campo de programas supra-comunitarios con el fin de facilitar la participación en ellos de productores andaluces.
	7.2. Ayudar a las organizaciones musicales y teatrales, y a las que creen, presenten o promuevan danza, flamenco, las artes de la imagen, o actividades literarias.	7.2.1. Desarrollo del Programa Andaluz de Jóvenes Instrumentistas (Orquesta Joven de Andalucía), apoyo a las cuatro orquestas andaluzas e incentivación de grupos musicales de cámara por todo el territorio regional. 7.2.2. Promoción del Teatro de la Maestranza, consolidación del Teatro Central y utilización de los teatros de capitales de provincia y de otros núcleos importantes de población como centros básicos de actividades culturales. 7.2.3. Promoción de manifestaciones singulares de prestigio en todas las formas musicales. 7.2.4. Promoción de la figura de «Compañía Residente». 7.2.5. Planes bienales de producción dramática y coreográfica. 7.2.6. Consolidación de las Salas Alternativas. 7.2.7. Promoción de festivales de danza y de teatro consolidados territorialmente. 7.2.8. Promoción y difusión del flamenco: creación de la Oficina para el Flamenco, Promoción de la Bienal, Organización de la Muestra del Flamenco y ayudas a giras y otras producciones. 7.2.9. Colaboración con agentes productores de las artes de la imagen. 7.2.10. Apoyo al Festival Iberoamericano de Cine de Huelva. 7.2.11. Fomento de la producción editorial andaluza: Creación del Centro Andaluz de las Letras, promocionar las Ferias del Libro y análogos, ayudas directas a empresas para la producción editorial en Andalucía y compra de ejemplares para Bibliotecas públicas. 7.2.12. Potenciar el Centro Andaluz de Fotografía.
	7.3. Promoción de la creación de manifestaciones artístico-culturales en Andalucía y de ayudas a artistas individuales.	7.3.1. Apoyo a jóvenes autores: Becas de creación, proyectos musicales, ayudas para perfeccionamiento y ampliación de estudios, Aula de composición «Manuel de Falla» y Taller de Opera Joven. 7.3.2. Instauración de la figura del «compositor residente» en el seno de las orquestas andaluzas. 7.3.3. Colaboración con Conservatorios de música para promover la transición a la vida profesional. 7.3.4. Redefinición del Instituto de Teatro como departamento encargado de organizar cursos, seminarios, encuentros y talleres de alta especialización. 7.3.5. Ayudas a la creación de espectáculos flamencos. 7.3.6. Convenio-marco para integrar las enseñanzas audiovisuales y las relativas al flamenco en el sistema educativo. 7.3.7. Ayudas a la creación audiovisual y literaria: becas para autores jóvenes y premios para autores consagrados y noveles.

CUADRO 7.22: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE CULTURA

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	7.4. Formación y reciclaje profesional.	7.4.1. Ayudas a la capacitación de programadores, gestores culturales y técnicos de cultura de las administraciones locales. 7.4.2. Seminarios, encuentros y reuniones. 7.4.3. Auspiciar el asociacionismo profesional.
	7.5. Estimular el conocimiento y difusión del patrimonio artístico-cultural de Andalucía.	7.5.1. Convocatoria pública de ayudas a la investigación en materia musical y a la catalogación, restauración y difusión de material audiovisual. 7.5.2. Ayudas para la difusión en conciertos del patrimonio musical de Andalucía y Conciertos pedagógicos. 7.5.3. Ayudas a organización de manifestaciones interdisciplinares. 7.5.4. Edición fonográfica de «Documentos sonoros». 7.5.5. Convenio con Radio- Televisión de Andalucía para la divulgación de la actividades artístico-culturales. 7.5.6. Fomento de la danza y todas sus manifestaciones e impulso de la Compañía Andaluza de Danza. 7.5.7. Refuerzo del papel del Teatro Central para la exhibición de compañías andaluzas y ayudas al sector privado para incluir en su programación obras de autores dramáticos andaluces contemporáneos y coreógrafos. 7.5.8. Plan de publicaciones en video, libros y multi- media y colaboración con revistas especializadas. 7.5.9. Puesta en marcha de una «Muestra de Video- creación» y formas artísticas afines en Málaga. 7.5.10. Normalización de ediciones institucionales. 7.5.11. Promocionar la presencia de autores andaluces en el exterior de Andalucía.
	7.6. Eliminar barreras para la experimentación, participación y disfrute de las actividades artístico-culturales.	7.6.1. Giras de las Orquestas y de compañías de teatro y danza de la Comunidad. 7.6.2. Programaciones musicales, teatrales, de danza y flamenco especializadas (Festivales y Ciclos de Música, Danza y Teatro). 7.6.3. Actividades pedagógicas con el fin de captar nuevos públicos. 7.6.4. Promover el asociacionismo para la realización de actividades musicales y audiovisuales. 7.6.5. Rehabilitación y equipamiento de teatros públicos y espacios escénicos. 7.6.6. Convocatoria de ayudas para la realización de temporadas musicales, teatrales, de danza, flamenco y cinematográficas estables. 7.6.7. Promover la práctica dramática y de danza amateur. 7.6.8. Ayudas a peñas flamencas. 7.6.9. Desarrollo de infraestructuras y equipamientos para espacios destinados a actividades audiovisuales. 7.6.10. Realización de ciclos, muestras, seminarios y encuentros de videocreación. 7.6.11. Acuerdos con la Consejería de Educación para estimular la práctica de actividades literarias y de la lectura. 7.6.12. Convenio con Radio- Televisión andaluza para integrar en la programación infantil y juvenil contenidos relacionados con la práctica de la lectura.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: PRESERVACIÓN DEL SISTEMA DE LOS BIENES CULTURALES EN EL TERRITORIO.

C.1.1 Vincular el Patrimonio Histórico al planeamiento urbanístico.

Las actuaciones en esta materia se basarán en fórmula de cooperación, mediante la firma de convenios-marco, y comprenderán la eva-

luación del planeamiento realizado, la normalización de criterios, la redacción y gestión del planeamiento en conjuntos arqueológicos y monumentales de los que es titular la Junta de Andalucía, la realización de proyectos piloto y el enlace con el SIPHA de los catálogos urbanísticos.

C. 1.2 Desarrollar el Sistema de Información del Patrimonio Histórico (SIPHA).

Esta línea de actuación comprende el diseño de la red, el tratamiento de la información, la aplicación y desarrollo de tesauros especializados, la elaboración del mapa de recursos culturales y la incorporación del SIPHA a los procesos de gestión administrativa.

C. 1.3 Incrementar y agilizar el proceso de catalogación del Patrimonio Histórico Andaluz.

Se incluyen aquí la valoración y selección de los bienes que componen el Patrimonio Histórico y la determinación de criterios y aplicación de las diferentes categorías legales de protección vigentes. Además, se realizarán como medidas dentro de esta línea de actuación, la formalización documental e informatizada del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y la adquisición y renovación de sistemas informáticos.

C. 1.4 Elaboración de los mapas de riesgo del Patrimonio Histórico de Andalucía.

La elaboración de estos mapas tiene un fuerte carácter preventivo y permitirán aumentar el conocimiento sobre los factores de riesgo que afectan al Patrimonio Histórico en la escala territorial. Se incluyen aquí los criterios para su redacción, la determinación de prioridades y proyectos de investigación aplicada. Los mapas de riesgos deberán incorporarse al planteamiento territorial y se hace necesario realizar experiencias piloto en zonas de riesgos sísmicos.

C. 1.5 Incrementar la titularidad pública de los Bienes Culturales andaluces.

Esta línea de actuación incluye la adquisición de bienes inmuebles de relevancia para las Instituciones del Patrimonio Histórico y de bienes muebles para mejorar las colecciones de la Junta de Andalucía, así como el incremento de la titularidad pública de edificios, zonas arqueológicas y bienes de interés etnológico.

C. 2 Estrategia: CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO.

C. 2.1 Actividades de conservación preventiva en las Instituciones del Patrimonio Histórico.

Se incluye aquí la evaluación de riesgos por ambientación técnica y por instalaciones y espacios físicos, la regulación de visitas, la racionalización y acondicionamiento de almacenes y depósitos, así como el incremento de la seguridad y vigilancia. Otra medida a realizar es la prevención de riesgos por agentes externos.

C.2.2 Actividades de conservación preventiva en inmuebles, conjuntos históricos y zonas arqueológicas.

Esta línea de actuación se dirige a la evaluación de riesgos ambientales, físicos y de los elementos constitutivos; la regulación de zonas de visitas; control de sismicidad, impactos territoriales y situaciones de catástrofes; la adecuación de accesos y entornos; las mejoras de los sistemas de seguridad, y la disuasión de usos nocivos y persecución del expolio.

C.2.3 Acciones de mantenimiento y conservación básica de monumentos, sitios históricos y zonas arqueológicas.

Estas acciones comprenden tanto la ejecución y seguimiento de proyectos en esta materia como el establecimiento de líneas de ayudas en materia de conservación y restauración.

C.2.4 Acciones programadas de restauración sectorial de Bienes Culturales.

Se incluyen aquí programas sectoriales referidos a la restauración de bienes inmuebles (castillos, palacios, conventos, iglesias, zonas arqueológicas, patrimonio industrial, y patrimonio etnográfico) y de bienes muebles (pintura mural, pintura de caballete, retablos, escultura policromada, objetos arqueológicos, etc.). Asimismo se contempla también dentro de esta línea de actuación la normalización y control de calidad de las intervenciones que se realicen, ayudas para la conservación y restauración, y la ejecución del Programa de conservación de colecciones públicas, privadas e institucionales.

C.2.5 Plan Especial de Catedrales de Andalucía.

Este plan se ocupa, de un lado, de su protección y conservación integral y, de otro, de su gestión mediante el acercamiento del patrimonio catedralicio a la sociedad andaluza (determinación del papel de los diferentes agentes, constitución de fundaciones, etc.). Las medidas concretas están relacionadas con las siguientes actuaciones:

- Plan de conservación básica y mantenimiento de las doce catedrales de Andalucía.
- Programas de uso, gestión y museización de las doce catedrales de Andalucía.
- Proyecto de intervención y restauración de bienes muebles e inmuebles.
- Programa de Mecenazgo y Patrocinio.
- Firma de convenios con Cabildos y Obispos.

C.2.6 Favorecer e incentivar la cooperación de los propietarios y ayuntamientos para la conservación del Patrimonio Histórico.

Esta línea se articulará mediante convenios y subvenciones a ayuntamientos o a los propios particulares y se complementará con otras formas de colaboración.

C.2.7 Puesta en valor de Bienes de Interés Cultural de especial interés turístico.

Se instrumentará a través de acuerdos de colaboración con otras administraciones e instituciones.

C.2.8 Mejora de los recursos de Patrimonio Histórico dentro de los Parques Naturales de Andalucía.

Se articulará mediante fórmulas de colaboración con los gestores de los parques naturales.

C.2.9 Programa instrumental de cooperación para el desarrollo territorial.

Estas actuaciones se instrumentarán mediante:

- Cooperación en programas de desarrollo local, en las áreas de formación y empleo, y dinamización de actividades productivas.
- Cooperación con otras Administraciones Públicas e instituciones privadas.

C.3 Estrategia: INVESTIGACIÓN APLICADA AL PATRIMONIO HISTÓRICO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LA TUTELA.

C.3.1 Estudios de las ciencias y disciplinas básicas del Patrimonio Histórico.

Comprende la investigación de los Patrimonios Especiales (arqueológico, etnográfico, industrial, documental y bibliográfico) y la investigación básica de las acciones genéricas de la tutela, mediante:

- Becas, ayudas y publicaciones para trabajos de investigación preferencias.
- Elaboración de un censo de grupos de investigación e investigadores del Patrimonio Histórico de Andalucía.

C.3.2 Investigación aplicada a la información y documentación del Patrimonio Histórico.

Estudiará la normalización del tratamiento de la información, el desarrollo de programas y aplicaciones y las pautas necesarias para la construcción del Sistema de Información del Patrimonio Histórico de Andalucía (SIPHA). Otras medidas son la concesión de ayudas y becas a los profesionales para trabajar y estudiar sobre líneas precedentes de investigación, la publicación y/o ayuda a la difusión, y la configuración de la red de investigadores del Patrimonio.

C.3.3 Investigación aplicada a planificación territorial y Patrimonio Histórico.

Se centrará en los criterios para la elaboración de cartas de riesgo y en la relación entre la planificación del territorio y el desarrollo sostenible. También se concederán becas y ayudas a la investigación en este campo.

C.3.4 Investigación aplicada a la conservación y restauración del Patrimonio Histórico.

Afecta a la aplicación de métodos y tecnologías, a la homologación y control de productos y técnicas, a la realización de ensayos no destructivos y a la aplicación de técnicas de medición. Las ayudas no sólo estarán dedicadas a la investigación sino también a la difusión de los trabajos realizados.

C.4 Estrategia: DIFUSIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

C.4.1 Difusión de la tutela: documentación, investigación, conservación y restauración.

Estas actuaciones estarán encaminadas a:

- Difusión del SIPHA.
- Diseño de prestaciones/utilidades para su uso en la escuela y la Universidad.
- I+D para empresas concurrentes: Turismo, Medio Ambiente, etc., y entidades públicas.
- Regulación de criterios para la difusión de los trabajos en los proyectos de intervención del Patrimonio Histórico.
- Proyectos pilotos que incluyan la difusión como una estrategia que completa la intervención.
- Normalización y recomendaciones sobre la difusión de las intervenciones.
- Identificación de los agentes que intervienen en la difusión y suscripción de convenios de colaboración.
- Celebración de jornadas de puertas abiertas para que el público conozca los trabajos en visitas a los edificios, talleres, emplazamientos de los bienes muebles intervenidos, etc.
- Coordinación de los trabajos de difusión entre Gabinetes Pedagógicos e Instituciones del Patrimonio Histórico.
- Programas especiales de difusión y participación en entornos rurales.
- Creación de plataformas de comunicación en el que convergen las políticas de Patrimonio Histórico, Turístico, Medio Ambiente, Administración Local, etc., para dar a conocer las intervenciones realizadas.

C.4.2 Establecimiento de la red de espacios y circuitos expositivos.

Se incluye aquí la realización de exposiciones del Patrimonio Histórico andaluz en general, sobre las acciones de tutela sobre el mismo y del arte contemporáneo.

C.4.3 Difusión a través de mass-media.

Esta línea se instrumentará mediante convenios con medios audiovisuales, la realización de producciones propias de carácter audiovisual y la realización de campañas publicitarias en medios escritos.

C. 4.4 Publicaciones.

Se incluyen aquí la edición de series periódicas, monografías y guías de las Instituciones del Patrimonio Histórico y la publicación de folletos de difusión masiva.

C. 4.5 Actividad divulgativa a través de los Gabinetes Pedagógicos.

Comprende la edición de material didáctico y la realización de programas de divulgación patrimonial. Las visitas guiadas son otro medio importante de esta línea de actuación.

C. 4.6 Participación de los agentes sociales y ciudadanos.

Para ello se hace necesario:

- La comunicación sobre el Patrimonio Histórico en redes dispersas y móviles en todo el territorio andaluz.
- Red de voluntarios del Patrimonio Histórico.
- La utilización del SIPHA para el fomento de la participación.
- Proyectos piloto de planificación participada desde los lugares de destino.
- Proyectos piloto de restauración/rehabilitación arquitectónica o urbanística con programas de puesta en uso de acuerdo con las necesidades de las comunidades locales.
- Acciones de difusión del Patrimonio Histórico en entornos rurales.
- Renovación de los modelos actuales de difusión de la administración de Cultura.
- Constitución de foros abiertos de difusión en materia de Patrimonio Histórico.

C. 4.7 Definición de la Imagen Corporativa.

Se trata de favorecer una serie de actuaciones:

- Identificación gráfica.
- Aplicación en sedes institucionales.
- Señalización de itinerarios sectoriales.

C. 5 Estrategia: MEJORA DE LAS INSTITUCIONES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO.

C. 5.1 Creación de nuevas Infraestructuras.

Se incluye aquí la dotación de sedes definitivas para las Instituciones del Patrimonio Histórico del equipamiento y desarrollo tecnológico del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, así como la creación y funcionamiento del Museo Picasso en Málaga.

C. 5.2 Plan Especial de Archivos.

Su ejecución se concreta en las siguientes medidas:

- Gestión documental de archivos andaluces.
- Infraestructura y Conservación.
- Información y comunicación.
- Nuevo Reglamento del Sistema de Archivos Andaluces.
- Elaboración del censo de archivos andaluces.
- Homologación de actuaciones archivísticas y de procedimientos de gestión documental.
- Campañas de divulgación.
- Archivo General de Andalucía.
- Archivos municipales.
- Archivos privados.
- Programa de asistencia técnica tutelada.

C.5.3 Plan Especial de Bibliotecas.

Afecta a la protección del patrimonio bibliográfico y a la articulación del Sistema Andaluz de Bibliotecas y la Red de Lectura Pública. Es preciso también incrementar la dotación a las bibliotecas de recursos humanos y técnicos que hagan accesible los fondos bibliográficos a través de redes informáticas, y la ampliación del número de emplazamientos de lectura pública.

C.5.4 Plan Especial de Museos.

Las actuaciones del Plan se dirigirán a los siguientes ámbitos:

- Organización general y gestión de los museos andaluces.
- Infraestructura y equipamiento de museos.
- Investigación en museos.
- Comunicación en museos.
- Dotación y formación de los recursos humanos de los museos andaluces.
- Dotación de recursos informáticos.
- Nuevos modelos de organización y horarios, a la demanda cultural y turística.

C.5.5 Plan Especial de Conjuntos Arqueológicos y Monumentales.

Incluye la elaboración de planes directores de conservación, uso y gestión, la dotación de equipamiento e infraestructura, así como su protección legal y urbanística, y el aumento de la difusión en esta materia.

C.5.6 Plan Especial del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.

Se incluye aquí el impulso de sus actividades en materia de documentación, investigación aplicada a la intervención sobre el Patrimonio Histórico y formación, y a proyectos pilotos de tutela en este sentido.

C.5.7 Plan del Patronato de la Alhambra y el Generalife.

Comprende actuaciones en materia de dotación de infraestructura, protección, conservación y difusión.

C.5.8 Consolidación del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.

Incluye su dotación de infraestructura y equipamiento y la realización de actividades expositivas.

C.6 Estrategia: ACCIONES DE FORMACIÓN Y EDUCACIÓN PATRIMONIAL.

C.6.1 Formación patrimonial en el sistema educativo.

Se instrumentará a través de los Gabinetes Pedagógicos.

C.6.2 Formación profesional ocupacional especializada.

Incluye la realización de cursos de larga duración, de formación inicial, así como cursos de formación ocupacional.

C.6.3 Formación personalizada para técnicos de la tutela del Patrimonio Histórico.

Para una formación más completa de los técnicos sobre la tutela del Patrimonio Histórico, se realizarán cursos de especialización, se concederán becas en las áreas de análisis y laboratorio, así como para la participación en proyectos y servicios del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, se realizarán encuentros y debates profesionales: conferencias, jornadas y congresos, y se llevarán a cabo publicaciones profesionales.

C.6.4 Formación en materia de Arte Contemporáneo.

Comprende la celebración de conferencias y encuentros y la organización de talleres para jóvenes creadores.

C.7 Estrategia: FOMENTO DE LA MÚSICA, TEATRO, DANZA, FLAMENCO, ARTES DE LA IMAGEN Y LAS LETRAS.

C.7.1 Estimular la captación de fondos desde todas las fuentes posibles.

Las medidas de esta línea de actuación se centran en:

- Captación de recursos externos procedentes de entidades financieras de la región y de la Unión Europea.
- Financiación conjunta de los sectores público y privado.
- Para las artes de la imagen, intermediación de la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales en el campo de programas supracomunitarios con el fin de facilitar la participación en ellos de productores andaluces.

C.7.2 Ayudas a las organizaciones musicales y teatrales, y a las que creen, presenten o promuevan danza, flamenco, las artes de la imagen, o actividades literarias.

Se incluyen en esta línea las siguientes actuaciones:

- Programa Andaluz de Jóvenes Instrumentistas (Orquesta Joven de Andalucía).
- Promoción del Teatro de la Maestranza como sede de producciones y exhibiciones líricas.
- Utilización de los teatros de capitales de provincia y de otros núcleos importantes de población como centros básicos de actividades musicales, teatrales, coreográficas y de flamenco.
- Incentivar la existencia de grupos musicales de cámara y su distribución geográfica por todo el territorio regional.
- Promoción de manifestaciones singulares de prestigio en todas las formas musicales.
- Consolidación del Teatro Central como espacio para la creación y exhibición de artes escénicas y flamenco.
- Promoción de la figura de “Compañía Residente” como elemento clave para la profesionalización del tejido teatral y de la danza privado en todas las provincias.
- Planes bienales de producción dramática y coreográfica.
- Consolidación de las Salas Alternativas.
- Promoción de festivales de danza y de teatro consolidados territorialmente.
- Creación de la Oficina para el Flamenco con el fin de promocionar su producción y comercialización en todos los soportes.
- Ayudas a giras y producciones de flamenco de mediano y pequeño formato.
- Promoción de la Bienal y otras muestras y festivales de flamenco.
- Organización de la “Muestra o Feria del Flamenco”.
- Líneas de colaboración con agentes productores, dentro de las artes de la imagen, de la Comunidad Andaluza.
- Apoyo al Festival Iberoamericano de Cine de Huelva.
- Creación del Centro Andaluz de las Letras.
- Promocionar la participación en Ferias del Libro y análogas.
- Ayudas directas a empresas para la producción editorial en Andalucía.
- Fomento de la producción editorial andaluza mediante compra de ejemplares para Bibliotecas públicas.
- Potenciar el Centro Andaluz de Fotografía.

C.7.3 Promoción de la creación de manifestaciones artístico-culturales en Andalucía y de ayudas a artistas individuales.

Se realizará por medio de las siguientes actuaciones:

- Convocatoria anual de “Becas de creación” para autores jóvenes.
- Convocatoria pública de proyectos musicales.
- Convocatorias anuales de ayudas para perfeccionamiento y ampliación de estudios.
- Instauración de la figura del “compositor residente” en el seno de las orquestas andaluzas.
- Aula de composición “Manuel de Falla”.
- Taller de Opera Joven de Andalucía.
- Colaboración con Conservatorios de música para promover la transición a la vida profesional.

- Redefinición del Instituto de Teatro como departamento encargado de organizar cursos, seminarios, encuentros y talleres de alta especialización.
- Ayudas a la creación de espectáculos flamencos.
- Convenio-marco para integrar las enseñanzas audiovisuales y las relativas al flamenco en el sistema educativo.
- Colaboración con productoras y Radio-Televisión andaluzas para prácticas de aprendizaje laboral de los jóvenes profesionales andaluces.
- Convocatoria anual de ayudas a la creación audiovisual.
- Ayudas y becas para la creación literaria por autores jóvenes.
- Premios para autores consagrados y noveles.

C. 7.4 Formación y reciclaje profesional.

Para ello hay que contemplar:

- Ayudas a la capacitación de programadores, gestores culturales y técnicos de cultura de las administraciones locales.
- Seminarios, encuentros y reuniones.
- Auspiciar el asociacionismo profesional.

C. 7.5 Estimular el conocimiento y difusión del patrimonio artístico-cultural de Andalucía.

Las medidas a llevar a cabo dentro de esta línea de actuación son:

- Convocatoria pública de ayudas a la investigación en materia musical y en el campo del flamenco.
- Ayudas a intérpretes vocales o instrumentales para la difusión en conciertos del patrimonio musical de Andalucía.
- Ayudas a organización de manifestaciones interdisciplinarias.
- Conciertos pedagógicos.
- Ediciones y programa de emisiones fonográficas “Documentos sonoros”.
- Convenio con Radio-Televisión de Andalucía para la divulgación de la actividades artístico-culturales.
- Fomento de la producción de autores clásicos, coreógrafos, productores de video-danza y formas artísticas, andaluces y/o relacionados con Andalucía.
- Ayudas públicas al sector privado que incluyan en su programación obras de autores dramáticos andaluces contemporáneos y coreógrafos.
- Optimización del Teatro Central para la exhibición de la producción de compañías teatrales y de danza andaluzas.
- Impulso de la Compañía Andaluza de Danza.
- Convocatoria pública de ayudas a la investigación en el campo del flamenco.
- Plan de publicaciones en vídeo, libros y multimedia.
- Colaboración con revistas especializadas.
- Convocatoria pública de ayudas a la investigación, catalogación, restauración y difusión de material audiovisual.
- Puesta en marcha de una “Muestra de Videocreación” y formas artísticas afines.

- Normalización de ediciones institucionales.
- Promocionar la presencia de autores andaluces en áreas del exterior de la comunidad autónoma.

C.7.6 Eliminar barreras para la experimentación, participación y disfrute de las actividades artístico-culturales.

Esta línea se instrumentará mediante las siguientes actuaciones:

- Giras de las Orquestas y de compañías de teatro y danza de la Comunidad.
- Programaciones musicales, teatrales, de danza y flamenco especializadas (Festivales y Ciclos de Música, Danza y Teatro).
- Actividades pedagógicas con el fin de captar nuevos públicos.
- Promover el asociacionismo para la realización de actividades musicales y audiovisuales.
- Rehabilitación y equipamiento de teatros públicos y espacios escénicos.
- Convocatoria de ayudas para la realización de temporadas musicales, teatrales, de danza, flamenco y cinematográficas estables.
- Promover la práctica dramática y de danza amateur.
- Ayudas a peñas flamencas.
- Desarrollo de infraestructuras y equipamientos para espacios destinados a actividades audiovisuales.
- Realización de ciclos, muestras, seminarios y encuentros de videocreación.
- Acuerdos con la Consejería de Educación para estimular la práctica de actividades literarias y de la lectura.
- Convenio con Radio-Televisión andaluza para integrar en la programación infantil y juvenil contenidos relacionados con la práctica de la lectura.

CAPÍTULO 8

Políticas de desarrollo y ordenación territorial

8.1 ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

La Ordenación del Territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad. Por consiguiente, el elemento que predomina en el diseño de esta política es su dimensión territorial, en cuanto que el espacio constituye el soporte de las actividades económicas, de forma que se optimice su uso reduciendo las desigualdades territoriales.

El objetivo final de la Política de Ordenación del Territorio, por tanto, es mejorar las condiciones de bienestar y calidad de vida de la población, como quedó recogido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, primer texto internacional en el que se definió el concepto de la ordenación del territorio, donde se establecen los siguientes objetivos:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Estos objetivos fundamentales suelen figurar también en la mayoría de las leyes de ordenación del territorio europeas, entre ellas la andaluza (Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía), así como en los planes territoriales de ámbito regional y subregional.

Los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio, de acuerdo con la mencionada Ley 1/1994, son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes. La Ordenación del Territorio, de acuerdo con estos objetivos, encuentra su nivel propio de actuación en el ámbito supralocal, regional y subregional.

A) Diagnóstico

El análisis de la situación de Andalucía en materia de ordenación del territorio debe contemplar necesariamente los siguientes aspectos: su posición en relación al espacio europeo y español; sus grandes ejes de desarrollo; y sus grandes áreas o unidades territoriales.

Los mayores niveles de desarrollo se alcanzan en los espacios más dinámicos y mejor integrados en el sistema económico suprarregional, por lo cual es preciso mejorar la articulación del conjunto del espacio regional a través de los principales ejes de desarrollo y favorecer una mayor difusión de las innovaciones desde los centros más modernizados.

Así, en relación a su posición en el espacio europeo y español, hay que partir del hecho de que Andalucía ocupa una posición periférica,

más aún cuando, tras la integración alemana, la reciente incorporación de Austria y de los países nórdicos, y los cambios políticos acaecidos en los países de la Europa Oriental, se advierte una tendencia en los países centrales europeos a orientar sus economías hacia el norte y el este de Europa. Frente a esta tendencia, Andalucía ha de hacer valer en los foros europeos su posición de enlace con el norte de África, así como el papel de sus principales puertos en las conexiones transoceánicas y en la redistribución del tráfico marítimo Atlántico-Mediterráneo.

En términos peninsulares, es de destacar la absoluta primacía del eje interior, que conecta Andalucía con Madrid, así como la debilidad de las restantes conexiones, ya sea hacia Portugal, la Meseta, o el noreste. El eje central (N-IV y FF.CC.) se mantiene como la principal conexión viaria de Andalucía con el resto de la Península, y la debilidad de las restantes conexiones se refuerza por el vacío urbano que, como un arco, se extiende al norte de Andalucía. En este sentido, es preciso reforzar las conexiones de Andalucía con el reconocido como eje de desarrollo europeo denominado Arco Mediterráneo. Asimismo, se deben reforzar las conexiones de Andalucía con el sector meridional de Portugal, Castilla La Mancha y Extremadura, así como directamente con Lisboa, de forma que se diversifiquen y enriquezcan las conexiones del sistema urbano andaluz con el del resto de la Península.

Internamente, los principales ejes de desarrollo de la región se sustentan en sus grandes corredores naturales, que manifiestan una clara tendencia a su consolidación como ejes infraestructurales de desarrollo territorial, tanto por la mayor complejidad y diversidad de su sistema de asentamientos, como por la importancia que en ellos han tenido la ejecución de grandes proyectos de infraestructuras de transporte.

El eje del Guadalquivir cuenta con uno de los sistemas infraestructurales más completos a nivel regional. Su sector septentrional, constituye uno de los principales espacios de localización industrial de la región, donde se ha asistido a un notable incremento de instalaciones industriales y de servicios que aprovechan la buena accesibilidad al exterior. A partir de Córdoba capital la presencia del eje es menos evidente y los sectores económicos predominantes son el complejo agroalimentario y los servicios, caracterizándose el sistema urbano por la presencia de un conjunto de agrocidades de tamaño medio. Desde Sevilla capital y hasta la costa atlántica, el eje cobra mayor dinamismo, ampliándose y complejizándose notablemente. Precisamente, es el triángulo Sevilla-Cádiz-Huelva el espacio donde se concentra la mayor parte del tejido productivo regional. Por todo ello, es previsible su consolidación como eje base de la modernización económica de la región y vía principal de las conexiones con el exterior.

El eje central o intrabético tiene un menor peso y dinamismo económico relativo, aunque existe una serie de enclaves con cierta especialización manufacturera y comercial. Algunos indicadores (evolución demográfica, inversiones en empresas, oferta de suelo industrial, etc.) permiten vislumbrar la consolidación a medio plazo del itinerario Sevilla-Granada y del ramal Jerez-Antequera, que conecta este eje con la zona gaditana. En cambio, el sector de las altiplanicies orientales y el valle del Almanzora, que representa la prolongación hacia Levante, poseen condiciones menos favorables. No obstante, los ámbitos de influencia de Guadix y Baza, y algunos tramos del valle del Almanzora manifiestan cierto potencial de crecimiento. La consolidación de este eje central a medio plazo contribuirá, de manera fundamental, al reequilibrio terri-

torial de Andalucía, dadas las funciones que cumplen, de un lado, Sevilla y Granada, y de otro, las ciudades medias integradas en el mismo, que actúan como centros económicos de extensos territorios de montaña. Además, puede cumplir funciones de integración de Andalucía con otras regiones del arco mediterráneo, con la consiguiente difusión de sus efectos positivos al territorio andaluz.

En cuanto al eje litoral andaluz, su complejidad es mayor que la de otras áreas de la región. Esta complejidad viene determinada por la superposición de diferentes estructuras territoriales y la diversidad de sus actividades económicas. Por un lado, las aglomeraciones urbanas de Huelva, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería difunden el crecimiento a los municipios de su ámbito de influencia. Por otro, la costa entre las bahías de Cádiz y Algeciras aún conserva un sistema de ciudades medias de vocación mixta agraria, pesquera y turística. Entre la Bahía de Algeciras y Almería capital, aunque con algunas interrupciones, se han ido creando a lo largo de la carretera N-340 conurbaciones donde predominan la especialización turística (Costa del Sol malagueña), las nuevas agriculturas (poniente almeriense) o una orientación mixta (costa granadina).

Este eje es probablemente el espacio con mayores expectativas de transformación territorial y económica debido a la intensidad de los procesos de implantación de nuevas actividades económicas que han de ser compatibles con la gestión sostenible del medio ambiente, dado la escasez de recursos, particularmente agua y suelo, y la fragilidad de los ecosistemas naturales. A través del litoral, Andalucía deberá integrarse en los ejes de desarrollo europeos, lo que supondrá que se desarrollen sus funciones para la relación entre la Europa comunitaria y el norte de África.

Además, desde el punto de vista de la estructura económica, el reforzamiento del eje litoral puede conllevar una mejor integración entre los principales centros industriales, hasta ahora más relacionados con el exterior que internamente, lo que redundaría en el fortalecimiento y la diversificación del tejido productivo regional. Sin embargo, el intenso ritmo de urbanización, el escaso espacio útil disponible y los elevados precios que adquiere el suelo en la franja litoral, hacen que la creación de nuevas infraestructuras de transporte sea un proceso a la vez necesario y de un alto coste económico y ecológico.

Los corredores Córdoba-Málaga y Bailén-Granada-Motril constituyen ejes en proceso de modernización y desarrollo que cumplen una función de articulación transversal de la región, conectando la franja litoral con el interior (valle del Guadalquivir y resto de la Península Ibérica). En ellos hay un mayor alejamiento entre las ciudades principales, aunque también existe un conjunto de ciudades medias y pequeñas relativamente bien distribuido y con perspectivas de desarrollo endógeno, siendo previsible que se produzcan efectos difusores del crecimiento económico provocados por la creación de nuevas infraestructuras de transportes y comunicaciones que conectan, entre sí y con el exterior, a las aglomeraciones urbanas andaluzas.

Concretamente, el eje Córdoba-Málaga tiene una tradición manufacturera y una privilegiada posición en la zona central de la región que puede favorecer una mejor integración del tejido productivo entre la provincia de Málaga, y las provincias occidentales, así como posibilitar una mayor complementariedad entre el desarrollo del turismo litoral de la Costa del Sol y el turismo interior de las zonas de montaña, contri-

buyendo, a la vez, a la desestacionalización del turismo. Este eje representa la principal oportunidad de integración económica y funcional del litoral mediterráneo y el valle del Guadalquivir, siempre que se culmine el desarrollo de un sistema moderno de comunicaciones, con la extensión a Málaga de la red ferroviaria de alta velocidad, la construcción de la autovía Córdoba-Antequera, junto con otras conexiones viarias y ferroviarias complementarias.

Es de destacar la posición estratégica de Málaga, capital mediterránea, tanto por representar el principal enlace de la conexión andaluza con el arco mediterráneo, como por su función integradora con el interior a través del anteriormente mencionado eje transversal Córdoba-Málaga.

Por su parte, el corredor Bailén-Granada-Motril está llamado a convertirse, a medio plazo, en el principal eslabón para la articulación territorial y la integración económica de las provincias de Jaén, Granada y Almería con el centro de España. Ha de servir, asimismo, para potenciar las funciones del puerto de Motril y como apoyo para la rápida salida por vía terrestre de los productos agrícolas extratempranos y tropicales del litoral granadino y almeriense, así como para mejorar la accesibilidad a las zonas turísticas litorales y favorecer un mayor desarrollo del turismo natural y cultural, especialmente en el caso del Parque Natural de Sierra Nevada. La ciudad de Granada ocupa una posición estratégica no sólo en el propio corredor, sino como centro regional de la mitad oriental de Andalucía.

En lo que se refiere a la diversidad interna de Andalucía, el proceso de desarrollo en las últimas décadas ha distribuido desigualmente oportunidades y problemas como consecuencia de la diferente participación de cada zona en los procesos de modernización económica y transformación territorial. Atendiendo básicamente a su dinámica económica y poblacional, a sus grandes usos productivos, y a las propias características físico-naturales del territorio, en Andalucía se diferencian tres grandes zonas: las áreas de base productiva urbana, las de economía mixta (urbana y rural) y las netamente rurales. Las primeras se corresponden con las principales aglomeraciones urbanas y áreas de litoral: son las zonas más dinámicas de la región, las que concentran el mayor volumen de población, en espacios relativamente reducidos. Las segundas se identifican, en líneas generales, con las zonas agrícolas tradicionales de la región, donde la economía agraria se está viendo progresivamente sustituida, o completada, con actividades de servicio y cierto desarrollo de industrias agroalimentarias; son zonas de débil crecimiento o estancamiento de población. Finalmente, las áreas netamente rurales son zonas de débil poblamiento, donde se mantiene la tendencia al despoblamiento y al progresivo envejecimiento de su población; se corresponden en general con áreas de montaña, de usos agrarios extensivos, cuando no marginales; pero al mismo tiempo están siendo objeto de una mayor valorización, por sus valores ambientales y paisajísticos y por la localización en ellos de buena parte de los Parques Naturales.

El primer nivel de la jerarquía urbana de Andalucía está constituido por los diez centros regionales; es decir, las ocho capitales de provincia, más Jerez de la Frontera y Algeciras, ciudades todas ellas que superan los cien mil habitantes. En torno a las mismas, se han ido produciendo fenómenos de aglomeración urbana; es decir, el peso económico y poblacional de las principales ciudades ha generado un proceso de crecimiento y desarrollo urbano de los núcleos de su entorno más o menos inmediato y se han ido creando flujos y relaciones en el interior de cada

una de esas áreas, que denominamos así aglomeraciones urbanas. En conjunto estas diez aglomeraciones concentran más del 50% de la población andaluza y una proporción significativamente mayor de empleo y actividad económica, si bien su rápido proceso de urbanización ha conllevado un desfase en el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos urbanos.

La dinámica socioeconómica y ambiental de esas aglomeraciones requiere una política específica, de carácter horizontal y estrechamente relacionada con otras políticas, para dar una respuesta al futuro en esas ciudades, con la finalidad de que desarrollen el papel que les corresponde en el sistema territorial de la región. Estas actuaciones se justifican por diversos motivos, especialmente los de naturaleza social, económica y medioambiental. Este planteamiento integral de esas actuaciones dan contenido a la Política de Ciudades.

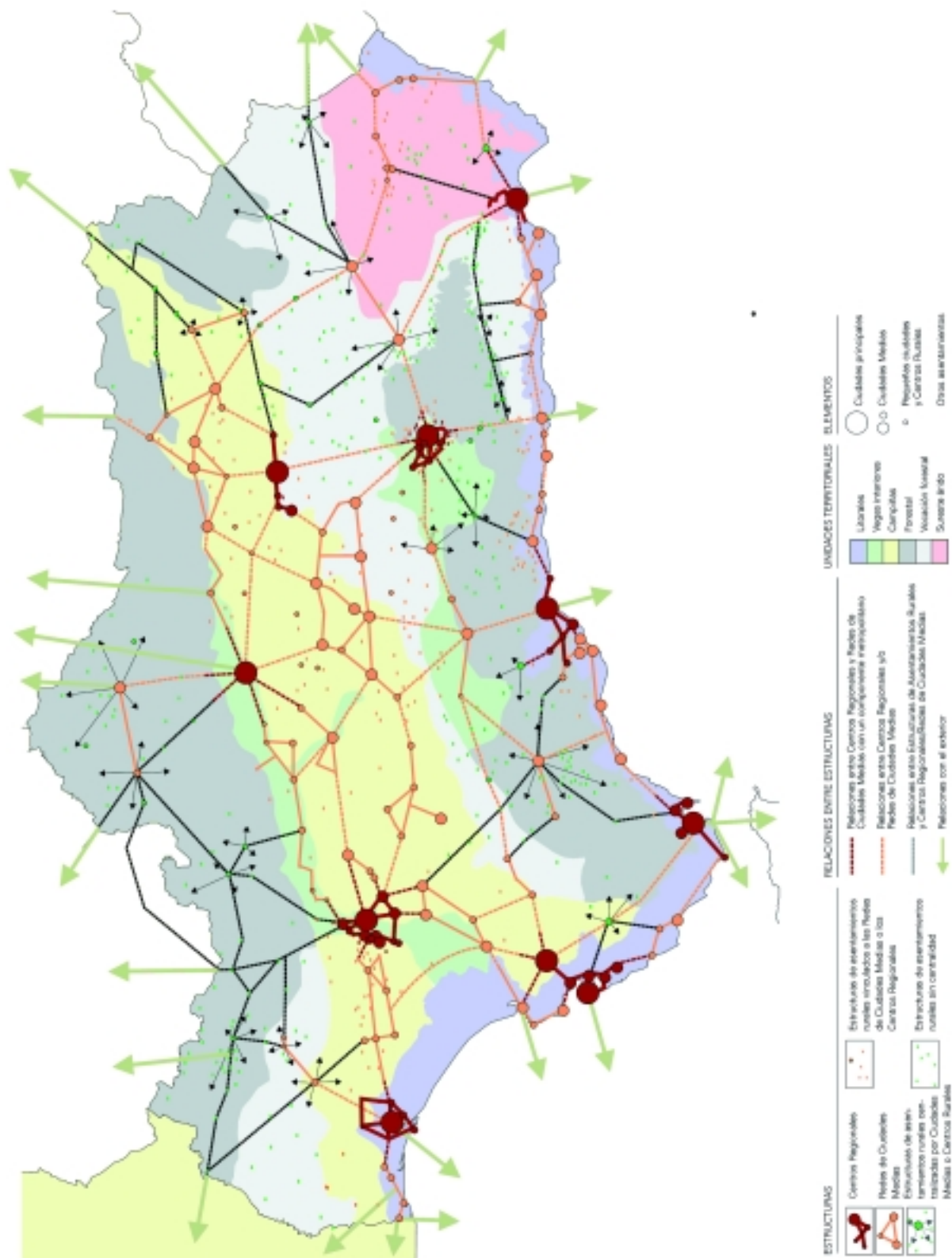
La atención de la Política de Ciudades a los centros regionales de la Comunidad Autónoma se justifica entre otros medios, por la importancia de estas aglomeraciones como principales centros económicos de la región y como nodos inductores del desarrollo en los territorios circundantes, así como el papel que juegan en la articulación territorial. También es destacable la importancia que poseen desde el punto de vista ambiental, ya que la concentración de población y actividades productivas las convierte en los objetivos de las principales actuaciones dirigidas a la corrección de déficit ambientales.

La franja litoral de la región constituye uno de los espacios de mayor potencialidad de desarrollo, siendo el sector turístico su principal impulsor económico. Presenta además una importante diversificación productiva en relación al resto de la región, basada en la existencia de agriculturas comerciales de exportación, pesca, acuicultura, y actividades industriales vinculadas a las áreas urbanas localizadas en el litoral, a las que se unen la implantación de actividades innovadoras.

Precisamente, las singulares características del litoral andaluz lo convierten en un lugar con importantes potencialidades en el campo de la innovación tecnológica aplicada a sectores como los ya mencionados de la nueva agricultura o la acuicultura, o a sectores estratégicos como las energías renovables solar y eólica.

Ahora bien, la concentración de la población y su incremento estacional por la actividad turística, y la presencia de los principales enclaves de industrias básicas y energéticas suponen un elevado grado de presión sobre los recursos naturales y las condiciones ambientales. A ello se añade que la presencia de agriculturas intensivas de regadío y las demandas estacionales de los asentamientos turísticos hacen del agua un recurso estratégico para la franja litoral, que se configura como un espacio netamente deficitario. Asimismo, el saneamiento de las aguas residuales y el mantenimiento de unos niveles de calidad aceptables de los recursos hídricos se constituyen en reto para el desarrollo sostenible del litoral.

Las áreas de economía mixta (urbana y rural) se corresponden, en líneas generales, con las extensas zonas de campiña del interior de la región, tradicionalmente dominadas por una economía agraria, con escasa diversificación productiva, pero donde recientemente las actividades de servicio y cierto desarrollo de industrias agroalimentarias, u otras de carácter endógeno, han contribuido a una diversificación significativa de la base productiva y no pueden ser consideradas en sentido estricto como zonas agrarias. Con todo, presentan una situación de débil dinamismo demográfico y económico, debido a que su base productiva se



encuentra afectada por problemas estructurales relacionados con su elevada dependencia del sector primario, del escaso grado de implantación industrial y del aún insuficiente grado de modernización, especialización y diversificación de los servicios.

La existencia de un sistema de ciudades medias, en las que se ha desarrollado el sector agroindustrial, constituye la principal potencialidad de estas áreas. En este sentido, hay que reseñar la importancia que tiene la existencia de infraestructuras de transportes y comunicaciones que relacionen a estas ciudades con los principales ejes de desarrollo, ya que ello favorece la implantación de nuevas actividades y la diversificación de su base productiva, a la vez que difunde los efectos derivados del desarrollo económico a las zonas rurales, dada la posición de muchas de estas ciudades en pasillos naturales.

Asimismo, la dimensión poblacional de las ciudades medias y su relación con el resto del sistema urbano de las áreas rurales, permite una más fácil implantación de los servicios y equipamientos urbanos básicos, al existir umbrales de demanda suficientes, sin que se planteen los problemas de congestión de las áreas urbanas. Esta circunstancia ha permitido la superación de muchos de los déficit que anteriormente tenían estos núcleos y, consiguientemente, han mejorado los niveles de calidad de vida de sus ciudadanos.

Las áreas de regadío ofrecen también oportunidades para la modernización y dinamización de la actividad económica en función, sobre todo, de la aparición de fenómenos de industrialización endógena y de la difusión de las innovaciones tecnológicas de las nuevas agriculturas. Pero, estas expectativas de desarrollo requieren resolver las problemáticas ligadas a la disponibilidad y el uso de los recursos hídricos en ámbitos como las vegas del valle del Guadalquivir y las hoyas intrabéticas que, por sus características e ineficiente utilización, poseen un elevado consumo de agua.

Las áreas netamente rurales suponen el 45% del territorio regional, y vienen a coincidir con las áreas de montaña, lo que contrasta con su escasa dimensión demográfica y económica. La pervivencia de una base económica agraria tradicional, la pérdida de población y su progresivo envejecimiento se encuentran en la base de la problemática de estas zonas de cara al futuro. Estas zonas están comparativamente peor dotadas de infraestructuras territoriales y equipamientos, ya que a las dificultades naturales para la accesibilidad hay que añadir la escasa demanda interna, así como la debilidad de los flujos de relación con los espacios más dinámicos de la región.

Pese a los inferiores umbrales de demanda en equipamientos sociales e infraestructuras urbanas, en los últimos años se han dado importantes pasos en la mejora de las dotaciones y de la calidad de vida en general en estas zonas de montaña, como resultado de una práctica generalización de los servicios públicos básicos, anteriormente casi inexistentes. En este sentido, se hace especialmente necesario abordar tanto la planificación de las infraestructuras y servicios del transporte como de las infraestructuras hidráulicas, energéticas y de comunicaciones, desde planteamientos y tecnologías adaptadas a la baja densidad de población, al escaso tamaño de los núcleos, y a las dificultades características de este tipo de terrenos.

Es preciso tener presente que estas áreas desempeñan funciones esenciales para la región como son la reserva de agua, y la conservación de los espacios naturales y la diversidad biológica. Precisamente, junto a

la aparición de fenómenos de desarrollo endógeno, las principales oportunidades territoriales y económicas de estas áreas se encuentran en la potenciación de un nuevo sector turístico de calidad, basado en la diversidad y buen estado de conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural e histórico, y en producciones alternativas naturales y artesanales.

El urbanismo ha tenido como objeto preferente de actuación la ciudad en su consideración de hecho aislado y diferenciado (por oposición a lo rural) en el territorio. Destacar que el urbanismo ha tenido un desarrollo relativamente reciente en Andalucía y es una actividad que se vincula al establecimiento de los primeros gobiernos democráticos municipales a finales de la década de los setenta y a la asunción de las competencias en materia de urbanismo por la Comunidad Autónoma. En el momento actual, el 95% de la población andaluza y una proporción ligeramente inferior de sus municipios cuentan con una figura de planeamiento general de su territorio.

Los esfuerzos de la Comunidad Autónoma van encaminados en un doble sentido. En primer lugar a apoyar a las Corporaciones Locales en sus procesos de revisión y adecuación de su planeamiento, de forma que cada vez en mayor medida se contribuya a dotar a las ciudades de condiciones de vida adecuadas a las necesidades y demandas tanto de la población residente como de las actividades productivas. Y por otra, de ir dotando al urbanismo de los instrumentos de planificación adecuado a las nuevas realidades urbanas y territoriales.

Porque, efectivamente, las nuevas formas de urbanismo reconocen la necesidad de completar el concepto tradicional de ciudad, en su concepción como hecho aislado en el territorio, por el de áreas urbanas y metropolitanas, lo que obliga a enriquecer el planeamiento convencional, circunscrito al ámbito municipal, con otros instrumentos de planificación de mayor alcance territorial.

En este sentido, la política de ordenación del territorio y urbanismo recoge estas tendencias. Su fin no es otro que contribuir al desarrollo urbano, no entendido como simple crecimiento de las ciudades o mera satisfacción de necesidades cuantificables de suelo, de vivienda o de espacios para actividades productivas, o para otros usos, sino como construcción del marco físico y social adecuado para un desarrollo equilibrado de la vida urbana.

La importancia de las ciudades en la ordenación del territorio andaluz demanda la formulación de estrategias específicas para ellas.

Andalucía cuenta con un primer nivel de centros urbanos compuesto por diez ciudades con más de 100.000 habitantes, que se completa con un conjunto bien distribuido de asentamientos de población con una clara proporcionalidad en el tamaño de los núcleos: ciudades medias (entre 20.000 y 100.000 habitantes), pequeñas ciudades y centros rurales (entre 5.000 y 20.000 habitantes) y otros núcleos de menor tamaño (cuadro 8.1).

Los centros urbanos regionales ocupan la primera posición en el sistema de ciudades de Andalucía y constituyen el principal eslabón en la articulación e integración con el exterior. Por su distribución equilibrada en el territorio y su potencial funcional, ejercen las principales funciones directivas sobre el resto del territorio, y son los más importantes centros de producción, intercambio y consumo de bienes y servicios. Su influencia irradia al resto del sistema, favoreciendo la difusión de actividades económicas, modos de vida e innovaciones técnicas.

CUADRO 8.1: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y NÚMERO DE MUNICIPIOS SEGÚN INTERVALOS DE POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE RESIDENCIA EN ANDALUCÍA. AÑO 1996

	Habitantes	Habitantes % s/total	Municipios	Municipios % s/total
Menos de 20.000 h.	2.718.411	37,57	710	92,21
De 20.001 a 100.000 h.	1.872.227	25,88	50	6,49
Más de 100.000 h.	2.644.235	36,55	10	1,30
Total	7.234.873	100,00	770	100,00

Fuente: INE. Padrón de habitantes 1996

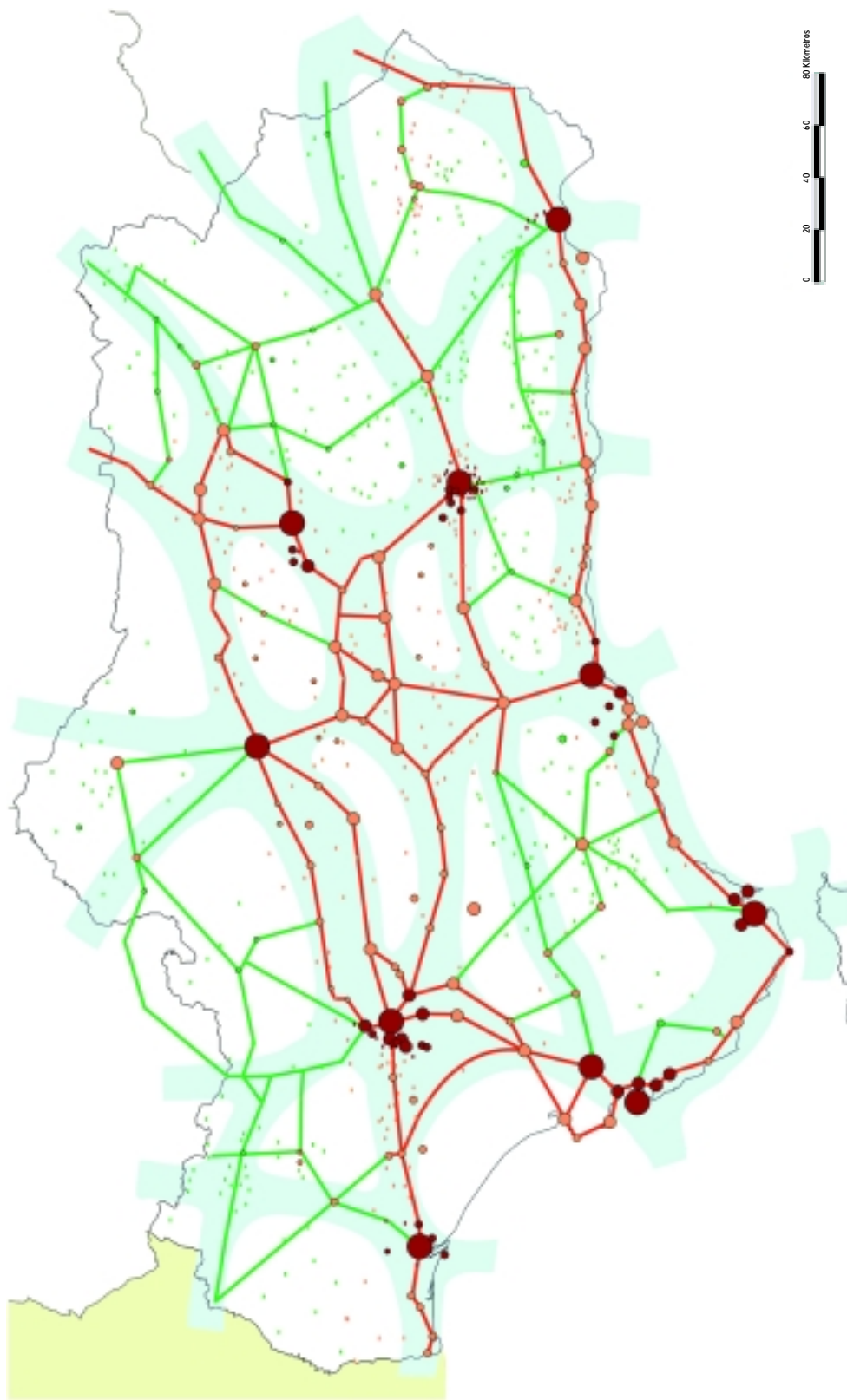
La estructura resultante de la distribución territorial de estos núcleos da lugar a un sistema polinuclear y relativamente equilibrado de grandes ciudades, destacando por una parte la provincia de Cádiz, donde se localizan tres de éstas, y por otra parte, el sistema dual de centralidad regional en torno a las ciudades de Málaga y Sevilla, con tamaños poblacionales superiores a los 500.000 habitantes, y áreas metropolitanas consolidadas. Este sistema dual de centralidad se ve complementado por los centros subregionales formados por las ocho ciudades restantes de mayor tamaño (las seis capitales provinciales restantes más Jerez y Algeciras), cuyas poblaciones oscilan entre los aproximadamente 100.000 habitantes de Algeciras y los algo más de 300.000 de Córdoba. Estas poblaciones ejercen desde mediados del siglo XX el poder de centros económicos de primer orden a nivel regional, debido a la concentración de gran parte de las actividades industriales y territoriales de la región, por la atracción que sobre las mismas tienen sus importantes mercados de consumo y por ser los enclaves tradicionales de integración económica a nivel regional y con el exterior. El hecho de que cada provincia tenga al menos una gran ciudad, y de que las diferencias rango/tamaño no sean excesivas entre ellas (todas superan los 100.000 habitantes y ninguna rebasa los 750.000) puede ser entendido como un recurso territorial de primer orden, ya que, por un lado, no aparecen situaciones de macrocefalia urbana generadoras de desequilibrios territoriales, ambientales y sociales; y, por otro, este sistema urbano facilita una mayor descongestión de las infraestructuras de transportes y comunicaciones de gran capacidad, cuyas terminales se ubican en estos núcleos.

Además, en el entorno de estas grandes ciudades se ha ido produciendo en las últimas décadas fenómenos de aglomeración urbana; es decir, estos centros regionales han extendido su influencia a los núcleos de población más o menos próximos, provocando en primer lugar un acelerado proceso de urbanización de sus términos municipales, y en segundo lugar, una cada vez más compleja interrelación entre el centro y los núcleos de su entorno, iniciándose así la construcción de áreas metropolitanas en algunas de ellas. Es más, en el ámbito de seis de las ocho capitales de provincia el ritmo de crecimiento de la población es más intenso en los municipio del entorno que en la propia capital; e igualmente los ámbitos de influencia poseen extensiones libres de suelo urbano y urbanizable, así como de suelo industrial, superiores a los de la ciudad central y ritmos más acelerados de construcción de viviendas, lo que confirma la importancia de los procesos de transformación, y formación, del espacio urbano.

CUADRO 8.2: POBLACIÓN DE DERECHO EN LOS CENTROS URBANOS REGIONALES

Centros Urbanos	Población de derecho
Almería	170.503
Algeciras	101.907
Cádiz	145.595
Córdoba	306.248
Jerez	182.269
Granada	245.640
Huelva	140.675
Jaén	104.776
Málaga	549.135
Sevilla	697.487

Fuente : INE. Padrón de Habitantes 1996



- Articulación de Centros Regionales y principales relaciones con el exterior
- Articulación de Centros Regionales y Redes de Ciudades Medias (Ejes principales de organización urbana)
- Articulación de Redes de Ciudades Medias y Áreas Rurales

- Elementos
- Ciudades principales
 - Ciudades Medias
 - Requías, ciudades y Centros Rurales
 - Otros asentamientos

ESQUEMA BÁSICO DE ARTICULACIÓN REGIONAL

FUENTE: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía
PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA
BASES Y ESTRATEGIAS

Así, más del 55% de la población andaluza reside en el ámbito de las principales aglomeraciones andaluzas, constituidas en conjunto por 102 municipios; si bien de estructuras muy diferentes, oscilando entre el carácter unimunicipal de Córdoba, al de Granada, formada por 30 municipios; o bien con situaciones en las que el peso del núcleo principal es muy elevado (caso de Málaga, sobre todo) o por el contrario, como en Bahía de Cádiz, donde el peso de la ciudad central se encuentra equilibrado en el conjunto de la aglomeración.

En cualquier caso, es importante resaltar varias cuestiones en relación a estas grandes aglomeraciones. En primer lugar, que el ritmo de crecimiento que han experimentado en las últimas décadas no se ha visto compensado, en igual medida, por la dotación de infraestructuras y equipamientos, a pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido. En segundo lugar que estas aglomeraciones formadas por varios municipios, y por tanto con distintas administraciones locales, constituyen una ciudad funcional, una única unidad funcional, en términos de mercado de vivienda o suelo, o en términos de relaciones funcionales y demandas de transportes y comunicaciones. Y en ese sentido, cada vez cobra mayor fundamento plantear de forma coordinada y con carácter de cierta horizontalidad las políticas que han de atender a las demandas que se plantean en el conjunto de las aglomeraciones urbanas y que superan el ámbito estrictamente local.

Con todo, el importante peso de las grandes ciudades en el sistema urbano regional no se traduce, sin embargo, en desequilibrios extremos dentro de Andalucía, entre las áreas urbanas y rurales. Ello se explica por la existencia de un conjunto numeroso de ciudades con buenas dotaciones que permiten definir un nivel intermedio de gran importancia para la difusión de los procesos de desarrollo, ya que sirven de reequilibrio entre el medio rural y el medio urbano, favoreciendo los procesos de despliegue territorial de las actividades.

Precisamente, constituyen un medio estratégico para favorecer el desarrollo equilibrado y la difusión de las innovaciones hacia las áreas rurales. Así pues, la intervención en las ciudades medias para potenciar sus funciones territoriales y articular los ámbitos rurales en que se localizan es un objetivo de primer orden para contribuir a la cohesión del conjunto del territorio regional, favorecer el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Por último, existe un conjunto superior a los 100 núcleos urbanos que ejercen funciones de articulación de ámbitos, más o menos amplios, en el medio rural y en las áreas de montaña. Son primordiales para determinadas áreas de la región con clara tendencia al despoblamiento. En efecto, dado el debilitamiento de los sistemas urbanos de las áreas interiores y de sierra, que se ha agudizado en los últimos tiempos con su consecuente desarticulación, los núcleos que aún conservan un cierto potencial poblacional y funcional adquiere relevancia como posibles motores de desarrollo y nodos de articulación interna, al permitir mejorar los niveles de aprovechamiento de los recursos, así como generar nuevas actividades complementarias y potenciadoras de la estructura económica regional (complejos agroalimentarios, industria local, turismo rural, servicios urbanos, etc.).

Sin embargo, un gran número de estos centros, situados en zonas económicamente regresivas y con bajas densidades de población, han perdido su capacidad de erigirse en articuladores de su ámbito de influencia al no haber alcanzado un nivel dotacional adecuado. La consi-

deración anterior, unida a la mejora de la accesibilidad, ha provocado el aumento de los desplazamientos a las capitales provinciales o a los centros, a veces bastante alejados, donde se concentran las dotaciones y la actividad, con el consecuente desequilibrio territorial.

Dadas las limitaciones que estos asentamientos pueden suponer para la articulación e integración de la región, tanto internamente como con el exterior, la mejora de la accesibilidad y la reducción de los tiempos de desplazamiento conlleva la conveniencia de integrar estos núcleos en áreas más amplias servidas por otros centros cabeceras, o bien que compartan funcionalidad con núcleos que dentro de su ámbito han alcanzado un cierto potencial.

En coherencia con lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el sistema urbano, a la vez que condiciona las políticas públicas, al constituir un producto heredado, representa una oportunidad y un potencial para lograr un desarrollo económico territorialmente equilibrado y avanzar hacia la integración de la región en su contexto socioeconómico y territorial, entendidos en sentido amplio, es decir, como una porción de la superficie terrestre en la que se incluyen todos los sistemas naturales (geológico, hidráulico, energético, etc.).

No debe olvidarse, por último, que el carácter centenario de muchas ciudades andaluzas, esto es, su gran tradición histórica, se traduce en un rico patrimonio cultural, y en un potencial turístico y residencial considerable. Además, y pese a este carácter histórico, sus estructuras poblacionales son jóvenes. La conjugación de ambos aspectos puede permitir a las ciudades andaluzas un crecimiento sostenido frente al estancamiento de otras ciudades nacionales y europeas.

B) Objetivos y estrategias

Los objetivos establecidos para la política de ordenación del territorio y urbanismo son:

CUADRO 8.3: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforzar la articulación física del territorio, internamente y con el exterior. 2. Desarrollar un sistema urbano bien estructurado y equilibrado en su distribución espacial, que favorezca la difusión de las actividades, y la cohesión económica y social del territorio. 3. Fomentar una implantación de actividades y usos coherentes con las potencialidades de los distintos territorios, compatibles con un uso sostenible de los recursos naturales. 4. Favorecer la difusión de los procesos de desarrollo al conjunto de la región. 5. Favorecer un mejor desarrollo de los procesos urbanísticos, y contribuir a la mejora del orden urbano, la calidad y la regeneración medioambiental de las ciudades. 6. Atender a las demandas básicas sociales, infraestructurales y de equipamientos.
------------------	--

Del diagnóstico realizado se deduce que la integración física y productiva de Andalucía en el marco español y europeo, es una necesidad que requiere el desarrollo de los instrumentos de planificación adecuados. Dichos instrumentos han de potenciar el sistema urbano de la región y mejorar la accesibilidad con el fin de que los procesos de desarrollo puedan extenderse al conjunto del territorio. En función de lo anterior, y para contribuir a la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado, el primer objetivo que se plantea hace referencia al reforzamiento de la articulación territorial, internamente y con el exterior, potenciando los principales ejes de desarrollo.

Pero el territorio andaluz presenta una gran diversidad espacial en cuanto a limitaciones y oportunidades, cuyo reconocimiento se considera necesario para la valorización de sus recursos productivos y la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de todos sus habitantes. Por tanto, la política de ordenación del territorio deberá garantizar que la distribución de las actividades y de los usos del suelo sea acorde con las potencialidades existentes en el territorio, su desarrollo armónico y equilibrado, y con la conservación de los valores medioambientales. Asimismo, deberá favorecerse la difusión de los procesos de desarrollo al conjunto del territorio, y específicamente, al medio rural, dotando a las áreas de menor potencial de las infraestructuras que las relacionen con los principales ejes de desarrollo.

Por último, entre los objetivos de la política de ordenación del territorio y urbanismo cobra especial relevancia la intervención sobre la ciudad, favoreciendo un mejor desarrollo de los procesos urbanísticos, de manera que se mejore el orden urbano, la calidad y la regeneración medioambiental de las ciudades. El sistema urbano constituye el armazón básico sobre el que se organiza el territorio regional, a partir del cual se favorece la articulación física y la integración económica. Como ya se ha indicado, en el caso andaluz la existencia de un sistema urbano diverso, equilibrado y policéntrico, ofrece ventajas indudables para un modelo de desarrollo sostenible. Por ello se puede afirmar que las garantías de afianzamiento de los procesos de desarrollo pasan por la necesidad de reforzar el conjunto del sistema de ciudades, fomentando una estructura funcional bien organizada en sus distintos niveles, des centrada en sus funciones básicas y con capacidad de articular los distintos ámbitos espaciales en que se organiza el territorio.

Por otra parte, las funciones urbanas, productivas y ambientales del territorio muestran especificidades, estructuras, problemas y oportunidades diferenciadas espacialmente, todo lo cual hace necesaria la vinculación de la ciudad con el territorio, en aras del equilibrio y la eficiencia territorial, al tiempo que también contribuye a la cohesión económica y social.

En este marco, el reconocimiento y la definición de las distintas realidades territoriales es condición necesaria para progresar hacia el modelo territorial deseables para la Comunidad Autónoma y orientar eficazmente el conjunto de la acción pública. Para cada una de estas situaciones, las ciudades han de jugar un papel propio y adaptado a las características de los espacios que articulan. Sólo en este nivel de consideración es posible definir y orientar los requerimiento de control y adecuación del proceso urbanizador, de equipamiento de infraestructuras y servicios urbanos y económicos, de afianzamiento y fomento de las especializaciones y complementariedades productivas de los centros, así como favorecer la incorporación de nuevas funciones a los mismos, y la

optimización de las relaciones y funciones de conectividad y accesibilidad en el conjunto del sistema urbano.

En referencia al segundo de los objetivos, no debe olvidarse que las ciudades se constituyen en depositarias de la satisfacción de las necesidades básicas de la población con respecto a los equipamientos y servicios económicos y sociales. En este sentido, hay que decir que, pese al indiscutible esfuerzo realizado en inversiones públicas para la mejora de dichas dotaciones, es necesario que, en el marco temporal del esta Plan, se completen las infraestructuras y equipamientos básicos de las ciudades, para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones económicas, respondan a las demandas sociales y se mejore su calidad ambiental.

Es preciso, por tanto, seguir insistiendo en que el equipamiento y la construcción de la ciudad trascienden la aproximación exclusivamente sectorial (urbanística, dotacional, infraestructural, etc.), y reclaman prioridades que han de vincularse a las que se establece en la planificación económica, territorial y ambiental.

Los objetivos anteriormente mencionados llevan a la consideración de las siguientes estrategias:

1. Desarrollo de los instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico.

Esta estrategia se refiere al desarrollo de la planificación territorial, de ámbito regional y subregional, en coordinación con la planificación económica correspondiente, así como a la adecuación del planeamiento urbanístico municipal a los contenidos derivados de la legislación vigente y de la planificación territorial en la que se enmarca.

Tras la aprobación de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio, la Comunidad Autónoma dispone de los instrumentos de planificación necesarios para desarrollar esta estrategia, que habrá de apoyarse, en todo caso, en las diversas experiencias que en relación con esta materia se han elaborado con anterioridad.

La primera línea de actuación hace referencia a la formulación de Planes de Ordenación del Territorio que establezcan el modelo de organización territorial global de la Comunidad Autónoma, así como la organización y estructura de los ámbitos subregionales de mayor complejidad territorial.

Asimismo, la Comunidad Autónoma desarrolla, en el marco de sus competencias, una normativa urbanística propia y un nuevo marco de relación competencial con las Corporaciones Locales. La tercera línea de actuación hace referencia a la difusión de la información y el reconocimiento de los valores urbanos y territoriales.

Por último, la cuarta línea de actuación está dirigida al desarrollo de un programa de cartografía territorial y urbana y al establecimiento de un sistema de indicadores de seguimiento territorial y urbanístico.

2. Fomento de la redacción del planeamiento general urbanístico.

La redacción y revisión de las figuras generales de planeamiento urbanístico son competencia de las Corporaciones Locales. La Comunidad Autónoma considera una de sus prioridades en la política de ordenación del territorio y urbanismo fomentar estos procesos de planeamiento, mediante la cooperación estable con las Corporaciones Locales.

Además, esta estrategia pretende coadyuvar a la capacidad de gestión e intervención municipal en los procesos urbanos, al tiempo que definir el ámbito de actuación directa de las políticas urbanas desde la esfera autonómica. Por tanto, se desarrolla un programa de cooperación con la Administración Local para mejora de su capacidad técnica y de gestión municipal.

3. Desarrollo de las relaciones económicas y funcionales entre elementos y estructuras intermedias del Sistema de Ciudades.

La organización del sistema urbano de Andalucía ha de estar dirigida a lograr la mayor vertebración, equilibrio y desarrollo del conjunto del territorio regional, fundamentándose en la diversidad, riqueza y potencial funcional de éste. Con esta estrategia se pretende favorecer un incremento del nivel de interrelación y cooperación entre los distintos componentes del sistema de ciudades, internamente dentro de cada estructura urbana intermedia y en el ámbito regional.

Como línea de actuación es necesario desarrollar la planificación del sistema de ciudades, mediante la propuesta de organización de dicho sistema, entendido como estructuras urbanas de relación con capacidad de conformar redes o sistemas territoriales (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias y organización de Asentamientos Rurales).

4. Consolidación y desarrollo de las funciones territoriales de los Centros Regionales.

Con esta estrategia se pretende que las grandes ciudades sean objeto de una política de desarrollo y acondicionamiento económico y urbanístico global, donde se supere la perspectiva sectorial y se atienda conjunta y coordinadamente a la compleja demanda, de forma que se consiga la mayor eficacia de las actuaciones e inversiones necesarias.

Dentro de esta estrategia se consideran las siguientes líneas de actuación:

- Planificación de las actuaciones.
- Dotación de equipamientos y servicios básicos.
- Mejora de las condiciones de habitabilidad y calidad ambiental en las grandes ciudades.

5. Desarrollo de las ciudades medias y fomento de las estructuras de relaciones económicas y funcionales entre las mismas.

A partir de un sistema urbano relativamente equilibrado como es el andaluz, con esta estrategia se pretende, de manera específica, reforzar la base productiva de las ciudades medias andaluzas, para alcanzar así los objetivos de reequilibrio territorial en la región. Las ciudades medias poseen un papel estratégico en la estructuración territorial de Andalucía, y en la distribución equilibrada de equipamientos y servicios al conjunto del territorio.

Como líneas de actuación destacan:

- Planificación de actuaciones en estos ámbitos.
- Dotación de equipamientos y servicios básicos.

6. Definición de programas regionales para la intervención sobre elementos urbanos de carácter estructural.

Esta estrategia plantea, de acuerdo con las previsiones de los planes de ordenación correspondientes, la mejora de la integración de las tramas urbanas y la calidad ambiental de la ciudad construida, así como ajustar el mercado del suelo a los requerimientos de las actividades a las que da soporte. Además, se propiciará la cooperación entre todas las administraciones con competencia en la materia y coadyuvando, de este modo, a la formación del patrimonio público.

Las líneas de actuación, que derivan de esta estrategia, se refieren, por tanto, al desarrollo de actuaciones en materia de suelo, al establecimiento de un programa regional de intervención sobre la ciudad histórica, y a la ejecución de los sistemas generales urbanos.

CUADRO 8.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Desarrollo de los instrumentos de planificación territorial y planeamiento urbanístico.	1.1. Formulación de Planes de Ordenación del Territorio.	1.1.1. Elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 1.1.2. Elaboración de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. 1.1.3. Elaboración de Planes Especiales supramunicipales y/o sectoriales.
	1.2. Elaboración de normativa urbanística propia de la Comunidad Autónoma.	1.2.1. Elaboración de la Ley del suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 1.2.2. Elaboración de normativa urbanística de desarrollo.
	1.3. Difusión de la información y el reconocimiento de los valores urbanos y territoriales.	1.3.1. Apoyo a la participación pública en los procesos de elaboración y tramitación del planeamiento. 1.3.2. Apoyo a la publicación y exposición de los planes de ordenación y planes urbanísticos. 1.3.3. Publicación de monografías sobre normas y planes. 1.3.4. Difusión de los sistemas de indicadores e información urbano territorial.
	1.4. Desarrollo de un programa de cartografía territorial y urbana y establecimiento de un sistema de indicadores territoriales y urbanísticos.	1.4.1. Actualización y revisión de la cartografía a escala 1: 10.000 y 1: 5.000 de la Comunidad Autónoma, y salidas derivadas (1: 20.000). 1.4.2. Producción de cartografía urbana (escalas 1: 2.000 a 1: 500). 1.4.3. Producción de cartografía de síntesis. 1.4.4. Desarrollo del Sistema de Información Territorial (S. I. T.) como instrumento de apoyo al proceso de planificación territorial. 1.4.5. Desarrollo de un Sistema de Información Geográfica (S. I. G.) para la Administración Pública.
2. Fomento de la redacción del planeamiento general.	2.1. Programa de cooperación con la Administración Local para el fomento y la redacción y revisión del planeamiento general.	2.1.1. Apoyo a las Corporaciones Locales para la elaboración o revisión del planeamiento general 2.1.2. Realización de convenios con las Diputaciones Provinciales para el apoyo y fomento de sus competencias en materia de urbanismo.

CUADRO 8.4: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	2.2. Programa de cooperación con la Administración Local para mejorar la capacidad técnica de gestión municipal.	2.2.1. Apoyo a la creación de Oficinas Municipales y Supramunicipales. 2.2.2. Programas de formación para mejorar la capacidad técnica y de gestión en las Corporaciones Locales.
3. Desarrollo de las relaciones económicas y funcionales entre elementos y estructuras intermedias del Sistema de Ciudades.	3.1. Planificación del Sistema Regional de Ciudades.	3.1.1. Desarrollo e instrumentación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 3.1.2. Desarrollo de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
4. Consolidar y desarrollar las funciones territoriales de los Centros Regionales.	4.1. Planificar las actuaciones.	4.1.1. Formulación y elaboración de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional para las aglomeraciones urbanas.
	4.2. Dotación de equipamientos y servicios básicos.	4.2.1. Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997- 2007 (P. D. I. A.). 4.2.2. Planes Intermodales de Transportes. 4.2.3. II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (1996- 99). 4.2.4. Planificación de equipamientos Sociales. 4.2.5. Planificación de equipamientos energéticos.
	4.3. Mejora de las condiciones de habitabilidad y calidad ambiental en las grandes ciudades.	4.3.1. Plan Andaluz de Medio Ambiente Urbano. 4.3.2. Programa de Espacios Públicos Metropolitanos
5. Desarrollo de las Redes de Ciudades Medias y fomento de las estructuras de relación económica y funcional entre las mismas	5.1. Planificación de actuaciones.	5.1.1. Desarrollo de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. 5.1.2. Recuperación de su patrimonio histórico y cultural.
	5.2. Dotación de equipamientos y servicios básicos de las Ciudades Medias Andaluzas.	5.2.1. Programas de abastecimiento y saneamiento urbano. 5.2.2. Programa para Areas Preferentes del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo. 5.2.3. Programa de Espacios Públicos Urbanos.
6. Definición de programas regionales para la intervención sobre elementos urbanos de carácter estructural.	6.1. Desarrollo de actuaciones en materia de suelo.	6.1.1. Programa de suelo residencial. 6.1.2. Programa de suelo para actividades productivas. 6.1.3. Intervención sobre las estructuras generales de las ciudades.
	6.2. Establecimiento de un programa regional de intervención sobre la ciudad histórica.	6.2.1. Programa de planeamiento de conjuntos históricos. 6.2.2. Mejorar la urbanización en actuaciones integradas de rehabilitación pública. 6.2.3. Remodelación urbana. 6.2.4. Mejora de la calidad ambiental y la escena urbana en los municipios pequeños.
	6.3. Ejecución de los sistemas generales urbanos.	6.3.1. Espacios públicos urbanos. 6.3.2. Espacios públicos en aglomeraciones urbanas. 6.3.3. Espacios públicos en actuaciones urbanas

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

C.1.1 Formulación de Planes de Ordenación del Territorio.

Se elaborará el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, así como Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y planes especiales, supramunicipales y/o sectoriales.

C.1.2 Elaboración de normativa urbanística propia de la Comunidad Autónoma.

Dentro de esta línea de actuación las medidas a seguir son la elaboración de la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la normativa urbanística de desarrollo.

C.1.3 Difusión de la información y el reconocimiento de los valores urbanos y territoriales.

Se difundirá la información de los valores urbanos y territoriales, y se fomentará la participación pública en los procesos de planificación. Las medidas de esta línea de actuación se refieren a la publicación y exposición de los planes de ordenación y planes urbanísticos, a la publicación de monografías sobre normas y planes, y a la difusión de los sistemas de indicadores de seguimiento de la evolución del territorio.

C.1.4 Desarrollo de un programa de cartografía territorial y urbana y establecimiento de un sistema de indicadores territoriales y urbanísticos.

Para ello se adoptarán las siguientes medidas concretas:

- Actualización y revisión de la cartografía a escala 1:10.000 y 1:5.000 de la Comunidad Autónoma, y salidas derivadas (1:20.000).
- Producción de cartografía urbana (escalas 1:2.000 a 1:500)
- Producción de cartografía de síntesis.
- Desarrollo del Sistema de Información Territorial (SIT) como instrumento de apoyo al proceso de planificación territorial, seguimiento y evaluación de la intervención pública sobre el territorio.
- Desarrollo del Sistema de Información Geográfica (SIG) para la Administración Pública.

C.2 Estrategia: FOMENTO DE LA REDACCIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL.

C.2.1 Programa de cooperación con la Administración Local para el fomento y la redacción y revisión del planeamiento general.

Mediante el apoyo a las Corporaciones Locales para la elaboración o revisión del planeamiento general, y la realización de convenios con las Diputaciones Provinciales para el apoyo y fomento de sus competencias en materia de urbanismo.

C.2.2 Programa de cooperación con la Administración Local para mejorar la capacidad técnica de gestión municipal.

Se desarrollarán programas de cooperación con los ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales. En ambos programas se apoyará la creación de oficinas municipales y supramunicipales, y la dotación de medios e instrumentos técnicos y administrativos. También se realizarán programas de formación para mejorar la capacidad técnica y de gestión en las Corporaciones Locales.

C.3 Estrategia: DESARROLLO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y FUNCIONALES ENTRE ELEMENTOS Y ESTRUCTURAS INTERMEDIAS DEL SISTEMA DE CIUDADES.

C.3.1 Planificación del sistema regional de ciudades.

Desde el ámbito regional se hace necesario identificar y organizar los elementos y relaciones del sistema en los que deben centrar su esfuerzo inversor de forma coordinada las distintas administraciones sectoriales.

Dentro de esta línea se incluyen las siguientes medidas:

- Desarrollo e instrumentación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Este Plan, cuya aprobación se ha de realizar en el marco del horizonte temporal PEA Horizonte 2000, es el que ha de definir ese sistema de ciudades de Andalucía.
- Desarrollo de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Estos planes desarrollarán las determinaciones generales del Plan de Ordenación de Territorio de Andalucía, en aquellos ámbitos en los que se advierta la oportunidad de los mismos.

C.4 Estrategia: CONSOLIDAR Y DESARROLLAR LAS FUNCIONES TERRITORIALES DE LOS CENTROS REGIONALES.

C.4.1 Planificación de las actuaciones.

La planificación permite concertar entre las distintas administraciones y sectores las actuaciones necesarias en el ámbito de las principales aglomeraciones urbanas andaluzas.

Como medida dentro de esta línea destacan los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Se encuentran ya formulados y en proceso de elaboración los Planes de Ordenación del Territorio de las aglomeraciones de Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Granada, Málaga y Sevilla y durante el período de vigencia del PEA Horizonte 2000 la Comunidad Autónoma se dotará de instrumentos de planificación territorial para las aglomeraciones de sus nueve Centros Regionales, con la finalidad de determinar la coordinación de las políticas sectoriales y urbanística de su ámbito.

C.4.2 Dotación de equipamientos y servicios básicos

Esta línea de actuación se desarrollará, entre otras, con las siguientes medidas:

- El Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007 (PDIA). Este Plan determina actuaciones conjuntas en las principales aglomeraciones urbanas en materia de carreteras, transportes, obras hidráulicas y espacios libres de carácter metropolitano.
- Planes Intermodales de Transportes. Asimismo se encuentran ya formulados y en proceso de elaboración los Planes Intermodales de Transportes del área de Sevilla, Málaga y Ba-

hía de Cádiz, y durante el período de vigencia del PEA Horizonte 2000 se formularán los que aquellas aglomeraciones que vayan demandando un instrumento de planificación concertada de los diferentes modos de transportes que interaccionan en estos territorios.

- II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo (1996-99), el cuál ha establecido las categorías de Áreas Prioritarias y Áreas Preferentes de intervención para atender a las demandas de suelo y vivienda social en las principales aglomeraciones urbanas.
- Planificación y dotación de equipamientos sociales.
- Planificación y dotación de equipamientos energéticos.

C.4.3 Mejora de las condiciones de habitabilidad y calidad ambiental en las grandes ciudades.

Para ello se utilizarán, entre otros instrumentos, el Plan Andaluz de Medio Ambiente Urbano y el Programa de Espacios Públicos. Con dicho programa se pretende dotar a las grandes aglomeraciones andaluzas de espacios verdes que contribuyan a la formación y adecuada configuración de su estructura metropolitana, así como a atender a las demandas de ocio de la población de estas áreas.

C.5 Estrategia: DESARROLLO DE LAS REDES DE CIUDADES MEDIAS Y FOMENTO DE LAS ESTRUCTURAS DE RELACIÓN ECONÓMICA Y FUNCIONALES ENTRE LAS MISMAS.

C.5.1 Planificación de actuaciones.

La consideración de las Ciudades Medias en el marco de estructuras urbanas polinucleares y de ámbitos de cooperación comporta, necesariamente, su entendimiento como espacios que requieren una estrategia específica que debe materializarse a través de Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional, y mediante el establecimiento de criterios para las políticas sectoriales con incidencia territorial, y a través de la recuperación de su patrimonio histórico y cultural.

C.5.2 Dotación de equipamientos y servicios básicos de las Ciudades Medias andaluzas.

Este objetivo se conseguirá gracias al desarrollo de los Programas de Abastecimiento y Saneamiento urbano, del programa para Áreas Preferentes del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, y del Programa de Espacios Públicos Urbanos, entre otros instrumentos.

C.6 Estrategia: DEFINICIÓN DE PROGRAMAS REGIONALES PARA LA INTERVENCIÓN SOBRE ELEMENTOS URBANOS DE CARÁCTER ESTRUCTURAL.

C.6.1 Desarrollo de actuaciones en materia de suelo.

Las medidas en materia de suelo se dirigirán al establecimiento de programas de dotación de suelo, tanto residencial como destinado a actividades productivas, a la intervención sobre las estructuras generales de las ciudades y a la financiación de las medidas anteriores.

C. 6.2 Establecimiento de un programa regional de intervención sobre la ciudad histórica.

En materia de intervención sobre la ciudad histórica, se realizará un programa de planeamiento de conjuntos históricos, se mejorará la urbanización en actuaciones integradas de rehabilitación pública, se llevarán a cabo operaciones de remodelación urbana y se mejorará la calidad ambiental y la escena urbana en los municipios pequeños.

C. 6.3 Ejecución de los sistemas generales urbanos.

En lo que se refiere a la ejecución de sistemas generales urbanos, las medidas incidirán, fundamentalmente, en los espacios públicos. En colaboración con los Ayuntamientos, se continuará el desarrollo del Programa de Espacios Públicos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cuyo objetivo es contribuir a la formación de los espacios libres, estructurales y de ocio de la ciudad.

8.2 DESARROLLO RURAL

Los importantes cambios económicos y sociales que caracterizan al mundo actual tienen una relevancia trascendental en las nuevas formas de producir, organizar y gestionar las actividades económicas. Estos cambios afectan especialmente al mundo rural que, tradicionalmente, ha venido obteniendo la mayor parte de sus ingresos del sector agrario y de las actividades ligadas a él.

Estas circunstancias exigen un replanteamiento en profundidad de las actividades productivas del medio rural, a fin de complementar la necesaria mejora de competitividad en sus producciones más dinámicas, con otras actuaciones destinadas a lograr una mayor diversificación productiva.

Igualmente, exigen la puesta en valor de recursos naturales o medioambientales, la utilización de espacios de ocio o esparcimiento, y la localización de actividades económicas en entornos con mayor calidad de vida. Asimismo, las propias transformaciones de la actividad agraria y, en definitiva, los cambios en la utilización del espacio rural, obligan a un replanteamiento global de la potencialidad del desarrollo rural para Andalucía.

La adaptación del medio rural andaluz a este nuevo escenario económico y social es un proceso complejo que, al igual que se viene planteando en los países más desarrollados, y especialmente en el ámbito comunitario, entraña diversas actuaciones, referidas tanto a la mejora de las explotaciones agrarias existentes, mediante el incremento de la competitividad y la eficiencia de las mismas, como a la promoción de nuevas actividades productivas, en un intento de lograr un desarrollo más equilibrado y sostenible en el medio rural andaluz.

Con este planteamiento, se puso en marcha el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía con los objetivos de propiciar un desarrollo equilibrado del territorio, así como de mejorar el nivel de renta y las condiciones de vida y de trabajo en el medio rural. El Plan de Desarrollo Rural responde al compromiso alcanzado entre la presidencia de la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales con la firma del Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía. Sus actuaciones han sido consensuadas con los citados agentes económicos y sociales

desde el impulso realizado con la firma del Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva firmado en febrero de 1995.

Por tanto, el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía se justifica por tres razones. La primera, porque estamos asistiendo a un proceso de deterioro en las comunidades rurales de Andalucía, cuya superación pasa, necesariamente, por transformaciones de una importante magnitud, que requiere su impulso y recursos de los poderes públicos. En segundo lugar, debido a que el proceso de declive no es un fenómeno aislado del funcionamiento del conjunto del sistema, sino que se trata del reflejo de un complejo conjunto de circunstancias que dificultan su integración en los principales circuitos económicos de la región. En tercer lugar, porque sobre la agricultura no puede plantearse exclusivamente el futuro del mundo rural, lo que quiere decir que el desarrollo de estas comunidades va a requerir encontrar alternativas complementarias a la agricultura que, en cualquier caso, continuará siendo la fuente principal de empleo y rentas en el medio rural.

A) Diagnóstico

Las zonas rurales de Andalucía, especialmente las más alejadas de los principales centros de población, se encuentran en un proceso de despoblación y de envejecimiento. En concreto, la población de los municipios de menos de 20.000 habitantes, especialmente en las zonas de montaña, ha disminuido desde 1.079.576 habitantes, en 1975, a 972.137, en 1991. A ello se le suma el hecho de que el 14% de la población de estas zonas tiene más de 65 años, cifra claramente superior al conjunto de Andalucía (11,5%).

Estas características de despoblación unidas a un bajo nivel de cualificación, tienen su reflejo final en las tasas de ocupación y paro. Se comprueba una relación directamente proporcional entre las tasas de ocupación y el tamaño de los municipios. La ocupación es mayor en los núcleos urbanos, mientras que el desempleo aumenta en los pequeños centros de población rurales, que además ven cerrada la alternativa de la emigración, ante la incapacidad de los primeros para absorber el paro que afecta al medio rural.

El desempleo en las zonas rurales presenta como rasgo característico su mayor incidencia en la población de mayor edad, de forma que el perfil medio del parado de las zonas rurales es el de una persona de edad media, situada entre los 30 y los 50 años.

Pero, la llamada “crisis del mundo rural” no afecta sólo a sus niveles de población, cualificación y empleo, sino que también se refleja en aspectos tales como en la propia identidad de su sistema social y cultural, y en tensiones sobre su equilibrio con el medio natural.

En este sentido, es importante tener en cuenta nuevas oportunidades productivas que se abren, derivadas de la valoración cada vez mayor que hace la sociedad de factores propios del medio rural: vida natural, calidad ambiental, el desarrollo de la artesanía, la creciente demanda de productos “naturales”, el turismo rural etc. En consecuencia, el desarrollo de las comunidades rurales debe ir necesariamente acompañado de la conservación y la restauración de su patrimonio natural e histórico, del acervo cultural, junto a una mayor iniciativa social.

La necesaria diversificación de la producción hacia otros sectores distintos del primario puede apoyarse también en el hecho de que las

zonas urbanas más cercanas suponen un inestimable mercado para estas nuevas actividades. En este sentido, las áreas rurales pueden suponer, en determinados sectores, una alternativa de emplazamiento de industrias o empresas de servicios, que no requieran economías de aglomeración y sí una mejor calidad de vida, siempre y cuando se superen los atrasos en materia de infraestructuras y servicios del transporte.

Por otra parte, el sector primario seguirá siendo un pilar fundamental para el desarrollo rural, que encuentra en la región unas excelentes condiciones naturales. Este sector con las necesarias dotaciones estructurales y las orientaciones productivas adecuadas, puede mejorar sus condiciones competitivas dentro del mercado nacional e internacional. La mejora de la competitividad del sector agrario deberá completarse con cambios en la estructura productiva, fundamentalmente dirigidos hacia la diversificación de las actividades, la valorización de los recursos humanos, y la modernización de los métodos tradicionales de gestión y producción.

El Plan de Desarrollo Rural, que constituye el marco general de coordinación de las actuaciones y de las inversiones públicas de la Junta de Andalucía en el medio rural andaluz, debe propiciar un clima favorable que posibilite la movilización social y el surgimiento de nuevos proyectos económicos actuando, por una parte, sobre las infraestructuras rurales y equipamientos básicos, coordinando mejor las actuaciones de las Administraciones Públicas andaluzas en el campo y, por otro, apoyando la constitución y organización de entes o Grupos de Desarrollo Rural que definan y articulen las necesidades e iniciativas que se produzcan en su respectivo ámbito territorial.

En estos aspectos, el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria Leader II (cuadro 8.5) (iniciada en 1994) refleja una mayor percepción generalizada del mundo rural respecto de la necesidad de evolucionar hacia estructuras productivas más diversificadas, que aprovechen todas las complementariedades y sinergias posibles y reduzcan la dependencia de la

CUADRO 8.5: INICIATIVA COMUNITARIA LEADER II, PROGRAMA REGIONAL INNOVACIÓN RURAL COMUNIDAD AUTOÓNOMA DE ANDALUCÍA

(Miles de ptas.)

	Coste Global	Gasto Público o Similar			
		%	%	%	%
B. Innovación Rural	31.912.069	59,86	39,83	20,03	51,14
B1. Apoyo técnico al desarrollo rural	3.274.737	80,19	56,16	24,02	19,81
B2. Formación profesional y ayudas a la contratación	1.271.643	92,49	49,82	42,67	7,51
B3. Turismo rural	9.199.606	53,33	35,9	17,43	46,67
B4. Pequeñas, empresas, artesanía y servicios	8.851.321	53,37	35,89	17,47	46,63
B5. Valorización y comercialización de la produc. agraria	6.988.356	54,21	37,24	16,97	45,79
B6. Conservación y mejora del medio ambiente	2.326.406	80,89	49,68	31,21	19,11

Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

producción del sector primario. Algunas experiencias en industrias agroalimentarias y, sobre todo, en materia de turismo rural, permiten confiar en sus posibilidades de impulsar un proceso de dinamización socioeconómica. La iniciativa Leader II afecta a 22 grupos, cubriendo 43.275 Km. 2 (el 49,6% de la superficie de Andalucía), y afectando a un total de 1.126.446 de andaluces (el 15,5% de la población). También con el objetivo de promover la diversificación de la economía rural se aprueba (Decisión de la Comisión 96/1454, de 18 de junio) el Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER) (cuadro 8.6), en aplicación del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones de Objetivo 1. El programa se inicia con la Orden de 12 de julio de 1996 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se dictan las normas de aplicación del mismo y se regula la convocatoria para la selección de promotores y programas a ejecutar. Se seleccionaron 27 Grupos de Acción Local, que actúan sobre un territorio de 34.142 Km. 2, que corresponden a un total de 294 municipios y afectan a una población de 1.945.299 habitantes. En la gestión y control de ambos programas, la Junta de Andalucía, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, actúan como organismos intermediarios.

En la misma línea de fomentar el desarrollo rural desde las propias comunidades rurales, hay que destacar el papel que juegan las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA) como nexos entre la administración autonómica y la población residente en el medio rural.

En cuanto al Plan de Desarrollo Rural 1995-1999, hay que decir que aún no es definitiva la cifra de su asignación presupuestaria. En cualquier caso, sus líneas de actuación, recogidas en el Decreto 226/95,

CUADRO 8.6: PROGRAMA DE DESARROLLO Y DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS ZONAS RURALES (PRODER). COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

(Miles de ptas.)

	Coste Global	Gasto Público o Similar			% Financiac. privada
		% Total	% Subvenc. comunitarias	% Admon. Nacional	
1. Valorización del Patrimonio rural en núcleos con predominio de la actividad agraria	2.711.273	90,00	55,00	35,00	10,00
2. Valorización del Patrimonio rural sin predominio de la actividad agraria	448.291	87,50	55,00	32,50	12,50
3. Fomento de las inversiones turísticas: Agroturismo	562.000	55,20	40,00	15,20	44,80
4. Fomento de las inversiones turísticas: Turismo local	3.166.520	55,17	40,00	15,17	44,83
5. Fomento de las pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios	4.409.080	55,17	40,00	15,17	44,83
6. Servicios a las empresas en el medio rural	1.897.143	100,00	70,00	30,00	0,00
7. Revalorización del potencial productivo agrario y forestal	11.548.000	55,20	40,00	15,20	44,80
8. Mejora de la extensión agraria y forestal	1.192.727	90,00	55,00	35,00	10,00
TOTAL	25.935.034	64,27	44,71	19,55	35,73

Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

de 26 de septiembre, son: mejorar los niveles de infraestructuras y equipamientos, apoyar el desarrollo de las áreas más desfavorecidas, conservar el medio y el patrimonio rural, promover la innovación y capacidad emprendedora, mejorar los niveles de formación de la población, incrementar los niveles de competitividad en las actividades económicas y diversificar la economía rural.

Por otra parte, la estructura de poblamiento del medio rural y, en particular, el potencial articulador de las ciudades medias, permite confiar en la posibilidad de un mejor aprovechamiento de ciertas economías de aglomeración que se producen en torno a ellas, especialmente en aquéllos casos donde en los últimos años se han modificado sensiblemente las condiciones de accesibilidad.

La mejora de las infraestructuras y servicios del transporte en Andalucía permite modificar el tipo de relaciones que tradicionalmente se han establecido entre el campo y la ciudad. La primera consecuencia de este hecho es la revalorización de la función residencial del medio rural, en la medida en que se reducen los tiempos de desplazamiento por motivos de trabajo y adquisición de servicios y se abre una alternativa potencial al problema de la vivienda en las grandes ciudades. Además, la reciente formación de aglomeraciones en torno a éstas y la experiencia del resto de Europa en cuanto al auge de las periferias metropolitanas, refuerzan la posibilidad de extender este proceso hacia las actividades productivas.

En el caso de Andalucía, es especialmente importante la posibilidad de que los procesos de difusión del desarrollo se amplíen hasta alcanzar a las ciudades medias alejadas de las principales aglomeraciones. A lo largo de la última década se han reducido los déficit existentes en servicios públicos e infraestructuras sociales. En los próximos años, resultará necesario mejorar la capacidad de atracción de nuevas iniciativas empresariales. No obstante, para avanzar en este proceso será necesario superar los déficit de capital humano ya señalados, especialmente en lo que se refiere a formación profesional y superior, mejorar la capacidad de la iniciativa privada para contribuir a la dinamización social y económica del núcleo rural, y aumentar las infraestructuras productivas.

B) Objetivos y estrategias

El desarrollo rural se concibe como una política horizontal que afecta a todos los elementos y procesos que forman parte de este medio. Su objetivo es, por tanto, plantear el conjunto coordinado de actuaciones sobre el territorio que, superando la visión tradicional que identificaba mundo rural sólo con actividades productivas agrarias, multiplique los efectos positivos que aisladamente podrían obtenerse de las mismas. Con dicha concepción horizontal se intenta incrementar el grado de sinergias de las actuaciones que se lleven a cabo.

En este esquema, la Administración Pública debe cumplir una función catalizadora y de fomento de las iniciativas socioeconómicas. Pero esto no sería posible sin la participación activa de los diferentes agentes del medio rural, aspecto que obliga a abordar un decidido proceso de modernización económica, tecnológica, social y cultural, en el ámbito rural.

Atendiendo a todo ello, los objetivos que el PEA 2000 plantea en materia de política de desarrollo rural son los siguientes:

CUADRO 8.7: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar el nivel de renta y las condiciones de vida y de trabajo en el medio rural, propiciando el mantenimiento de su población. Desarrollar de forma equilibrada el territorio. 2. Desarrollar de forma equilibrada el territorio.
------------------	--

El primer objetivo exigirá la generación de oportunidades de empleo en dichas zonas, de forma que se mantenga y crezca el atractivo de las mismas para la permanencia de sus pobladores, aumentando su nivel de renta y mejorando sus condiciones de vida y de trabajo. La disminución del actual estado de dependencia de las actividades primarias exige la consolidación de un tejido productivo más diversificado, capaz de mantener una actividad sostenida, lo que va a requerir la potenciación de las actividades productivas en las zonas rurales, procurando garantizar el equilibrio medioambiental que es uno de los valores fundamentales de este medio. La consecución de este objetivo contribuirá indirectamente a la corrección de las disparidades territoriales dentro de Andalucía y a una mayor justicia social en la distribución de la riqueza y el bienestar.

El segundo objetivo exigirá corregir las desigualdades que generan la libre actuación de las reglas de mercado, lo cual se traducirá en una actuación decidida de los poderes públicos en la dotación de las infraestructuras básicas y equipamientos sociales que posibiliten el asentamiento de actividades económicas en las zonas rurales más deprimidas.

De cara a la consecución de estos objetivos, las estrategias de la política de desarrollo rural planteadas por el PEA 2000 se centran en la dinamización social y cultural en el medio rural, la equidad y eficiencia territorial y la mejora de la calidad de vida en dicho medio, y la diversificación y modernización de las actividades económicas que se desarrollan en él.

1. Dinamización social y cultural en el medio rural.

Esta estrategia obedece al carácter integrado del desarrollo rural, que no sólo se refiere al ámbito productivo, sino que también afecta de manera destacada a los ámbitos social y cultural. En este sentido, se considera que la iniciativa privada ha de jugar un papel decisivo, lo que obligará a promover cambios en los hábitos y actitudes tradicionales de la sociedad rural andaluza para que sean los agentes socioeconómicos y, en definitiva, los propios ciudadanos, los verdaderos protagonistas del desarrollo. Para ello se ha apoyado la constitución y organización de Grupos de Desarrollo Rural, que definan y articulen las necesidades e iniciativas que se produzcan en su respectivo ámbito territorial, junto a un mayor acercamiento de la administración al medio rural.

La mejora de los aspectos formativos específicos para estos fines, como pueden ser la Escuela de Empresas, la adaptación a las necesidades reales del medio rural de la formación profesional reglada u ocupacional, es otra línea clave de actuación dentro de esta estrategia. Destacar en este ámbito el importante papel de los agentes económicos y sociales, dado el marcado carácter integrador del medio rural andaluz.

Además, actuaciones coordinadas con otras Políticas, como la creación de servicios culturales básicos, la recuperación del patrimonio rural, la conservación y gestión de paisajes naturales y la conservación del patrimonio etnológico, deben enmarcarse también dentro de esta estrategia.

2. Equidad y eficiencia territoriales, y mejora de la calidad de vida. Las actuaciones públicas dirigidas a aumentar las dotaciones de infraestructuras básicas, fundamentalmente accesos, y equipamientos sociales en las comunidades rurales andaluzas, a fin de garantizar unos niveles de vida dignos a su población, constituyen aspectos decisivos de esta estrategia. Con ello, se incide directamente en la corrección de los desequilibrios territoriales, con objeto de detener la tendencia al despoblamiento de extensas áreas.

Igualmente, se plantea realizar un mayor esfuerzo relativo, respecto a otras zonas en favor de las áreas rurales más desfavorecidas respecto a los servicios de educación, formación profesional y capacitación empresarial, con objeto de nivelar las diferencias en relación con otras áreas y aumentar sus posibilidades para descubrir y promover iniciativas de carácter productivo a partir de sus propios recursos. No se trata, por tanto, de una estrategia social que se añade a las anteriores, sino que está orientada a mantener en las comunidades rurales un nivel de población suficiente para hacer viables las iniciativas productivas que se promuevan.

3. Modernización y diversificación de las actividades económicas en el medio rural.

Dada la insuficiente capacidad del sector agrario para generar el nivel de empleo que sería necesario, se impulsarán otro tipo de actividades productivas en cada comunidad rural. La mejora de la competitividad y eficiencia en las explotaciones agrarias sólo puede tener un pleno desarrollo en aquellas zonas que natural y estructuralmente estén dotadas para ello. Pero en las áreas rurales menos favorecidas hay que poner el énfasis en la búsqueda de nuevas actividades, movilizándolo todo el potencial endógeno y aprovechando las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, así como las previsiones de los Fondos Estructurales comunitarios.

Junto a la diversificación de las actividades productivas en el medio rural (artesanía, turismo, relacionadas con el medio ambiente), es necesario, igualmente, modernizar las actividades económicas ya existentes, con un énfasis especial en la modernización de todo el complejo agroalimentario, que seguirá siendo, en general, la principal fuente de actividad económica en este medio. Ello requiere introducir nuevas tecnologías y poner a disposición del tejido empresarial nuevos servicios avanzados en la producción y comercialización de los productos. Asimismo, este esfuerzo se acompañará de mejoras significativas en los ámbitos de la gestión y organización empresarial, con el fin de que dichos agentes puedan afrontar los retos que, en materia de calidad y competitividad, les plantean los mercados.

La modernización y diversificación productiva a la que se alude ha de descansar, principalmente, en la potenciación de activida-

des económicas que tienen su asiento en el medio rural, sobre la base de lo señalado en las políticas de factores y sectoriales correspondientes, así como en la mejora de los niveles de formación y conocimientos técnicos.

CUADRO 8.8: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Dinamización y social y cultural de la sociedad rural.	1.1. Fomento y apoyo de los Grupos de Desarrollo Rural (G. D. R.).	1.1.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 1.1.2. Ayudas del Plan de Desarrollo Rural de Andalucía (PDRA). 1.1.3. Ayudas del Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER).
	1.2. Fomento de Escuelas de Empresas y cooperativas	1.2.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 1.2.2. Ayudas del PDRA. 1.2.3. Ayudas del PRODER.
	1.3. Acercamiento de la administración al medio rural.	1.3.1. Completar la Red de Oficinas Comarcales Agrarias. 1.3.2. Dotación de medios adecuados a las O. C. A. s.
	1.4. Recuperación del patrimonio rural	1.4.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 1.4.2. Ayudas del PRODER.
2. Equidad, eficiencia territorial y mejora de la calidad de vida.	2.1. Mejorar el nivel de infraestructuras básicas en el medio rural.	2.1.1. Ayudas del PDRA. 2.1.2. Ayudas del PRODER.
3. Modernización y diversificación de las actividades económicas en el medio rural.	3.1. Complejo agroalimentario.	3.1.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 3.1.2. Ayudas del PRODER.
	3.2. Industria y artesanía en el medio rural.	3.2.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 3.2.2. Ayudas del PRODER.
	3.3. Turismo rural.	3.3.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 3.3.2. Ayudas del PRODER.
	3.4. Medio Ambiente.	3.4.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 3.4.2. Ayudas del PRODER.
	3.5. Mejorar los niveles de formación y	3.5.1. Ayudas de la Iniciativa Leader II. 3.5.2. Ayudas del PRODER.

C) Líneas de actuación

Para valorar en su justa medida la política de desarrollo rural de la Junta de Andalucía, hay que considerar que, en el marco de actuación del PDRA, se introducen criterios de coordinación con otras políticas que aparecen dentro del presente plan. En este sentido, hay que citar las políticas de educación, medio ambiente, cultura, salud, complejo agroalimentario, industria, turismo y recursos humanos.

C.1 Estrategia: DINAMIZACIÓN SOCIAL Y CULTURAL DE LA SOCIEDAD RURAL.

C.1.1 Fomento y apoyo de los Grupos de Desarrollo Rural.

El Decreto 266/95, de 26 de septiembre configura a los Grupos de Desarrollo Rural como entidades colaboradoras de la Administración para la ejecución del Plan de Desarrollo Rural.

Dentro de su ámbito territorial, los Grupos de Desarrollo Rural tienen como funciones las de elaborar planes y programas de actuación, canalizar las iniciativas y demandas de desarrollo de los interlocutores públicos y privados, movilizar y potenciar los recursos endógenos de su territorio con el fin de generar actividades económicas que contribuyan al desarrollo integrado del medio rural y, finalmente, poner en marcha los instrumentos necesarios para el desarrollo, muy especialmente de las entidades mercantiles necesarias para el impulso de las iniciativas comarcales y planes que se elaboren.

Los Grupos de Desarrollo Rural serán los encargados, además, de elaborar los Programas de Desarrollo Rural, con los contenidos especificados en el capítulo VI del Decreto citado.

C. 1.2 Fomento de las Escuelas de Empresas y cooperativas.

Con estas actuaciones, dentro del desarrollo de la Iniciativa Leader II y el Programa PRODER, se plantea impulsar la promoción de las actividades de formación de empresas y empresarios, proporcionándoles los apoyos técnicos y de gestión necesarios, la difusión de la cultura emprendedora y la economía social en el mundo rural andaluz, así como ayudas para mejorar la gestión de las cooperativas y las sociedades anónimas laborales mediante la formación.

C. 1.3 Propiciar el acercamiento de la Administración al medio rural.

Las líneas de actuación anteriores se complementan con otra referente al acercamiento de la Administración al mundo rural, y que se concreta en el establecimiento de las Oficinas Comarcales Agrarias, de acuerdo con un modelo de funcionamiento que, a largo plazo, las convierta en enlace directo entre la administración autonómica y la población de las zonas rurales.

C. 1.4 Recuperación del patrimonio rural.

En esta línea se plantean ayudas (Leader II y Proder) para promover la rehabilitación de edificios y de espacios públicos de interés.

C.2 Estrategia: EQUIDAD, EFICIENCIA TERRITORIAL Y MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA.

C.2.1 Mejorar el nivel de las infraestructuras básicas en el medio rural.

Como medida complementaria, aplicable a todos estos campos de actuación, se plantean las ayudas establecidas en el Plan de Desarrollo Rural y en el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales (PRODER).

C.3 Estrategia: MODERNIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL MEDIO RURAL.

C.3.1 Complejo Agroalimentario.

Las medidas a adoptar dentro de esta línea de actuación corresponden a las ayudas contempladas dentro de los programas PRODER y LEADER

II. En este sentido, dentro del complejo agroalimentario deberán buscarse producciones o la introducción de variedades en las que puedan existir ventajas competitivas y se adapten bien al medio, tratando de revalorizar de modo especial, aquellas características que se identifiquen con el medio rural concreto en que se producen o con determinados procesos productivos ligados al mismo (producciones extensivas, integradas o ecológicas, etc.).

C.3.2 Industria y artesanía en el medio rural

Las medidas que afectan a la modernización y diversificación del sector, encuadradas dentro de las ayudas previstas en el programa LEADER y PRODER son:

- Impulso de iniciativas que desarrollen nuevos proyectos industriales o faciliten la localización en el medio rural de otros ya existentes.
- Fomento de la modernización empresarial y tecnológica y de los servicios avanzados a la producción en el medio rural.
- Favorecimiento de la utilización de recursos renovables propios en la producción de energía (instalación y rehabilitación de minicentrales hidráulicas, promoción del uso de energías alternativas, solares, gas natural, biomasa, etc.).

Por otra parte, la riqueza y diversidad de la actividad artesanal andaluza requiere una potenciación que permita aprovechar cuotas de mercado significativas.

C.3.3 Turismo rural.

Teniendo en cuenta las diferentes modalidades del turismo en el medio rural, se plantea la identificación de oportunidades concretas según zonas y la elaboración de paquetes atractivos de ofertas turísticas en las que destaque la singularidad y calidad del producto, así como las actividades culturales y de ocio ligadas al mismo.

Por ello, dentro del marco de las ayudas LEADER II y PRODER, el impulso al turismo rural se orienta a:

- La modernización y diversificación del turismo rural.
- La investigación de nuevos mercados y la consolidación de los existentes.

C.3.4 Medio Ambiente.

El cumplimiento de los objetivos de la Política de Desarrollo Rural descansa también en las actuaciones de la Política de Medio Ambiente relativas a posibilitar actividades económicas ligadas al medio ambiente y a las propias actuaciones para la conservación de determinados espacios. Así, pueden citarse las actuaciones de conservación y restauración del patrimonio forestal, de ordenación y fomento de caza y pesca, de fomento de actividades sostenibles en los espacios protegidos, y, en general, todas aquellas que favorezcan la potenciación del medio natural como lugar de esparcimiento y desarrollo de actividades de ocio, deportivas, etc., ligadas a este medio. Este conjunto de actuaciones se enmarcan dentro las ayudas previstas en los programas LEADER II y PRODER.

C.3.5 Mejorar los niveles de formación y conocimientos técnicos y capacitación de la población.

La mejora de los niveles de formación y conocimientos técnicos supone un reto de cara a aumentar la competitividad de las actividades económicas desarrolladas en el medio rural. Las actuaciones a adoptar dentro de esta línea se recogen en otras Políticas. En esta línea se desarrollarán las ayudas previstas en los programas LEADER II y PRODER.

8.3 COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

Dentro del planteamiento global del Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000, la Política de Cooperación con las Corporaciones Locales pretende aportar un enfoque de integración y de coordinación a los objetivos de desarrollo solidario y equilibrado.

La superación de las limitaciones y el desarrollo de las potencialidades que hagan posible ese crecimiento son impensables sin las Administraciones Locales, a las que por su posición en el conjunto del Estado, la ley reconoce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos que sean de interés para sus respectivas comunidades.

A las Corporaciones Locales corresponde un papel esencial, por cuanto su normativa reguladora les atribuye, como competencias propias, la prestación de una serie de servicios, que constituyen factores indispensables para el desarrollo económico y cuyas deficiencias se convierten, en consecuencia, en obstáculos para el mismo.

Además, el desarrollo local –entendido como concepción global de un conjunto de elementos en un territorio, que supera las limitaciones competenciales de cada Administración Pública– requiere un esfuerzo coordinado de todas ellas.

La creación en el ámbito local de las condiciones que hagan posible ese desarrollo requiere la creación de infraestructuras y equipamientos adecuados, y el mantenimiento de un nivel satisfactorio en la prestación de servicios.

A) Diagnóstico

A comienzos de los ochenta la situación de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, podía definirse por los siguientes rasgos básicos: infraestructuras locales básicas insuficientes; equipamientos comunitarios inexistentes u obsoletos; y existencia de zonas rurales especialmente deprimidas.

De otra parte, las Corporaciones Locales se caracterizaban entonces por:

- Una escasa dotación de medios para atender los servicios mínimos obligatorios que la legislación de régimen local les atribuía.
- Una falta de recursos, consecuencia de la insuficiencia crónica de las Haciendas Locales, a la que se unía, en muchas ocasiones, una situación de endeudamiento que condicionaba el desarrollo futuro.

- Una cierta resistencia al asociacionismo en entidades supramunicipales para el mantenimiento de equipamientos y la prestación de servicios.

Esa situación fue el punto de partida de la política de cooperación. Sobre ella han operado las distintas actuaciones llevadas a cabo desde la Comunidad Autónoma, y que desde 1988 se articulan en el Plan de Cooperación Municipal.

Enmarcado dentro de los principios constitucionales de solidaridad, coordinación y mejor redistribución de los recursos, el Plan de Cooperación Municipal se define como el instrumento de cooperación económica entre la Junta de Andalucía y la Administración municipal, dirigido, fundamentalmente, a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios andaluces. Esta colaboración se desarrolla a través de cinco grandes programas, que responde a otros tantos objetivos y estrategias de la política de Cooperación:

- El Programa de Promoción Económica, cuyos objetivos se dirigen, fundamentalmente, a la reactivación de la economía en general, singularmente a través de programas de promoción de empleo.
- El Programa de Urbanismo e Infraestructura, orientado a la mejora de las infraestructuras básicas urbanas relativas a las comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas, así como a fomentar las técnicas de conservación y protección de los conjuntos urbanos.
- El Programa de Equipamientos Colectivos, cuyos objetivos van dirigidos, a la dotación de los servicios mínimos y obligatorios de los municipios, así como de los equipamientos comerciales, educativos y asistenciales.
- El Programa de Fomento Cultural, orientado a la investigación, fomento y divulgación de la Cultura y de las actividades deportivas.
- El Programa de Nivelación de Servicios Municipales, que tiene por finalidad garantizar a las Corporaciones Locales la suficiencia financiera que les permita el mantenimiento de los nuevos equipamientos y la prestación de los correspondientes servicios en niveles adecuados.

Como consecuencia de estas intervenciones, las insuficiencias más graves se han visto resueltas en gran medida, lo que se traduce fundamentalmente en una mejora de las infraestructuras y equipamientos y un mejor nivel de prestación de servicios. Ello constituye, un avance notable respecto a la situación de partida, aunque los servicios resultantes siguen siendo insuficientes frente a un crecimiento de la demanda ciudadana de mejores servicios, la aparición de nuevas necesidades y la configuración, cada vez en mayor medida, de las Corporaciones Locales como una administración cercana al ciudadano, a la que éste dirige preferentemente sus requerimientos.

La Política de Cooperación con las Corporaciones Locales se configura, no tanto como una política sectorial, con unos objetivos y líneas de actuación concretos, sino como un principio inspirador de toda la actuación pública en los próximos años.

Existe, en este sentido, un acuerdo cada vez más amplio, tanto entre las formaciones políticas como en el conjunto de los poderes públi-

cos, desde el Gobierno central hasta el ámbito local, en la necesidad de avanzar en la consecución de un “Pacto Local” que responda a los siguientes objetivos:

- De una parte, a completar el modelo de organización territorial descentralizada que establece la Constitución de 1978.
- De otra, a crear una administración cercana al ciudadano y más acorde, en consecuencia, con los criterios organizativos que informan la Unión Europea, y en especial con el principio de subsidiariedad recogido en el Tratado de Maastricht y en el que se inspira la Carta Europea de Autonomía Local, por el que en ámbitos que no sean de su competencia, la Unión Europea intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser realizados suficientemente por las distintas unidades administrativas de los Estados miembros y, por consiguiente puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción, a nivel comunitario.

Ello nos sitúa, por tanto, ante un proceso de redefinición competencial, en el que la Política de Cooperación con las Corporaciones Locales adquiere una nueva dimensión como elemento coordinador, a través del Pacto Local, y de las diversas actuaciones de la Administración andaluza en la materia.

B) Objetivos y estrategias

La cooperación con las Corporaciones Locales se centrará en el período del PEA 2000 en la consecución de dos grandes objetivos:

CUADRO 8.9: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Completar las infraestructuras locales básicas, que permitan crear las condiciones para el desarrollo de las potencialidades económicas (en cuanto a actividad productiva, generación de empleo, etc.) de las distintas zonas del territorio, contribuyendo a un desarrollo equilibrado de las mismas y a una elevación de la calidad de vida de los ciudadanos. 2. Contribuir, conforme a los principios de autonomía y de solidaridad que inspiran el modelo de organización territorial andaluz, a garantizar la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales de forma que éstas puedan asumir el mantenimiento de las infraestructuras locales creadas y la prestación, a niveles adecuados, de los servicios de competencia propia.
------------------	---

Para la consecución de los objetivos enumerados se plantean las siguientes estrategias:

1. Contribución a la disponibilidad de recursos financieros.

El objetivo de la suficiencia financiera de las Corporaciones Locales requiere, entre otros factores, la existencia de líneas de financiación incondicionada que –sobre la base de los principios de solidaridad y autonomía municipal– tiendan preferentemente a garantizar un nivel adecuado en la prestación de los servicios de competencia municipal.

En este sentido, la política de cooperación contribuye a la suficiencia económica de las Corporaciones Locales mediante el Programa de Ayuda y Fomento a Mancomunidades y Consorcios, que supera, cada vez en mayor medida, la tradicional resistencia al asociacionismo existente en el ámbito local. Las experiencias más recientes demuestran, en efecto, el importante papel que las entidades supramunicipales pueden desempeñar en la prestación de servicios por parte de aquellos municipios que separadamente carezcan de medios; configurándose como el instrumento más eficaz para la racionalización del mapa municipal en Andalucía y la prestación eficaz de servicios.

Una segunda línea de actuación fundamental es la que tiene por objetivo el Saneamiento de las Haciendas Locales, en aplicación del Decreto 461/94 de 7 de diciembre, que establece un conjunto de medidas económicas y financieras encaminadas a este objetivo. Finalmente, hay que hacer referencia al Convenio de la Junta de Andalucía y las Entidades Financieras, que facilitan financiación a los Entes Locales andaluces.

2. Mejora de los equipamientos locales.

En la consecución de los objetivos de mejora de los equipamientos e infraestructuras locales básicas, desempeñan un papel fundamental los Planes Provinciales de Obras y Servicios y los de Comarcas de Acción Especial; instrumentos en los que se compatibilizan los dos objetivos básicos del principio de solidaridad: la redistribución interterritorial de recursos, y la igualdad en la prestación de servicios a los ciudadanos en todos los municipios de Andalucía.

Además, la cooperación en la mejora de los equipamientos locales se complementa con otros dos instrumentos: los Patronatos Provinciales y el actual Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA).

Los Patronatos Provinciales tienden a una mejora de los equipamientos comunitarios de los entes locales de zonas especialmente deprimidas, lo que les convierte en un instrumento adecuado para actuar en pequeños municipios con escasa capacidad de financiación. En este sentido apunta la próxima revisión de su normativa, que tiende, de un lado, a potenciar su capacidad económica y, de otro, a eliminar las limitaciones anteriores –que excluyen de su ámbito aquellas obras y servicios que constituyen el objeto de los Planes Provinciales de Obras y Servicios–, de manera que en los próximos años se pueda atender de forma más adecuada las demandas de equipamientos comunitarios más importantes en las zonas rurales en las que actúan, constituyendo un complemento eficaz de otras líneas de actuación.

Por lo que respecta al Programa de Fomento de Empleo Agrario, el mismo persigue los siguientes objetivos:

- Ofrecer una protección a los trabajadores agrícolas desempleados, mediante una política que supone una redistribución de la renta, con las cantidades que anualmente destina el INEM para sufragar el coste de mano de obra, en proyectos realizados en colaboración con las Corporaciones Locales, a las que compete sufragar el coste de los materiales que requieren esas obras.
- Contribuir a una mejora de los equipamientos comunitarios (servicios de alcantarillado, abastecimiento de agua, depuración de aguas residuales, obras de urbanización, pavimentación, etc.), a los que se dirigen, fundamentalmente, las obras incluidas en los Programas del PFEA, produciendo de este modo un impacto positivo en las áreas rurales más desfavorecidas y situándolos en condiciones más favorables para desarrollar sus propias iniciativas y recursos.

CUADRO 8.10: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN CON LAS CORPORACIONES LOCALES

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Contribución a la disponibilidad de recursos financieros.	1.1. Programa de Ayudas y Fomento a Mancomunidades y Consorcios	1.1.1. Subvención de las inversiones de las Mancomunidades y Consorcios
	1.2. Saneamiento financiero de las CC. LL.	1.2.1. Medidas económicas y financieras para el saneamiento financiero de las Corporaciones Locales.
	1.3. Facilitar la financiación de las Corporaciones Locales.	1.3.1. Convenio Junta/ Entidades financieras.
2. Mejora de los equipamientos locales.	2.1. Planes Provinciales de Obras y Servicios.	2.1.1. Tutela de la prestación de servicios básicos en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes. 2.1.2. Financiación de obras.
	2.2. Apoyo a Patronatos Provinciales.	2.2.1. Financiación de obras de equipamientos comunitarios.
	2.3. Contribución al PFEA.	2.3.1. Apoyo financiero a las Diputaciones en los créditos para la ejecución de obras del PFEA.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: *CONTRIBUCIÓN A LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS.*

C.1.1 Programa de Ayudas y Fomento a Mancomunidades y Consorcios.

Se mantendrá la línea de ayudas abierta en 1994, con la finalidad de fomentar la creación de Mancomunidades y Consorcios, mediante subvención de las inversiones de estas entidades, reduciendo los costes financieros que soportan las mismas.

C.1.2 Saneamiento Financiero de las CC.LL.

Dirigido a contribuir a mejorar la situación financiera en que se encuentran numerosas Corporaciones Locales, como consecuencia de la insuficiencia crónica de su sistema de financiación.

C.1.3 Facilitar la financiación de las Corporaciones Locales.

Dentro del convenio Junta/Entidades financieras, se contempla la financiación de Ayuntamientos, Diputaciones y Mancomunidades de Municipios, para operaciones que se destinen a financiar necesidades de tesorería, inversiones, o, en determinadas ocasiones, déficit presupuestarios.

C.2 Estrategia: MEJORA DE LOS EQUIPAMIENTOS LOCALES.

C.2.1 Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Como medidas a adoptar se contemplan las siguientes:

- Prestación de servicios básicos en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes.
- Financiación de obras.

C.2.2 Apoyo a patronatos provinciales.

Los Patronatos Municipales tienen la posibilidad de actuar ante situaciones excepcionales mediante la financiación de obras y servicios de urgente necesidad, mostrada por cualquier tipo de catástrofe y, en general, de aquellas que los municipios no pudieran acometer por insuficiencia económica.

La financiación de obras y equipamientos comunitarios se lleva a cabo por una doble vía, a través de:

- Subvenciones a fondo perdido hasta el 60% de los proyectos.
- Préstamos a bajo interés.

C.2.3 Contribución al Programa de Fomento del Empleo Agrario (PFEA)

Como medida se contempla el apoyo financiero a las Diputaciones en los créditos para la ejecución de obras del PFEA.

CAPÍTULO 9

Políticas medioambientales (desarrollo sostenible)

9.1 MEDIO AMBIENTE

La acción del hombre en el ejercicio de sus funciones económicas y sociales constituye una fuente permanente de presión sobre el equilibrio del medio natural. Mientras que el recurso directo a la naturaleza, como forma de atender las necesidades humanas, no ha interferido en la capacidad de autogeneración de aquella, el principio de inagotabilidad de los recursos naturales ha estado presente en las formas de organización social. Sin embargo, la explosión demográfica de las últimas décadas, el desarrollo de tecnologías fuertemente productivistas y consumidoras de energía, y la creciente homogeneización de los patrones culturales y de consumo, han provocado que entre el conjunto de las actividades humanas y el medio natural se hayan desarrollado relaciones con frecuencia conflictivas donde la parte más débil ha correspondido habitualmente al segundo.

La velocidad con que se han producido estos acontecimientos desde la década de los cincuenta, junto con la escasa concienciación ciudadana sobre el problema y el desfase de las acciones reguladoras y, sobre todo, de prevención por parte de los gobiernos, han contribuido a que la situación se haya deteriorado de forma acelerada hasta alcanzar límites extremos en algunos casos.

A lo largo de los años ochenta, sin embargo, se han producido cambios trascendentales en la valoración social y política del problema. A pesar de ello, la magnitud del mismo no sólo no se ha modificado, sino que incluso se ha agravado en determinados casos, sobre todo en lo que se refiere a su consideración como una cuestión que sobrepasa las fronteras económicas convencionales hasta alcanzar una dimensión universal –efecto invernadero, cambio climático, deterioro de la capa de ozono–. Tanto la gravedad de las situaciones concretas como los niveles de concienciación y de protección difieren, sin embargo, sensiblemente entre unas zonas y otras en función del grado de desarrollo existente. Las dificultades para encontrar un enfoque convergente a nivel mundial han quedado de manifiesto en conferencias internacionales de alto nivel, (Conferencia de Río de Janeiro, 1992, Kyoto 1997) que no han conseguido establecer compromisos políticos definitivos y vinculantes respecto de algunos de los temas centrales que han sido objeto de debate.

Frente a este panorama, hay que decir que Andalucía cuenta ya con una amplia política medioambiental, fundamentada en tres grandes leyes (Ley de Espacios Naturales Protegidos, Ley de Protección Ambiental y Ley Forestal), y sostenida actualmente por la Consejería de Medio Ambiente, que han elaborado y desarrollado numerosos proyectos y líneas de actuación. Además en Andalucía existe un conjunto vertebrado de colectivos sociales y de agentes privados, interesados y actuando intensamente en el campo medioambiental, en pro de conseguir un desarrollo económico compatible con la protección medioambiental.

La consideración del medio ambiente como un elemento central de la planificación se justifica desde múltiples puntos de vista. El principal de todos es la intensidad de la relación que se establece con el bienestar general, tanto de las generaciones presentes como futuras. Pero desde la estricta perspectiva de la planificación de una economía durante un período de tiempo concreto, la consideración de las variables medioambientales se justifica fundamentalmente por la necesidad de

impulsar desde la misma los mecanismos de corrección de los fallos del mercado, especialmente en lo que se refiere a la no valoración por parte de éste de las externalidades negativas que con frecuencia se producen como consecuencia del uso y deterioro del patrimonio natural.

Por otro lado, y dado que el medio ambiente es un soporte común –no exclusivo ni excluyente– a la totalidad de las actividades sociales y productivas que se realizan en un espacio concreto, su tratamiento debe ajustarse al de una política horizontal en el sentido de que influye y es influida por el resto de las políticas horizontales y sectoriales. Desde ambas perspectivas la valoración estratégica del medio ambiente se enriquece en los últimos tiempos como consecuencia de las potencialidades que se le reconocen desde el punto de vista del fomento de la actividad económica y que se relacionan, no solamente con las posibilidades de explotación racional de recursos naturales, sino también con la existencia de actividades productivas emergentes a las que se concede el tratamiento de prioritarias.

Por último, la naturaleza desequilibradora de los procesos económicos y el decidido enfrentamiento a sus consecuencias, obligan a integrar el medio ambiente en la planificación económica desde la perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo. Este enfoque acepta como punto de partida la complejidad del sistema socioeconómico, y asume que su eficiencia y capacidad se relacionan con el equilibrio de las relaciones que se establecen entre los elementos que lo integran, de forma que la limitación o deterioro irreversible de uno de ellos incide sobre las condiciones de funcionamiento actual y futuro del conjunto.

La adaptación de este principio a la consideración del medio ambiente en el Plan Económico - Andalucía Horizonte 2000 supone que deben ser impulsadas iniciativas conservacionistas, de corrección y de fomento de actitudes consistentes con el mantenimiento y desarrollo de la calidad ambiental, así como de impulso a los métodos de gestión racional de los recursos naturales. Este planteamiento se justifica por la existencia de una compleja problemática ambiental en Andalucía que es el resultado de la propia diversidad de la región y del tipo de relaciones que se establecen con el sistema productivo y, en general, con el conjunto de las actividades humanas.

El PEA 2000 reconoce estos principios aceptando, en primer lugar, que las estrategias definidas desde el exterior deben ser asumidas por la política ambiental en Andalucía, aunque en consonancia con su realidad medioambiental. En segundo lugar, señalando la trascendencia de la creación de la Consejería de Medio Ambiente y la concentración en la misma de la totalidad de las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma en esta materia. Este hecho refuerza la posibilidad de que la política medioambiental en Andalucía asuma el carácter horizontal que le corresponde al garantizar su consideración en el conjunto de las políticas sectoriales de la Junta de Andalucía. La última plasmación de tales principios es el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002, que contiene la expresión directa de la política medioambiental del Gobierno andaluz.

A) Diagnóstico

Cuatro son las grandes unidades que componen el espacio geográfico andaluz y le confieren algunas de sus más significativas particulari-

dades: valle del Guadalquivir, litoral, las cordilleras Béticas, y Sierra Morena. Estas particularidades geográficas, junto con las características climáticas, entre otros elementos, han favorecido el desarrollo de determinadas actividades.

En este sentido, hay que decir que la mediterraneidad de la región constituye el principal elemento definitorio de la caracterización climática de Andalucía y se concreta en la escasez relativa de precipitaciones y en temperaturas medias superiores a los 16°C. Estas condiciones modelan de manera muy significativa el tipo de aprovechamiento que realiza la economía regional de sus recursos naturales, tanto en lo que se refiere a limitaciones derivadas del déficit hídrico estructural, como a las potencialidades agrarias asociadas a la insolación y ausencia de heladas, así como a otras de desarrollo más reciente como es el caso del turismo.

Por tanto, las limitaciones y potencialidades que se establecen en torno al medio ambiente en Andalucía se relacionan con las formas en que se realizan y cómo se distribuyen en el territorio las actividades humanas y productivas, y con la posición geográfica de la región. De la combinación de ambas se deducen, igualmente, oportunidades claras para la actuación, reforzadas por la fuerte orientación medioambiental con que se diseñan los contenidos de los Fondos de Cohesión Europeos.

A continuación se realiza una exposición del estado de cada uno de los recursos naturales, y de los niveles de calidad ambiental de la región, así como de las tensiones entre las formas de producción y el medio ambiente.

Suelo y paisaje

La diferente tipología de suelos existentes en la región permite distinguir entre las tierras de excelente capacidad de uso –8,6%–, buena capacidad de uso –23,8%–, moderada capacidad de uso –21,3%–, marginales o improductivas –28,6%–, y tierras de protección o que soportan ecosistemas naturales de interés ecológico –17,7%–. Dentro de esta tipología se integran diferentes situaciones ambientales, que en conjunto configuran el principal problema ecológico de carácter estructural de Andalucía, como consecuencia de la intensidad de los procesos de pérdida de suelo y del carácter dinámico y difícilmente reversible de los mismos.

El principal desequilibrio que presenta el uso del suelo es la dedicación de suelos de vocación forestal a cultivos agrícolas. Los terrenos agrícolas marginales ocupan más de 600.000 Ha, siendo las provincias de Granada –26,1%–, Málaga –22,7%–, Huelva –17,9%–, y Jaén –12,8%– las más afectadas. Existe, sin embargo, un 17% de la superficie cultivada de la región que no presenta vocación agrícola y de cuyo mantenimiento como tal se derivan importantes efectos negativos en materia de procesos erosivos hídricos y contaminación edáfica, como consecuencia de la necesidad de corregir la menor calidad de los suelos con aportaciones químicas.

El fenómeno de la erosión en Andalucía se relaciona con el conjunto de las actividades humanas y, en particular, con las de producción que conducen a la deforestación, a la alteración de los ciclos hídricos, al sobrepastoreo, a la utilización de prácticas inadecuadas de cultivo, etc. Los mayores índices de riesgo se concentran en las cuatro provincias orientales, aunque el mayor impacto socioeconómico se produce en los

suelos fértiles de la campiña. La pérdida global del suelo en el territorio estudiado (52% del total de Andalucía) se estima superior a los 284 millones de Tm lo que supone una erosión media de 63 Tm/Ha/año, llegando a los embalses más de 25 millones de Tm de tierras que provocan, como media anual del conjunto, unas pérdidas de aproximadamente 18 Hm³ de capacidad.

Las características físicas y bióticas del territorio andaluz han generado un sistema paisajístico marcado por la diversidad y amplitud de sus manifestaciones visuales y la importancia, singularidad y carga estética de muchos de sus componentes. Tres son los grandes sistemas que predominan en la región: los paisajes serranos, que aportan los tipos más sobresalientes con unidades visuales diferenciadas –Sierra Morena, Sierras Béticas, y paisajes desérticos de Almería–; los paisajes agrarios con relieves más horizontales, en los que destaca la simplicidad de sus formas, su contribución a la identidad territorial y social de Andalucía, y la homogeneidad de la cubierta vegetal –olivares, campiñas cerealistas o policultivos mediterráneos–; y los paisajes litorales, caracterizados por su buena accesibilidad, la amplitud de sus frentes, y la variabilidad de formas y escenarios.

Recursos hídricos

Respecto a los recursos hídricos, el análisis debe remitirse a lo desarrollado en el diagnóstico de la Política de Infraestructuras Hidráulicas. No obstante conviene señalar que Andalucía presenta un balance global deficitario entre recursos hídricos y demandas, agravado por los desequilibrios territoriales, coexistiendo zonas con superávit (nordeste de Andalucía, oeste de la provincia de Huelva y extremo occidental de las cuencas mediterráneas), y zonas deficitarias (extremo suroriental de la región, Sierra Morena Occidental, margen izquierda del Guadalquivir, y marismas y cuenca del Guadalete).

Espacios Naturales y Biodiversidad

Andalucía cuenta con un rico patrimonio natural, único en Europa. Posee una de las floras más singulares del continente, tanto por su diversidad como por la presencia de numerosas especies endémicas. Por lo que respecta a especies vasculares, son más de 2.000 las que se localizan en la región, de las 7.500 que componen la flora española. La fauna es igualmente rica en la región, siendo el grupo de las aves el que más destaca en cuanto al número de especies.

La modificación de los hábitats naturales de las especies por las intervenciones humanas ha supuesto, en ocasiones, la extinción de las más vulnerables y la reducción, o a veces la puesta en peligro, de las poblaciones de muchas otras. La sobreexplotación por razones económicas, la introducción incontrolada de especies exóticas que en algunos casos puede llegar a desplazar a las autóctonas, o la contaminación por plaguicidas constituyen algunas de las causas que afectan a las poblaciones de la flora y fauna silvestre.

Las intervenciones practicadas sobre el espacio forestal de Andalucía han ido en perjuicio de su extensión, existiendo una considerable diferencia entre la distribución potencial de las especies y el estado en que se encuentran. Muchas de las masas de encinar han quedado reducidas, en tanto que otras han sido sustituidas por otras especies más

xerófilas y frugales. En los últimos años se observa la primacía de repoblaciones de pinos y otras coníferas sobre las de frondosas, que son en realidad las que conforman la base de la vegetación natural de la región.

La evolución del número de incendios forestales en Andalucía durante la última década muestra una tendencia creciente y sostenida, que se ha visto significativamente reducida, durante 1996, siendo Huelva y Málaga las provincias más afectadas. El principal causante de los incendios es la acción del hombre, de la que se derivan actuaciones negligentes, accidentales y a veces intencionadas.

La rentabilidad directa de los montes andaluces es reducida, incorporando además el uso recreativo de los mismos un importante elemento de riesgo como consecuencia de la inadecuación de la oferta y de la frecuencia de los comportamientos no conservacionistas entre la población.

Los Espacios Naturales Protegidos cubren el 17% del territorio andaluz, siendo uno de los porcentajes más altos en la Unión Europea. Los 22 Parques Naturales representan el 92% de ese total mientras que las 28 Reservas Naturales afectan al 0,3%, los 31 Parajes Naturales al 4%, y el Parque Nacional de Doñana a un 3%.

Los Parques Naturales, espacios que por su extensión física y su carácter dinámico y abierto constituyen el ámbito más adecuado para la planificación integral, poseen en general un alto potencial ecológico que contrasta con unas estructuras socioeconómicas de bajo dinamismo y un menor desarrollo relativo, especialmente en el caso de los serranos. En los parques litorales hay que distinguir entre aquéllos donde la incidencia de las actividades socioeconómicas sobre los recursos naturales es prácticamente irrelevante y aquellos otros en los que existe una mayor presión sobre los mismos.

Medio ambiente urbano

La población andaluza se ha concentrado durante las últimas décadas en las principales ciudades y en el litoral mediterráneo, especialmente en la Costa del Sol donde se observan las mayores densidades y tasas de crecimiento de España. Sólo algunas de ellas, sin embargo, han conseguido consolidar una base productiva en la que destaque el peso del sector industrial –Huelva, Algeciras, Bahía de Cádiz y Sevilla–.

En general, la problemática ambiental asociada al fenómeno de la urbanización de la población es compleja y amplifica procesos que tienen un origen social y económico. Es el caso, por ejemplo, de la formación de barriadas marginales con reducidos estándares de vida y equipamiento, que pone de manifiesto los estrechos vínculos que deben existir entre la planificación urbana y del medio ambiente. Más directamente vinculados con la calidad ambiental pueden destacarse cinco tipos de impactos asociados al proceso de urbanización que ha experimentado Andalucía en las últimas décadas:

Abastecimiento y saneamiento

La orientación de las actuaciones públicas en relación con este problema concreto se recoge en el «Acuerdo Andaluz por el Agua». La situación actual se resume en los siguientes rasgos: la población andaluza consume agua cuya potabilidad es, en términos generales, aceptable, aunque el 13% de la población se ve afectada por una red de distribu-

ción deficiente o muy deficiente, y para el 12% de la misma la cloración del agua es considerada deficiente. Por otro lado, sólo el 51,7% de la población está conectada a una estación depuradora de aguas residuales.

Residuos sólidos urbanos

Los residuos sólidos urbanos superan la cifra de 2,1 millones de Tm anuales –el 15% de los producidos en España– de los que el 23% son vertidos de forma incontrolada. Este déficit aconseja la continuidad de las acciones a través de planes directores y la colaboración con los Entes Locales aún carentes de las precisas infraestructuras. De los residuos sólidos urbanos producidos algo menos del 0,4% se incineran, el 54,3% y el 3,6% se vierten de forma controlada y semicontrolada respectivamente, y el 18,7% se reciclan o compostan (cuadro 9.1).

CUADRO 9.1: LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN ANDALUCÍA SEGÚN DESTINO (1996)

	Producción R.S.U. TM/año.	Destino (%)				
		Vertido	Vertido	Vertido	Incineración	Reciclaje o
		Incontrolado	Semi-Controlado	Controlado	controlada	compostaje
Almería	158.120,33	23,91	49,06	27,04	0,00	0,00
Cádiz	360.570,24	15,41	0,00	27,53	2,17	54,90
Córdoba	223.985,37	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
Granada	237.242,96	86,60	00,0	0,00	0,00	13,40
Huelva	115.542,57	0,70	0,00	16,34	0,00	82,97
Jaén	179.775,97	5,14	0,00	52,71	0,00	42,15
Málaga	362.614,61	33,98	0,00	66,02	0,00	0,00
Sevilla	504.871,00	11,89	0,00	88,11	0,00	0,00
Andalucía	2.142.723,04	22,96	3,62	54,32	0,37	18,73

Fuente: Informe de Medio Ambiente de Andalucía 1996.

Residuos tóxicos y peligrosos

Andalucía genera 136.104 Tm de residuos anuales. La creación de EGMASA, empresa pública dedicada, entre otras materias, a la recogida y tratamiento de residuos industriales y agrarios, la construcción de varias plantas para el tratamiento de este tipo de residuos y el creciente interés y dedicación de la iniciativa privada han supuesto avances hacia la solución del problema que, en cualquier caso, son todavía insuficientes. Otras iniciativas deben complementar a las anteriores para el desarrollo de la responsabilidad compartida con la iniciativa privada, sobre todo en lo que a residuos tóxicos y peligrosos se refiere.

Emisiones contaminantes a la atmósfera

La emisión total de los principales contaminantes en Andalucía es, aproximadamente, de 428.000 Tm anuales de partículas –en un 96,4%

derivadas de fuentes difusas de origen industrial-, 161.000 de SO₂ –en un 69,9% emanadas de fuentes fijas industriales- 144.000 de NO_x y 320.000 de CO –emitidas por fuentes móviles en un 74,5 y 96,7% respectivamente- (cuadros 9.2 y 9.3).

Los niveles de inmisión de contaminantes en la atmósfera son generalmente admisibles, salvo episodios puntuales localizados en Huelva, Bahía de Algeciras y Sevilla. La Junta de Andalucía ha puesto en marcha, en concierto con la iniciativa privada, planes de corrección de la contaminación atmosférica para las dos primeras localizaciones.

CUADRO 9.2: EMISION TOTAL DE CONTAMINANTES ATMOSFEÉRICOS (TM/AÑO) EN ANDALUCÍA 1992

Tipo de foco	Partículas	Dióxido de azufre	Oxidos de nitrógeno	Monóxido de carbono
Industriales	8.633	112.869	29.558	9.915
Difusas	419.568	48.699	114.346	309.634
Total (industriales + difusas)	428.201	161.568	143.904	319.549

Fuente: Informe de la Consejería de Medio Ambiente 1996.

CUADRO 9.3: REPARTO PORCENTUAL DE LAS EMISIONES SEGÚN EL TIPO DE FUENTES QUE LAS GENERAN EN ANDALUCÍA

	Partículas	SO ₂	NO _x	CO
Móviles	1,6	10,8	74,5	96,7
Fijas	2,0	69,9	20,8	3,1
Difusas	96,4	19,3	4,7	0,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Informe de la Consejería de Medio Ambiente 1996

Ruidos

En los núcleos mayores de 50.000 habitantes una parte importante de la población se ve afectada por niveles de exposición al ruido superiores a los niveles sonoros de referencia establecidos comúnmente por las ordenanzas municipales. La Ley de Protección Ambiental de Andalucía y su desarrollo reglamentario han sentado las bases para una regulación coherente del problema acústico en dichas ordenanzas que contribuya a la reducción de los niveles detectados.

Zonas verdes y espacios libres

Los municipios menores de 50.000 habitantes presentan importantes déficit en cuanto a dotación de zonas verdes y espacios libres. Sólo uno de cada diez núcleos posee una superficie considerable con esta orientación, y algo más del 50% no alcanza la mitad del estándar legal –5 m²/hab–.

El litoral

Andalucía se encuentra directamente afectada por el carácter supranacional de los procesos de contaminación que afectan al Mediterráneo. Las presiones que se derivan de la intensa urbanización del litoral y el diferente nivel de desarrollo de los países que conforman la cuenca introducen elementos de complejidad añadidos a la posibilidad de encauzar una solución a largo plazo del problema.

Urbanización y litoralización constituyen los procesos más representativos de la redistribución de la población y de las actividades productivas en el territorio andaluz durante las últimas décadas. De una concentración litoral de la población equivalente al 22% en 1950 se ha pasado al 33% en 1991, consolidando simultáneamente los principales atractivos; la localización de las actividades turísticas, construcción, industria, agricultura intensiva y acuicultura.

El fenómeno turístico influye decisivamente en la mayor parte de las actividades que se desarrollan en el litoral con las que se establecen frecuentes conflictos por el uso del suelo. El 36 y el 44% de la población ocupada en servicios y construcción en Andalucía trabaja en la franja litoral, de la misma forma que también se concentra el 73% de las plazas hoteleras y el 45% del VAB turístico. Las implicaciones ambientales se relacionan con la estacionalidad característica de la actividad –con un incremento de población del 30% en el período estival– y con la concentración de infraestructuras: existen 41 puertos deportivos con 8.500 plazas de atraque, 15 de los cuales se localizan en la Costa del Sol, y cerca de 50 campos de golf, 40 de los cuales también en la Costa del Sol, que hacen de esta zona la de mayor densidad de este tipo de instalaciones en el mundo.

El litoral andaluz, con una longitud de algo más de 812 Km., tiene un total de 321 playas con un ancho medio de 38 m. Las playas atlánticas, en general, poseen arena fina y de naturaleza silíceo o caliza, por contra las mediterráneas presentan arena gruesa y de carácter esquistoso o pizarroso. Las principales carencias se refieren a los equipos higiénico-sanitarios, de los que solamente el 49,7% se encuentra en buen estado, aunque cerca del 93% dispone de plan municipal de limpieza y el 87,1% presenta condiciones higiénicas buenas o muy buenas. En cuanto al estado de las aguas de baño litorales, la situación es óptima para el 81,2% de los puntos de muestreo evaluados en 1994. La edificación es el uso predominante del suelo litoral con espacios agrarios intermitentes, siendo las costas de Málaga y Granada las que presentan mayor índice de urbanización.

La contaminación de las aguas marinas se produce como consecuencia de los vertidos urbanos e industriales emitidos desde la costa, como producto de las actividades que realizan los buques –limpieza de tanques, carga y descarga, etc.– o de accidentes de navegación.

Los vertidos de carácter urbano al litoral son de cerca de 85 Hm³ anuales, superados por los de carácter industrial que alcanzan los 300 Hm³ al año. Estos volúmenes justifican la necesidad de llevar a cabo planes de corrección de vertidos y actuaciones de saneamiento en el litoral.

Medio ambiente y formas de producción

La principal potencialidad ambiental de Andalucía reside en la diversidad y riqueza del patrimonio natural. Por otra parte, las iniciativas desarrolladas en materia de protección alcanzan a un porcentaje elevado del territorio, lo que en los últimos tiempos no sólo ha supuesto

un importante elemento de revalorización del mismo, sino también la apertura a nuevas oportunidades de aprovechamiento en forma de sectores productivos emergentes. Estas posibilidades se añaden a las ventajas climáticas para el fomento de actividades relacionadas con la explotación racional de los recursos naturales y el ocio, de las que ya existe una amplia tradición en Andalucía, así como en materia de fuentes no convencionales de energía.

De la intensidad de vínculos que se establecen entre el sistema productivo andaluz y la base primaria y natural se derivan importantes implicaciones ambientales que recomiendan la corrección de algunas formas de producción. La escasez, por otro lado, de alternativas de fuentes de renta para un amplio segmento de la población, especialmente en zonas rurales de monocultivo agrario, explica no solamente una lógica resistencia al abandono de prácticas inadecuadas para el medio ambiente, sino que consolida el mantenimiento de explotaciones en suelos con vocación forestal. El gran reto que se plantea es la progresiva introducción en el medio rural de métodos de producción no intensivos en la utilización de recursos naturales, y los elementos de apoyo a esta posibilidad descansan principalmente en un conjunto de oportunidades relacionadas con el impulso a nuevas tecnologías racionalizadoras en el uso de los recursos, la orientación no agrarista de las generaciones más jóvenes y mejor formadas, y el fomento de nuevas actividades que contribuyan a diversificar la base productiva compatibilizando el desarrollo económico con la sostenibilidad del patrimonio natural.

Desde el punto de vista de los recursos naturales no primarios y susceptibles de aprovechamiento productivo hay que distinguir entre los energéticos y las reservas del subsuelo. En lo que se refiere a recursos energéticos, Andalucía se caracteriza por dos hechos aparentemente contradictorios; de un lado un importante déficit en fuentes energéticas tradicionales, y de otro, un enorme potencial en las energías alternativas. El desarrollo conseguido en la explotación de estas últimas es todavía lo suficientemente limitado como para que su aportación al balance energético no haya afectado sensiblemente al déficit estructural que presenta la región.

Pese a la crisis generalizada y la baja rentabilidad de muchas explotaciones, los recursos mineros andaluces siguen desempeñando un papel importante a escala nacional, con extracciones de gran relevancia como son los minerales metálicos (59% del valor total nacional, destacando especialmente las piritas y el hierro o sustancias singulares como el oro y la plata que suponen el 98% del total nacional). Otras sustancias de interés son el estroncio (100%), la atapulgita (84%) o la bentonita volcánica (77%). También con una significativa importancia relativa (más del 20% del valor nacional) aparecen el mármol, los yesos, la sal marina, las dolomías y la barita.

La concienciación ciudadana, la información ambiental y el modelo de desarrollo

Los andaluces son cada vez más conscientes de la importancia de conservar y proteger el patrimonio natural que poseen. Mejorar la cantidad y la calidad de la información ambiental, así como reforzar los cauces a través de los cuales dicha información debe llegar a la población, en general, y a los agentes económicos y sociales, en particular, es una condición necesaria para obtener un mayor grado de compromiso

con la conservación del medio ambiente por parte de los mismos. De lo anterior depende, en gran medida, que el modelo de desarrollo regional tienda a caracterizarse por su sostenibilidad.

El esfuerzo realizado por la Consejería de Medio Ambiente en los últimos años, desarrollando el Sistema de Información Ambiental de Andalucía e instrumentos que acerquen sus utilidades a la población, está orientado, y así seguirá siendo, a facilitar la incorporación de la región a la tendencia manifestada en el párrafo anterior.

B) Objetivos y estrategias

La política medioambiental en el PEA 2000 se establece a partir del reconocimiento de la diversidad de elementos que conforman la problemática medioambiental de la región, que obliga a considerar la multiplicidad de las interconexiones con otros ámbitos de la política social y económica, lo que determina el carácter horizontal de sus contenidos. Desde esta perspectiva, la política medioambiental, representada por el Plan de Medio Ambiente de Andalucía, se integra en el conjunto de la estrategia del PEA 2000 con el fin de compatibilizar la sostenibilidad del modelo de desarrollo que subyace en el mismo (mediante la definición de un marco de relaciones con el sistema productivo que garantice, no sólo el mantenimiento del patrimonio natural, sino también la recuperación del mismo), con el progreso de la sociedad andaluza en términos de mejora de la calidad de vida y del bienestar general de los ciudadanos mediante la revalorización del entorno en que se desarrollan las actividades humanas y productivas. La política ambiental andaluza en el horizonte del año 2000, se orienta hacia la aspiración de vertebrar un modelo de desarrollo sostenible en la Comunidad Autónoma de Andalucía, meta final que se complementa con las de producir una mejora sustancial, claramente perceptible, en el medio ambiente andaluz y reforzar el carácter horizontal de la política ambiental, en relación a otras políticas públicas.

Para la consecución de estas metas se establecen los siguientes objetivos sectoriales:

CUADRO 9.4: OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

OBJETIVOS

1. Propiciar la mejora ambiental de las ciudades andaluzas, actuando sobre la calidad del aire, la contaminación acústica, el uso del agua, los residuos, el paisaje y los espacios naturales cercanos.
2. Gestionar los recursos naturales que conforman el medio ambiente andaluz, en aras a conseguir una óptima conservación de la diversidad biológica y una utilización de los recursos que permita compatibilizar los valores de protección, conservación y restauración con el desarrollo socioeconómico sostenible.
3. Mejorar la calidad ambiental del litoral, recuperando las zonas degradadas y conservando el medio costero.
4. Establecer un modelo hidrológico sostenible, apoyado en el uso eficiente del agua disponible y en una elevación notable de la calidad de la misma.
5. Fomentar las actividades económicas compatibles con el medio ambiente, constituyendo los aspectos ambientales el eje central de las actuaciones de desarrollo en el medio natural.

El primer objetivo deriva de las implicaciones ambientales que ha tenido la progresiva concentración de la población en las grandes ciudades, implicaciones que pueden llegar a incidir muy negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos. La resolución de los déficit ambientales urbanos apoyándose en una adecuada concienciación de la población, puede tener efectos muy positivos a nivel de sensibilidad ambiental de los andaluces.

En relación al segundo objetivo, debe reconocerse que una adecuada conservación del medio natural andaluz supone un importante reto ante los problemas que padecemos. La resolución paulatina del problema de la erosión, con la persistente amenaza de los incendios forestales, y la conservación de la gran riqueza que en términos de biodiversidad posee la región andaluza perfilan su contenido.

La extensión del litoral con sus más de 800 km. de costa y la progresiva urbanización del mismo hacen de esta zona un área de actuación preferente, dando sentido al tercer objetivo, en la que los problemas del medio urbano aparecen cualificados por la necesidad de preservar los ecosistemas marinos, fuente de diversidad y de riqueza económica.

Los habituales problemas de sequía que padece la región y la supervivencia, en algunos sectores, de una cultura del agua no sostenible hacen recomendable, englobando el cuarto objetivo, resolver las carencias y orientar el uso del agua de manera sostenible y compatible con los recursos existentes.

Por último, la necesidad de reorientar muchas de las pautas actualmente vigentes en las relaciones de producción y consumo, facilitando incentivos y una información adecuada, hacia el uso racional y sostenible de los recursos naturales es la que respalda el quinto y último objetivo establecido dentro de la política medioambiental. Ello es coherente con un adecuado desarrollo económico, generador de empleo y actividad productiva, y con la potenciación de políticas concretas de protección del medio ambiente en materia agraria, turística, minera, industrial y agroalimentaria.

En función de los objetivos anteriores, se definen una serie de estrategias entendidas como formas de intervención mediante las cuales acercarse a la consecución de los mismos. A continuación se enumeran dichas estrategias indicando, para cada una de ellas, las líneas de actuación correspondientes:

1. Corrección de los déficit ambientales de la región en el medio ambiente urbano e industrial.

Dadas las carencias que todavía presenta la región en materia de gestión y tratamiento de residuos o aguas residuales, el grado de deterioro de determinados recursos naturales o los problemas de calidad ambiental en las mayores aglomeraciones urbanas (ruido, contaminación atmosférica, etc.) la corrección de dichos desequilibrios debe ser uno de los principios básicos que oriente las actuaciones desarrolladas por la política ambiental.

Las líneas de actuación que se engloban dentro de esta estrategia son:

- Dotación de equipamientos para la corrección de déficit ambientales, en particular los de gestión de los residuos.
- Recuperación de la calidad ambiental.

2. Aplicación de elementos de prevención y vigilancia ambiental. Además de corregir situaciones de desequilibrio generadas en el pasado, deben establecerse los mecanismos oportunos para impedir el surgimiento de situaciones ambientalmente inadecuadas. Se hace pues imprescindible, por un lado, mantener y desarrollar todos los mecanismos de vigilancia y control de los procesos que pueden, producto de una gestión errónea, desembocar en deterioro ambiental y del estado de los medios afectos, así como desarrollar y garantizar el cumplimiento del instrumento más poderoso de prevención ambiental que tiene la Comunidad Autónoma: la Ley de Protección Ambiental de Andalucía.

En esa línea se desarrollarán:

- Actuaciones de vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- Dotación de equipamientos para la vigilancia y control de la contaminación.

3. Conservación del patrimonio natural de Andalucía y su progresiva potenciación.

La riqueza natural existente en Andalucía es un punto de partida irrenunciable, es decir, un punto de partida del que en ningún caso debe retrocederse. En otro sentido, todas las actuaciones y actividades desarrolladas por los diferentes agentes de la sociedad deben orientarse hacia el máximo respeto del patrimonio natural actual o hacia la potenciación del mismo.

Para el desarrollo de esta estrategia es preciso incidir en:

- Dotación de equipamientos para la conservación.
- Dotación de equipamientos para el uso público.
- Actividades de conservación.
- Gestión y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Restauración y regeneración del medio natural.

4. Planificación, Investigación o Información.

La erradicación de los desequilibrios medioambientales o la conservación de los recursos naturales no son objetivos que puedan conseguirse mediante acciones puntuales en el tiempo y en el espacio. Deben instrumentarse políticas a medio y largo plazo racionalmente estructuradas y programadas que consigan los mayores niveles de eficiencia en la acción ambiental. Asimismo, esta estrategia trata de promover la investigación básica y aplicada, la estructuración de la información ambiental continua en el tiempo y en el espacio, y el desarrollo tecnológico. Por tanto, deberán realizarse los estudios y las investigaciones tendentes al mejor conocimiento y valoración, tanto de los recursos como de los problemas ambientales, al tiempo que se adoptan las tecnologías aplicables que permitan la adecuada conservación del medio, la corrección de déficit y la prevención de impactos ambientales.

En esta materia las líneas de actuación establecidas son:

- Planificación.
- Información, Investigación y Desarrollo Tecnológico.

5. Participación ciudadana y educación ambiental.

Es imprescindible favorecer la adopción, por parte de la población, de pautas de comportamiento ambientalmente adecuadas, a través de la aplicación del conocimiento y sensibilización respecto a los problemas del entorno. Debe recordarse que uno de los pilares básicos en los que se ha fundamentado, en las últimas décadas, el desarrollo de la política ambiental es el mayor grado de exigencia por parte de la sociedad de un entorno ambiental sano.

Las actuaciones en esta materia se centrarán en los siguientes temas:

- Participación ciudadana en la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible.
- Voluntariado ambiental.
- Educación ambiental.
- Comunicación social.
- Información pública sobre medio ambiente.

6. Medio ambiente como factor de desarrollo.

La potencialidad en la utilización racional de los recursos naturales de especial valor que presenta la región, los requerimientos de inversión para solventar déficits ambientales que aún persisten o la emergencia de nuevos sectores de actividad económica relacionados con el medio ambiente hacen de éste un factor de desarrollo socioeconómico que, con el paso del tiempo, refuerza su papel como generador de renta y empleo. Favorecer este nuevo papel que ha de jugar el medio ambiente andaluz se convierte, por tanto, en una estrategia necesaria para el mismo desarrollo de la política ambiental.

El fomento de actividades económicas compatibles con el medio ambiente es la línea de actuación principal de esta estrategia.

CUADRO 9.5: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLITICA DE MEDIO AMBIENTE

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
1. Corrección de los déficits ambientales de la región en el medio ambiente urbano e industrial.	1.1. Equipamientos para la corrección de déficits medioambientales.	1.1.1. Construcción de infraestructuras y dotación de materiales para la gestión de residuos. 1.1.2. Ejecución de infraestructuras para la depuración de aguas residuales en Espacios Naturales Protegidos.
	1.2. Recuperación de la calidad ambiental.	1.2.1. Recuperación de suelos contaminados. 1.2.2. Actuaciones de recuperación ambiental y regeneración de zonas degradadas. 1.2.3. Ayudas a empresas privadas para la recuperación y protección de la calidad ambiental. 1.2.4. Cooperación con Administraciones Locales en materia de protección ambiental.
2. Aplicación de elementos de prevención y vigilancia ambiental.	2.1. Actuaciones de vigilancia y control de la contaminación ambiental.	2.1.1. Análisis y evaluación de la contaminación ambiental. 2.1.2. Control y vigilancia de la contaminación atmosférica. 2.1.3. Control y vigilancia de la contaminación de las aguas.
	2.2. Equipamientos para la vigilancia y control de la contaminación ambiental.	2.2.1. Ampliación y mejora de la infraestructura para la vigilancia de la contaminación ambiental.
3. Conservación del patrimonio natural de Andalucía y su progresiva potenciación.	3.1. Equipamientos para la conservación.	3.1.1. Producción y mejora de viveros forestales. 3.1.2. Creación de áreas forestales para la lucha contra la erosión. 3.1.3. Adquisición de terrenos y bienes en espacios naturales. 3.1.4. Dotación de medios de detección y extinción de incendios forestales.
	3.2. Dotación de equipamientos para el uso público.	3.2.1. Obras de equipamiento para el uso público en espacios naturales. 3.2.2. Equipamientos complementarios para el uso público.
	3.3. Actividades de conservación.	3.3.1. Conservación de especies de la flora y fauna andaluzas. 3.3.2. Conservación, gestión y control de espacios naturales 3.3.3. Conservación de equilibrios biológicos. 3.3.4. Tratamiento y mejora de masas forestales. 3.3.5. Protección y mejora de la cubierta vegetal. 3.3.6. Mantenimiento de actividades de uso público en espacios naturales. 3.3.7. Indemnización por daños causados por la fauna amenazada. 3.3.8. Ordenación y usos de las vías pecuarias. 3.3.9. Desarrollo del Convenio de Hidrología Forestal establecido con la Administración del Estado. 3.3.10. Cooperación con Administraciones Locales en materia de conservación de la naturaleza.
	3.4. Gestión y aprovechamiento de los recursos naturales.	3.4.1. Ordenación y mejora de las producciones forestales. 3.4.2. Ordenación cinegética y piscícola. 3.4.3. Ordenación y aprovechamiento de bosques en zonas rurales.
	3.5. Restauración y regeneración del medio natural.	3.5.1. Regeneración de hábitats. 3.5.2. Regeneración de ecosistemas. 3.5.3. Regeneración de cuencas hidrográficas. 3.5.4. Lucha contra la erosión y la desertización. 3.5.5. Ayudas en materia de recuperación de hábitats.
4. Planificación investigación e información.	4.1. Planificación.	4.1.1. Planificación de los Espacios Naturales. 4.1.2. Evaluación y seguimiento del Plan de Medio Ambiente de Andalucía y del Plan Forestal Andaluz. 4.1.3. Tramitación y aprobación de los Planes Directores Territoriales de Residuos.

CUADRO 9.5: ESTRATEGIAS, LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE LA POLITICA DE MEDIO AMBIENTE

ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN	MEDIDAS
	4.2. Información, Investigación y Desarrollo Tecnológico.	4.2.1. Realización de levantamientos de información sobre los recursos naturales y los problemas ambientales de la región, así como desarrollo de sistemas de información sectoriales. 4.2.2. Realización de proyectos de investigación y de desarrollo tecnológico dirigidos al mejor conocimiento del medio ambiente y a la mejora de la gestión ambiental.
5. Participación ciudadana y educación ambiental.	5.1. Participación ciudadana en la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible.	5.1.1. Impulsar el papel de los órganos colegiados de participación y coordinación existentes en materia de medio ambiente: Consejo Andaluz de Medio Ambiente, Consejo Forestal Andaluz, Consejo Andaluz de Caza, Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestales y de Caza, Patronatos y Juntas Rectoras.
	5.2. Voluntariado ambiental.	5.2.1. Desarrollo y evaluación de un Plan de Voluntariado Ambiental. 5.2.2. Promoción del voluntariado ambiental en todos sus ámbitos posibles de actuación: defensa forestal, protección del litoral, ...
	5.3. Educación ambiental.	5.3.1. Desarrollo y evaluación del Programa ALDEA. 5.3.2. Concesión de subvenciones para la realización de actividades de educación ambiental. 5.3.3. Elaboración y desarrollo de un Programa de Formación Ambiental.
	5.4. Comunicación social.	5.4.1. Realización de campañas de concienciación ciudadana sobre los valores naturales y los problemas ambientales de la región. 5.4.2. Desarrollo del plan de publicaciones científicas, técnicas y divulgativas.
	5.5. Información pública sobre medio ambiente.	5.5.1. Información a agentes económicos y sociales sobre técnicas y tecnologías compatibles. 5.5.2. Difusión de información sobre el estado del medio ambiente andaluz: Sinamba- Difusión, AMATEX, Informe de Medio Ambiente, Internet, ...
6. Medio ambiente como factor de desarrollo.	6.1. Fomento de actividades compatibles con el medio ambiente.	6.1.1. Aprovechamiento racional de los recursos naturales. 6.1.2. Desarrollo integral en el medio natural. 6.1.3. Apoyo al sector de bienes y servicios medioambientales.

C) Líneas de actuación

C.1 Estrategia: CORRECCIÓN DE LOS DÉFICIT AMBIENTALES DE LA REGIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE URBANO E INDUSTRIAL.

C.1.1 Equipamientos para la corrección de déficit medioambientales.

Dentro de esta línea de actuación se considerarán las siguientes medidas:

- Construcción de infraestructuras y dotación de materiales para la gestión de residuos.
- Ejecución de infraestructuras para la depuración de aguas residuales en Espacios Naturales Protegidos.

C.1.2 Recuperación de la calidad ambiental.

Mediante la realización de actuaciones de recuperación de suelos contaminados y de recuperación ambiental y regeneración de zonas de-

gradadas, así como la concesión de ayudas a empresas para la recuperación y protección de la calidad ambiental y la cooperación con las Administraciones Locales en materia de protección ambiental.

C.2 Estrategia: APLICACIÓN DE ELEMENTOS DE PREVENCIÓN Y VIGILANCIA AMBIENTAL.

C.2.1 Actuaciones de vigilancia y control de la contaminación ambiental.

Las medidas a llevar a cabo son el análisis y evaluación de la contaminación ambiental, y el control y vigilancia de la contaminación atmosférica y de la contaminación de las aguas.

C.2.2 Equipamientos para la vigilancia y control de la contaminación ambiental.

Se considerará la ampliación y mejora de la infraestructura para la vigilancia de la contaminación ambiental.

C.3 Estrategia: CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DE ANDALUCÍA Y SU PROGRESIVA POTENCIACIÓN.

C.3.1 Equipamientos para la conservación.

Las medidas a adoptar dentro de esta línea son las siguientes:

- Producción y mejora de viveros forestales.
- Creación de áreas forestales para la lucha contra la erosión.
- Adquisición de terrenos y bienes en espacios naturales.
- Dotación de medios de detección y extinción de incendios forestales.

C.3.2 Dotación de equipamientos para el uso público.

Se desarrollará a través de la realización de obras de equipamiento para el uso público en espacios naturales y equipamientos complementarios para el uso público.

C.3.3 Actividades de conservación.

Las medidas de conservación se dirigirán a:

- Conservación de especies de la flora y fauna andaluzas.
- Conservación, gestión y control de espacios naturales.
- Conservación de equilibrios biológicos.
- Tratamiento y mejora de masas forestales.
- Protección y mejora de la cubierta vegetal.
- Mantenimiento de actividades de uso público en espacios naturales.
- Indemnización por daños causados por la fauna amenazada.
- Ordenación y usos de las vías pecuarias.
- Desarrollo del Convenio de Hidrología Forestal establecido con la Administración del Estado.
- Cooperación con las Administraciones Locales en materia de conservación de la naturaleza.

C.3.4 Gestión y aprovechamiento de los recursos naturales.

Se actuará en los siguientes sentidos:

- Ordenación y mejora de las producciones forestales.
- Ordenación cinegética y piscícola.
- Ordenación y aprovechamiento de bosques en zonas rurales.

C.3.5 Restauración y regeneración del medio natural.

Se desarrollarán por medio de:

- Regeneración de hábitats.
- Regeneración de ecosistemas.
- Regeneración de cuencas hidrográficas.
- Lucha contra la erosión y la desertificación.
- Ayudas en materia de recuperación de hábitats.

C.4 Estrategia: PLANIFICACIÓN, INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN.

C.4.1 Planificación.

Se llevarán a cabo por medio de:

- Planificación de Espacios Naturales.
- Evaluación y seguimiento del Plan de Medio Ambiente de Andalucía y del Plan Forestal Andaluz.
- Elaboración, tramitación y aprobación de los Planes Directores Territoriales de Residuos.

C.4.2 Información, Investigación y Desarrollo Tecnológico.

Dentro de esta línea se consideran las siguientes medidas:

- Realización de levantamientos de información sobre los recursos naturales y los problemas ambientales de la región, así como desarrollo de sistemas de información sectoriales.
- Realización de proyectos de investigación y de desarrollo tecnológicos dirigidos al mejor conocimiento del medio ambiente y a la mejora de la gestión ambiental.

C.5 Estrategia: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN AMBIENTAL

C.5.1 Participación ciudadana en la definición y defensa de un modelo de desarrollo sostenible.

Se impulsará el papel de los órganos colegiados de participación y coordinación existentes en materia de medio ambiente; Consejo Andaluz de Medio Ambiente, Consejo Forestal Andaluz, Consejo Andaluz de Caza, Consejos Provinciales de Medio Ambiente, Forestales y de Caza, Patronatos y Junta Rectoras.

C.5.2 Voluntariado ambiental.

En esta línea se atenderá principalmente a dos medidas

- Desarrollo y evaluación de un Plan de Voluntariado Ambiental.
- Promoción del voluntariado ambiental en todos sus ámbitos posibles de actuación: defensa forestal, protección del litoral, etc.

C.5.3 Educación ambiental.

Para profundizar en el plano formativo se prevén:

- El desarrollo y evaluación del Programa ALDEA.
- La concesión de subvenciones para la realización de actividades de educación ambiental.
- La elaboración y desarrollo de un Programa de Formación Ambiental.

C.5.4 Comunicación social.

La comunicación social se llevará a cabo mediante la realización de campañas de concienciación ciudadana sobre los valores naturales y los problemas ambientales de la región, y el desarrollo del plan de publicaciones científicas, técnicas y divulgativas.

C.5.5 Información pública sobre medio ambiente.

Se informará a los agentes sociales y económicos sobre técnicas y tecnologías compatibles, y se difundirá la información sobre el estado del medio ambiente andaluz: Sinamba-Difusión, AMATEX, Informe de Medio Ambiente, Internet, etc.

C.6 Estrategia: MEDIO AMBIENTE COMO FACTOR DE DESARROLLO.

C.6.1 Fomento de actividades compatibles con el medio ambiente.

Dentro de esta línea se consideran las siguientes medidas:

- Elaboración de estudios sobre Desarrollo Sostenible en áreas concretas.
- Impulso a los Planes de Desarrollo integral en determinados Parques Naturales y como experiencias piloto.

CAPÍTULO 10

**Programación
Económica**

10.1 ESCENARIO FINANCIERO

10.1.1. Introducción

El primer paso de la secuencia metodológica para establecer la programación económica del PEA 2000 es proceder a determinar el volumen de recursos disponibles para la financiación del Plan. Las posibilidades de inversión se derivan del Escenario Financiero realizado que recoge las directrices básicas de la actividad financiera de la Comunidad Autónoma para el período 1998-2000. De este modo, dicho Escenario constituye el instrumento de referencia para garantizar la coherencia financiera de la actividad inversora de la Junta de Andalucía, y por tanto, de la viabilidad financiera del propio Plan.

Las previsiones recogidas en el Escenario Financiero alcanzan exclusivamente a la financiación del gasto de la Administración andaluza, es decir, a las Consejerías, Organismos Autónomos, Empresas y Entes Públicos dependientes de la Junta de Andalucía, ya que las actuaciones que determinan la programación económica del Plan, con carácter vinculante, sólo afectan a esas instituciones. El resto de las acciones constituyen orientaciones estratégicas para el desarrollo económico-social de Andalucía cuya competencia radica en otros poderes públicos o corresponden a iniciativas privadas.

10.1.2. Factores de referencia para la determinación de la financiación del plan

El primer factor de referencia en la determinación del marco financiero lo constituye el escenario económico-financiero en el que ha de desenvolverse la ejecución del Plan, es decir, durante el período 1998-2000. En este sentido, el escenario es consecuente con la previsión del cuadro macroeconómico para el conjunto del Estado, (Programa de Convergencia para España 1997-2000), ya que constituye la referencia básica para una parte fundamental de los recursos disponibles por la Comunidad Autónoma. Este escenario macroeconómico está caracterizado por un crecimiento sostenido de la actividad y una estabilidad en el nivel de los precios.

El segundo factor de referencia lo constituyen las orientaciones de política presupuestaria y financiera derivadas del proceso de integración económica y del paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. La orientación de rigor presupuestario, tendente a asegurar el acceso de España a la Moneda Única y el mantenimiento de la estabilidad necesaria para la viabilidad de la misma, se traduce desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma en el compromiso de contribuir al objetivo de integración plasmado en el pacto de estabilidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La traducción de esta orientación en términos de objetivos de política económica y financiera es el mantenimiento de los equilibrios básicos de las finanzas públicas, con objeto de que la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma se desenvuelva durante el trienio 1998- 2000 en un escenario de estabilidad financiera.

Dicho escenario va a colaborar, de una parte, a sostener el crecimiento de la economía andaluza y a la generación de empleo; y, de otro, a mantener la solvencia financiera de la Comunidad Autónoma en los

mercados de capitales, lo que facilitará la colocación de las emisiones de deuda pública y la disminución de los gastos financieros de la misma como consecuencia de las posibilidades que ofrece la reducción de los tipos de interés.

El tercer factor de referencia para el escenario está relacionado con el Sistema de Financiación de la Comunidades Autónomas. En las previsiones realizadas asociadas a los recursos transferidos desde la Administración General del Estado, se ha partido de una doble consideración:

- Respecto a la financiación sanitaria, se ha partido del nuevo modelo de financiación acordado para el período 1998-2000;
- Respecto al resto de la financiación autonómica se ha establecido como hipótesis de base el mantenimiento de la situación reflejada en el Presupuesto de 1998, no recogiendo modificaciones sustanciales al sistema recogido en el mismo.

El cuarto factor de referencia está vinculado a la participación de Andalucía en los Fondos Europeos. Las previsiones reflejan los compromisos de estos Fondos con la Comunidad Autónoma, recogidos en las Decisiones Comunitarias por las que se han aprobado las correspondientes intervenciones de la Unión Europea. El conjunto de esas Decisiones alcanza hasta el horizonte de 1999, efectuándose una estimación similar, en términos de volumen de recursos anuales, para el año 2000.

10.1.3. Consideraciones de partida para la determinación de la cuenta financiera

La estrategia presupuestaria que se refleja en el escenario financiero recoge una política presupuestaria que establece como objetivos, maximizar el volumen de inversiones y el sostenimiento del déficit público. Para ello, se plantea, de una parte, un escenario de crecimiento del ahorro público primario, en base a un decidido e intenso esfuerzo de racionalización del gasto corriente que aumente su eficiencia, y, por otra, un programa de endeudamiento consistente con el incremento del esfuerzo inversor.

La determinación de la Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años de vigencia del PEA 2000, expresada en el cuadro 10.1, ha sido elaborada conforme a las siguientes previsiones:

En materia de ingresos

- Los ingresos tributarios experimentan un crecimiento consecuente con la evolución prevista para el crecimiento de la economía y los precios, recogiendo actuaciones de mejoras en la gestión tributaria.
- Las transferencias corrientes aumentan al mismo ritmo del crecimiento nominal de la actividad económica, en coherencia, con las previsiones establecidas en el cuadro macroeconómico.
- Los ingresos patrimoniales evolucionan de manera análoga a los precios.
- En las transferencias de capital, el FCI experimenta un moderado crecimiento en términos reales, para todo el período 1998-

**CUADRO 10.1: CUENTA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA
PREVISIONES 1998-2000**

(millones de pts)

Concepto	1998	1999	2000	1998 - 2000
Ingresos Corrientes de Gestión Ordinaria (1)	1.646.329	1.734.652	1.823.841	5.204.822
Gastos Corrientes no Financieros (2)	1.420.665	1.481.607	1.544.750	4.447.022
Ahorro Primario (3)=(1)-(2)	225.664	253.045	279.091	757.800
Gastos Corrientes Financieros (4)	87.736	87.852	91.290	266.877
Ahorro Bruto (5)=(3)-(4)	137.928	165.193	187.801	490.923
Amortizac. Deuda (6)	99.461	91.337	100.586	291.384
Ahorro Neto (7)=(5)-(6)	38.467	73.856	87.215	199.539
Variación Neta. Activos Financieros y Fianzas (8)	1.292	308	325	1.925
Endeudamiento Bruto (9)	126.461	113.737	124.986	365.184
Total Ingresos de capital (10)	207.416	208.537	209.069	625.022
Enajenación Inv. Reales	1.039	1.039	1.039	3.117
Fondos Estructurales y de Cohesión	118.181	116.004	114.412	348.597
Administración del Estado	88.196	91.494	93.618	273.307
TOTAL INVERSIÓN (11)=(7)+(8)+(9)+(10)	373.636	396.439	421.595	1.191.669
INVERSIÓN PEA 2000	362.173	384.975	410.132	1.157.280
OTRAS INVERSIONES	11.463	11.463	11.463	34.390

Fuente: Presupuesto Comunidad Autónoma Andalucía año 98 y Elaboración Propia (años 99 y 00).

2000. Las previsiones de transferencias de los Fondos Europeos recogen los compromisos de las Decisiones comunitarias hasta 1999, estimándose para el año 2000 una media anual del período 1994-1999. Por consiguiente, algunas políticas se verán muy determinadas por la senda de evolución de los recursos vinculados a los Fondos Europeos, como es el caso de la política destinada al Complejo Agroalimentario y Pesquero, en donde se observa una mayor concentración de recursos en el inicio del trienio 1998-2000. Finalmente, las restantes transferencias finalistas mantienen el volumen de recursos de 1998, o recogen los compromisos plurianuales existentes.

En materia de gastos

- Se excluyen de la Cuenta Financiera las transferencias de gastos corrientes financiadas con recursos finalistas: Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA), la Participación de Ayuntamientos y Diputaciones en los Ingresos del Estado y otras transferencias finalistas del Estado, ya que todos estos conceptos vienen afectados a una finalidad condicionada.
- Para los gastos corrientes de sanidad se prevé un crecimiento similar al crecimiento nominal de la economía, que se corresponde con la evolución de los ingresos que los financian. El crecimiento de los gastos de personal se ajustarán no obstante

al crecimiento previsto para el resto de los servicios de la Comunidad Autónoma.

- Para el resto de los servicios, la hipótesis adoptada es una mejora de servicios por la vía del incremento de la eficiencia del gasto, manteniendo el esfuerzo financiero en términos reales. Este mantenimiento de la financiación en términos reales de los servicios implica un aumento del volumen de recursos para atender su ampliación como consecuencia del aumento de la población.

Programa de endeudamiento

Se ha elaborado un programa de endeudamiento que, asegurando los equilibrios financieros básicos de la Hacienda Pública andaluza y el sostenimiento del déficit de la Comunidad Autónoma, permite la mayor obtención de recursos para financiar las inversiones del Plan. Este programa representa un endeudamiento bruto medio de 120.000 millones de pesetas.

10.1.4. Previsiones sobre la Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el período 1998-2000

De las previsiones sobre la Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía se destacan los siguientes aspectos significativos:

- Los ingresos por operaciones corrientes registran en el período un crecimiento medio anual del 5,2%, mientras que los ingresos por operaciones de capital se mantienen prácticamente estables. En conjunto, los ingresos por operaciones no financieras crecen un 4,7% anual. Por su parte, los gastos corrientes antes de intereses registran un crecimiento medio del 4,3%.
- La diferencia de crecimiento entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes no financieros permite un crecimiento del ahorro antes de intereses, que pasa, en pesetas corrientes, de 225.664 millones en 1998 a 279.091 millones en el año 2000, lo que supone un crecimiento del 23,7%. Esto significa un esfuerzo de contención de los gastos corrientes, que determina un moderado crecimiento de los gastos de funcionamiento de los servicios y un incremento, también, moderado de los gastos de personal.
- Con un endeudamiento bruto de 365.184 millones de pesetas para el trienio, el ahorro antes de intereses es suficiente para hacer frente al servicio de la deuda, pasando el ahorro neto de 38.467 millones en 1998 a 87.215 millones en el año 2000 lo que supone un incremento del 126%.

10.2 PRESENTACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN

10.2.1. Introducción

El Plan Económico Andalucía Horizonte 2000 recoge un total de veinte Políticas desglosadas en Estrategias y Líneas de Actuación. To-

das ellas han sido propuestas por los diferentes Centros Directivos y Organismos Autónomos de la Administración Andaluza.

Una vez definidas dichas Políticas, especificados sus objetivos, y desarrolladas por Estrategias, Líneas de Actuación, y Medidas, el proceso de la planificación procede a la asignación de los recursos financieros.

Dicha asignación toma en consideración dos condicionantes importantes:

- La existencia de unos recursos públicos limitados, definidos en la previsión de la cuenta financiera, siempre insuficientes para satisfacer plenamente el conjunto de las necesidades y demandas.
- Las decisiones adoptadas en torno a la mencionada asignación deben ser coherentes con los objetivos del PEA 2000.

Además, es necesario considerar en la asignación de recursos los compromisos contraídos con otras instancias, Unión Europea y Administración Central del Estado, que se mantienen vigentes y se concretan en formas de intervención aprobadas o convenidas. También se ha valorado en el ejercicio de asignación de recursos los efectos reales de cada unidad monetaria en función de la naturaleza funcional del gasto, que puede variar fuertemente de unas políticas a otras.

El ejercicio de programación económica ha permitido incorporar factores objetivables al proceso de toma de decisiones. En este sentido, el PEA 2000 utiliza criterios objetivos para establecer prioridades entre las distintas Políticas, así como discriminar entre las mismas, con objeto de ajustar las demandas financieras formuladas desde cada una de ellas con las inevitables limitaciones existentes. En este sentido, hay que recordar que las políticas aquí representadas deben entenderse conforme al contenido de las mismas definido en los capítulos anteriores. Esta incorporación de elementos de decisión objetivables se ha sustentado en un modelo de análisis de las Políticas y objetivos. Este se ha concretado en el modelo MAPLAN (Modelo de Planificación para Andalucía) que valora dos tipos de efectos: las relaciones entre las distintas políticas del Plan y la contribución de las mismas a los objetivos. Para ello, el MAPLAN establece un análisis secuencial en tres fases:

1. Análisis del número y naturaleza de las relaciones, influencias y condicionamientos. Este aspecto se ha estudiado con detalle en el capítulo IV.2, por lo que nos remitimos a lo que en el mismo se exponía.
2. Las relaciones entre las veinte políticas del Plan, en términos de las líneas de actuación y medidas previstas. Dichas relaciones nos van a determinar la capacidad de arrastre e influencia que unas políticas ejercen sobre otras y que, en términos cuantitativos, nos darán la intensidad y característica de las sinergias entre políticas.
3. Finalmente, el grado en el que cada política contribuye, directa e indirectamente, es decir, teniendo en cuenta las relaciones entre los objetivos y entre las políticas, a lograr el conjunto de los objetivos específicos del Plan.

GRÁFICO 10.1: OBJETIVOS DEL PLAN ECONÓMICO ANDALUCÍA HORIZONTE 2000

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL FAVORABLE A LA CREACIÓN DE EMPLEO	OBJETIVOS INTERMEDIOS DE PROGRESO	Desarrollo Solidario	Mejora calidad de vida y extensión sistema bienestar social
			Favorecer la inserción laboral
			Evitar la exclusión social
		Desarrollo Equilibrado	Mejorar articulación territorial, internamente y con el exterior
			Propiciar la articulación espacial de las actividades productivas
			Mejorar el desarrollo urbano
			Impulso al desarrollo rural
		Desarrollo Sostenible	Mejorar la calidad ambiental
			Protección de los recursos naturales
		Conservación patrimonio histórico andaluz	
	OBJETIVOS INTERMEDIOS DEL SISTEMA PRODUCTIVO	Competitividad	Cualificación recursos humanos
			Desarrollo tejido empresarial
			Modernización tecnológica
			Aumento infraestructuras de apoyo a la actividad productiva
			Mejora marco industrial
Desarrollo Comercial		Mayor orientación comercial de empresas hacia exterior	
		Mejora comercialización productos andaluces	
Ampliación y diversificación de la base productiva		Articulación del sistema productivo	
		Ampliación actividades alto potencial de demanda y desarrollo nuevas actividades	
		Extensión actividad industrial	
		Superar los desafíos estructurales de los sectores productivos	

10.2.2. Relaciones entre políticas: sinergias

Las Líneas de Actuación del PEA 2000 se han agrupado en veinte Políticas, estructuradas a su vez en cinco bloques. El primer bloque recoge cinco Políticas relacionadas con los Factores Productivos, incluyendo las referidas al Tejido Empresarial, los Recursos Humanos, la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico, las Infraestructuras Soporte de la actividad económica y las Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación. El segundo bloque incluye las cinco Políticas Sectoriales, y hacen referencia al Complejo Agroalimentario y Pesquero, Industria, Minería, Comercio, y Turismo. El bloque de Bienestar Social agrupa a seis Políticas destinadas a contribuir al Bienestar Social, Educación Obligatoria, Salud, Políticas Sociales dirigidas a colectivos específicos, Vivienda, Deporte y Cultura. Bajo la denominación de Políticas Específicas de Ordenación y Desarrollo Territorial, el cuarto bloque engloba tres Políticas, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Desarrollo Rural, y Cooperación con las Corporaciones Locales. Por último, el PEA 2000 plantea un quinto bloque, Políticas Medioambientales, que incluye aquellas políticas específicas que aseguran la compatibilidad del crecimiento económico con el medio ambiente.

Al igual que se realizó con los Objetivos del Plan (Capítulo IV), estas veinte Políticas pueden clasificarse, a partir del concepto de sinergia, en función de las relaciones que mantienen entre sí. La sinergia, concepto tomado de la metodología de análisis de sistemas, se define como la capacidad de cada política para interactuar con el resto de las mismas y contribuir de forma conjunta a los Objetivos Generales del Plan. De esta forma, la sinergia mide, fundamentalmente, la capacidad que una determinada política tiene para influir sobre la realización del resto, en dos sentidos:

- Por su dependencia respecto de otras políticas.

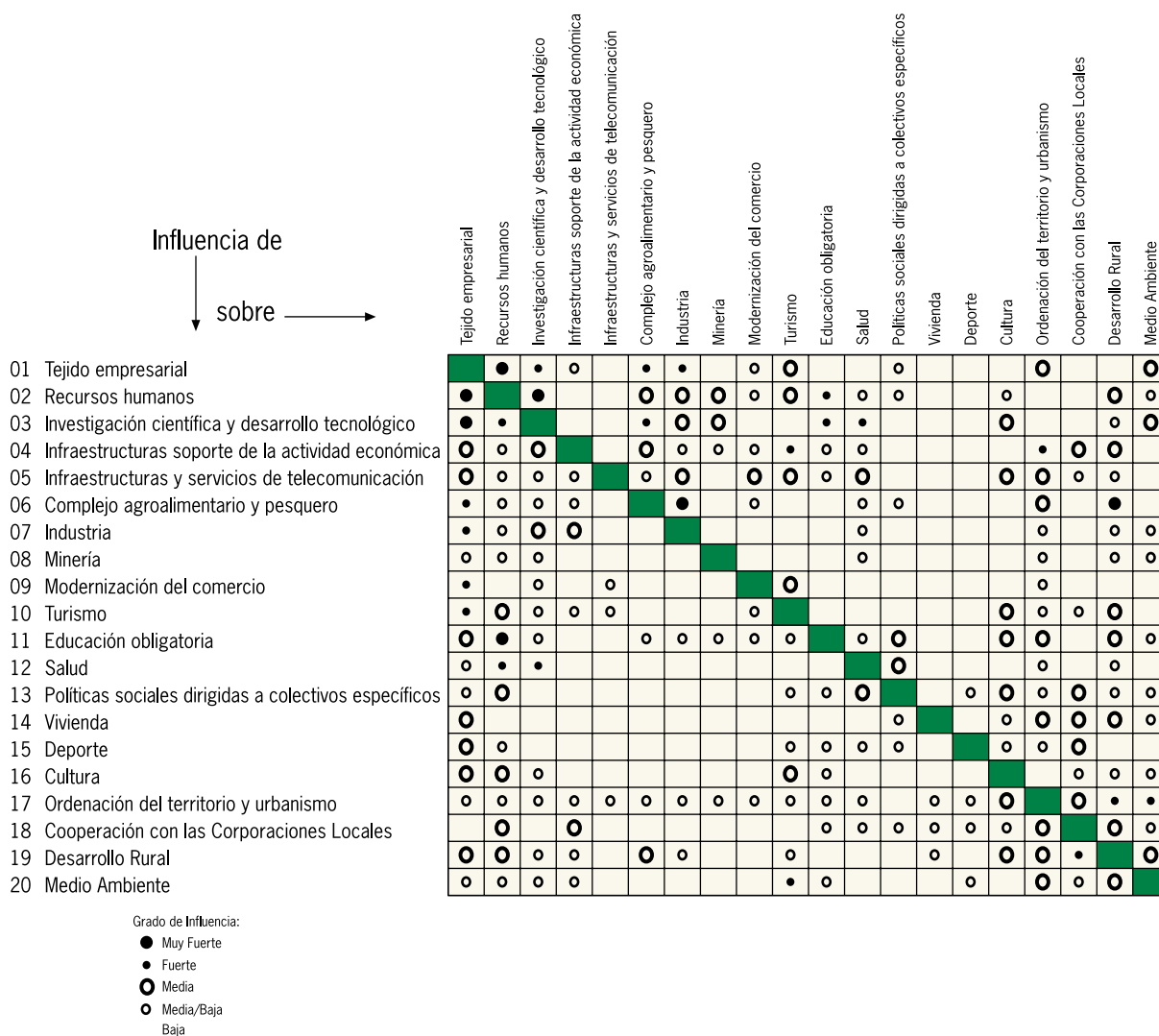
- Por su influencia intrínseca sobre otras políticas, a las que contribuye con su ejecución.

Como punto de partida, se ha representado en el gráfico 10.2 un conjunto de relaciones cualitativas entre las veinte políticas incluidas en el presente Plan, tomando como base el contenido de las mismas en la forma en que se ha expuesto en los capítulos V a IX. En el gráfico 10.2 se ha considerado que, aunque todas las políticas mantienen interrelaciones entre sí, sólo se consideran aquellas que son especialmente significativas debido a que, en su desarrollo, determinadas líneas de actuación y medidas son necesarias para la realización de otras o, al contrario, necesitan de la ejecución de estas para la suya propia.

A la hora de recogerla, la sinergia se manifiesta en dos dimensiones:

- Nivel: indica la interrelación y cooperación que mantiene con el resto de las políticas, es decir, el mayor o menor grado con el que se manifiesta la capacidad de una política para condicionar a las otras, junto con su propia disposición a estar, a su vez, condicionada por las demás. Una política con un alto nivel de

GRÁFICO 10.2: INTERRELACIONES ENTRE POLÍTICAS A PARTIR DE SUS LÍNEAS DE ACTUACIÓN



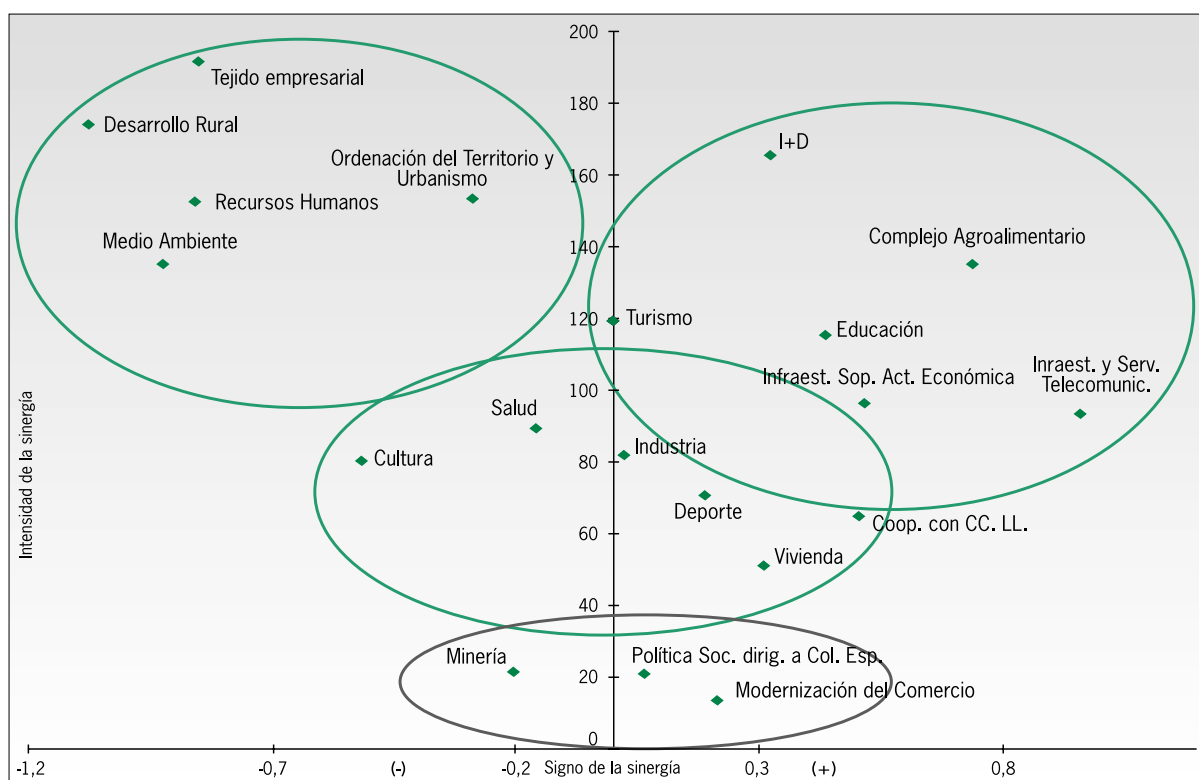
sinergia guardará una alta dependencia respecto al resto, mientras que si este nivel es bajo su ejecución no se verá altamente condicionada, ni condicionará en gran medida, al resto de políticas.

- **Signo:** refleja si estamos ante una política cuya ejecución facilita la de las otras (sinergia positiva) o, por el contrario, que precisa de la realización de las restantes políticas para la suya propia (Sinergia negativa). Es importante comprender que el signo de la sinergia no debe de conducir a pensar en términos de políticas que contribuyen favorable o desfavorablemente a los objetivos del plan, ya que, por la propia naturaleza de los objetivos, todas contribuyen de forma positiva.

El gráfico 10.3 recoge la clasificación de las Políticas, a partir de dicha intensidad, así como de su signo. Conforme a la definición antes indicada del signo y la intensidad de la sinergia, nos encontraremos con que las Políticas situadas en la parte superior y a la derecha del gráfico son las que más influyen en el desarrollo del resto, mientras que las que están en la parte superior y a la izquierda son, por el contrario, las más influidas. A medida que descendemos de nivel, nos encontramos con Políticas con una mayor independencia y menor interrelación respecto del conjunto. Por consiguiente, a partir del gráfico, podemos distinguir las siguientes tipologías de Políticas:

- **De máxima influencia:** Aquellas con una alta interrelación y que a su vez influyen más sobre el resto de Políticas. Tienen una

GRÁFICO 10.3: POLÍTICAS DEL PEA 2000. CLASIFICACIÓN SEGÚN INTENSIDAD Y SIGNO DE SU SINERGIA



orientación más centrada en ciertos sectores económicos, (Complejo Agroalimentario y Pesquero, Turismo, I+D, Educación), así como en las Infraestructuras Soporte de la actividad económica, (Transportes, Hidráulica, Energía), y de Telecomunicación.

- Complementarias: Al igual que las anteriores, tienen una alta interrelación con el resto, pero, a diferencia de aquellas, son muy influidas por las otras Políticas, es decir, que necesitan de aquellas para su realización. En esta situación se encuentran políticas como las de Tejido Empresarial, Recursos Humanos, Desarrollo Rural, Ordenación Territorial, y Medio Ambiente.
- El tercer grupo, las Políticas situadas en la parte inferior central del gráfico, son las llamadas Políticas Básicas, cuya sinergia (tanto positiva como negativa) es mucho menor que las anteriores. Están en este grupo Políticas como Salud, Cooperación con Corporaciones Locales, Industria, Cultura, Deporte y Vivienda.
- El cuarto y último grupo está integrado por las Políticas de menor sinergia, también llamadas Específicas debido al menor grado de interdependencia que mantienen con el resto. Este reducido grupo está integrado por la Minería, la Modernización del comercio y las Políticas Sociales dirigidas a colectivos específicos.

Es importante insistir una vez más en que del grado y la intensidad de la sinergia no se debe deducir una menor importancia de algunas políticas respecto de otras, sino un mayor o menor grado de autonomía en el desarrollo global del conjunto de Políticas del Plan. Por tanto, las relaciones existentes entre las distintas políticas caracterizan, pero no establecen una jerarquía de importancia.

10.2.3 Contribución de las políticas a los objetivos

La contribución de las Políticas al logro de los objetivos constituye la tercera fase utilizada para valorar las mismas. El punto de partida en este caso consiste en una matriz de ponderaciones que refleja la intensidad de las relaciones entre cada política y cada objetivo. Estos valores otorgados a la matriz de relaciones entre programas y objetivos provienen de un exhaustivo estudio de las líneas de actuación recogidas como instrumento de cada una de las Políticas.

A partir de diversas transformaciones en el modelo Maplan, dicha matriz nos indica, junto a los valores de sinergia expresados en el anterior epígrafe, la contribución de cada política, aisladamente considerada, respecto del total de los objetivos. Si a esto le añadimos las sinergias entre políticas vistas antes tendremos, para cada política, un doble criterio: su sinergia respecto del total de políticas y su contribución al conjunto de los objetivos.

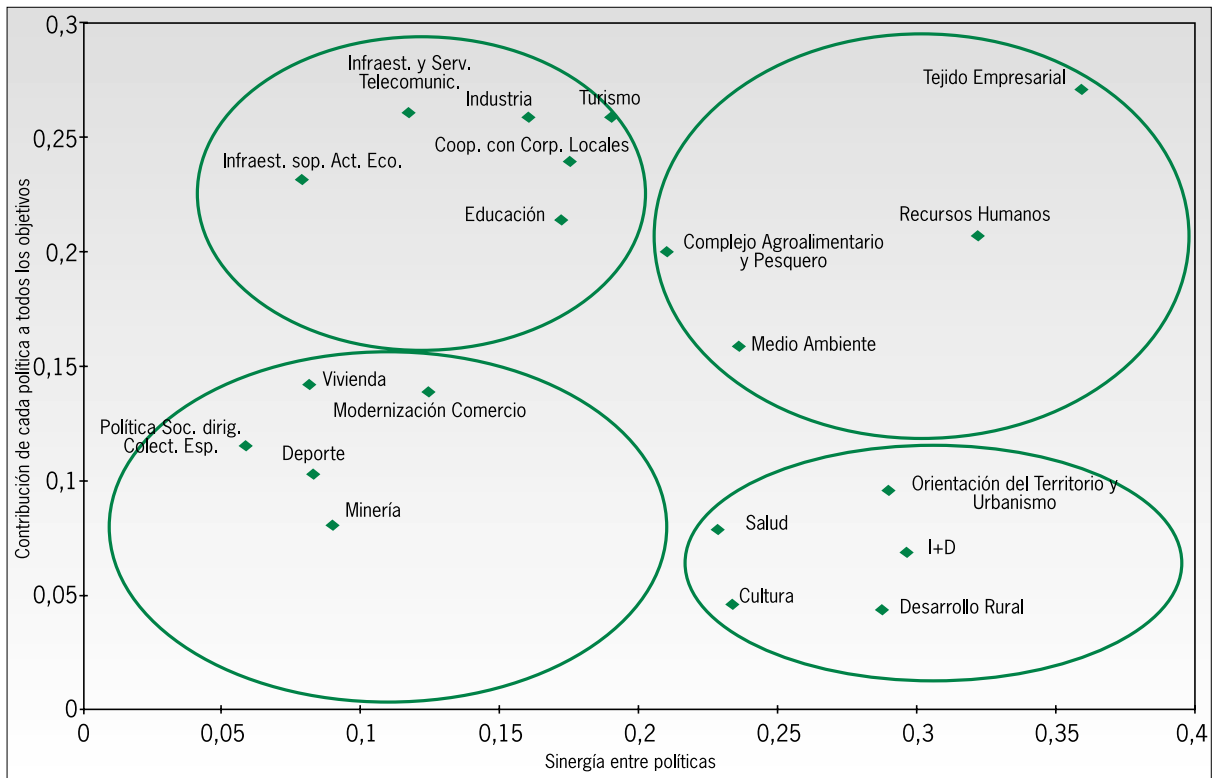
El resultado de aplicar simultáneamente los dos criterios, sinergia y grado de contribución a la obtención de los objetivos, queda recogida en el gráfico 10.5. En el mismo, las Políticas aparecen clasificadas, de tal forma que, cuanto más a la derecha y hacia arriba está situada una Política tanto más importante es para la estrategia del PEA 2000, mientras que cuanto más a la izquierda y hacia abajo esté situada, menos importante será en la estrategia del conjunto de las Políticas. Los cuadrantes del gráfico permiten realizar la siguiente clasificación:

GRÁFICO 10.4: CONTRIBUCIÓN DE LAS POLÍTICAS A LOS OBJETIVOS DEL PLAN

GRUPOS DE POLÍTICAS / POLÍTICAS	OBJETIVOS																					TOTAL
	COMPETITIVIDAD					DESARROLLO COMERCIAL		DIVERSIFICACIÓN SELECTIVA DE LA BASE PRODUCTIVA				COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL						DESARROLLO SOSTENIBLE				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
A POLÍTICAS DE FACTORES PRODUCTIVOS																						449.772,9
01 Tejido empresarial	●	●	○		○	●	●	●	●	●	○	○			●	○	●	○	○			66.969,6
02 Recursos humanos	●	●	●		●		○	●	○		○	●	○		○	○	○	○	○	○	○	161.538,1
03 Investigación científica y desarrollo tecnológico	●	●	○					●	○	○	○				○		○	○	○	○	○	14.306,2
04 Infraestructuras soporte de la actividad económica	○	●		●	○			○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○	201.647,3
05 Infraestructuras y servicios de telecomunicación	●	●	○	●	○	○		●	○	○	○	●			●	●	○	○	○		●	5.311,7
B POLÍTICAS DE SECTORES PRODUCTIVOS																						257.917,7
06 Complejo agroalimentario y pesquero	○	●	○	○	○	●	○	●	○	○	○			○		●		●	○	○		182.931,9
07 Industria	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●					●	○	○	○	○		24.981,6
08 Minería	●	○		○	●			●	○	○				○	○	○	○	○				9.237,1
09 Modernización del comercio	○	●	○	○			●	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○		3.287,0
10 Turismo	●	●	○	○	○	●	○	●		○	●			○		○	○	○	○	○	●	37.480,1
C POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL																						286.070,4
11 Educación obligatoria	○	○	●		●			○			○	○	●	●		○	●	●	○	○	○	37.919,0
12 Salud	●	○	○		○							○	○	●			○	○				65.101,7
13 Políticas sociales dirigidas a colectivos específicos			○	○	○						○	○	●	●			○	○				25.100,2
14 Vivienda	○	●						○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	110.895,1
15 Deporte		○	○	○	○		○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	19.011,3
16 Cultura	○	○	○	○	○		○				○			○	○	○	○	○	○	○	○	28.043,1
D POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE ORDENACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL																						71.648,7
17 Ordenación del territorio y urbanismo	○			○	●			○		○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	11.336,6
18 Cooperación con las Corporaciones Locales		○		●	○			○		○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	54.401,8
19 Desarrollo Rural		○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5.910,3
E POLÍTICAS ESPECÍFICAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE																						91.869,6
TOTAL	333.156,2					84.750,3		201.647,1				422.290,0						115.435,7				1.157.279,3

Grado de Influencia:
 ● Fuerte
 ● Media
 ○ Media / Baja
 ○ Baja

GRÁFICO 10.5: CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS SEGÚN SINERGIAS Y CONTRIBUCIÓN A LOS OBJETIVOS



- Políticas que reflejan un grado de sinergia y un nivel de contribución a los objetivos del PEA 2000 superiores a la media, situadas en el cuadrante superior derecha, entre las que destacan la Política de Tejido Empresarial, Recursos Humanos, Complejo Agroalimentario y Pesquero y Medio Ambiente.
- Políticas con un grado de sinergia inferior a la media, pero situadas por encima de esta en lo que a contribución al logro de los objetivos se refiere, situadas en el cuadrante superior izquierdo: Turismo, Industria, Infraestructura de Telecomunicaciones, Infraestructuras Soporte de la actividad económica, Corporaciones Locales y Educación.
- Políticas con sinergia superior a la media, pero que se sitúan por debajo de esta en la contribución al logro de los objetivos, corresponden al cuadrante inferior derecho: Ordenación Territorial, I+D, Salud, Desarrollo Rural y Cultura.
- Políticas con un grado de sinergia y una contribución al logro de los objetivos inferiores a la media, situadas en el cuadrante inferior izquierdo: Vivienda, Modernización del Comercio, Políticas Sociales dirigidas a colectivos específicos, Deporte y Minería.

10.2.4. Asignación de recursos financieros a las políticas

A partir de los criterios anteriormente expuestos, es decir, las relaciones entre políticas y la contribución de las políticas a los objetivos del Plan, se ha procedido a efectuar el reparto de los recursos públicos definidos en las previsiones de la Cuenta Financiera en una doble adscripción por políticas y por objetivos.

El cuadro 10.2 recoge la Programación Económica con la distribución de los Recursos Financieros por Políticas, agrupadas según los cinco bloques a los que nos hemos venido refiriendo con anterioridad, tanto para cada una de las anualidades como para el período 1998-2000 en su conjunto.

En relación con los datos que recoge el cuadro 10.3, es necesario recordar que las cantidades que en el mismo se contemplan se refieren exclusivamente a gastos de capital, es decir, inversiones reales y transferencias de capital.

Por lo que se refiere a la asignación por políticas propiamente dicha, a las Políticas que tienen como objetivo la mejora de los Factores Productivos, a fin de incrementar la competitividad del sistema productivo andaluz, se les asignan 449.773,0 millones de pesetas de los 1.157.279,7 previstos en la Programación Económica de las Inversiones Públicas, lo que equivale a un 38,9% del total. Se trata del bloque con un mayor peso específico, que incluye apoyo al Tejido Empresarial, 66.969,7 millones de pesetas, cualificación de los Recursos Humanos, 161.538,1 millones de pesetas, Investigación y Desarrollo Tecnológico, 14.306,2 millones de pesetas, e Infraestructuras Soporte de la Actividad Económica, con 201.647,3 millones de pesetas.

En segundo lugar se sitúan las Políticas de Bienestar Social, con una asignación de 286.070,5 millones de pesetas, equivalentes a un 24,7% del conjunto de la inversión programada. El objetivo de dichas Políticas es mejorar la calidad de los servicios sociales y garantizar el acceso de toda la población a los mismos, especialmente de los colectivos menos favorecidos.

CUADRO 10.2: PROGRAMACIÓN FINANCIERA, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR POLÍTICAS Y POR BLOQUES DE POLÍTICAS

(Cifras en Millones de Ptas.)

POLÍTICAS	Anualidades			Periodo 1998 - 2000	
	1998	1999	2000	Total	Media
POLÍTICAS DE FACTORES PRODUCTIVOS	137.662,6	151.735,8	160.374,4	449.772,9	149.924,3
Tejido Empresarial	20.112,2	22.403,9	24.453,5	66.969,6	22.323,2
Recursos Humanos	49.784,3	53.809,1	57.944,7	161.538,1	53.846,0
Invest. Cient. y Desarr. Tecnológico	3.997,6	4.913,4	5.395,1	14.306,2	4.768,7
Infraestructura soporte de la actividad económica	62.126,4	68.843,6	70.677,2	201.647,3	67.215,8
Infraestructuras y Servicios de Telecomunicación	1.642,0	1.765,8	1.903,9	5.311,7	1.770,6
POLÍTICAS DE SECTORES PRODUCTIVOS	85.034,3	84.928,0	87.955,5	257.917,7	85.972,6
Complejo Agroalimentario y Pesquero	62.888,6	59.571,9	60.471,4	182.931,9	60.977,3
Industria	7.680,0	8.307,6	8.994,0	24.981,6	8.327,2
Minería	2.080,5	3.513,1	3.643,5	9.237,1	3.079,0
Modernización del Comercio	1.011,3	1.086,4	1.189,2	3.287,0	1.095,7
Turismo	11.373,9	12.448,9	13.657,4	37.480,1	12.493,4
POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL	89.495,9	94.252,1	102.322,5	286.070,5	95.356,8
Educación	11.043,1	12.270,9	14.605,1	37.919,0	12.639,7
Salud	20.973,1	21.474,9	22.653,7	65.101,7	21.700,6
Políticas sociales dirigidas a colectivos específicos	7.695,6	8.281,9	9.122,7	25.100,2	8.366,7
Vivienda	34.804,5	36.692,5	39.398,1	110.895,1	36.965,0
Deporte	6.058,5	6.268,3	6.684,5	19.011,3	6.337,1
Cultura	8.921,1	9.263,5	9.858,4	28.043,1	9.347,7
POL. ESPEC. DE ORDEN. Y DLLO. TERRITORIAL	22.102,5	23.750,5	25.795,6	71.648,6	23.882,9
Ordenación del Territorio y Urbanismo	3.628,5	3.728,8	3.979,3	11.336,6	3.778,9
Cooperación con las Corporaciones Locales	16.647,9	18.053,7	19.700,1	54.401,8	18.133,9
Desarrollo Rural	1.826,1	1.968,0	2.116,2	5.910,3	1.970,1
POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES	27.877,2	30.308,8	33.683,6	91.869,6	30.623,2
Medio Ambiente	27.877,2	30.308,8	33.683,6	91.869,6	30.623,2
TOTAL ASIGNACIÓN PEA 2000	362.172,5	384.975,2	410.131,6	1.157.279,3	385.759,8

El bloque de las Políticas de apoyo a los distintos Sectores Productivos, es el tercer bloque, en razón de la cuantía del gasto que se le asigna. Con dichas Políticas se trata de facilitar nuevas inversiones y aumentar la productividad de las existentes, con el objetivo de consolidar y ampliar la base productiva. Los 257.917,8 millones de pesetas que le corresponden suponen un 22,3% del total de las políticas del Plan.

Las Políticas Medioambientales, con una asignación de 91.869,7 millones de pesetas, absorben el 7,9% de la inversión prevista. Con ellas se trata de restaurar los equilibrios medioambientales, de forma que la actividad económica utilice racionalmente los recursos naturales, de cara a compatibilizar la actividad económica con el mantenimiento de la calidad de los recursos naturales y la conservación del patrimonio natural.

Por último, las Políticas de Ordenación y Desarrollo Territorial, destinadas a favorecer la difusión de la actividad económica en el territorio, fomentando la generación de actividad y la dotación de las infraestructuras y los equipamientos sociales necesarios en aquellas áreas que manifiestan potencialidades insuficientemente aprovechadas, cuentan con una asignación de 71.648,7 millones de pesetas, con una participación del 6,2%.

Una síntesis de la asignación por políticas y objetivos queda reflejada en el gráfico 10.6. A su vez, el gráfico 10.7 muestra el volumen de gasto para los cinco bloques de Políticas, así como el peso que cada Política tiene dentro de cada bloque.

A partir de la distribución de fondos por políticas y de acuerdo con las vinculaciones entre políticas y objetivos, se obtiene una distribución de fondos por bloques de objetivos.

Para una mayor operatividad, los veintiún objetivos instrumentales enunciados en el Capítulo IV pueden ser agrupados en cinco bloques. En este sentido, el primer Grupo de Objetivos, bajo el epígrafe de Competitividad, agrupa los de Modernización Tecnológica, Desarrollo del Tejido Empresarial, Cualificación de los Recursos Humanos, Aumento de las Infraestructuras de Apoyo a las Actividades Productivas, y Mejora del Marco Institucional.

Dentro del Desarrollo Comercial se incluyen los objetivos de una Mayor Orientación Comercial de las Empresas hacia el Exterior, y la Mejora de la Comercialización de los Productos andaluces. Por otra parte, el Grupo que hace referencia a la Diversificación Selectiva de la Base Productiva incluye los objetivos de la Superación de los Desafíos Estructurales de los Sectores Productivos, la Extensión de la Actividad Industrial, la Articulación del Sistema Productivo, y la Ampliación de Actividades de Alto Potencial de Demanda y Desarrollo de Nuevas Actividades.

El objetivo de Cohesión Social y Territorial agrupa los objetivos de Favorecer la Inserción Laboral, Evitar la Exclusión Social, y Ampliar la Calidad de Vida, Extensión Selectiva del Sistema de Bienestar Social, la Mejora de la Articulación Territorial, la Articulación de las Actividades Productivas, la Mejora del Desarrollo Urbano, y el Impulso al Desarrollo Rural. Por último, el objetivo de Desarrollo Sostenible se concreta en la Mejora de la Calidad Ambiental, la protección de los Recursos Naturales, y la Conservación del Patrimonio Histórico Natural.

El cuadro 10.3 contiene el reparto del total de recursos dedicados al Plan entre estos cinco bloques de objetivos.

CUADRO 10.3: ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS OBJETIVOS DEL PLAN

Competitividad	333.156,2
Desarrollo Comercial	84.750,3
Diversificación Selectiva de la Base Productiva	201.647,1
Cohesión social y territorial	422.290,0
Desarrollo Sostenible	115.435,7
TOTAL	1.157.279,3

Por lo que se refiere a la asignación de recursos a los diferentes grupos de objetivos, señalar que a los cinco objetivos englobados bajo el concepto de Competitividad se dedican 333.156,3 millones de pesetas, lo que supone el 28,78% de los recursos del PEA 2000, incidiendo sobre ellos, directa o indirectamente, todas las Políticas.

Al Desarrollo Comercial, se asignan 84.750,3 millones de pesetas, equivalente al 7,32% del total. A su consecución contribuyen nueve Políticas. A la Diversificación de la Base Productiva se asigna un 17,42% de la inversión, 201.647,2 millones de pesetas, distribuidos entre las once Políticas que inciden en ella.

Los Ocho Objetivos relacionados con la Cohesión Social y territorial están dotados con 422.290,1 millones de pesetas, repartidos entre las diferentes Políticas que contribuyen a su obtención, y equivalentes a un 36,48% del total. Por último, el Desarrollo Sostenible acapara el 10% restante de los recursos, 115.435,8 millones de pesetas.

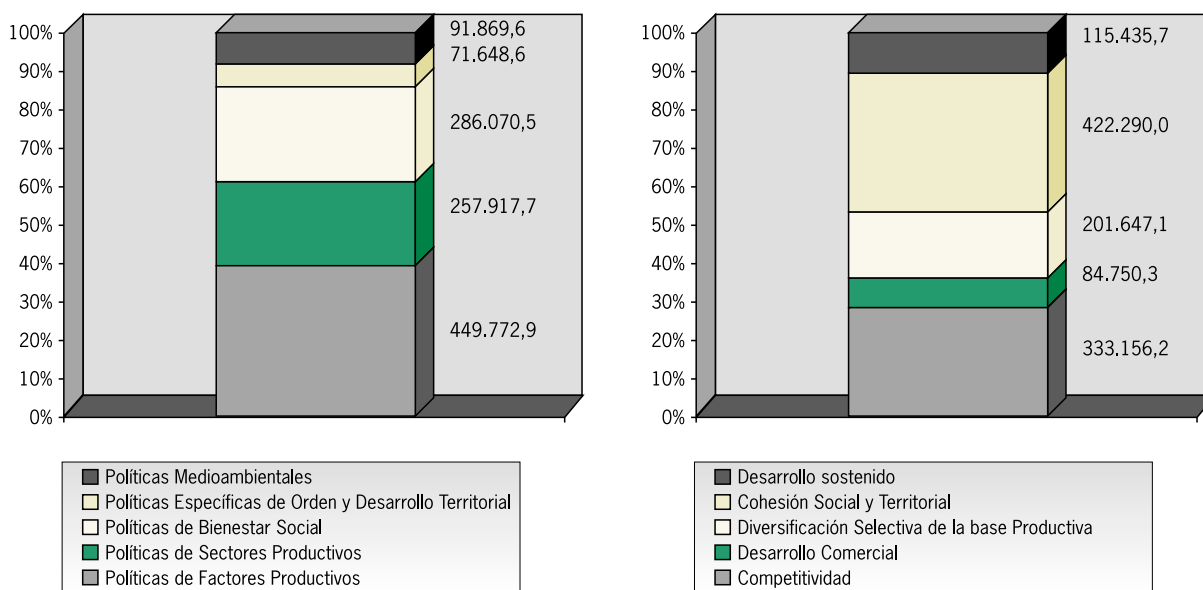
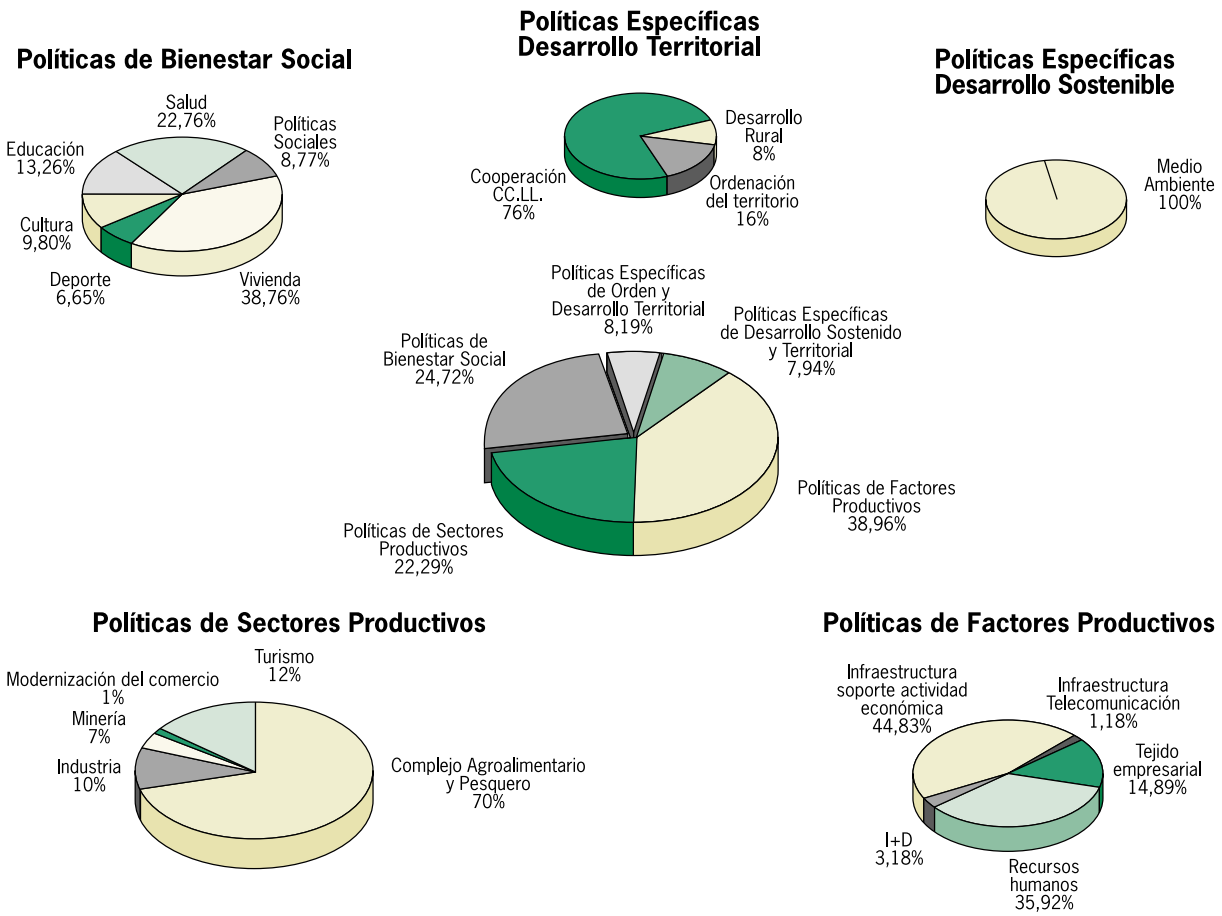
GRAFICO 10.6: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR POLÍTICAS Y OBJETIVOS

GRÁFICO 10.7: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR POLÍTICAS



CAPÍTULO 11

Sistema de seguimiento, evaluación y control institucional

11.1 INTRODUCCIÓN

El Plan Económico Andalucía - Horizonte 2000 establece, en el capítulo referente a los fundamentos de la planificación en Andalucía, que la planificación del desarrollo andaluz ha de realizarse siguiendo los principios de participación institucional, articulación del desarrollo, adaptación y operatividad.

Los cuatro principios juegan un importante papel en el seguimiento y evaluación del Plan; la participación institucional seguirá siendo relevante, dando cabida a los agentes económicos y sociales más representativos de Andalucía; los otros tres principios son la base por la cual se pretende conferir cierta flexibilidad al Plan de tal forma que se establezcan mecanismos regulados para su modificación y control institucional.

La necesidad de realizar un sistema de seguimiento y evaluación del Plan viene dada por la conveniencia de que sus responsables dispongan de información regular sobre el modo en que se van alcanzando sus objetivos y los efectos que se producen, con objeto de emprender las acciones de ajuste que fueran convenientes, informar a la sociedad sobre la marcha del Plan y disponer de criterios fundados con los que ordenar las acciones futuras.

Para hacer operativo este proceso, se establece la necesidad de renovar el análisis de la realidad y de los cambios que en ella se vayan produciendo durante el período de ejecución así como una evaluación del proceso de ejecución de las políticas específicas del Plan y de los efectos que producen; esto es nivel de eficacia y eficiencia de las actuaciones en el logro de los objetivos propuestos. En virtud de lo anterior, en el PEA 2000 se establecen los mecanismos de seguimiento, evaluación y, en su caso, modificación del mismo, que permitan tanto conocer, como posibilitar el control del proceso de ejecución y efectuar los cambios oportunos en las distintas políticas, estrategias y líneas de actuación emprendidas, en orden a garantizar el cumplimiento de los objetivos finales establecidos. En este sentido, se plantea como un aspecto fundamental el reforzamiento de las tareas de seguimiento, evaluación y control del Plan, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 350/96, de 16 de julio.

De esta forma, la función de seguimiento, evaluación y control consistirá en verificar la ejecución de las líneas de actuación previstas y valorar la oportunidad de las mismas y de las estrategias propuestas. En consecuencia, el proceso de planificación diseñado incluye el modo de introducir las posibles modificaciones del mismo, de forma que su ejecución se ajuste al entorno cambiante en el que ha de desenvolverse.

11.2 JUSTIFICACIÓN Y REQUERIMIENTOS

El proceso de planificación no termina con la elaboración del Plan. Con ello no se ha hecho más que recorrer la primera etapa del proceso, quedando por realizar otras actividades esenciales: la ejecución, el seguimiento y la revisión del Plan. Todas estas actividades son inherentes a la propia naturaleza de la planificación, sin que pueda defenderse la existencia de la misma si no existe una decidida vocación de llevar a efecto las acciones contenidas en el Plan, y disponer de un mecanismo de control del proceso que garantice la eficacia del mismo.

Las tareas de seguimiento y evaluación no constituyen una tarea nueva para los gestores públicos en Andalucía. Desde el comienzo del

proceso autonómico y la aprobación del primer Plan Económico Regional, PEA 1984-1986, el sistema de seguimiento se ha incorporado en el proceso de planificación regional como una exigencia al mismo. Los planes económicos regionales ejecutados hasta la fecha han recogido la importancia y la necesidad de una función de control sobre los mismos, manifestándose en sus documentos, que el Plan se ejecutará en base a un modelo de planificación que presenta como atributo esencial la flexibilidad, para lo cual, se dota al Plan de los mecanismos y procedimientos necesarios, que permitan rectificar el diseño de los programas y de las líneas estratégicas de actuación. En esa línea es necesario profundizar en las tareas de seguimiento y en la participación institucional y social de las mismas.

La Planificación debe incorporar una función de control, que detecte, y en su caso corrija, las divergencias que puedan surgir entre las previsiones y la realidad, ya que de la realización correcta de esta función depende, en parte, el éxito del Plan. De este modo, durante la ejecución del Plan, puede surgir la necesidad de introducir correcciones en los planteamientos iniciales, en virtud de cambios que se puedan producir por la aparición de acontecimientos no previstos. También pueden alterarse esos mismos planteamientos como consecuencia de los cambios producidos en la misma realidad sobre la que se proyecta el Plan, o en su entorno. De este modo, la función de control, forma parte sustancial del propio proceso de Planificación.

Al margen de los requerimientos técnicos, existen otras exigencias, dentro de la esfera política que obligan a la realización de un control sobre el Plan. El Decreto 350/96 de formulación del Plan Económico Andalucía Horizonte 2000, establece en su artículo sexto que: “Las líneas de actuación de las diferentes políticas del Plan y las anualidades del programa de inversiones públicas serán recogidas en el Presupuesto de cada uno de los ejercicios económicos comprendidos en el período de ejecución del Plan, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, es decir, la programación de la política económica de la Junta de Andalucía durante su período de vigencia, debe ajustarse al Plan. Por tanto, se ha de responder desde el Gobierno andaluz del grado de cumplimiento de los objetivos del Plan ante las diferentes instancias: Parlamento, agentes económicos y sociales, otros poderes públicos y ciudadanos en general.

De otra parte, existen también exigencias institucionales que impulsan las actividades de seguimiento y evaluación del Plan. En este sentido, puede citarse el compromiso de una mayor participación de los agentes económicos y sociales expresado en el Decreto antes referido, al objeto de reforzar las tareas de seguimiento, evaluación y control del Plan, en concordancia con las orientaciones formuladas en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía suscrito el 21 de abril de 1997 por la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía y las Organizaciones Sindicales Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores de Andalucía.

11.3 OBJETIVOS DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El proceso de evaluación se fija los siguientes objetivos:

1. Conocer el cumplimiento de las previsiones del Plan.
Las previsiones del Plan se hallan especificadas a un considerable nivel de detalle, lo que permite que pueda hacerse un pormenorizado seguimiento de su cumplimiento a partir de las informaciones proporcionadas por los departamentos responsables de su ejecución.
2. Identificar los efectos de las actuaciones emprendidas.
Reconocer y comprender los efectos sobre la economía andaluza de las acciones comprendidas en el Plan y de sus objetivos debe ser una meta prioritaria del proceso evaluador.
3. Valorar la eficacia de los instrumentos de actuación utilizados.
Las intervenciones ejecutadas son realizadas desde diversos tipos de instrumentos, que requieren volúmenes de recursos dispares, con diferentes virtualidades y efectos. Es conveniente identificar la relevancia que cada uno de ellos ha tenido en el logro de los objetivos finales del Plan, integrando en esta valoración su mayor o menor eficacia en el uso de los recursos financieros.
4. Proporcionar los elementos precisos para el replanteamiento de los contenidos del Plan.
El trabajo de evaluación debe conducir ante todo a la reconsideración y adaptabilidad del Plan, de forma que si fuera preciso, puedan aún integrarse en él las modificaciones pertinentes.
5. Aportar criterios con los que acometer las intervenciones posteriores a la finalización del Plan.
El conjunto del proceso de evaluación aporta constantes referencias a las tendencias del contexto nacional e internacional en que se desenvuelve la economía andaluza, a la par que muestra las pautas del comportamiento de ésta. El proceso proporciona además numerosas informaciones de gran valor sobre la eficiencia de las diversas formas de intervención pública. Todos esos elementos componen un excelente marco para la definición de las intervenciones a realizar al término del período de vigencia del presente Plan.
De este modo, la evaluación se entenderá como el análisis de la ejecución del Plan y el estudio de los efectos de sus objetivos, estrategias y políticas. La evaluación tiene, pues, una doble naturaleza:
 - Es un instrumento de conocimiento institucional de las actuaciones del ejecutivo en el desarrollo del Plan, reforzando por esta vía otros mecanismos de esta naturaleza en el resto de la actividad de la Administración.
 - Constituye un elemento de seguimiento dirigido a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión.

Por tanto el seguimiento y evaluación constituye dentro del proceso de planificación un elemento fundamental para dotarla de flexibilidad y valorar su contribución al avance en la consecución de los objeti-

vos formulados. Desde esta perspectiva esta fase de la planificación no debe asimilarse a la auditoría o control de legalidad de las actuaciones, pues su objetivo es verificar si los recursos previstos han sido bien aplicados o si las normas existentes han sido respetadas, en los cuales ya existe instrumentos y procedimientos convenientemente establecidos. El seguimiento y evaluación atiende a la verificación de la realización progresiva, física y financiera, de las intervenciones, sus efectos sobre la realidad a la que se destinarán estas acciones. La evaluación es también un instrumento para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos agentes participan en el proceso de desarrollo social y económico de Andalucía.

11.4 PROCESO Y PROCEDIMIENTOS

El Decreto 350/1996 de 16 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan Económico Andalucía Horizonte 2000, establece en su artículo 3, los principios rectores del Plan: Participación institucional, articulación del desarrollo regional, operatividad, adaptación y evaluación. Los dos principios últimos hacen referencia a la necesidad de dotar al Plan de los mecanismos de adaptación, seguimiento y evaluación necesarios, tanto durante su ejecución como a la finalización de la misma.

La ejecución de los distintos programas que instrumentan las políticas específicas del Plan, corresponde a las Consejerías, Organismos Autónomos y Empresas de la Administración autónoma andaluza, para los que el Plan tiene carácter vinculante. Los distintos Centros Directivos competentes por razón de la materia, como órganos ejecutores del Plan, asumen la responsabilidad de realizar eficazmente la gestión del gasto y el cumplimiento de los objetivos previstos, sin perjuicio de la posibilidad de establecer mecanismos de colaboración en la realización de actuaciones concretas con otras administraciones, o con los agentes sociales y económicos más representativos.

Por tanto, el desarrollo y el seguimiento inmediato de los objetivos, programas y líneas de actuación del Plan, corresponde al órgano ejecutor de los mismos en primera instancia y a la Consejería de la que depende, por razón de sus responsabilidades económico-administrativas. Asimismo, corresponde también a las Consejerías realizar las propuestas de revisión de los programas y líneas estratégicas, la inclusión de programas nuevos y las posibles modificaciones de asignación de recursos financieros. Todo ello, en virtud de los cambios que se puedan producir en las condiciones iniciales de su elaboración por la aparición de acontecimientos no previstos, en orden a mantener el cumplimiento de los objetivos definidos.

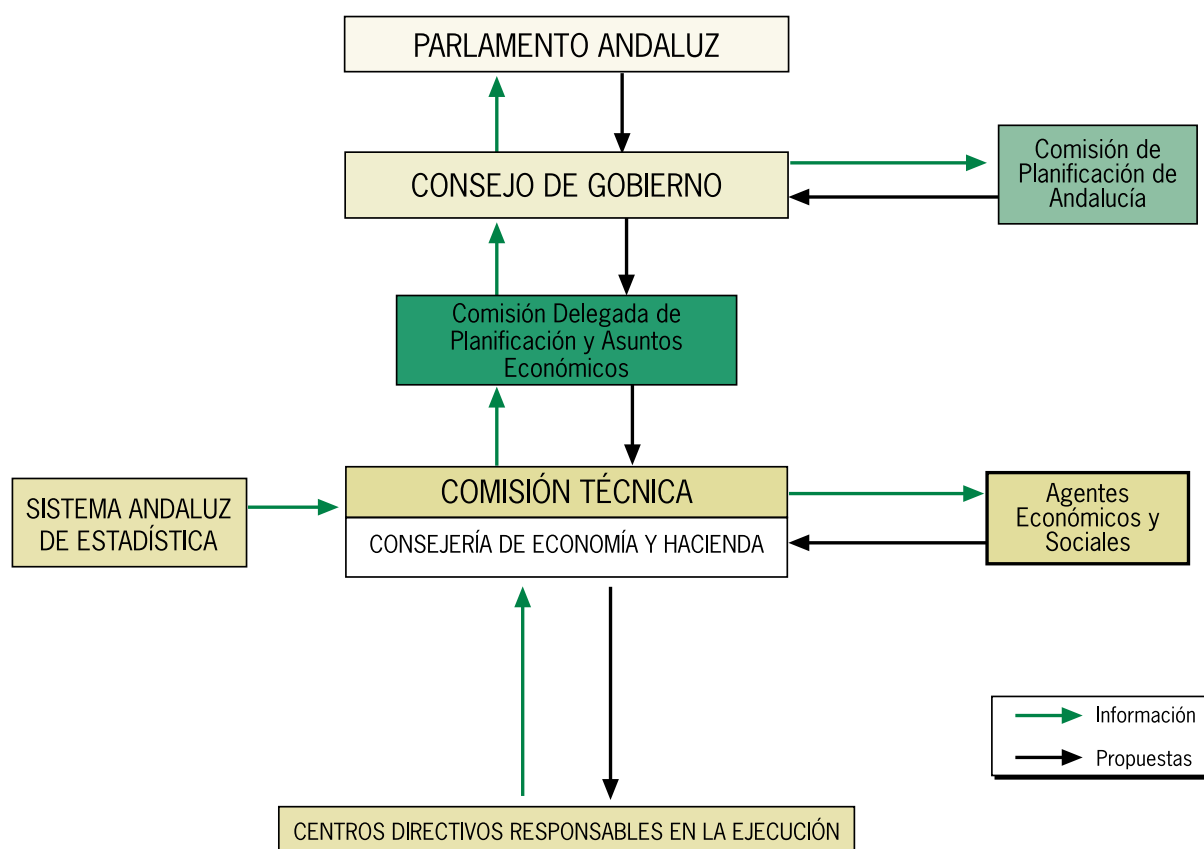
El seguimiento a este nivel, tal como se ha expresado anteriormente, es inmediato, de tal forma que pueda arbitrarse ágilmente, y con respuesta rápida, las acciones correctoras que permitan dar cumplimiento a los objetivos de los programas. Periódicamente deben elaborarse los oportunos informes de seguimiento por los órganos ejecutores, que informaran de la ejecución de los programas y de los resultados e indicadores que permitan enjuiciar el ritmo de ejecución e identificar las causas de las desviaciones. Asimismo se informará de los proyectos más relevantes ejecutados dentro de los programas, de los recursos financieros establecidos para su ejecución y del impacto que producen en el desarrollo

de la política sectorial u horizontal en el cual se incardinan. El proceso de seguimiento y evaluación, que más adelante se expondrá, recoge todos los aspectos mencionados.

Las tareas de seguimiento y evaluación serán impulsadas por una Comisión Técnica que se creará al efecto. Esta Comisión Técnica actuará como órgano técnico responsable, coordinada por la Dirección General de Planificación de la Consejería de Economía y Hacienda, quien preparará los documentos de evaluación, con el apoyo del sistema andaluz de estadística y con la información que se le requiera a los órganos ejecutores.

Estos documentos de seguimiento y evaluación serán conocidos anualmente por el Grupo de Trabajo creado para la elaboración del presente Plan, conforme a lo establecido en el artículo 8b del Decreto 350/96, y a lo propuesto en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía. En un nivel de control superior se sitúa la Comisión de Planificación Económica de Andalucía, órgano consultivo en el que está representados, junto a los agentes sociales y económicos, las Corporaciones Locales, a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, y la propia Administración autonómica. La Comisión de Planificación debe conocer los informes de seguimiento elaborados, pronunciándose sobre los mismos y efectuando las propuestas de revisión que estime convenientes. En tanto que en este órgano consultivo están representados los agentes sociales y económicos, puede hablarse, de un control social directo sobre el Plan.

GRÁFICO 11.1: PROCESO DE SEGUIMIENTO DEL PLAN ECONÓMICO ANDALUCÍA HORIZONTE 2000



En última instancia, el Consejo de Gobierno y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, en cuanto que órganos superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma, ejercen el control sobre ésta, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma y en el Decreto 12/1992, que regula la citada Comisión Delegada.

Finalmente, corresponde al Parlamento el seguimiento legislativo del Plan, vigilando el cumplimiento de las resoluciones tomadas por la Cámara referentes a éste. Desde el aspecto estrictamente político, representa el control de mayor nivel jerárquico, sometiendo a debate y valoración la ejecución del Plan, siendo de su competencia la realización de las aclaraciones, modificaciones y disposiciones que se estimen convenientes.

11.5 EL SISTEMA DE INFORMACIÓN

El diseño del sistema de información, es quizás uno de los puntos a resolver en el proceso de evaluación de programas y políticas. La experiencia acumulada en etapas de planificación económica anteriores, ha puesto de manifiesto que uno de los obstáculos más importantes a la hora de evaluar un programa o política y, concretamente para llevar a cabo una evaluación de las realizaciones que la puesta en marcha de las líneas de actuación y medidas del Plan conlleva, es la cantidad y la calidad de la información disponible. Aparece, por tanto, la necesidad de implantar un sistema de información que permita recopilar de forma ágil, todos los datos que necesariamente han de suministrarse para poder llevar a cabo los seguimientos anuales y la evaluación final. Serán la desagregación y la falta de homogeneidad de las actuaciones, la calidad y la estructura y periodificación de la información, los principales problemas que el sistema de información debe resolver.

El sistema de seguimiento y evaluación, tiene entre sus objetivos, la verificación progresiva de la realización física y financiera de las actuaciones a llevar a cabo. Por tanto, otra de las funciones del sistema de información será obtener y sistematizar toda aquella información que, una vez finalizado el Plan, sea de utilidad para poder evaluar el impacto, la eficacia y la eficiencia de cada uno de los instrumentos utilizados.

Para el desarrollo de esta tarea, serán de gran auxilio los sistemas de evaluación y seguimiento diseñados por los diferentes departamentos de la Administración andaluza con el fin de conocer los resultados y valorar la aplicación efectiva de las intervenciones desarrolladas en los diferentes planes sectoriales y territoriales que en estos momentos se están instrumentando.

11.6 PROGRAMA DE TRABAJO Y CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN

El trabajo de evaluación va a desenvolverse en dos niveles diferentes:

- Seguimiento anual del cumplimiento del Plan
- Evaluación Final

Seguimiento anual

La Consejería de Economía y Hacienda elaborará con periodicidad anual, a partir de la información suministrada por las distintas Consejerías, un informe conjunto sobre el comportamiento de la economía andaluza, el grado de avance en la consecución de los objetivos previstos y la cuantía de recursos financieros utilizados. El producto final serán los informes anuales de seguimiento. Estos documentos se estructurarán en cuatro grandes apartados que recogen los siguientes aspectos:

1. Evolución de la economía andaluza en el período de evaluación.
2. Seguimiento sobre la ejecución financiera.
3. Seguimiento sobre la ejecución material o física.
4. Propuestas de ajuste o revisión.

Dentro del primer apartado debe realizarse un análisis sobre la evolución de la economía andaluza a partir del comportamiento de los indicadores económicos regionales, acentuando el análisis desde el lado de la oferta, con detalle de los diferentes sectores y del mercado de trabajo. También se deberán destacar los rasgos más relevantes del contexto internacional y nacional en el que se ha desarrollado la ejecución del Plan. El informe anual de seguimiento, deberá contener asimismo, una aproximación a la incidencia del Plan con los avances registrados en los elementos que constituyen los objetivos del Plan.

El segundo aspecto a valorar es la ejecución financiera del Plan. Con ello se trata, básicamente, de identificar y explicar el cumplimiento de sus previsiones financieras y, en su caso, aclarar la razón de las desviaciones observadas.

El apartado de ejecución material estará centrado en la evaluación de cada una de las políticas específicas del Plan, valorando, fundamentalmente la aplicación efectiva de las diferentes líneas de actuación o programas.

Si bien el seguimiento puede realizarse de forma cualitativa mediante informes de los órganos ejecutores de las políticas específicas, en los que se describan las actuaciones que se van realizando, es aconsejable la incorporación de indicadores cuantitativos, que permitan valorar con mayor precisión, el ritmo de ejecución del Plan en su conjunto, (atendiendo de esta forma las recomendaciones de la Comisión Europea, en materia de evaluación de políticas y programas).

Por ello, y con la finalidad de poder evaluar la aplicación efectiva de cada una de las políticas específicas del Plan, se hace necesario, disponer de un conjunto de indicadores que permitan, identificar y cuantificar, el grado de contribución de las líneas de actuación propuestas, a la realización de los objetivos establecidos. Este conjunto de indicadores se dividirán en dos grandes grupos; de resultados o ejecución y de efectos o impacto.

1. Indicadores de resultados o ejecución: miden el estado de ejecución física o de avance de una línea de actuación o medida.

2. Indicadores de efectos o impacto: intentan cuantificar las repercusiones directas o inmediatas y las mejoras producidas por la implementación de las inversiones programadas.

El apartado final, se refiere a las propuestas de ajuste y revisión de los programas y las líneas estratégicas del Plan, o la presentación de otros nuevos, en virtud de los cambios que se hayan podido producir en las condiciones iniciales o la aparición de acontecimientos no previstos, preservando en todo momento la coherencia y las orientaciones básicas contenidas en el mismo.

La revisión puede afectar a los objetivos de los programas, a sus indicadores y a la dotación de medios financieros, (en el caso de que la política de racionalización del gasto público permita alcanzar mayores niveles de ahorro). Cualquier modificación propuesta será fundamentada mediante un análisis relativo a su oportunidad, en el que se evaluará la influencia de los cambios propuestos sobre el diseño del Plan.

Como cualquier otro documento del proceso de evaluación, este informe será elaborado de acuerdo con el procedimiento expresado en el epígrafe anterior, con especial apoyo en la batería de indicadores proporcionados por el sistema andaluz de estadística.

Evaluación Final

Una vez finalizado el Plan, se realizará una evaluación global del mismo. Esta evaluación no consiste en la simple agregación de los informes anuales de seguimiento que se han de realizar durante la ejecución del Plan. El objetivo de esta evaluación final es enjuiciar cómo se ha desarrollado la ejecución del Plan, sus resultados y los efectos de estos sobre el desarrollo económico y social de Andalucía. Además este documento debe proporcionar criterios y fundamentos a emplear en planes posteriores.

Se trata por tanto, de medir los efectos estructurales derivados de la aplicación del Plan y realizar una aproximación a la valoración del impacto conjunto de las políticas sobre la economía andaluza. La evaluación global permite emitir un juicio acerca del éxito del Plan, del acierto de la estrategia diseñada en el mismo, de su grado de flexibilidad y su capacidad de adaptación a una realidad cambiante.

Dado que se trata de un Plan dirigido a solucionar problemas estructurales de la realidad socioeconómica de Andalucía, muchos de los efectos de la aplicación de las políticas y líneas de actuación no podrán ser plenamente evaluados hasta haber pasado cierto tiempo, ya que precisamente por su carácter estructural, los rasgos básicos de la economía regional, tienen un alto nivel de permanencia en el tiempo.

El informe de Evaluación final debe responder por tanto a los siguientes contenidos: (gráfico 11.2)

1. En que medida han sido alcanzados los objetivos del Plan.
2. Un detenido examen de los efectos de cada política y del papel que han tenido en ellos los diversos instrumentos de intervención.
3. Un análisis del comportamiento del marco financiero.

4. Una reflexión sobre la eficiencia de las diversas líneas de inversión acometidas.
5. Una valoración sobre la eficacia del sistema de seguimiento utilizado.

Esta evaluación final se iniciará con una valoración del nivel de ejecución de las distintas líneas de actuación previstas según el análisis que se derive de la información acumulada en los informes anuales de seguimiento.

GRÁFICO 11.2: NIVELES DE EVALUACIÓN DEL PLAN

