

# Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994

---



JUNTA DE ANDALUCÍA  
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA



**CAPÍTULO 1**

---

**La Planificación Económica  
en Andalucía**



## 1. EXPERIENCIAS ANTERIORES

La participación andaluza en la formación del producto nacional ha venido cayendo desde el pasado siglo, hasta reducir la tasa del 25 por ciento a las de las últimas décadas situadas en torno a un 12 ó 13 por ciento. Esta circunstancia es consecuencia de una dinámica institucional y socioeconómica, que en modo alguno se justifica objetivamente por los recursos humanos y físicos disponibles en la región cuyo origen se explica, de un lado por motivos exógenos y, de otra, por factores propios andaluces. El estancamiento del desarrollo andaluz ha sido el resultado de la presencia de elementos de bloqueo que no han tenido respuesta históricamente, perpetuando la situación y dando lugar a desequilibrios estructurales.

Hasta la década de los cincuenta no tienen respuesta en España los desequilibrios territoriales. Es en esos años cuando empieza a cobrar significación el instrumento de la planificación como mecanismo de asignación de factores para conseguir unos objetivos económicos que el mercado no garantizaba. Y es entonces cuando se inician las primeras actuaciones nacionales de desarrollo regional. Andalucía es la destinataria en aquellos años del Plan Jaén. Posteriormente, y ya en los años sesenta y setenta, se intenta profundizar en una estrategia de desarrollo regional con los Planes de Desarrollo Económico. El resultado de la aplicación de esas actuaciones no fue favorable para Andalucía, ya que acentuaron los desequilibrios con otras regiones. Esta ineficacia de las actuaciones regionales con intención reequilibradora del desarrollo radica en la propia concepción estratégica y ejecutora del proceso: se partía de una concepción centralizada, «desde arriba», del desarrollo económico, sin tener en cuenta las capacidades y características propias de cada espacio. La intención era concentrar los esfuerzos en determinados lugares con presumible capacidad para recibir actividades industriales, sin considerar una estrategia global de desarrollo de zonas; lo que llevó, en espacios como Andalucía sin tradición industrial, a la generación de enclaves sin capacidad de arrastre; y, en definitiva, no sólo a no resolver los problemas seculares de la región, sino, al contrario, a acentuar el atraso relativo de Andalucía con respecto a las regiones más avanzadas del territorio nacional.

Iniciada la nueva etapa institucional que supuso el Estado de las Autonomías con la Constitución de 1978, comienza un proceso de descentralización de toma de decisiones de la política económica estatal, que culmina en Andalucía con el establecimiento del Estatuto de Autonomía en 1982, el Parlamento, la Administración y el Gobierno de la Comunidad Autónoma. Asimismo, los Poderes regionales toman conciencia de que la respuesta al retraso socioeconómico tiene que ser impulsada desde la propia región; y se entiende que, por las características y motivos de ese retraso, la planificación es el instrumento más adecuado para operativizar la estrategia de avance en la solución de los problemas y factores de bloqueo.

Todavía en la etapa preautonómica, y fundamentalmente con la finalidad de evaluar el alcance de los problemas socioeconómicos de Andalucía, se elaboran dos planes de desarrollo regional por las fuerzas políticas de la región: los Planes de Urgencia para Andalucía. Estos instrumentos, carentes aún de competencias y medios los poderes regionales, no pasaron de meros ejercicios de planificación cuya utilidad no fue otra que la de obtener una información más precisa sobre la realidad

andaluza; pero, en cualquier caso, se ponen los cimientos a la opción por la planificación del desarrollo regional en Andalucía.

El primer gobierno autonómico andaluz reconoce la necesidad y conveniencia de la planificación económica como instrumento de coherencia, racionalidad, consenso, coordinación y control de la política económica regional, y acomete la elaboración de un plan de desarrollo económico para Andalucía, que orientó las actuaciones gubernamentales derivadas de proceso de traspaso de competencias administrativas y recursos que se estaba produciendo en aquella etapa. El resultado del ejercicio de planificación fue el Plan Económico para Andalucía 1984-1986 (PEA). La opción por utilizar la planificación regional como instrumento de cohesión de la política económica del gobierno andaluz tuvo su fundamento, no sólo en la idoneidad del instrumento como garantía de eficacia de las acciones del Ejecutivo en el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, sino también como un medio para conseguir las aspiraciones de la sociedad andaluza con la participación de los agentes sociales y económicos de ella.

La experiencia del PEA estuvo condicionada por diversos obstáculos que entorpecieron el ejercicio de la planificación y que hizo difícil el cumplimiento de algunos objetivos del Plan: un proceso de traspaso de competencias administrativas en marcha, cuyo final no se alcanzó hasta después de la vigencia de Plan; inexistencia de un marco de referencia regional en la política económica española; creación de una administración autonómica; situación transitoria del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; inmersión en la etapa más recesiva del ciclo económico; etc. A pesar de ello, el gobierno andaluz estaba convencido de que la opción por la planificación era el camino más idóneo para responder a los problemas seculares de la sociedad andaluza. El PEA representó en muchos aspectos avances importantes, entre los que cabe destacar los siguientes: clarificación, orientación e información de la política económica del Ejecutivo Autonómico, despejando incertidumbres para los agentes sociales y económicos de la región en cuanto a la dirección de sus actuaciones; elemento de referencia de las inversiones de la administración andaluza, fundamentalmente dirigidas a mantener y mejorar los servicios públicos y las infraestructuras; y una ayuda para sacar la economía regional del bache que atravesaba, hasta lograrse un cambio de tendencia en el ciclo económico a mediados de 1985.

En 1987, finalizado el período de ejecución del PEA, el nuevo gobierno resultante de la segunda legislatura acometió la elaboración de un segundo plan que diera continuidad al ejercicio de la planificación: el Programa Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990 (PADE). La reciente incorporación de España -en 1986-, a la Comunidad Europea, venía a reforzar la exigencia de instrumentos planificadores en la política económica, ya que el acceso a los Fondos Estructurales Europeos requerían para la justificación de las ayudas 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.

Las circunstancias en que se ha desenvuelto la ejecución del PADE han sido favorablemente distintas de las que envolvieron al PEA. El proceso de traspaso de competencias estaba terminado, el ciclo económico se manifestaba en una fase alcista, los recursos financieros se incrementaron con las aportaciones de los fondos comunitarios y con presupuestos nacionales netamente expansivos, se inicia un impulso de

la política regional a nivel nacional, y se consolida la Administración Autonómica. Por tanto, los resultados disponibles sobre la ejecución del PADE reflejan un desarrollo claramente positivo: la economía andaluza crece por encima de lo que lo hace la media nacional, la generación de empleo alcanza tasas desconocidas en muchos años anteriores, con disminución de la tasa de paro y aumento de la tasa de actividad, se produce un acercamiento de la renta regional a la nacional, se reducen en conjunto las disparidades internas en la actividad y la renta regionales, y se continua en un notorio avance para recuperar los desfases relativos de la región en cuanto a infraestructuras económicas y servicios sociales. Asimismo, otros factores de bloqueo referentes al desarrollo regional experimentan cierta mejoría según algunos indicadores de los mismos: renovación del aparato productivo, reflejado en un importante aumento de la inversión privada, con fuerte entrada de inversión extranjera, impulsos de factores innovadores, que tienen su plasmación en proyectos de tecnología avanzada, y progreso en la valorización de los recursos humanos, que queda patente en los incrementos de la población escolarizada en los distintos niveles educativos y la asistencia a cursos formación no reglada que alcanza también a los distintos colectivos sociales.

## **2. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO PARA ANDALUCÍA 1991-1994**

La consecución de los objetivos básicos, tendentes a mejorar el bienestar y nivel de vida de los andaluces, recogidos en el Estatuto de Autonomía, encuentra en la Planificación un instrumento político-económico de primera magnitud que, además de venir expresamente en el citado texto legal y posibilitado por la Constitución Española, ha encontrado en el Ejecutivo regional una sensibilidad política de proseguir el proceso ya iniciado con planes anteriores.

En efecto, la Constitución Española contempla la posibilidad de una programación de la actividad económica dentro de un sistema de economía mixta, donde la presencia del sector público puede ser más o menos intensa, 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 económica regional, el artículo 148.1 de la Constitución le 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 Andalucía, en relación con esa capacidad competencial que reconoce la Constitución a las Comunidades Autónomas, recoge en el artículo 18.1.1º que es competencia del Ente Autónomo «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. Dichos objetivos han sido recogidos en los distintos planes ejecutados, concibiéndose los mismos como instrumentos idóneos para alcanzar aquellos.

Por otra parte, la planificación ha venido utilizándose como instrumento económico en Andalucía desde el primer gobierno autonómico, no interrumpiéndose el proceso después de dos planes regionales - 1984-1986 y 1987-1990-, justificados por las características de los problemas económicos andaluces. Finalizado el período de vigencia del último plan, es oportuno seguir con el proceso mediante la elaboración de otro plan para el período 1991-1994, que se justifica por dos motivos:

A) *Voluntad política*, puesta de manifiesto Por el actual gobierno andaluz; primero en el discurso de investidura de su Presidente, y en ocasiones posteriores reiteradas por él mismo y el Consejero de Economía y Hacienda. Estas manifestaciones responden no sólo a un ejercicio de gobierno, sino también al proyecto político que ha respaldado la sociedad andaluza en la presente legislatura, que considera la planificación como medio para conseguir en el futuro una sociedad más justa y solidaria, y como método para la participación democrática, tanto de los diferentes agentes económicos como de las instituciones afectadas por el proceso planificador.

B) *Idoneidad económica del instrumento*, que se justifica por la presencia de problemas estructurales en la economía andaluza, cuya solución es inabordable en el corto plazo, constituyendo la planificación un instrumento idóneo para resolverlos, a través de actuaciones sistemáticas y continuadas en el medio y largo plazo. La eficiencia del instrumento requiere su perseverancia en la utilización, precisamente por el reconocimiento de la profundidad de los problemas que trata de resolver. Ello justifica la elaboración de un nuevo Plan que dé continuidad a los anteriores.

El Plan representa un instrumento de orientación para los poderes públicos actuantes en la Comunidad Autónoma y también para los agentes sociales y económicos de la región, que encontrarán en el documento un elemento de referencia donde situar las actuaciones públicas y privadas. El Plan condensa un proyecto social de contenido económico, que por su proceso de elaboración participativa, recoge las respuestas a las aspiraciones de la sociedad andaluza en una estrategia de acción, cuyo conocimiento, aún en las circunstancias actuales de profundas y rápidas transformaciones económicas, introduce ciertos factores de clarificación que viene a despejar incertidumbres, cuya existencia supone una importante barrera al impulso de la actividad productiva, y, en definitiva, al desarrollo regional.

El Plan constituye un instrumento que da coherencia a las actuaciones de la administración autonómica en el marco de una estrategia global de acción. Esta circunstancia queda garantizada por el propio proceso de realización de la actividad planificadora, ya que en la misma han intervenido todos los departamentos de la administración regional y en última instancia su coherencia está asegurada por las intervenciones de los órganos institucionales de la Administración Andaluza: Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos y Consejo de Gobierno. El Plan es, por su elaboración, un proyecto conjunto de la



administración y del gobierno andaluz, consensado con los agentes económicos y sociales de la región ( en el seno de la Comisión de Planificación de Andalucía) y con la aprobación del Parlamento, que tendrá plasmación concreta anual en los distintos Presupuestos de la junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos cada año de vigencia del Plan.

### **3. FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN ANDALUZA**

#### **3.1. REFERENCIA AL MARCO EXTERIOR DE LA ESTRATEGIA**

La planificación del desarrollo regional por la Comunidad Autónoma tiene necesariamente como factores de referencias y actuación el marco de competencias que establece el Estatuto, la capacidad de recursos financieros que permite el sistema de financiación actual de las Comunidades Autónomas, el margen de maniobra que es posible utilizar en virtud de la creciente apertura de las economías regionales con respecto a su contexto <sup>1</sup> especialmente el internacional, y la presión que dicho contexto ejerce sobre la actividad productiva de la región

Las competencias que recoge el Estatuto de Autonomía de Andalucía en materia de política económica define el marco de actuación de dicha política. Queda un margen restringido en el mencionado marco para utilizar instrumentos de políticas de rentas, monetaria, fiscal, y otras que pueden englobarse bajo el calificativo de políticas de demanda. La incidencia, por el contrario, puede ser más intensa del lado de la oferta, adquiriendo la Comunidad Autónoma competencias claras en materias de regulación e incentivación de sectores productivos; y, sobre todo, en la dotación de infraestructuras económicas, provisión de servicios, preservación y valorización de recursos, y ordenación del territorio. Con ser limitados los instrumentos de política económica en poder de los gobiernos autonómicos, estos instrumentos son suficientes para configurar una política de desarrollo regional, tal como se entiende hoy el papel que debe representar los poderes regionales en el desarrollo económico: impulsar las potencialidades de los factores de competitividad regional y mitigar los obstáculos que frenan dichas potencialidades. Y, en este sentido, los instrumentos que quedan bajo la esfera competencial de la Comunidad Autónoma son claramente decisivos, y encuentran su reforzamiento en una actuación voluntarista de los gobiernos autonómicos de defender los intereses regionales en otros ámbitos de gobierno: nacional y comunitario.

De otra parte, el margen de maniobra de una política de desarrollo regional para Andalucía está circunscrita a las posibilidades de los recursos financieros disponibles. El sistema de financiación actual de las Comunidades Autónomas descansa mayoritariamente en los recursos transferidos, en menor medida en los ingresos propios y, en la medida que el nivel de endeudamiento lo permita, con recurso a la emisión de deuda pública. Por tanto, la financiación del Plan, y en correspondencia el gasto programado, tiene como marco de referencia las envolventes financieras establecidas desde aquellas instancias.

La mayor apertura de los distintos espacios económicos representa para el desarrollo regional una consideración cada vez mayor de las implicaciones que tiene el contexto para el desenvolvimiento y la estra-

tegia de la actividad económica regional. Andalucía está inmersa hoy en un proceso de integración institucional europea, cuyo alcance completará una etapa decisiva en 1992. En ese nuevo espacio económico que ha de representar el Mercado Interior, la estrategia diseñada en el Plan tiene que ser consecuente con las orientaciones que sigue la economía europea. Pero, también, ésta última se desenvuelve en un contexto de mayor apertura internacional, asumiendo un papel de creciente protagonismo en las relaciones del comercio mundial. En el nuevo orden económico mundial que se está configurando el esquema de relaciones no descansará básicamente en el liderazgo americano; por el contrario el sistema se plantea como un entramado multipolar, donde el Pacífico, con Japón y los nuevos países industrializados, y el Continente europeo van a desempeñar mayor protagonismo. En este esquema la Cuenca del Mediterráneo, incluidos los países del norte de África y Oriente Medio, acentuado su protagonismo con la reciente crisis del Golfo Pérsico, va a redoblar el interés de la zona como centro de interés estratégico en las relaciones económicas. A este planteamiento del escenario económico internacional no puede ser ajeno Andalucía; y, en consecuencia, la estrategia del Plan contribuye a impulsar las posibles ventajas de situación de la Comunidad Autónoma.

### **3.2. EL PAPEL DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL Y LA ECONOMÍA DE MERCADO**

El instrumento del mercado como único mecanismo de asignación de recursos en la economía produce desequilibrios que merman la eficacia y el desarrollo de las potencialidades, al menos a largo plazo, de los factores productivos y generan situaciones de desigualdad entre la población y en el territorio. Esas distorsiones no pueden admitirse por razones, no sólo de planteamiento, sino también de eficacia. Por ello, el gobierno andaluz ha decidido utilizar como instrumento compensatorio la planificación. Pero la planificación no puede entenderse como una actuación dirigista y centralizada de la actividad económica por el Sector Público, que se ha mostrado ineficaz e incapaz de movilizar las energías más creativas de la sociedad en los países del Este Europeo.

Por ello, hay que entender que este instrumento se configura más como un mecanismo racionalizador de las acciones gubernamentales, que como una radicalización a ultranza de la intervención pública en la vida económica. Así, pues, planificación significa para el Gobierno Andaluz coherencia de sus acciones con una estrategia de desarrollo regional establecida en el diálogo con los agentes sociales y económicos de la región. Y, también, el marco de orientación por donde la iniciativa privada ha de encaminar su actuación, para lograr sus propios objetivos y los que son comunes entre sí en la meta de conseguir el mayor impulso de la economía regional y la mejora de las condiciones de vida de los andaluces.

Por tanto, el modelo de planificación que han seguido los gobiernos andaluces, que se ha mostrado eficaz para avanzar en la solución de los problemas socioeconómicos de la región, así como un instrumento útil para el diálogo y el consenso social, se separa tanto del modelo de planificación centralizada, como de la idea de no reconducir las actuaciones del mercado dentro de una estrategia de desarrollo regional a largo plazo. La experiencia de la planificación andaluza reconoce el va-

lor de la iniciativa privada y la validez del mecanismo del mercado en la economía, aún admitiendo los desequilibrios que éste puede producir sin la intervención de otras fuerzas compensadoras.

El papel del sector público andaluz va a responder, fundamentalmente, al mismo planteamiento conceptual que lo ha orientado hasta ahora. Es decir, en el ámbito económico como prestador de los servicios necesarios de esta naturaleza -infraestructuras, formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico, etc.-, y en el campo social, como proveedor de aquellos otros servicios que atiendan las necesidades básicas de los ciudadanos.

### 3.3. HACIA UN CRECIMIENTO EQUILIBRADO Y SOSTENIDO

Durante el quinquenio anterior la economía andaluza ha presentado tasas de crecimiento significativamente altas, por encima de la media nacional y de los países de la CE, permitiendo la generación del empleo suficiente para descender las tasas de desempleo. Pero -ese dinamismo de la actividad económica regional no ha sido suficiente para hacer desaparecer ni el principal problema socioeconómico de Andalucía -el desempleo-, ni resolver definitivamente los desequilibrios económicos internos.

Avanzar hacia el desarrollo socioeconómico de la región implica necesariamente mayor crecimiento de la actividad económica, que se impone como condición esencial para aumentar el nivel de riqueza y de empleo, y para disminuir los diferenciales de renta que existen entre Andalucía y otras regiones europeas. Sólo así, con un impulso decidido al crecimiento, es posible alcanzar los objetivos que persigue el Plan y las aspiraciones que reclama la sociedad. Pero no es suficiente cualquier tipo de crecimiento, si se quiere en el largo plazo asegurar su persistencia. La estrategia del Plan tiene que imponer un modelo de crecimiento que posibilite una transformación modernizadora del sistema productivo y mejore la calidad de vida de los ciudadanos, sólo así puede hablarse de desarrollo, y garantizar la continuidad de un crecimiento económico.

De otra parte, las transformaciones sobre el sistema productivo y la actividad socioeconómica, si se pretende que contribuyan al crecimiento económico y a mejorar la calidad de vida, deberán resultar armónicas con el mantenimiento del equilibrio medioambiental y perseguir la integración del territorio. Ambos aspectos, representarán dimensiones básicas de referencia, junto con la estrictamente económica, para el diseño de la estrategia y de las políticas del Plan.

Alcanza cada vez mayores grados de consenso la idea de que el cumplimiento de los objetivos en términos de Producto Interior Bruto Regional supone crecimiento económico, pero no forzosamente desarrollo, ya que éste va más allá y abarca, como determinante fundamental de la calidad de vida, el disfrute y uso de « un medio ambiente que no hipoteque el uso futuro del mismo. Para lograr que, a medio y largo plazo, ese crecimiento que se ha producido en los últimos años no llegue a convertirse en virtual, sino que sea real y autosostenido, es necesario ahora ejecutar una política económica que tenga en cuenta los aspectos medioambientales y territoriales que permitan seguir consiguiendo los objetivos propuestos, sin hipotecar el desarrollo futuro de la economía regional.

La compatibilización de esos objetivos económicos con los ambientales y territoriales exige abordar un proceso de planificación en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la orientación de las instituciones tendentes a la satisfacción de la demanda de los ciudadanos andaluces de hoy no comprometan la de los de generaciones venideras. El modelo de crecimiento económico convencional no tiene en consideración de manera eficaz que la capacidad de absorción de la naturaleza no es ilimitada. Por tanto, la mejor garantía de un crecimiento económico sostenido en el tiempo es que de la naturaleza, al igual que del capital, se viva de sus flujos y no de sus stocks.

Por ello, el medio ambiente va a ocupar una consideración especial en el diseño de la estrategia y de las políticas que componen el Plan. De hecho, la consideración medioambiental es cada vez más patente en los presupuestos económicos nacionales y regionales. En definitiva, se introducirá en la planificación andaluza una administración racional de los recursos naturales, que supone, principalmente, permitir la evaluación de los impactos ambientales de las actividades humanas y de las distintas políticas con antelación a la puesta en práctica de las mismas, y la prevención de catástrofes mediante el seguimiento de las actividades ya en marcha. Por ello, se plantearán las pautas necesarias para la erradicación de todos aquellos estrangulamientos ambientales y asegurando la competitividad del aparato productivo andaluz.

En orden a la integración territorial, Andalucía debe proseguir en el camino que la conduzca a una mayor articulación social, económica y física. Por ello, la planificación debe incluir objetivos relativos a la mayor relación e integración de la región, lo que permitirá el uso ordenado de las potencialidades de cada parte del territorio, con objeto de alcanzar un nivel satisfactorio de desarrollo para el conjunto de la región, y que los impulsos económicos se difundan por todo el espacio económico andaluz.

En las legislaturas precedentes el Gobierno Andaluz ha formulado diversos planes de ámbito regional que contienen criterios y proposiciones territoriales. Los dos planes económicos anteriores incluyeron entre sus objetivos promover un desarrollo espacialmente equilibrado y eliminar las desigualdades intraregionales en el nivel de vida y en la accesibilidad a los servicios. El nivel de concreción más detallado de estos principios lo incorporó el PADE al tomar el Sistema de Ciudades de Andalucía como criterio general de distribución de bienes y servicios vinculados a la Administración Regional. Los distintos planes sectoriales de ámbito regional aprobados no parten de criterios territoriales idénticos; sin embargo, su desarrollo y ejecución pueden presentar oportunidades muy beneficiosas para la construcción de una organización física regional más cohesionada y coherente con el proyecto unitario que es la Autonomía.

En consecuencia el Plan Económico 1991-1994 no sólo mantiene como propio el objetivo general de la integración territorial regional, sino que incorpora los más detallados criterios de zonificación y vertebración física establecidos por el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de Marzo de 1990 al aprobar las «Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía». Pone, por tanto, un énfasis especial en cuanto se refiere a la efectiva construcción de un modelo regional de organización física con mayor capacidad articuladora interna y con el exterior, así como en la integración espacial de las distintas políticas sectoriales.

### 3.4. CONCERTACION DEL PLAN

El Plan supone un proyecto para el desarrollo socioeconómico de la región que intenta transformar ciertos aspectos de aquella realidad que obstaculizan su avance. Y es, precisamente, por su contenido multidimensional e integrador, por lo que el proyecto tiene que ser aceptado ampliamente por la sociedad andaluza. Pues, aunque las acciones del Plan sólo obligan a la administración regional, el éxito de las mismas depende muchas veces del comportamiento de otros poderes públicos y de la iniciativa privada respecto a ellas.

Por tanto, se propone la aceptación social del Plan como un proyecto ciudadano de amplio alcance. Para ello, su elaboración y ejecución tiene que realizarse en el marco de un acuerdo negociado con los agentes sociales e institucionales de la región. Este ha sido uno de los principios que ha inspirado el ejercicio de la planificación en Andalucía, y que se mantenido en la elaboración del Plan que se proyecta para el cuatrienio 1991-1994, en el convencimiento de que dicho principio resulta válido y eficaz, como ha sido corroborado por la experiencia. Los planes anteriores -PEA y PADE-, fueron instrumentados en ese diálogo social, con mecanismos de participación más o menos perfectos por razón de su novedad; pero, en cualquier caso válidos, ya que permitió una mejor definición de los problemas, mayor comprensión del proyecto y acierto en su diseño.

De otra parte, y con respecto a la concertación del Plan, se da una confluencia entre las fuerzas políticas andaluzas, que han llevado al legislador a plasmar en el Estatuto -artículo 71- que la planificación económica ... se realizará con el asesoramiento y la colaboración de las Corporaciones Locales y de las organizaciones sindicales, empresariales y profesionales de Andalucía». La efectividad del mismo tiene su plasmación institucional en la Comisión de Planificación de Andalucía, órgano que ha desempeñado un relevante protagonismo en el proceso de planificación regional.

### 3.5. COORDINACION ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE ADMINISTRACION

El Plan es un instrumento fundamental de la Comunidad Autónoma de Andalucía para hacer frente a los problemas socioeconómicos de la región. No obstante, otras Administraciones Públicas (Central, Local y Comunitaria) tienen también responsabilidades y competencias sobre el desarrollo socioeconómico de la región, ya que poseen instrumentos de política social y económica con incidencia sobre la realidad socioeconómica andaluza. Para que el conjunto de las actuaciones de las administraciones públicas operantes en el espacio regional resulte eficaz, es necesario poner en marcha mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia de las distintas políticas.

Podemos afirmar que hoy la planificación del desarrollo regional es más Participativa en la medida que participan un mayor número de poderes públicos, que acercan los problemas al planificador mejorando el diseño y variedad de los programas a ejecutar; unos recogidos en el plan, y otros en diversos documentos de programación socioeconómica elaborados por las administraciones públicas interesadas. Esta nueva situación perfecciona el proceso y permite una mayor eficiencia de los

recursos, al mismo tiempo que asegura que los objetivos de la planificación serán alcanzados más fácilmente. Pero la situación requiere, por su complejidad, un mayor esfuerzo de entendimiento entre las distintas autoridades públicas intervinientes y la consolidación de los mecanismos de coordinación que permitan ese entendimiento y la permanencia de canales estables de información. Este último aspecto es necesario, no sólo durante la elaboración del Plan, sino que ha de extenderse también a todo el período de ejecución.

Desde la perspectiva de la planificación autonómica regional, se entiende esta coordinación, al menos, en cuatro direcciones. La primera, obligada, es la necesaria coherencia de las actuaciones económicas del gobierno andaluz, ya que el Plan es un instrumento integrador de la política económica del Ejecutivo. Algunos de sus instrumentos deben ser ejecutados, por razón de la distribución orgánica de las competencias, por distintos departamentos, circunstancia que requiere una evidente coordinación administrativa interna.

Una segunda línea de coordinación administrativa está dirigida a compatibilizar la política económica andaluza con la política económica nacional; que, por lo demás, incorporará las orientaciones que impone el contexto internacional, especialmente el comunitario. Esta coherencia no puede provenir de una imposición, sino de una solución consensuada, en su caso, de los posibles conflictos entre las medidas del gobierno andaluz y el de la nación -artículo 131.2 de la Constitución-, ya que éste debe procurar también un desarrollo regional más equilibrado -artículo 131.1 de la Constitución-. El PADE 91-94 ha tenido en cuenta las líneas programáticas de la política económica nacional y, en concreto ' los programas de inversiones públicas que instrumentan la misma para los próximos años.

La tercera vertiente de esta coordinación es la relacionada con las Diputaciones y Ayuntamientos, circunstancia que está recogida en el Estatuto de Andalucía -artículo 71-, que establece que la planificación económica regional se realizará con el asesoramiento y la colaboración de las Corporaciones Locales. Y abunda, en este sentido, la norma estatutaria cuando le reconoce a la administración autonómica la potestad de asegurar en un territorio la coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios. En esta preocupación de garantizar una coherencia entre las actuaciones de los distintos niveles de administración, el reciente Real Decreto 665/ 1990, sobre la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales, viene a poner énfasis en la coordinación y cooperación administrativa de las acciones inversoras -por tanto en la implementación de programas-, de aquellas instituciones. La presencia de las Corporaciones Locales en el proceso de planificación del desarrollo regional y su protagonismo en la ejecución del mismo, está sustentado, además del amparo legal, por el conocimiento de la realidad territorial que disponen y el impulso que pueden dar a la estrategia de desarrollo socioeconómico en Andalucía. La elaboración del PADE 91-94 se ha realizado en colaboración con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias en el marco de la Comisión de Planificación de Andalucía.

Un cuarto aspecto de la coordinación tiene que ir dirigido hacia las políticas comunitarias. Las más recientes modificaciones de los Fondos Estructurales Europeos van en el sentido de transformarlos, de meros instrumentos de retornos financieros a una cooperación financiera en la ejecución de un programa de desarrollo regional. En toda la base

normativa comunitaria que regula la utilización de esos Fondos queda patente la necesidad de consensuar entre las autoridades 1 europeas y las nacionales -en las que están incluidas las regionales y locales-, los programas de desarrollo que van a financiarse con los recursos comunitarios. En la elaboración del PADE 91-94 se han tomado en consideración las líneas de política económica recientemente establecidas por la Comisión de la C.E.

### 3.6. FLEXIBILIDAD

La elaboración del Plan no pone fin al proceso de planificación. Con ello no se ha hecho más que recorrer la primera etapa, ciertamente decisiva y de compromiso, quedando aún pendiente la parte más trascendente y compleja del Plan: su ejecución. El Plan técnicamente mejor elaborado y socialmente más respaldado, puede no llegar a alcanzar sus objetivos por fallos en su ejecución. Y es aquí, en este punto, donde debe dotarse al proceso de planificación de los mecanismos oportunos que permitan rectificar el diseño de los programas en virtud de los cambios que van apareciendo en la propia realidad socioeconómica andaluza y en su contexto. En definitiva, de lo que se trata es de dotar al Plan de mecanismos de flexibilidad y la posibilidad de deslizamiento de la programación económica como respuesta rápida a los cambios y a las variaciones en las premisas de partida que inspiraron el diseño de las políticas contenidas en el Plan.

Esta, que entendemos como una cualidad positiva de la planificación, no puede desvirtuarse con una interpretación errónea de la misma, en cuanto que se interprete que las acciones contenidas en el Plan no reflejan compromisos para los órganos ejecutores del mismo. La flexibilidad no es aquí sinónimo de irresponsabilidad con respecto a las previsiones, sino el mecanismo adecuado que permita la adecuación del Plan a las transformaciones que experimentan los escenarios de partida, o a las modificaciones que vayan produciéndose en las acciones esperadas de los restantes poderes públicos y de los agentes sociales.

## 4. PROSPECTIVA SOBRE EL FUTURO

El momento histórico actual está caracterizado por un gran dinamismo, que afecta no sólo a las relaciones económicas mundiales sino también al todo el conjunto de relaciones internacionales. Esta intensa mutabilidad requiere una constante indagación del sentido del cambio y una búsqueda permanente del papel que cada país tiene que jugar en el concierto internacional. En consecuencia, la estrategia de desarrollo regional no puede permanecer inalterable en el tiempo, sobre todo a largo plazo donde se van a producir cambios importantes; es necesario, pues, que dicha estrategia sea revisada a la luz de las perspectivas que se vislumbren para el futuro.

El conocimiento que pueda tenerse de ese futuro necesita de un ejercicio continuo de prospectiva que, en el marco de la planificación, vaya abriendo caminos y luces en el nuevo orden mundial que se va perfilando para el nuevo milenio, especialmente en los aspectos económicos, con el objetivo de diseñar estrategias de respuesta para Andalucía. Será, por tanto, una preocupación permanente para los poderes

públicos regionales en el periodo de vigencia del PADE 91-94 la investigación de ese futuro en relación con Andalucía, esta' tarea tomará cuerpo y realidad en la realización de un conjunto de trabajos bajo la denominación «Andalucía 2.000».

En el diseño de ese futuro de la región ha cobrar una importancia destacada el papel de las ciudades, no sólo como ámbito de relaciones sociales sino también como mecanismos económicos, ya que la innovación tecnológica y el crecimiento económico, como la creatividad cultural y el desarrollo de innovaciones políticas encuentran su terreno más fértil en la ciudad. En virtud, precisamente, de esos factores la ciudad está ganando fuerza y está adquiriendo un nuevo significado que es necesario perfilar en cada espacio regional.

A las ciudades de sólidas bases industriales se le añadirán otras, con protagonismo creciente en el entramado de núcleos urbanos, que encontrarán su oportunidad en las transformaciones que están ocasionando las innovaciones tecnológicas en el sistema de producción y en las redes de distribución de información. Por ello, la competitividad territorial en el futuro tendrá como elemento de referencia esencial las ventajas o desventajas que dispongan las ciudades localizadas en ese territorio. En estas relaciones de competencia urbana se manifiestan cuatro factores como puntales para el establecimiento de ventajas comparativas, que deberán ser impulsados por las administraciones públicas.

1. Infraestructura eficiente de transportes y comunicaciones, que permita la rápida transferencia de personas y el cambio de información con el exterior.
2. Mecanismos informales para el intercambio de información dentro del área metropolitana. Mecanismos informales e imprevisibles a medio plazo en sus contenidos, tales como seminarios de especialistas, grupos de trabajo indefinidos, conferencias, etc.
3. Fácil acceso a ofertas educativas, culturales, recreativas y de ocio.
4. Un alto nivel de calidad en residencias urbanas y suburbanas. El clima jugará como factor natural.

Acoplar el desarrollo económico con la calidad de vida urbana es la tendencia internacional y la fórmula que permite a muchas ciudades guardar o ganar posiciones en la difícil competencia durante los próximos años. Para ello será necesario establecer planes estratégicos de actuación con participación de todos los poderes públicos y actores sociales, tarea que debe ocupar un destacado lugar en el trabajo «Andalucía 2.000».



## CAPÍTULO 2

---

# El Contexto de la Economía Andaluza: Características y Tendencias



## 1. CLAVES DE LA SITUACION ECONOMICA INTERNACIONAL

La pertenencia de España a la C.E. y el progresivo grado de internacionalización de la actividad económica, han motivado que la economía andaluza, al igual que la del resto de Comunidades Autónomas, sea cada vez más dependiente de la coyuntura y de las tendencias básicas de la economía internacional. Por supuesto, este fenómeno tenderá a acentuarse ante los próximos desafíos del Mercado Unico Europeo y la prevista Unión Económica y Monetaria.

Es difícil precisar o cuantificar los efectos concretos que sobre la economía andaluza tendrán los acontecimientos coyunturales y estructurales que se registren en la órbita internacional; pero de lo que no cabe la menor duda es de su sustancial incidencia sobre nuestra actividad económica y social. Por ello, se hace imprescindible analizar, desde un punto de vista general, los acontecimientos y las transformaciones más recientes ocurridos a nivel internacional (con especial atención a los países- occidentales, marco de referencia natural de España y Andalucía, aunque sin olvidar la situación por la que atraviesan los países del Este y los países subdesarrollados).

En este sentido, tras un periodo caracterizado por las altas tasas de crecimiento de la producción y por una apreciable reducción de algunos de los desequilibrios macroeconómicos básicos, la economía mundial se halla en una situación de incertidumbre.

La coyuntura económica internacional se caracteriza por una serie de notas, unas de tipo coyuntural y otras de orden estructural, que hacen sumamente arriesgado aventurar cuáles pueden ser sus perfiles básicos en el futuro próximo. De todas formas, y dado que el devenir de la economía mundial durante la década de los noventa vendrá determinado, en buena parte, por la evolución y el desarrollo de estos elementos, es obligado detenerse, aunque sea brevemente, en aquéllos rasgos que consideramos más relevantes.

### 1.1. EL FINAL DE LA FASE EXPANSIVA DE LOS 80: ¿HACIA UNA NUEVA RECESION ECONOMICA?

Después de una grave crisis económica, iniciada en 1973, y tras unos años de severo ajuste económico, la economía mundial inició, en la primera mitad del decenio de los ochenta, una etapa de continuado crecimiento económico. Este proceso de expansión económica fue posible por la existencia previa de un *marco general* caracterizado por los siguientes hechos:

- Un marco *político, social y económico* que ha permitido asegurar y hacer factible la expansión de la actividad económica.
- La *eliminación de un conjunto de trabas y barreras*, a la libre circulación internacional de capitales, bienes, servicios, personas e información; lo cual ha incrementado de una forma muy notable el comercio internacional.
- La *aparición de una , amplia gama de innovaciones tecnológicas*, cuya aplicación al proceso productivo ha supuesto la aparición de nuevas formas de producción, de productos y de servicios;

plasmándose todo ello en apreciables ganancias de productividad del sistema económico en su conjunto.

- Un *cambio de concepción de la política económica*, relegando la visión adoptada a lo largo de los setenta y adoptando una política económica de ajuste en su, doble vertiente: por un lado, la política de ajuste global, cuya misión es la de tratar de reducir ciertos desequilibrios macroeconómicos básicos (déficit público, inflación y déficit exterior), mediante la aplicación de un conjunto de políticas (monetaria, fiscal, de tipo de cambio y de rentas), con la pretensión de lograr un efecto positivo sobre el empleo; y, por otro lado, la política de ajustes positivos, que se configura como una serie de políticas de reformas estructurales, de tipo microeconómico, que operan fundamentalmente por el lado de la oferta agregada de la economía, con un doble objetivo: dotar de una mayor flexibilidad a los mercados de bienes, servicios y factores, y mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. La combinación de ambos tipos de políticas económicas, junto con una decidida y perseverante aplicación de las mismas, por parte de los gobiernos occidentales, ha jugado un papel fundamental en la recuperación y el fortalecimiento de la economía mundial, y muy especialmente de las economías de los países desarrollados.

Asimismo, durante la pasada década han tenido lugar importantes cambios en el funcionamiento de la economía mundial, los cuales han configurado un entorno propicio al crecimiento y un nuevo escenario económico para el decenio de los 90:

- *Cambios en la posición relativa de los países en la economía mundial* y aparición de nuevas áreas de crecimiento: se ha producido una pérdida de peso específico de la economía de Estados Unidos, en favor de Europa y Japón. Lógicamente detrás de estos comportamientos se esconden divergencias en las tasas de productividad y en las pautas de cambio tecnológico.
- *Internacionalización de los mercados* y mayor interdependencia económica: a lo largo de la década de los 80 se ha intensificado el proceso de universalización de los mercados, tanto de bienes y servicios como de activos financieros.
- *Acentuación de los cambios en la estructura sectorial de la producción, del empleo y del comercio*: aunque iniciado ya en décadas anteriores, en los años ochenta ha proseguido el fenómeno de la terciarización de la economía internacional y la pérdida de importancia relativa de los sectores agrario e industrial, en términos de valor añadido, puestos de trabajo y flujos comerciales. De esta forma, la economía mundial, y sobre todo las economías de la OME, caminan hacia una «economía de servicios».
- *Desconexión entre la economía real y la economía financiera*: este fenómeno se refleja en dos hechos. Por un lado, la desconexión geográfica entre las decisiones de producción y el empleo; esta separación, unida a la creciente sustitución de trabajo por capital, ha provocado una caída de los costes laborales unitarios en muchos países, y un aumento de la productividad del factor trabajo. Por otro lado, la notable diferencia entre el volumen de los flujos de capital y el de los flujos de bienes y servicios, lo que

ha creado no pocos desajustes en la economía internacional y ha dotado de una alta inestabilidad a los mercados financieros y a los tipos de cambio.

La expansión económica de los países occidentales en la década de los ochenta se ha visto favorecida por factores determinantes tales como la mayor estabilidad de los precios, el dinamismo de la demanda interna y la mayor facilidad para la transmisión internacional de la expansión económica.

Pero a finales de la década de los 80 se registra una variedad de síntomas que amortigua el ciclo expansivo y que se plasma en la desaceleración del ritmo de crecimiento y en el resurgimiento de la inflación, lo que hace intuir el inicio de la *fase descendente del ciclo económico* de los 80. Este nuevo escenario adverso se refleja en un descenso de la producción mundial en 1990 (según el FMI, en dicho año la tasa de crecimiento económico fue del 2 por 100 mientras que en 1989 fue del 3 por 100), en una moderación de los flujos comerciales y en la aparición de desequilibrios macroeconómicos internos y externos.

Este aparente cambio de rumbo de la coyuntura económica mundial, pone de relieve un conjunto de *hechos desfavorables* (algunos de los cuales habían permanecido latentes a lo largo de los 80), que requieren la atención de los responsables de la política económica, tanto a nivel nacional como internacional:

- Las altas tasas de crecimiento económico de los 80 han reducido los niveles de desempleo, pero no han disminuido los desajustes crónicos del *mercado de trabajo* de varios países. En general, los avances alcanzados en términos de reducción de la inflación y de recuperación del pulso económico han sido positivos, pero en cuestiones como mercado de trabajo, déficit público y sector exterior, los resultados han sido más moderados.
- El descenso de la tasa de beneficios, el crecimiento de los salarios y la limitación de los mercados solventes exteriores ha limitado la *inversión productiva* y, con ello, el aumento de la producción.
- Existen *serias dudas* de que tenga lugar un *relevo en el liderazgo* del crecimiento de los *países desarrollados* que facilite la continuidad del proceso de expansión. Los riesgos y la incertidumbre propios de la actual coyuntura conducen a un cierto escepticismo sobre que, tras un agotamiento del ciclo expansivo en los países anglosajones (Estados Unidos y Gran Bretaña), otras economías (Alemania y Japón) tomen la decisión de dinamizar la economía internacional.
- Una de las mayores incertidumbres que planea sobre la economía mundial es la persistencia de las *asimetrías* macroeconómicas existentes entre los *tres grandes países*, Estados Unidos, Alemania y Japón. Ello es consecuencia de la desigual intensidad con que se han aplicado las políticas económicas de ajuste en cada uno de estos países.
- Especial mención merece la *asimetría en las balanzas de pagos* de estos tres países; mientras que los EE.UU. acumulan un déficit creciente, debido a su mayor grado de apertura exterior, los otros dos países mantienen unos superávits en aumento. Este hecho es manifiestamente grave en el caso de Japón, cuya economía

está enfocada hacia el comercio exterior, vía exportaciones de productos manufacturados, con un volumen de importaciones que no se corresponde con sus potencialidades. Los EE.UU. pretenden la solución de esta asimetría convenciendo a Japón de que debe colaborar como locomotora de la economía mundial incrementado su nivel de importaciones de bienes y servicios. Mientras tanto, los EE.UU. han tratado de sancionar a los japoneses mediante el establecimiento de cuotas a las importaciones de ciertos productos procedentes de ese país, al igual que a otros países europeos, iniciándose una guerra comercial, que no favorece las posibilidades de un crecimiento económico sostenido para las economías de los países occidentales.

- Las *presiones inflacionistas* no han desaparecido por completo en ningún país industrializado y con el resurgimiento de síntomas recesivos a finales de los 80, esas tensiones *han reaparecido* donde parecían haberse eliminado, y se han agravado en aquellos países donde no lograron erradicarse.
- Se ha incrementado la *inquietud* por la inestabilidad de los *mercados financieros*, inquietud que procede de dos hechos: uno, la preocupación por , las consecuencias del rápido ritmo de cambio que se ha registrado en los mercados financieros en los últimos años; y otro, se refiere a acontecimientos ocurridos en los mercados financieros (mini «crash» de octubre de 1989, la corrección del mercado bursátil japonés al inicio de 1990, y la crisis de un considerable número de entidades financieras en Estados Unidos) o en ciertas actividades del sector financiero. Aunque estos hechos difieren en cuanto a sus factores determinantes y trascendencia, todos ellos contribuyen a crear un clima de desconfianza.

A esta relación de elementos desfavorables para la economía internacional, habría que añadir el ambiente económico de gran incertidumbre creado a raíz del *conflicto del Golfo Pérsico*. El conflicto del Golfo Pérsico alcanzó a los países industrializados en un momento especialmente delicado. Como ya se ha indicado, después de una etapa de intenso crecimiento económico no inflacionista, la fase ascendente del ciclo económico comenzaba a mostrar síntomas de debilidad en los últimos años de la década de los 80, dada la desaceleración del crecimiento económico y el rebrote inflacionista. Por tales razones, en la primavera de 1990, reinaba una gran incertidumbre alrededor del dilema en que se debatía la economía internacional: ¿el debilitamiento de la actividad económica sería transitorio o se llegaría a una recesión económica?

En este ambiente, el desencadenamiento del conflicto hizo prever un nuevo «shock» de oferta adverso sobre las economías occidentales. Ante estas circunstancias las autoridades económicas de los diversos países y los principales organismos económicos internacionales (OCDE, Comisión de la CEE, FMI, etc.) modificaron sus previsiones económicas y establecieron unos nuevos escenarios macroeconómicos cargados de un gran pesimismo.

Finalizado el conflicto bélico, no el político, las previsiones iniciales se han visto radicalmente rechazadas por la realidad; puesto que, salvo en los primeros momentos, el precio del petróleo en los mercados

internacionales no se ha mantenido a los altos niveles que se auguraban, sino todo lo contrario.

No obstante, el conflicto ha puesto de relieve un conjunto de *hechos interesantes*, unos positivos y otros negativos, en relación a la economía internacional y a la española (y por extensión a la andaluza):

- La vulnerabilidad de las economías occidentales a los shocks energéticos ha disminuido, puesto que se ha reducido el consumo energético por unidad de producto.
- España es la única excepción al punto anterior (ha sido el único país de la OCDE que ha incrementado su consumo energético por unidad de PIB), lo cual muestra el verdadero punto débil de nuestra economía y lo poco que se ha hecho durante la década de los 80 por parte de las autoridades y agentes económicos para tratar de adecuar nuestro consumo energético a los nuevos parámetros de la economía internacional.
- Los ajustes positivos emprendidos en la década anterior, en especial en los mercados de factores productivos, y la rápida respuesta de los gobiernos a las posibles repercusiones económicas del conflicto han fortalecido las economías industrializadas frente a este tipo de acontecimientos.
- El conflicto ha demostrado la gran debilidad de ciertos sectores de actividad (el turismo, por ejemplo) ante problemas de este tipo. Ello es especialmente preocupante para países como España y regiones como Andalucía, donde el turismo posee un peso específico muy importante, tanto en términos de producción como de empleo.

Concluido el conflicto bélico, parece, haberse extendido una cierta euforia sobre el devenir próximo de la economía internacional. Al respecto, habría que hacer, asimismo, algunas *puntualizaciones*:

- Si aventuradas fueron las previsiones pesimistas al inicio del conflicto, no menos arriesgadas parecen ser las excesivamente optimistas en los actuales momentos.
- No debe olvidarse que, con anterioridad a la crisis del Golfo, las economías occidentales ya registraban síntomas de agotamiento económico, y algunas, claros rasgos de recesión económica (por ejemplo, Estados Unidos y Gran Bretaña).
- Salvo Alemania y Japón, que no registraban desequilibrios macroeconómicos con anterioridad al verano de 1990, ningún país occidental ha reducido significativamente sus problemas macroeconómicos desde aquellas fechas hasta ahora, por lo que un posible relanzamiento económico podría ser abortado ante la necesidad de llevar a cabo los ajustes necesarios.
- El caso español es un buen ejemplo de lo anterior. Puesto que, a finales de los 80, se puso de manifiesto el cambio de rumbo de la coyuntura económica, reforzado por las medidas de enfriamiento económico adoptadas, y el resurgimiento de nuestros crónicos desajustes macroeconómicos básicos: tensiones inflacionistas y déficit de la balanza de pagos; los cuales dificultan continuamente el ritmo de generación de empleo. De esa forma, es bastante difícil tratar de solucionar el principal problema de las economías española y andaluza: el desempleo.

En suma, aún con todas las reservas necesarias, parece que el cambio de signo en la coyuntura económica internacional es un hecho evidente, lo que puede tener repercusiones desfavorables para las economías española y andaluza. Este dato entorpecerá los avances y ajustes necesarios a fin de reducir nuestros desequilibrios de todo tipo con respecto a la CEE de cara a la Unión Económica y Monetaria.

## 1.2. LA TRANSICION DE LOS PAISES DEL ESTE: PRINCIPALES CONSECUENCIAS

Uno de los hechos más trascendentales ocurrido en la década de los 80, y que se proyecta con gran intensidad sobre la -de los noventa, es el tránsito de los países del Este hacia economías de mercado y hacia regímenes políticos de democracia parlamentaria. La importancia histórica y las implicaciones futuras de estos acontecimientos para las economías mundial y europea vienen dadas por dos connotaciones:

- La dimensión de los cambios a realizar: el fracaso del modelo de planificación centralizada demanda reformas globales, profundas e irreversibles.
- La inexistencia de un patrón de transición: se trata de un cambio para el que no se dispone de referencias válidas. El paso de una economía de planificación centralizada a otra de economía de mercado es una experiencia desconocida, tanto desde la vertiente teórica como práctica.

Un entendimiento correcto de este cambio histórico requiere abordar las siguientes cuestiones: las principales reformas a llevar a cabo, y las perspectivas de futuro de este proceso, en especial, sus posibles repercusiones sobre los países de la C.E.

### *a) Reformas a emprender.*

Las economías de los países del Este se caracterizan por los siguientes datos de partida: un grado de desarrollo económico intermedio, una grave escasez de infraestructuras, unos fuertes desequilibrios macroeconómicos y una acusada inadecuación entre la oferta y la demanda.

En cuanto al proceso de reformas, es preciso señalar que no existe, en los actuales momentos, un patrón a seguir; el abanico de posibilidades va desde una transición rápida y drástica hasta otra más moderada y gradual. Sea cual fuere la opción elegida, lo cierto es que las reformas son ineludibles y que abarcarán -probablemente- las siguientes acciones:

- La aplicación de políticas de ajuste global para reducir los desequilibrios macroeconómicos básicos.
- La modificación del sistema de propiedad, pasando a ocupar un lugar central y dominante la propiedad privada.
- Las monedas han de ser convertibles, tanto en el interior como en el exterior de estos países, y de esa forma ir eliminando la importancia del trueque y facilitar la apertura comercial y financiera al exterior.



- La instauración de un nuevo sistema tributario y de un sistema financiero desarrollado, lo cual llevará a una necesaria instrumentación de políticas fiscales y monetarias ortodoxas.
- La adopción de medidas concretas encaminadas a la reconversión y modernización de los sectores productivos.
- La reforma del sistema de precios.
- La modificación del COMECON: teniendo en cuenta las acciones anteriores, el COMECON en su actual configuración es inviable, y -por consiguiente- ha de ser sometido a cambios importantes, si bien es cierto que no está clara su orientación futura.

#### *b) Perspectivas de futuro: repercusiones sobre la CE.*

Si bien es lógico esperar que a largo plazo todas estas transformaciones potenciarán el papel económico y político de una Europa ampliada, en los momentos actuales, las repercusiones más factibles podrían concretarse en las siguientes:

- Si Alemania, como consecuencia de la unificación, incurre en un deterioro de sus ~equilibrios básicos, ello podría, por una parte, afectar al funcionamiento del SME y, por otra parte, reducir la financiación exterior que, hasta ahora, en buena medida, ha permitido la realización de las transformaciones económicas necesarias de los países menos desarrollados de la C.E. (Portugal, Irlanda, Grecia y España).
- Se producirán una serie de flujos financieros de la C.E. hacia los países del Este, lo que se traducirá, probablemente, en una menor afluencia de ayudas hacia aquellos países y regiones comunitarios menos desarrollados.

En todo caso, los efectos de estos acontecimientos son inciertos, pero cabe esperar que el obligado apoyo económico y financiero de la C.E. a los países europeos del Este (y, en especial, de Alemania) no vaya en detrimento del no menos necesario apoyo de la C.E. hacia los países y regiones menos desarrollados de la Comunidad, en aras a lograr la indispensable Cohesión Económica y Social ante el desafío de la Unión Económica y Monetaria.

### **1.3. EL FUTURO DEL COMERCIO INTERNACIONAL: LAS NEGOCIACIONES DE LA RONDA URUGUAY**

El intenso proceso de internacionalización de la economía, reflejado en la liberalización de los movimientos de los factores productivos y de las transacciones de bienes y servicios, no ha ido paralelo al desarrollo y adecuación de las normas que ordenan a nivel internacional estas actividades económicas. Una buena muestra de la complejidad del tema, y de los importantes intereses en juego, es que las negociaciones destinadas a una significativa liberalización multilateral del comercio mundial, con que debería haber terminado la Ronda Uruguay del GATT, han tenido que posponerse reiteradamente ante la falta de acuerdo entre los intereses de Estados Unidos y la C.E.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay han sido y son laboriosas, centrándose los escollos en las siguientes materias:

- La nueva *política comercial de los Estados Unidos* ha sido objeto de múltiples y razonables críticas. Desde hace años, este país aplica un conjunto de nuevas formas de protección, claramente contrarias a los principios básicos del GATT, con el objetivo de reducir el enorme déficit exterior norteamericano.
- Otro problema que ha estancado las negociaciones ha sido el de las *medidas de protección agraria* aplicadas por la C.E. En esta parcela de las negociaciones existen dos corrientes de opinión claramente enfrentadas: la Comunidad y los Estados Unidos. La primera se opone a una liberalización a ultranza del comercio agrícola internacional, puesto que ello perjudicarla gravemente a su Política Agrícola Común (PAC), tal y como hoy día está concebida. La segunda propugna una amplia liberalización del comercio agrícola, lo cual permitiría incrementar apreciablemente sus exportaciones. Con independencia de la opción que prevalezca, las negociaciones -posiblemente- conducirán a un cambio de orientación en la PAC, pasándose de una política de sostenimiento de precios a una más transparente de apoyo a las rentas agrarias.
- A los dos problemas citados, verdaderos protagonistas del estancamiento de la Ronda Uruguay, habría que añadir las dificultades surgidas en *otras áreas*, como por ejemplo: sector textil (vigencia del Acuerdo Multifibras); sector del automóvil (aplicación de medidas «antidumping» contra las denominadas «plantas destornilladoras»); problemas referentes a la propiedad industrial; y sector servicios en general (uso y transferencia de la información, turismo, transportes, etc).

En síntesis, el GATT se encuentra en una encrucijada, cuya salida va a marcar las tendencias futuras del comercio mundial. Pendiente de la finalización de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se configuran las siguientes *pautas generales*:

- La *economía mundial* tiende a configurarse, desde el punto de vista comercial, en tres grandes bloques: la CE, el eje del Pacífico, con Japón al frente y la zona de libre cambio en el área americana (Iniciativa para las Américas). Los países del Tercer Mundo serían los más perjudicados por este mapa comercial que parece vislumbrarse.
- Es manifiesta la necesidad de *modificar las reglas básicas del GATT en una doble dirección*. Una, reformando las normas originales adaptándolas a los cambios habidos en la economía mundial. Y dos, ampliando el campo de acción del Acuerdo General, para abarcar temas que no se contemplan en él y que, en la actualidad, son de una importancia vital, como por ejemplo todo lo relacionado con el comercio internacional de servicios.
- Por último, sea cual sea el resultado de la Ronda Uruguay, es lógico pensar que *la PAC*, en los próximos años, será *objeto* de serias *modificaciones*, lo cual afectará de forma muy directa a España y a aquéllas de sus regiones donde el sector agrario tiene un peso relativo importante (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla-León, etc.).

Aunque puedan parecer un tanto lejanas, las negociaciones de la Ronda Uruguay van a *incidir* de una forma clara sobre la realidad económica andaluza a varios niveles:

- En primer lugar, los resultados últimos de las negociaciones modificarán seguramente las reglas que ordenan el comercio internacional de bienes y servicios, lo que afectará a la *dirección e intensidad de los flujos comerciales*; en este punto habría que recordar la importancia que el comercio exterior tiene en todo proceso de desarrollo económico de un país y de una región.
- En segundo lugar, las conversaciones de la Ronda Uruguay van a establecer una serie de normas en lo referente al *comercio internacional de servicios* (turismo, transportes, comunicaciones, etc.), lo que influirá en la economía andaluza: por un lado, en el importante sector turístico de la región; y, por otro, en el posible y deseable establecimiento de servicios avanzados y a empresas en la Comunidad Autónoma.
- En tercer lugar, los acuerdos de la Ronda afectarán decisivamente al *sector agrario andaluz*, al determinar los perfiles futuros de la PAC: liberalización del comercio agrario mundial, eliminación de derechos no arancelarios, etc.
- En último lugar, es preciso señalar que si debido a las negociaciones de la Ronda Uruguay se modificara la PAC, y dado el enorme peso de tal política en el presupuesto comunitario, se verá afectado, en consecuencia, el volumen de los *fondos estructurales* de la C.E. destinados a la disminución de los desequilibrios regionales, siendo Andalucía una de las regiones más favorecidas en la distribución de estos fondos.

#### 1.4. EL RETO DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

En la década de los 80, se ha registrado un enorme avance de una serie de tecnologías a las que se ha calificado como «nuevas», no tanto por la generación de descubrimientos científicos inéditos, como por la novedad que está suponiendo la rápida transformación de los conocimientos científicos en resultados aplicables al establecimiento de nuevos métodos de producción (reconvirtiendo empresas ya existentes y, sobre todo, creando nuevas empresas) y a la obtención de nuevos productos y servicios y, en definitiva, al asentamiento de una nueva estructura tecnológica. De esta manera, las nuevas tecnologías pasan a ser un factor clave en el desarrollo de las economías y de la vida social de los distintos países, especialmente en aquéllos considerados como avanzados.

Los avances tecnológicos están produciendo un *proceso de redistribución industrial y de servicios* y, como consecuencia, del mercado de trabajo. Las industrias tradicionales o menos novedosas están pasando a desempeñar un papel más secundario e, influidas por las nuevas tecnologías, se desplazan hacia los países y regiones con mano de obra más barata, obligando a los países avanzados a moverse con agilidad hacia las nuevas industrias y empresas de servicios más complejas y sofisticadas, para mantener la alta productividad del trabajo y el nivel de competitividad. Piénsese que esta nueva tendencia en la división internacional del trabajo, que afectará directamente a una región como Andalucía, se ve potenciada ya que las nuevas tecnologías de la infor-

mación posibilitan en mayor medida deslindar geográficamente las actividades de I+D de las de la producción, esto puede facilitar la descentralización de las actividades económicas, pero también es posible que ocasione una concentración del poder económico.

Así, los mecanismos de captación y adaptación de las nuevas tecnologías, las posibilidades propias de desarrollo, la capacidad de I+D y la eficacia del sistema educativo, son nuevos factores que empiezan a desempeñar papeles preponderantes en los programas de desarrollo económico de diversos países y regiones; acentuándose, también, las relaciones de dependencia entre los diferentes países y regiones en cuanto a recursos, capital y mercados.

Como consecuencia de todo ello, la tecnología se presenta, cada vez más, como valor estratégico y factor crítico, tanto en la generación de nuevas industrias y servicios, como en el control del propio potencial económico.

El impacto que las nuevas tecnologías están teniendo, y tendrán, en la economía y en la sociedad en general, es y será extraordinariamente importante. Hasta tal punto que estamos asistiendo a la aparición de un *nuevo sistema tecnológico* que tiene efectos vitales sobre el conjunto de la economía y que define algunas de las *direcciones fundamentales de la economía internacional*:

- Efectos sobre la *estructura industrial y la división internacional del trabajo*: las nuevas tecnologías están cambiando la Organización de la producción, al modificar la dimensión óptima de las empresas y los sectores, bien disminuyéndola en algunos casos, o bien posibilitando mayores oportunidades de descentralizar la producción. Ello trae consigo importantes consecuencias en la localización de nuevas empresas y en la distribución espacial del empleo, al modificar las nuevas tecnologías los factores tradicionales de localización (bajo coste de la mano de obra y cercanía a las fuentes de aprovisionamiento y a los mercados finales), lo cual conduce a una nueva especialización productiva de países y regiones.
- Efectos en el *entorno empresarial*: las nuevas tecnologías están ocasionando cambios en la organización productiva, en el diseño de nuevos productos, en la aparición de nuevos empresarios y en la gestión empresarial. El ritmo y la intensidad de estas transformaciones dependerá de la capacidad de adaptación de los agentes económicos y sociales a los mismos.
- Efectos sobre la *producción y el empleo*: obviando los naturales desajustes que ocasiona a corto plazo todo cambio tecnológico, a medio y largo plazo, y siempre que los agentes económicos y sociales sean receptivos a las nuevas pautas que rigen la economía mundial, las nuevas tecnologías traerán consigo una mejora sustancial en las tasas de crecimiento económico y el empleo, lo que no impide que se registren importantes cambios en las formas de producción y en la estructura ocupacional.

## 1.5. LOS PAISES SUBDESARROLLADOS: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Ciertamente, el contexto de la economía andaluza no se circunscribe únicamente, aunque sí principalmente, a los países occi-

dentales en general, y a los de la CE en particular, sino que también el presente y el futuro de la Comunidad Autónoma de Andalucía están mediatizados por la situación y las perspectivas económico-sociales de los países subdesarrollados.

Al finalizar la década de los ochenta, los países subdesarrollados se hallan en un delicado e incierto momento. Por un lado, a sus seculares problemas de subdesarrollo habría que añadir la persistencia y el agravamiento de los registrados a lo largo del último decenio: deuda exterior, estancamiento económico, deterioro de los términos de intercambio, graves y duraderos desequilibrios macroeconómicos, etc. Por otro lado, la indefinición que predomina en la actual coyuntura económica internacional no es la más propicia para los países subdesarrollados: fase descendente del ciclo; incertidumbre en torno a las negociaciones de la Ronda Uruguay; aparición de otros focos de interés político-económico (Países del Este); relativo olvido de la problemática de los países subdesarrollados por parte de los países avanzados, centrándose la atención de éstos en otros temas: el horizonte del Mercado Único, la transición de los Países del Este, etc.

En este marco general, los países subdesarrollados precisan con urgencia la adopción de una estrategia tendente a mejorar su estado actual y sus perspectivas económicas. Esa estrategia estaría compuesta por tres elementos básicos: estabilidad macroeconómica (déficit público, inflación y déficit exterior), reformas estructurales internas (reforma de los regímenes cambiarios y comerciales, reforma estructural en la agricultura y reforma del sector financiero) y ámbito económico externo favorable.

No obstante, el factor que se vislumbra como clave para mejorar la grave situación de los países subdesarrollados es el citado en último lugar: un contexto internacional favorable.

En concreto, el entorno internacional de los países subdesarrollados está íntimamente ligado a dos cuestiones centrales: las negociaciones de la Ronda Uruguay y la estrategia futura ante el problema de la deuda.

Evidentemente, los necesarios ajustes macroeconómicos y las reformas estructurales internas que han de aplicar los países subdesarrollados tendrían un mayor éxito si los países que los lleven a cabo pudiesen contar también con un contexto económico beneficioso. Al respecto, las negociaciones de la Ronda Uruguay ofrecen la oportunidad de mejorar las condiciones externas en que se desenvuelven los países subdesarrollados.

Es difícil evaluar la incidencia exacta que tendrán las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre los países subdesarrollados, pero es de esperar que las negociaciones comerciales en curso modifiquen sustancialmente la actual configuración de las relaciones comerciales entre los países desarrollados y los subdesarrollados, puesto que las medidas de política comercial actualmente en vigor en los países industrializados afectan de varias formas a las exportaciones de los países subdesarrollados:

- Los aranceles que se aplican al comercio con los países subdesarrollados son, en promedio, más altos que los que existen para el comercio entre los países industrializados.
- Los aranceles suelen ser más altos para los productos elaborados que para las materias primas y, por consiguiente, las industrias

- manufactureras de los países subdesarrollados se enfrentan con altas tasas de protección efectiva en los mercados occidentales.
- El progresivo avance de las barreras no arancelarias en las dos últimas décadas ha sido más acusado para los productos exportados por los países subdesarrollados.
  - Los países subdesarrollados deben hacer frente también a un conjunto de trabas administrativas impuestas en los mercados de los países industrializados.

Sería deseable, pues, que las negociaciones de la Ronda Uruguay, la primera negociación del GATT en la que han intervenido intensamente los países subdesarrollados, adoptase acuerdos firmes con el claro objetivo de eliminar los efectos negativos que sobre los países subdesarrollados tienen las actuaciones anteriores.

La segunda cuestión que será determinante en el devenir de los países subdesarrollados es la estrategia futura ante el problema de la deuda exterior. En este sentido, de la experiencia acumulada a lo largo de la década de los 80 se extrae un conjunto de lecciones a tener en cuenta:

- Sería preciso aceptar por todas las partes implicadas que la solución al problema se alcanzará a muy largo plazo.
- Es necesario alcanzar una distribución equitativa y justa de la carga de la deuda, considerando en algunos casos la posibilidad de reducir los pagos de la deuda y de su servicio.
- La banca privada internacional deberá ser flexible ante los diferentes procesos de negociación, sean nuevos convenios de financiación o bien reducción del servicio de la deuda.
- Los acreedores públicos deberían continuar prestando apoyo financiero de forma que los países endeudados pudiesen reorientar sus políticas económicas.
- Por último, los países endeudados deberán adoptar una estrategia de política económica sustentada en los tres componentes ya citados: reducción de los desequilibrios macroeconómicos, realización de reformas estructurales internas y entorno exterior favorable.

Como es fácilmente comprensible, los efectos sobre Andalucía de todos estos fenómenos relacionados con los países subdesarrollados son difícilmente valorables. Pero qué duda cabe que el mayor o menor apoyo financiero por parte de la comunidad internacional a este grupo de países influirá sobre el volumen y el destino de los fondos prestables a nivel internacional. Asimismo, nuestra cercanía geográfica o de otro tipo a algunos de estos países (por ejemplo, los países magrebíes y América Latina) hace que debamos ser sensibles y estar atentos a su especial problemática: inestabilidad política y social, degradación de la situación económico-social, aislamiento político y económico, movimientos migratorios, etc.

## **1.6. REFLEXION FINAL: REPERCUSIONES REGIONALES DE LAS TENDENCIAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL**

Casi todas las tendencias de la economía mundial apuntan en una misma dirección: la *movilidad internacional de los factores producti-*

vos (trabajo y capital). Este fenómeno es la consecuencia de la globalización de la economía mundial y de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información a toda una serie de actividades y transacciones económicas.

En este nuevo escenario cobran una especial importancia los posibles *atractivos* que pueda tener o potenciar un país o una región para atraer factores productivos con los cuales impulsar su desarrollo económico. Lógicamente, todo ello está influyendo e incidirá en el futuro en la división internacional del trabajo; por tanto, cada país o región ha de encontrar su lugar en la nueva división internacional del trabajo, atendiendo a su dotación factorial y a su competitividad como lugar de inversión y producción.

Al conjugar, pues, las lecciones de política económica derivadas de la experiencia de los 80, las nuevas tendencias de la economía internacional y la alta movilidad de los factores productivos se aprecia cómo un país de desarrollo intermedio o una región de bajo nivel relativo de desarrollo, como serían los casos español y andaluz respectivamente, si quieren atraer factores productivos con los cuales incrementar e impulsar su crecimiento económico han de reunir una serie de *requisitos*:

- Estabilidad política y laboral.
- Un sistema tributario que propicie el ahorro y facilite, por tanto, los procesos de inversión.
- El control de los desequilibrios macroeconómicos básicos, tanto internos (inflación y déficit público) como externos (déficit de balanza de pagos y deuda exterior), para así posibilitar un crecimiento económico prolongado y estable que permita ir reduciendo diferencias con respecto a otros países y regiones de la C.E.
- Dotación idónea de infraestructuras y equipamientos básicos, pues, de lo contrario, se producirá un estrangulamiento que frenará crónicamente el crecimiento económico.
- Poseer o, en caso contrario, fomentar un conjunto de características que favorezcan la localización de iniciativas empresariales en el país o en la región: una mano de obra cualificada, un tejido industrial adecuado y un entramado imprescindible de servicios a las empresas.

En definitiva, el fenómeno de la alta movilidad de los factores productivos afectará decisivamente, ya ocurre así, a países como España y a regiones como Andalucía, que reúnen una serie de ventajas para constituirse en polos de atracción pero también registran un conjunto de desventajas, que de no subsanarse puede dificultar el desarrollo económico en el marco de una economía altamente internacionalizada, máxime si tenemos en cuenta dos hechos: el horizonte del Mercado Unico Europeo y el surgimiento de un conjunto de países (Europa del Este) que se van a convertir en demandantes, y consiguientemente en competidores, de fondos prestables con los que financiar sus procesos de reformas económicas; además; son países que pueden convertirse en focos de atracción de inversiones e iniciativas empresariales extranjeras lo que iría en detrimento de las regiones menos desarrolladas de la C.E.

## 2. ORIENTACIONES DE LA ECONOMÍA DE LA COMUNIDAD EUROPEA

### 2. 1. HACIA UN MERCADO INTERIOR

Desde la firma del Tratado de Roma ha transcurrido un largo camino lleno de dificultades y ampliaciones, pero tendente hacia un mayor grado de integración de los países europeos miembros, que -por ahora culmina con la aprobación de las directrices y orientaciones marcadas por la Comisión, en un Libro Blanco- sobre el Mercado Interior, en 1985, y la firma por los 12 Estados miembros del Acta Unica Europea, en 1986.

El Acta Unica Europea, en vigor desde julio de 1987, venía a completar y modificar los Tratados europeos existentes, con la finalidad de lograr un gran mercado sin fronteras internas, a principio de 1993, en el cual se asegure la vieja aspiración presente en el Tratado de Roma sobre la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

La Comisión Europea, a través del Informe Cecchini, apuntaba a la realización del *mercado interior* como el *factor clave* para la prosperidad y el futuro de las Comunidades Europeas. En dicho Informe, los escenarios de la nueva Europa sin fronteras, tanto sin acompañamiento de políticas económicas coordinadas como con ellas, ofrecían unos resultados altamente positivos. En el primer caso, la Comunidad podría alcanzar -por término medio y a medio plazo (entre 5 y 6 años)- un crecimiento anual del Producto Interior Bruto del 5%, reducciones en los índices de precios del 6% y 2 millones de nuevos puestos de trabajo. En el segundo caso, el PIB podría crecer hasta el 7% y la creación de nuevos empleos ascender hasta los 5 millones. Y, en general, se podrían mejorar los saldos presupuestarios y exteriores de los Estados miembros. En el primer caso, en una media del 2,2% del PIB y, en el segundo, en una proporción cercana al 1%.

Pero, además, la consecución del mercado interior ha de ser fundamental para el futuro de la Comunidad, pues servirá de *elemento catalizador e impulsor* de la puesta en marcha de otras metas que se prevén en el Acta Unica Europea: la unión económica y monetaria, la cohesión económica y social, el desarrollo tecnológico, la protección del medio ambiente, la cooperación y coordinación en materia de política exterior... ; así como la realización de unas políticas económicas coordinadas, que coadyuven al logro de estos fines y de cuyo grado de bondad dependerá -en gran medida- el poder alcanzar los niveles de crecimiento y equidad apuntados en los escenarios más optimistas.

El camino a recorrer hasta finales de 1992 debe consistir en *eliminar* el conjunto de *obstáculos* físicos, legales y administrativos, que han venido manteniendo los diversos Estados nacionales, como elementos de protección de sus respectivas economías frente al desarme arancelario, que ha caracterizado a la Comunidad en el pasado. La eliminación de estos obstáculos debe ser el vehículo catalizador de una mejora en las condiciones de la oferta, en el marco de una política de competencia leal, que permita hacer sentir los efectos positivos de la libre competencia en los mercados.

Este es un camino difícil, pues esa libre competencia puede ser un factor que agrave los desequilibrios que actualmente existen en el seno de la Comunidad y de ahí el hincapié que se hace acerca de la necesidad



de llevar a cabo políticas económicas compensadoras, que permitan no perder de vista la finalidad de lograr unos mayores niveles de equilibrio.

El Libro Blanco ponía un especial énfasis, en sus conclusiones, en la imperiosa necesidad de eliminar todos aquellos obstáculos que dificultan la consecución de un mercado interior, y dichos obstáculos no son sólo barreras físicas, técnicas y fiscales, sino -también- la existencia de otros elementos, que constituyen -en su caso una multiplicidad de trabas de carácter administrativo, mucho más difíciles de precisar, pero no por ello menos peligrosas desde el punto de vista de entorpecer la competencia. Las *barreras físicas* relacionan a los obstáculos, en frontera, mediante controles administrativos y burocráticos, que entorpecen la libre circulación de personas, mercancías y factores de la producción. Las *barreras técnicas* aluden a la coexistencia, junto a las comunitarias, de normativas nacionales sobre controles de productos, reglamentos técnicos que impiden la libre prestación de servicios y reglas que permiten elementos de protección de empresas nacionales mediante la política de contratación de los Sectores Públicos de los respectivos países. Por lo que se refiere a las *barreras fiscales* es obvio la existencia de distintos regímenes fiscales en el seno de los países de la Comunidad. La permanencia de distintos tipos de fiscalidad indirecta, especialmente en lo referente al IVA, puede ser uno de los elementos más peligrosos desde el punto de vista de la finalidad que nos ocupa.

Pero, además, estos obstáculos parecen afectar de forma desigual a los sectores productivos. Los sectores productores de bienes se ven especialmente perjudicados por los obstáculos en frontera, la existencia de reglamentos técnicos no homogéneos y diferentes sistemas fiscales; mientras que las empresas prestadoras de servicios se ven afectadas, de una forma más intensa, por la existencia de reglas que impiden la libre competencia, muy especialmente en las áreas de las comunicaciones, la energía y las contrataciones públicas, que son las más propensas al proteccionismo.

Las *ventajas* que supondrá para las empresas el logro del mercado interior estribara -entre otras- en una importante reducción de costes, derivados de la disminución de los controles administrativos y de la estandarización que supondrá la eliminación de los diferentes reglamentos técnicos, que obligan a producir de forma distinta según los países de destino. Este tipo de economías de escala permitirá -según la Comisión- un ahorro de unos 200.000 millones de ECUS. Para las empresas, que debe redundar en un doble aspecto; de una parte, mejorar la productividad y rentabilidad empresarial, permitiendo una mayor competitividad frente al exterior; y, de otra, una competencia interna más intensa, que presionará para que parte de esos ahorros se trasladen vía reducciones de precios. Además de otras ventajas, para los ciudadanos en general, derivadas de las mayores posibilidades de movilidad de los trabajadores y de elección para los consumidores.

Por su parte, los *riesgos* que supone la existencia de un mercado interior se centrarían: En primer lugar, en la quiebra de empresas y las pérdidas de empleos correspondientes, en las áreas geográficas y sectores que no sean capaces de afrontar unos niveles mayores de competencia. En segundo lugar, como vía de escape, una mayor concentración de mercados, que en algunos casos puede ser no deseable. Finalmente, no debe olvidarse que la mayor libertad interior puede conllevar la necesidad de un mayor proteccionismo frente al exterior, lo que puede reportar riesgos políticos, económicos y sociales difíciles de predecir.

## 2.2. CONCENTRACION DEL DESARROLLO Y DISPARI-DADES REGIONALES

La *experiencia histórica* nos muestra que la reducción de las disparidades regionales ha sido atribuida, fundamentalmente, a dos hechos: a) las transferencias financieras realizadas por la vía de los Presupuestos de la Administraciones Públicas; y b) la movilidad de los factores productivos.

En el ámbito de la Comunidad Europea, las *disparidades regionales* se componen de dos *realidades superpuestas*: las diferencias existentes entre los Estados miembros y las internas de los propios países. El interés político de ampliar la C.E. debe ir acompañado con la no menos firme resolución de poner en marcha procesos de convergencia interregionales, pues de otra forma se pondría en peligro el proceso de integración, que es el objetivo último perseguido. Sin embargo, cada una de las sucesivas ampliaciones han aumentado más esas diferencias, al ir incorporándose países con graves problemas regionales. La integración de Grecia, Portugal y España ha dotado a la política regional comunitaria de una nueva perspectiva ya que no se trata de atender a regiones atrasadas en el contexto de unos países ricos, sino de resolver el problema de la práctica totalidad de las regiones de los nuevos países incorporados, que como tales mantienen un atraso relativo importante con respecto al resto de los países miembros.

Con las últimas incorporaciones se ha perfilado una C.E. cuyas *regiones* caminan a *dos velocidades*: por una parte, las de la Europa del Norte (con la excepción de Irlanda), generalmente más avanzadas y prósperas y, por otra, las de los países del Sur, que van a la zaga de las primeras. Por ello, la perspectiva del Mercado Único exige al conjunto de la C.E. el compromiso de coordinación de las políticas económicas tendentes a alcanzar los objetivos fijados en el Acta Única Europea (artículo 130), sobre convergencia y cohesión. Porque, como afirma la propia Comisión, estos hechos son condiciones necesarias para el desarrollo armonioso de cualquier sociedad. Frente a la competencia internacional, Europa no puede permitirse el lujo del despilfarro que constituye el retraso y decadencia de tantas regiones y el subempleo de sus recursos humanos. Pero, incluso, egoístamente, el desarrollo de las regiones atrasadas estimula nuevos intercambios y aporta nuevos mercados para las regiones más desarrolladas. La difusión del desarrollo en toda la Comunidad puede contribuir a limitar la congestión y - los problemas ecológicos de las regiones más desarrolladas del Norte, que son, por líneas generales, además, las más densamente pobladas.

Sin embargo, la consecución de un *mercado interior* tendrá *efectos territoriales*. En este sentido, otro informe comunitario (Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad) señala que el aumento del tráfico de transportes y telecomunicaciones, y los avances tecnológicos en éstos y otros campos energéticos suscitarán nuevas demandas de redes de infraestructura a escala regional, nacional y europea. Los movimientos migratorios y el envejecimiento de la población afectarán a las ciudades y a las zonas rurales e influirán en la vivienda y en los servicios públicos. No sólo habrá que realizar nuevas inversiones productivas, en determinadas zonas, sino que junto a ellas habrá que invertir, asimismo, en aeropuertos, carreteras y escuelas, entre otras.

La realización de dicho mercado interior supondrá la generación de un clima económico más favorable debido a la mayor libertad comer-

cial y la ampliación de los mercados; y, por lo tanto, será un factor muy importante para impulsar una nueva fase de crecimiento económico; pero, como ya se ha señalado, es fundamental aprovechar esa dinámica para paliar los desequilibrios regionales, pues si se pierde esa oportunidad éstos se verían agravados y difíciles de resolver en un largo plazo.

Otra cuestión a considerar es si la *superposición* de la *unión económica* con la *unión monetaria* tendrá *efectos territoriales* adicionales, pues en la C.E. la realización de ambas uniones serán procesos que caminen en paralelo. El problema es distinto según las regiones de que se trate. De una parte, las regiones comunitarias atrasadas pertenecientes a países, como el sur de Italia y el suroeste español, no poseen una política de tipos de cambios propia, ya que - pertenecen a una zona de cambio nacional. Algo similar ocurre con el este de Alemania tras su integración monetaria en la República Federal de Alemania. La ventaja de poder manipular los tipos de cambio estriba 'en no necesitar sacrificar parte del esfuerzo en el equilibrio externo y poder dedicarse íntegramente al ajuste económico interno. Pero esto ya no será así para los países comunitarios y, por tanto, no cabe el recurso de traspasar parte del peso del ajuste hacia el exterior.

De todas formas, España se encuentra integrada en el Sistema Monetario Europeo desde mediados de 1989, con lo que la unión monetaria no debe suponer un factor que nos afecte de forma especial. El habernos acogido inicialmente a la banda más amplia de fluctuación, no debe -tampoco- suponer un factor de riesgo cuando tendamos hacia un tipo de cambio interno fijo, pues la peseta es una moneda que se ha venido manteniendo fuerte, como consecuencia de las medidas de estabilización monetaria y financiera puestas en práctica con cierta eficacia durante los últimos años.

La *integración* de las *regiones atrasadas* en el ámbito de un mercado único tendrá importantes *repercusiones socioeconómicas* en las que intervendrán: de una parte, las anticipaciones realizadas en función de las nuevas expectativas y el comportamiento de las variables económicas reales. La inserción de un territorio en otro de ámbito mayor permite el juego de las anticipaciones y estrategias por parte de los inversores nacionales e internacionales y obtener unas posibilidades de ampliación de la capacidad productiva, que, de otra forma, prácticamente, sólo sería factible manteniendo unos niveles salariales mucho más bajos y adquiriendo una estructura económica frágil y dependiente. El proceso de unión económica y monetaria abre una vía a nuevos tipos de estrategias, y puede servir para romper con el hecho inevitable de constituirse definitivamente como una zona periférica.

Lo cual no significa que no sea necesario reconocer que las condiciones iniciales son distintas y que las *regiones atrasadas están en una situación más desfavorable* para sacar partido de las ventajas que supondrá la realización de un mercado único. Las oportunidades de éxito de las empresas y las posibilidades de las regiones para atraer nuevas inversiones están en función de que éstas puedan ofrecer una serie de *factores positivos de localización de inversiones productivas*, tales como existencias de aeropuertos internacionales; buenas redes de carreteras y ferrocarril que permitan medios de transportes rápidos y eficientes; disponibilidad de mano de obra cualificada y con capacidad de reciclaje; centros educativos superiores politécnicos y centros de investigación de buen nivel; la existencia de telecomunicaciones; así como un entorno urbano agradable y con cierta calidad de vida, con instalaciones para actividades deportivas y recreativas.

Todos estos factores que las regiones atrasadas poseen en menor cantidad y calidad no pueden improvisarse, y requieren de un esfuerzo de la inversión pública constante y a largo plazo; además de la *solidaridad* del resto de la Comunidad y de la capacidad de gestión, en esa dirección, de los recursos propios y los ajenos por parte de las Administraciones regionales. Por otra parte, el presupuesto comunitario no es neutral y los efectos redistributivos en el seno de la Comunidad se producen, fundamentalmente, por la vía de la confección del Presupuesto.

Los *ingresos comunitarios* se componen, en gran medida, por los recursos tradicionales (exacciones, cotizaciones y derechos arancelarios), los procedentes del IVA y los de las aportaciones de los Estados miembros en función de sus niveles de riqueza (PNB). Los recursos tradicionales tienden a disminuir- y, en todo caso, benefician a los países exportadores de productos agrícolas y penaliza a los importadores. El tercero obliga a la solidaridad. Pero, en el caso del IVA es necesario precisar que constituye la principal fuente de ingresos de la Comunidad y sus efectos sí discriminan a las regiones más atrasadas, por lo siguiente:

- Se trata de un impuesto indirecto y, por lo tanto, regresivo que recae sobre el consumo.
- Discrimina contra los países con menores servicios públicos, siempre que -en estos casos- se acojan a la exención del impuesto.
- Discrimina en contra de los países con zonas turísticas importantes en la medida que gravan el consumo que realizan otros ciudadanos.
- Discrimina a favor de los países productores de bienes y servicios en la medida que pueden trasladar el impuesto a los países consumidores.

Sin embargo, por lo que respecta al reparto de los gastos, el beneficio es para los países y regiones con sectores agrícolas importantes (el FEOGA-Garantía absorbe las dos terceras partes del gasto total), y para los que poseen regiones, atrasadas, que precisan de inversiones en infraestructuras y pueden acceder al FEDER.

La C.E. se enfrentará a *nuevos problemas en la década de los noventa* que tendrán repercusiones a nivel regional, entre los que destacan los siguientes:

a) Los relativos a la *población y las migraciones*. El crecimiento demográfico se prevé desigual en la Comunidad. Los países del Norte -más desarrollados- han comenzado una dinámica de crecimiento negativo, mientras que las regiones periféricas -más atrasadas- asistirán aún a un crecimiento de la población. En términos generales, la población activa crecerá débilmente, como consecuencia de los menores índices de crecimiento demográfico. La tendencia al envejecimiento de la población será generalizada en todas las regiones comunitarias, lo cual repercutirá en el número de pasivos que habrá que sostener por cada individuo activo; así como en la cantidad y calidad de las prestaciones de la Seguridad Social.

Por lo que respecta al tema de las migraciones, consideradas a escala comunitaria, tendrá una *doble perspectiva*. Las migraciones internas se verán facilitadas, con un polo de atracción para las zonas industriales con mayores niveles salariales y conservando como único escollo el lin-

güístico. Pero, por otra parte, la mayor proporción de jubilados y el camino abierto hacia una sociedad donde cada vez tendrá un mayor peso las actividades de servicios, determinan tendencias por las que las zonas geográficas que presentan un mejor clima y calidad de vida, generalmente las ciudades costeras del sur, asistirán a un incremento fuerte de nuevos residentes, que debe ser previsto, debido a las necesidades de nuevas inversiones públicas que ello conllevará. Las migraciones externas son mucho más difíciles de prever, pero los factores poblacionales internos reseñados, la imagen de una Comunidad rica y los deficientes niveles de renta y consumo, tanto de los países del Este de Europa, como de los países del Norte de Africa, constituirá un factor de enorme atracción para la inmigración desde estos terceros países, con los problemas consiguientes de la integración económica y social de estos colectivos. La solución deseable deberá caminar por la cooperación política, económica y técnica con estos países, para lograr unas mejores condiciones de vida en sus lugares de origen- y las posibilidades de abrir nuevos mercados para la Comunidad.

Andalucía se verá afectada en lo relativo a población y migraciones, en los siguientes sentidos:

- Envejecimiento de la población, por la vía de los nuevos residentes, generalmente jubilados de otras zonas europeas, que se establezcan, preferentemente, en los núcleos costeros, lo que implicará la necesidad de incrementar los servicios públicos, para una población de este tipo.
- La apertura de las fronteras no debe implicar un incremento de la emigración, del tipo de la que ocurrió en la década de los sesenta, pues la dinámica desde el inicio de la crisis industrial de los setenta ha sido la del retorno, en mayor medida que las salidas.
- Migraciones internas, desde los núcleos rurales hacia los urbanos, que afectarán a un deterioro de las zonas rurales y la generación de nuevas necesidades en los ámbitos urbanos.
- Se constituirá en frontera sur de la Comunidad ante la emigración procedente del Magreb.

b) Los *problemas urbanos* determinados por la tendencia de la población de los países comunitarios a vivir en las ciudades. Desde las últimas décadas, las sociedades europeas se han ido transformando en unas sociedades urbanas. Los problemas de las ciudades serán de índole muy diversa: unas tendrán que enfrentarse a incrementos de población; otras, a problemas de deterioro y declive; y algunas otras, a ambos. La tendencia previsible será el desdoblamiento de las zonas rurales y el incremento de los atractivos -para vivir- de las ciudades de tamaño mediano.

La Comunidad no tiene competencias en materia de política urbana, pero sí está interesada en los problemas que se generarán en las ciudades, como lo demuestra la publicación de un Libro Verde sobre el Medio Urbano y la financiación de proyectos como la red Polis, que supuso una cooperación entre 32 ciudades europeas, en materia de tecnologías, para la solución de los problemas del tráfico urbano. De todas formas, las ciudades pueden beneficiarse de la financiación que ofrecen algunos Fondos comunitarios para la, obtención de recursos.

Por otra parte, las ciudades competirán en un futuro entre sí, como polos de atracción de las actividades productivas y sería deseable que

buscaran su propia identidad y trataran de definir qué papel desean jugar en ese tipo de nueva sociedad que se nos avecina.

En el caso de Andalucía, el despoblamiento rural seguirá afectando a amplias zonas del interior y en contraposición asistiremos a un fortalecimiento de los sistemas de capitales de provincias y de las conurbaciones de todas las zonas costeras, que tendrán como elementos positivos ser un fuerte polo de atracción para la población y las nuevas actividades productivas, pero donde se generarán graves problemas medio ambientales, que requerirán fuertes -inversiones en infraestructuras y soluciones tecnológicas adecuadas.

c) Los mayores efectos económicos de la supresión de las fronteras nacionales en el interior de la Comunidad repercutirá en las *zonas fronterizas*. Las regiones con antiguas zonas fronterizas, se enfrentarán a la necesidad de reconvertir la parte de su actividad económica que se sustentaba en la existencia de estas fronteras.

La negociación puede ser el camino que trate de obtener soluciones para algunos de los problemas de nuevo cuño, que se plantearán para estas zonas:

- Cuentan con deficientes infraestructuras que permitan unas comunicaciones interfronterizas adecuadas, ya que los sistemas de transportes fueron planificados a escala nacional.
- Cuentan con centros y servicios comerciales pensados desde la óptica de la existencia de frontera.
- La cercanía de las zonas a ambos lados de las antiguas fronteras, podría permitir el desarrollo de nuevos polos de influencia, pero la existencia de diferentes lenguas, regímenes fiscales y prácticas laborales incluirán unos elementos nuevos de difícil predicción en sus efectos.

Por otra parte, la Comunidad tendrá que reforzar sus fronteras externas, ya que éstas constituirán el único filtro de entrada y posterior circulación por el interior.

En el caso de Andalucía, la desaparición de las antiguas fronteras es un tema que nos afectará en escasísima medida, pues sólo sería el caso de algunas zonas de la provincia de Huelva y ya existen experiencias pilotos, en este sentido, con la apertura de pasos azules.

Por el contrario, el fortalecimiento de las fronteras externas es un tema que sí incidirá de forma especial, por nuestra cercanía con el norte de Africa y exigirá la asistencia comunitaria.

d) La formación de un, gran mercado interior debe enmarcarse en un contexto de *mayor cooperación* con los demás países no pertenecientes a la C.E. En este sentido, parece prioritario estrechar los lazos económicos con los países pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio y los países de la Europa del Este, que comparten una cultura y una tradición comercial preferente- con los países de la C.E. Por razones estratégicas, la cooperación económica, técnica y cultural con los países del Norte de Africa será, cada vez, asimismo, más importante. Finalmente, no hay que olvidar el caso de los EE.UU., dado su carácter de primera potencia económica y tecnológica mundial y la importancia de nuestras relaciones culturales, económicas y tecnológicas con este país.

Desde el punto de vista de los intereses de Andalucía, las relaciones con los países del Magreb adquirirá una importancia vital, por nuestra proximidad y ser zona de paso de personas y mercancías. Además, no debemos olvidar que España ha de ser el país que pueda aproximar las relaciones de la Comunidad con los países hispanoamericanos, para lo cual parece interesante aprovechar la imagen de la Exposición Universal del 92, que se celebrará en Sevilla.

Las *opiniones empresariales* acerca del mercado interior ponen de manifiesto unas expectativas positivas por parte de los países de la Comunidad; pero desiguales según las regiones. En una encuesta encargada por la Dirección General XVI de la Comisión de las Comunidades Europeas y realizada a más de nueve mil empresas industriales y comerciales localizadas en tres tipos de regiones (atrasadas, industriales en declive y prósperas), puso de manifiesto lo siguiente:

- Las empresas de las *regiones centrales y prósperas* ven sus expectativas de una forma más optimista que las situadas en las regiones problemáticas.
- Las expectativas de las *regiones en declive* industrial son aún menos favorables que las de las regiones atrasadas.
- En el caso de España, por el contrario, las empresas de las regiones atrasadas prevén un futuro más favorable que las ubicadas en las regiones más ricas. Lo cual confirma las siguientes dos hipótesis:

a) que no pueden sacarse conclusiones uniformes sobre el impacto que tendrá la consecución del mercado interior; y

b) que los nuevos factores de localización de las inversiones productivas abre nuevas posibilidades para las regiones que antes no las tenían. Es cuestión de saber aprovecharlas.

- Las perspectivas de las empresas en las *regiones atrasadas* difieren en función de su dimensión: son más optimistas las empresas más grandes, cuya producción está ya enfocada hacia los mercados exteriores; y son más optimistas, asimismo, las empresas que producen bienes de inversión o prestan servicios a las empresas, que las dedicadas a la producción de bienes intermedios o al consumo final.

El resultado final de la realización del mercado interior dependerá de la política económica puesta en práctica; y ésta -hasta ahora- ha tratado a la cuestión regional como un aspecto de carácter marginal, que hay que atender para no frenar los objetivos de un mayor crecimiento y desarrollo económico global. De ahí, la importancia que las demás políticas económicas coadyuven hacia la convergencia de las regiones, lo cual facilitaría, aunque de una forma indirecta, el poder hablar de la existencia de una auténtica política regional.

### **2.3. COHESION ECONOMICA Y SOCIAL: RESPUESTA DE LA POLITICA REGIONAL**

La realización de un mercado interior sin fronteras, que permita la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales en el seno

de la Comunidad debe ir acompañada, asimismo, de un *espacio social europeo* que garantice niveles aceptables de empleo y las mejoras en las condiciones de vida. El fin último de la realización de un mercado interior es el poder alcanzar un mayor nivel de bienestar colectivo para el conjunto de países que componen la Comunidad.

Así, el Acta Unica Europea señala entre sus principales prioridades la consecución de la *cohesión económica y social*, que no puede provenir sino de la reducción de las actuales disparidades regionales, como medio de conseguir un mayor nivel de vida de los ciudadanos.

Por otra parte, nos encontramos con la necesidad de *armonizar* las condiciones laborales y *homogeneizar* los aspectos institucionales que regulan estas condiciones laborales. De esta forma, los Estados miembros con estructuras productivas menos desarrolladas se verán obligados a la modernización de dichas estructuras productivas, so pena de caer en una dinámica donde los costes laborales tiendan a encarecerse y los sectores de baja productividad carezcan de cualquier tipo de ventajas comparativas.

La *dimensión social del mercado interior* afecta a múltiples cuestiones, que deben ser tenidas en cuenta si se quiere prever de forma adecuada sus posibles repercusiones en el futuro inmediato.

En primer lugar, el mercado interior está concebido para el *beneficio de todos los ciudadanos* comunitarios, por lo que la formulación de todas las políticas económicas encaminadas a la consecución de objetivos generales o sectoriales deben llevarse a cabo sin perder de vista la necesidad de resolver los graves desequilibrios regionales internos actualmente existentes.

En segundo lugar, el resultado más inmediato de la realización del mercado interior sin fronteras, desde el punto de vista social, será la *libre circulación de personas y el derecho al establecimiento* de los ciudadanos comunitarios en cualquier país de la Comunidad, en igualdad de trato con los nacionales de dicho país, para ello se irán suprimiendo, hasta finales de 1992, los obstáculos que aún existen en relación con este tema. En este sentido, se pretende: eliminar las trabas administrativas para la fijación de los permisos de residencia; ampliar los derechos de estancia de los familiares del trabajador; regular la situación de los trabajadores fronterizos (afectados por la existencias de regimenes fiscales diferentes); eliminar las restricciones para el acceso a la función pública; transferir las Prejubilaciones y las prestaciones por desempleo al país donde se fije la residencia; el reconocimiento de los títulos universitarios, etc.

Otra cuestión de suma importancia será el llevar a cabo medidas que tengan por finalidad la *creación de nuevos empleos*. En este sentido, buena parte de los programas comunitarios para favorecer las inversiones Productivas deben tener un efecto sobre la capacidad de generar nuevos puestos de trabajo estables.

Junto a la creación de nuevos empleos es, asimismo, fundamental, la *armonización de las condiciones de trabajo*, que están reguladas, en la actualidad, por legislaciones propias de los Estados miembros. Para avanzar en este sentido, el Acta Unica Europea prevé que el Consejo pueda adoptar por mayoría cualificada las medidas mínimas para asegurar unas condiciones dignas del medio de trabajo y, especialmente, en los ámbitos de la salud y la seguridad de los trabajadores. Se refuerza el papel del Parlamento europeo en la elaboración de este tipo de medidas y el papel de los Estados miembros queda relegado a la posibilidad de establecer o



mantener un nivel de exigencias más estrictas sobre estos aspectos.

Por lo que respecta a los *mercados públicos*, el efecto del mercado interior debe ser muy importante, pues en casi todos los países existen áreas del Sector Público donde algunas grandes empresas cuentan con mercados protegidos, lo cual supone una práctica restrictiva para la competencia y un encarecimiento de los precios. La apertura que se llevará a cabo con la realización del mercado interior favorecerá a las empresas más competitivas, obligará a procesos de reestructuración importantes, aumentará los intercambios intracomunitarios, mejorará las condiciones de competencia y hará bajar los precios, con el consiguiente incremento del ahorro público. Sin embargo, el mayor peligro para los países con empresas protegidas poco competitivas será sobre el empleo.

En cuanto a los *sectores tradicionales* sometidos a una fuerte competencia de los llamados Nuevos Países Industriales, la realización del mercado interior deberá posibilitar un proceso de concentraciones y fusiones que hagan más viables los niveles de competitividad de las empresas.

Frente a unas perspectivas de este tipo, *la respuesta* de la Comunidad ha sido en un doble sentido: de una parte, la reforma de los Fondos estructurales y, de otra, la potenciación de los medios financieros de los mismos.

La actuación de la Comunidad a través de los Fondos estructurales, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes, deberá contribuir a la consecución de los 5 *objetivos prioritarios* siguientes:

- Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1).
- Reconvertir las zonas o las regiones afectadas por el declive industrial (objetivo nº 2).
- Combatir el paro de larga duración (objetivo nº 3).
- Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (objetivo nº 4).
- En relación con la Política Agraria Común:
  - a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo nº 5a);
  - b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales (objetivo nº 5b).

Los *medios financieros* de los Fondos estructurales (FEOGA-orientación, FEDER y FSE) han aumentado considerablemente. En febrero de 1989, los jefes de Estado y de Gobierno de los países comunitarios decidieron duplicarlos en términos reales, alcanzando, para el periodo 1989-93, 60.315 millones de ECUS de los que 38.300 corresponden a las regiones menos desarrolladas. Estos tres fondos estructurales constituyen los principales instrumentos de la Comunidad para atender los Marcos Comunitarios de Apoyo, a los que acceden los Estados miembros mediante la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional. En este contexto, las características y problemática estructural de Andalucía le ha permitido integrarse plenamente y participar de las ayudas contenidas en el objetivo nº 1, destinado a «fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas», por lo que se verá beneficiada por la reforma realizada de los Fondos estructurales.

Sin embargo, y pese a que esta reforma de los Fondos estructurales constituye uno de los elementos básicos de la cohesión económica y

social comunitaria propugnada por el Acta Unica y ha significado una respuesta satisfactoria al reto planteado, es claramente insuficiente en el aspecto financiero, dada la limitación de los recursos destinados a tales efectos (sólo suponen el 0'3% del PIB comunitario) por lo que sería necesaria una mayor dotación de fondos, así como una mayor flexibilidad en su funcionamiento.

### 3. CLAVES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA: PROBLEMATICA ACTUAL Y PERSPECTIVAS ANTE 1993

Como es lógico, los principales *desequilibrios macroeconómicos* que en la actualidad registra la economía española cobran una gran relevancia de cara a nuestra imprescindible convergencia con el resto de países comunitarios y ante el horizonte de la Unión Económica y Monetaria Europea.

A partir de 1986 y hasta finales de la década, la economía española, al igual que las del resto de países de la OCDE., entra en una *etapa expansiva*, cuyas manifestaciones más notables son:

- Las elevadas tasas de crecimiento del PIB alcanzadas, superiores a la media de la C.E. y la OCDE, dato que ha permitido reducir ligeramente el desfase existente con respecto a los países más avanzados.
- El motor básico de la expansión económica ha sido la demanda interna (consumo e inversión), destacando sobremanera por su dinamismo el comportamiento de la inversión privada.
- La conjunción de los dos hechos anteriores, junto a otros factores, ha posibilitado el aumento del empleo, permitiendo una reducción significativa de la elevada tasa de paro, lo que no ha impedido que la economía española siga registrando la tasa de desempleo más alta de los países comunitarios.

Esta *fase ascendente* del ciclo de la economía española tuvo su origen en la combinación de una serie de elementos que operaron de una forma positiva:

- La coyuntura económica internacional favorable: el auge económico de Estados Unidos iniciado, en 1984, y transmitido al resto de las economías; el notable incremento de los flujos de bienes, capitales y servicios a nivel internacional; y el apreciable descenso del precio del petróleo y de las materias primas en general; fueron todos ellos factores que configuraron una situación económica internacional muy propicia.
- Los ajustes macro y microeconómicos llevados a cabo en la economía española, entre 1982 y 1985, posibilitaron que el país pudiera beneficiarse notablemente del positivo escenario económico internacional.
- La mejora de la relación real de intercambio, originada por el descenso de la cotización del dólar y por la caída del precio del Petróleo.
- La incorporación de España a la C.E., en 1986, es un factor

clave a la hora de explicar el despegue económico de la década de los 80. Una simple ojeada a las series estadísticas de las principales variables macroeconómicas revela la existencia nítida de un antes y un después a la incorporación. En concreto, este hecho produjo dos efectos reactivadores: aumentó la apertura al exterior de la economía española y configuró a nuestro país como un polo de atracción para las inversiones e iniciativas empresariales extranjeras.

A) Sin embargo, la propia fase expansiva albergaba en su seno un conjunto de *disfuncionalidades* y *desajustes* que a finales del decenio harían resurgir algunos de los ya crónicos y endémicos desequilibrios básicos de nuestra economía. Esos desajustes podemos concretarlos en los siguientes:

- a) Los excesivos crecimientos de la *demanda interna* causan con frecuencia graves problemas, dado que exceden la capacidad productiva del país.
- b) Se produce una *disminución del ahorro privado*, lo que afecta negativamente a la financiación de la economía y lleva a la aparición de déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente.
- c) Los *déficit exteriores* son financiados cómodamente gracias a las masivas entradas de capitales exteriores como consecuencia del diferencial de tipos de interés; por contra, este hecho lleva a una apreciación excesiva de la peseta, lo que perjudica a las exportaciones y a actividades como el turismo.
- d) A finales de los 80, surge una *grave disparidad de criterios entre los diferentes agentes económicos y sociales*, en cuanto a cómo distribuir los frutos alcanzados a lo largo de la etapa expansiva. Este conflicto ha imposibilitado, tal vez cuando más necesaria era, la aplicación de una política de rentas amplia y consensuada; y ha tenido, además, dos derivaciones:
  - Una falta de moderación salarial.
  - La ralentización y paralización en algunos casos de las reformas estructurales en el mercado de trabajo.

En conclusión, queda claramente de relieve que la etapa expansiva de la economía española se ha basado excesivamente en el fuerte dinamismo de la demanda interna, lo que ha creado continuos problemas y dificultado la aplicación correcta de la política económica.

Todo este cúmulo de hechos, junto a la modificación del contexto económico internacional, hacen que *reaparezcan*, a finales de los 80 y primeros años de los 90, dos de los ya habituales y crónicos *desequilibrios básicos* de la economía española y que pueden constituir un pesado lastre ante la próxima Unión Económica y Monetaria Europea: las tensiones inflacionistas y el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente.

La *inflación* vuelve a ocupar y ocupará un lugar central en las preocupaciones de la política económica española, además de por las distorsiones que crea en la asignación de los recursos y en los procesos de redistribución -de la renta de cualquier economía, por las, divergencias que puede acarrear con respecto a otros países europeos ante la realización del mercado interior. Estos rebotes inflacionarios han sido ocasionados básicamente por un excesivo crecimiento de la demanda in-

terna, por un encarecimiento de los costes (financieros, laborales, fiscales, etc.) y por deficiencias estructurales de algunas actividades económicas, básicamente los servicios, puesto que buena parte de ellos no se rigen por criterios de mercado y además no están sujetos a las influencias de la competencia exterior. En síntesis, el diferencial de inflación, ampliado por estas tensiones, nos aleja de la necesaria convergencia con el resto de economías europeas y repercute directamente en nuestros niveles de competitividad, perjudicando claramente a nuestras exportaciones y deteriorando aún más el saldo de la balanza comercial.

Por su parte, el desequilibrio exterior de la economía española se centra en el casi permanente deterioro del saldo de la balanza comercial, cada vez más difícil de sostener por los excedentes de las balanzas de servicios y transferencias. Sucintamente, el déficit exterior ha estado motivado por la conjunción de los siguientes elementos:

- Dada la dotación factorial de la economía española, el alto ritmo de crecimiento económico se ha traducido en un inevitable *déficit comercial*; puesto que si analizamos la estructura de las importaciones observaremos cómo alrededor de un 40 por 100 de las mismas son bienes intermedios cuya demanda está ligada directamente al ritmo de actividad económica interna y a la trayectoria seguida por la inversión. Cara al futuro, este hecho es positivo puesto que previsiblemente se traducirá en una modernización y ampliación de nuestra capacidad productiva.
- La integración en la C.E. ha abierto definitivamente la economía española a un mercado exterior muy amplio, y a la vez que ha impulsado las exportaciones ha incrementado aún más las importaciones, más aún si tenemos en cuenta el proceso de *desarme arancelario* por el que ha atravesado la economía española.
- La *apreciación excesiva de la peseta* ha incidido de forma negativa a dos niveles: por un lado, sobre la balanza comercial, facilitando las importaciones y entorpeciendo las exportaciones; y, por otro lado, sobre la balanza turística pues ha encarecido los servicios turísticos retrayendo su demanda; si bien es cierto que en el caso del sector turístico, a esta razón de orden coyuntural, habría que añadir otra de tipo estructural: la grave crisis, tanto de oferta como de demanda, que aqueja a esta importante y vital parcela de la economía española.

Esta *desfavorable coyuntura económica*, caracterizada por los dos problemas reseñados, se vio todavía más deteriorada por la incertidumbre creada a nivel nacional e internacional por el conflicto del Golfo Pérsico. Pero ya desde mediados del año 1989, las autoridades eran conscientes que la fase expansiva del ciclo económico estaba finalizando y decidieron adoptar un conjunto de medidas de política económica claramente restrictivas (control cuantitativo del crédito, política presupuestaria restrictiva, endurecimiento de la política monetaria ...) con dos objetivos: amortiguar el excesivo crecimiento de la demanda interna y reducir la brecha inflacionista con respecto a la media de los países comunitarios.

El efecto de las medidas adoptadas (que han incidido más sobre los componentes de la demanda y el nivel de producción que en la tasa de inflación), junto con el descenso del punto máximo del ciclo económico más el cambio en la coyuntura económica internacional, ha

sido el de una notable desaceleración de la actividad económica, en especial de la inversión, lo que no es muy alentador para las perspectivas de creación de empleo.

Finalizado el conflicto bélico, es muy arriesgado, y además no hay elementos de juicio sólidos que lo justifiquen, pronosticar una notable recuperación de la actividad económica.

B) En este orden de ideas, despejadas incógnitas no estrictamente económicas, aún quedan algunas cuestiones muy importantes y trascendentales para la economía española. *Cabría preguntarse, por ejemplo, ¿Qué margen de maniobra tiene en la actualidad la política económica española a la hora de tratar de reducir nuestros desequilibrios macroeconómicos básicos y, por ende, nuestros diferenciales con otros países; sin olvidar, al respecto, nuestra pertenencia al Sistema Monetario Europeo y el marco futuro del Mercado Unico?*

La economía española aborda el reto de la Unión Económica y Monetaria con *dos datos de partida* desfavorables: mayores tasas de desempleo y más bajos índices de productividad. Para tratar de reducir los diferenciales de desempleo y de productividad es ineludible alcanzar tasas de crecimiento del PIB superiores a las del resto de países comunitarios y a la vez conseguir unas cotas parecidas de estabilidad y de equilibrios interno y externo.

La *incorporación de la peseta al SME* obliga a una gran disciplina macroeconómica, puesto que la política económica se ve en la necesidad de mantener el tipo de cambio nominal de la peseta en los límites fijados, tarea encomendada a la política monetaria. En estas condiciones, los grados de libertad de nuestra política monetaria disminuyen y perderá independencia.

El mecanismo del sistema hace que cualquier diferencial inflacionario entre países miembros se traslade directamente en forma de incrementos del tipo de cambio real, es decir, pérdida de competitividad exterior y, en consecuencia, deterioro de la balanza de pagos. Por consiguiente, la única vía de ajuste ante distorsiones en los precios relativos es la de una corrección en los niveles internos de renta y empleo 'tanto en términos nominales como reales. Si, como ha ocurrido hasta ahora, esa convergencia en las tasas de inflación se basa -únicamente- en la puesta en práctica de una política monetaria restrictiva, los efectos serán negativos: desaceleración de la inversión y del ritmo de crecimiento, lo que incidiría negativamente sobre la creación de empleo.

Si la política monetaria española tiene como misión, desde nuestra pertenencia al SME, la estabilidad del tipo de cambio nominal de la peseta, hay que acudir a otros instrumentos para tratar de conseguir un crecimiento económico duradero que no cause tensiones inflacionistas y que genere empleo: la política fiscal, la política de rentas y la política de reformas estructurales.

El *papel de la política fiscal y presupuestaria* a efectos estabilizadores sería limitado, puesto que consistiría en moderar el gasto público a fin de mejorar el ahorro público sin perjudicar al ahorro privado. Pero esa moderación del gasto público, en el caso español se encontraría, teniendo presente el reto de 1993, con los siguientes impedimentos:

- El peso del gasto público, en el PIB es más bajo en España (en torno a un 40 por 100) que en la C.E. (alrededor del 46,5 por 100).
- Parece poco aconsejable reducir los gastos públicos en infraestructuras si queremos evitar posibles colapsos en el pro-

ceso de crecimiento económico.

- La convergencia entre España y la C.E. pasa por una mayor y mejor dotación de servicios públicos, dado que los niveles españoles en este campo se hallan muy por debajo de los comunitarios.

Ante las limitaciones de la política monetaria y el papel secundario de la política fiscal, la política de rentas cobra, en los actuales momentos y en el futuro, una enorme relevancia. En este contexto ' la misión de la política de rentas sería la de contribuir a la estabilidad interna y a una mejora de la competitividad exterior mediante una moderación salarial, es decir, el aumento real de los salarios debe ser inferior al incremento de la productividad, sobre todo si pensamos que una de las ventajas comparativas de la economía española ante la realización del mercado interior es la posición relativamente baja que ocupan los salarios españoles dentro de la estructura salarial europea.

Sin embargo, en este punto es oportuno advertir que una política de rentas amplia y consensuada debería abordar también otros factores que también influyen sobre la mejora de la productividad y de la competitividad exterior: impulso de las actividades de I+D, formación y reciclaje de la mano de obra, adaptación tecnológica, comercialización y «marketing», servicio y condiciones postventa, etc.

La multiplicidad de problemas a afrontar por parte de la política económica española ante los retos comunitarios requiere que las políticas monetaria, fiscal, y de rentas, sean complementadas por una política de reformas estructurales en los mercados de factores productivos, a fin de dotarlos de una mayor flexibilidad, movilidad y competencia ante los grandes y rápidos cambios que se avecinan: tecnológicos, en la localización geográfica, en la demanda, en la producción, etc.

En suma., el horizonte de la Unión Económica y Monetaria plantea dos objetivos a la política económica española: aumentar la productividad (factor clave en el futuro Mercado Unico) y reducir los diferenciales en las tasas de desempleo; para alcanzar tales objetivos es imprescindible un proceso de crecimiento duradero y no inflacionario.

C) Llegados a este punto, cabe interrogarse por los *efectos regionales* de este diseño de política económica, que permitan alguna luz sobre las posibilidades de actuación de la política económica en Andalucía. Como es sabido, las medidas de política macroeconómica inciden de forma muy dispar en las diferentes regiones. Además, las regiones no tienen, como es comprensible, competencias en materia monetaria, y su margen de maniobra en política fiscal es bastante limitado. Con estas restricciones y ante la movilidad internacional del capital y la mano de obra que se avecinan, a una región le caben las siguientes acciones:

- Coadyuvar al objetivo de la estabilidad mediante la adopción de una política de gasto público acorde con el objetivo establecido.
- Intentar, mediante una política de rentas consensuada, establecer un escenario económico, político y social estable, que potencie la región como centro de atracción de inversiones e iniciativas empresariales.
- Las dos acciones anteriores van en una misma dirección: ofrecer un marco de estabilidad macroeconómica que favorezca la gene-

ración de ahorro, tanto público como privado, y de esta forma poder alcanzar un crecimiento económico duradero que permita reducir las divergencias con respecto a la media de la C.E.

- Realizar un esfuerzo tendente a disminuir las deficiencias estructurales de la región: dotación de servicios básicos, comunicaciones, formación de la mano de obra, actividades de investigación, fomento del espíritu empresarial, etc.

En conclusión, la labor a realizar por la política económica española, tanto a nivel nacional como regional, es muy amplia y difícil (reducir las diferencias que nos separan de la C.E. en términos de renta personal y regional, productividad y desempleo); más aún, si tenemos en cuenta que la tarea principal para lograr una mayor convergencia económica y social en la C.E. es misión básica de cada país y de cada región, en tanto que las acciones' comunitarias (fondos estructurales y políticas específicas y sectoriales) ocupan un lugar subsidiario y secundario. Sin embargo, las metas a alcanzar justifican el esfuerzo y, sobre todo, requieren de un consenso entre todos los agentes económicos y sociales del país y de la región, pues de lo contrario los esfuerzos serán baldíos y las consecuencias podrían ser muy negativas, perdiéndose una oportunidad histórica de modernizar y desarrollar definitivamente nuestro país y nuestra región.

*D) ¿Qué perspectivas, favorables y desfavorables, se abren a la economía española, tanto en los ámbitos nacional como regional, ante el Mercado Unico Europeo?*

La proximidad del establecimiento del Mercado Unico Europeo, como paso previo y necesario a la Unión Económica y Monetaria, abrirá un amplio abanico de posibilidades a la economía española en general y a las diecisiete Comunidades Autónomas que la conforman, puesto que se potenciará la movilidad internacional e interregional de actividades económicas (industriales y de servicios, fundamentalmente) y de los factores de producción (capital, tecnología, mano de obra y actividades empresariales).

La intensidad con que afecte este proceso a cada uno de los países y regiones dependerá de las ventajas y desventajas comparativas que tengan de partida con respecto al resto de naciones y regiones de la Comunidad.

En el caso español, en recientes estudios se ha puesto de relieve, de una parte, los activos y pasivos que registra la economía española de cara al Mercado Unico y, de otra parte, los posibles efectos que tendrá este proceso desde un punto de vista nacional y regional.

En primer lugar, realizar un balance de las *potencialidades* y *deficiencias* de una economía a la hora de afrontar un fenómeno tan complejo como el que nos ocupa, es siempre una misión difícil y arriesgada. No obstante, parece vislumbrarse, a través de los citados estudios, un conjunto de ventajas comparativas que, si la economía española consigue potenciarlos, colocarían a nuestro país en una posición muy alentadora de cara al horizonte de 1993. Entre esas ventajas cabría apuntar las siguientes:

- a) La *mayor capacidad de crecimiento potencial* de la economía española con respecto al resto de economías europeas, lo cual constituye un buen atractivo para las inversiones e iniciativas empresariales extranjeras.

- b) Los menores costes relativos de la *mano de obra* española.
- c) Un tercer factor, éste de tipo cualitativo, es que la experiencia muestra como la economía española ha sabido *adaptarse y extraer un buen provecho de los procesos de apertura al exterior*; como ejemplos baste citar el Plan de Estabilización de 1959 y la entrada en la Comunidad en 1986. En ambos casos se produjo un fuerte dinamismo de la actividad de la economía española.

Pero, junto a los factores previsiblemente positivos, es preciso señalar otros que se constituyen en debilidades de la economía española ante el Mercado Unico:

1. La economía española registra una *tasa de paro* muy superior a la media comunitaria y una *tasa de actividad* inferior a la media europea. Esto supondrá una pesada carga para la economía española, dado que deberá tratar de reducir ese diferencial en términos de desempleo que la separa del resto de la C.E.

2. La estructura productiva española registra, a pesar de los avances realizados en la década de los 80, un conjunto de *carencias* que hacen dudar de cuál será su respuesta a una mayor competencia exterior:

- Desfase tecnológico.
- Escasez relativa del capital.
- Escasa apertura a los mercados exteriores.
- Elevada proporción a la importación de bienes de equipo.

3. La economía española padece dos *desequilibrios macroeconómicos crónicos*: las tensiones inflacionistas y el déficit de la balanza de pagos. Estos desajustes inciden de una forma determinante en la necesaria estabilidad económica, en el grado de competitividad exterior y en la adecuada instrumentación de la política monetaria.

Como es comprensible, la cuestión más controvertida es la referente a la determinación de los posibles efectos que tendrá la constitución del Mercado Unico sobre los *desequilibrios internacionales e interregionales*.

La *disparidad de opiniones* en esta trascendental cuestión depende de si se adopta una visión clásica de los efectos de una integración económica (economías de escala, libre competencia, costes de producción, capacidad exportadora, etc.) o bien una óptica más novedosa que tiene en cuenta los cambios económicos estructurales más recientes (internacionalización de la economía, creciente importancia de los servicios, innovaciones tecnológicas, estrategias de las empresas, etc.). Desde la perspectiva tradicional, dos son los efectos previsibles:

- Un aumento de la especialización productiva de cada país o región.
- Alta concentración espacial de la actividad productiva y un incremento de las disparidades nacionales y regionales.

De esta forma, se dibujaría un mapa europeo nacional y regional dicotómico: productos y servicios con un elevado grado de utilización del factor trabajo y tecnología no avanzada en los países y regiones del Sur y de alta tecnología y elevada cualificación de la *mano de obra* en



las naciones y regiones del Norte.

Desde la otra vertiente apuntada, el Mercado Unico Europeo traería consigo los siguientes efectos posibles:

- Mayor diversificación de la estructura productiva de cada país y región.
- Incremento de los flujos e intercambios comerciales entre países y regiones.
- Mayor interconexión entre las distintas economías nacionales y regionales.

En el presente momento los efectos previsibles del Mercado Unico Europeo son cuando menos inciertos, pero el proceso a desarrollar constituye un verdadero reto histórico para cada país y región de la C.E., y las consecuencias del mismo han de considerarse dentro de un escenario económico internacional caracterizado por importantes transformaciones macroeconómicas y sectoriales: creciente internacionalización de la economía, difusión de nuevas tecnologías, futuro de las relaciones comerciales internacionales, la cada vez mayor importancia de los servicios, la consolidación de los procesos políticos y económicos en marcha (unificación alemana, la transformación de los países del Este), etc. En estas condiciones, un país ha de conseguir un marco macroeconómico sólido (estabilidad cambiaria y de precios) que propicie y favorezca un crecimiento económico prolongado y superior a la media comunitaria.

En definitiva, los agentes económicos y sociales, tanto desde el punto de vista nacional como regional, han de tener presentes que los retos pendientes para España y Andalucía se plasman en tres principios básicos: eficacia (mejora de la productividad y de la competitividad exterior), estabilidad (moderación y control de los desequilibrios macroeconómicos básicos) y equidad (reducción de las diferencias económicas y sociales entre países, regiones y ciudadanos europeos).

E) Otra cuestión a considerar es el papel que puede jugar la *política regional española* y su posible estrategia en beneficio de la economía andaluza.

En un primer orden de cosas hay que señalar que la economía española es muy diversa, desde un punto de vista regional, siendo difícil la posible formulación de criterios uniformes para el establecimiento de una política regional a nivel nacional. Sin embargo, podría destacarse una problemática general, que pasarla por una *actuación en tres frentes*, para responder a tres grandes retos.

De una parte, en la *reconversión* de los sectores maduros para hacerlos viables de cara al futuro. Esto exige una especialización buscando nuevos segmentos de mercado. No hay que olvidar que son sectores con niveles tecnológicos a los que están accediendo países con menores costes laborales que los europeos. Esta fue nuestra ventaja para desarrollarlos en la década de los sesenta y primeros setenta: poder vender más barato. En los momentos actuales, la introducción de mejoras tecnológicas, lo cual pasa por la capitalización de las empresas, es un camino de solución para los mismos.

Las industrias del textil y del calzado son unos buenos ejemplos del camino que debe adoptarse. Se trata de industrias muy intensivas en mano de obra. Por lo tanto, no podemos competir con los productos procedentes de países del llamado Tercer Mundo, que tienen una mano

de obra mucho más barata que la nuestra y, consecuentemente, producen con menores costes. Esto implicaría que las empresas de estos sectores tendrían que desaparecer y, sin embargo, el diseño, la mejora de la calidad, la promoción de marcas y modas ha hecho posible la apertura de nuevos segmentos de mercado, donde el valor añadido que se obtiene es -incluso- mayor que antes de estos procesos de reconversión. Las empresas que no siguen estos caminos y se aferran a una producción tradicional pasan por graves problemas de ventas y malviven al amparo, en buena parte de los casos, de la economía sumergida, con los problemas económicos y sociales que ello implica. La introducción de ciertos avances tecnológicos en estos sectores productivos maduros debe suponer incrementos de la productividad y la mejora de los niveles de competitividad de dichos sectores. La aplicación de la microelectrónica, informática y robótica en el sector del automóvil es un camino ya emprendido por las grandes marcas del sector (siendo pioneros los japoneses) y la aplicación de sistemas CAD (Diseño con la ayuda de ordenadores) y CAM (Manufactura con la ayuda de ordenadores) es el ejemplo, asimismo, de la industria textil japonesa y de otros países con posterioridad.

El segundo gran reto es la *reindustrialización*, que genere un nuevo tejido empresarial con futuro para las próximas décadas. En este sentido, tendríamos que distinguir dos grupos: uno que encuadraríamos en el ámbito de las nuevas tecnologías, donde nos encontraríamos, fundamentalmente, los sectores ligados a la microelectrónica, la informática, los nuevos materiales, la robótica, las telecomunicaciones, la industria aeroespacial y las biotecnologías. Y otros sectores afectados por el cambio en la demanda, muy ligados al enorme desarrollo que aún deberá tener el sector de los servicios. Todos estos nuevos sectores deben ser fomentados para su aparición y desarrollo.

Hasta aquí, en resumen, todo va muy ligado a la modernización tecnológica de nuestro tejido empresarial, lo cual pasa por el fomento de las innovaciones y la difusión de nuevas tecnologías.

El tercer gran reto es el *fomento del empleo*. No son las políticas de modernización de nuestro tejido productivo las que podrán absorber el gran porcentaje de paro existente en nuestra Comunidad Autónoma, pero sí existen implicaciones de las políticas económicas que se adopten con el empleo. De una parte, porque debemos tener presente que estos procesos no supongan un incremento del paro que alcanzara niveles sociales inaceptables y, de otra, porque se hacen necesarias políticas de formación de la mano de obra, que adecuen la oferta y demanda laboral para los próximos años.

## CAPÍTULO 3

---

# La Economía Andaluza en la Década de los Ochenta



## 1. INTRODUCCION

En este capítulo se analizan los principales rasgos con significación económica de una década en la que Andalucía comienza a separarse de una situación que había sido calificada como de subdesarrollo, quizá exageradamente si la situamos en el contexto mundial pero ajustada si la comparación se establece con otras regiones españolas y sobre todo en el conjunto comunitario, donde Andalucía ocupa las últimas posiciones de acuerdo con los indicadores sintéticos habitualmente utilizados, que si bien simplifican excesivamente la medición del grado de bienestar social son ilustrativos de la gran brecha que todavía separa a Andalucía de la media europea.

En los años ochenta se han producido en nuestro país cambios institucionales de importancia, como la consolidación del modelo autonómico y la incorporación a la Comunidad Europea, unidos a una progresiva aproximación de los comportamientos sociales hacia los de nuestros países de referencia. Junto a ello, se ha asistido a un crecimiento importante en las principales magnitudes económicas como producción, inversión, empleo, renta, etc., a unas tasas desconocidas desde hacía mucho tiempo. Sin embargo, su evolución en el tiempo permite separar dos periodos claramente diferenciados y que coinciden aproximadamente con cada uno de los quinquenios, continuador de una recesión en el primero, y claramente expansivo el segundo.

La gran vinculación de los ciclos económicos en Andalucía con los nacionales y la cada vez mayor integración de éstos dentro de los mundiales situarían en estos últimos parte de la explicación de este comportamiento dual. Sin embargo, las superiores tasas de crecimiento andaluzas respecto a las nacionales y las españolas respecto a las de otros países más desarrollados atestiguan la existencia de unas potencialidades regionales que se ponen de manifiesto cuando la recuperación económica mundial lo propicia.

En líneas generales en todos los sectores se produce una recesión clara de la actividad hasta el año 1985, atenuada por un leve crecimiento de los servicios, cuyos efectos sobre el desempleo se ven agravados por el aumento de la población activa. En términos reales el VABcf asciende solamente un tres por ciento en 1980-84, con valores incluso negativos en la industria y la construcción, y la tasa de paro se acerca al treinta por ciento de la población activa.

Este panorama desolador se transforma en la segunda mitad de la década, donde la expansión clara de todas las actividades da lugar a un crecimiento real del VABcf superior al 31% en 1984-1990. Ello significa unas tasas acumulativas de crecimiento del 4,7% anual frente al escaso 0,4% de los años anteriores, también en términos reales. Especialmente importante es lo sucedido en la industria, tanto por atenuarse su debilidad relativa en Andalucía como porque emergen o se consolidan algunas actividades con buenas perspectivas de futuro en el Panorama mundial, aunque su significado es todavía más de tipo cualitativo que cuantitativo si consideramos su participación en la producción industrial andaluza, dada la composición tradicional de ésta.

Pero a pesar de ello no han desaparecido los tradicionales desequilibrios sectoriales de nuestra economía, siguen manteniendo una gran presencia en el sistema productivo algunas actividades no expansivas e incluso regresivas a nivel mundial e, incluso, los desequilibrios espaciales y sociales internos se han acentuado durante los años de creci-

miento. Respecto al problema fundamental del desempleo, la creación neta de empleo en los Sectores secundario y terciario no ha reducido significativamente la tasa de paro, dada la continuada reducción de los ocupados agrarios y la creciente tasa de actividad.

La dotación infraestructural es uno de los mayores condicionantes del desarrollo económico de una región, y parte del secular atraso andaluz puede explicarse en función de las carencias en este aspecto, tanto en lo que se refiere a infraestructuras de comunicaciones, hidráulicas y energéticas como a equipamientos sociales. Por su propia naturaleza y en un marco de recursos escasos con los que hay que atender múltiples necesidades, las soluciones no son posibles en plazos reducidos de tiempo, aunque durante los años que consideramos ha habido avances muy importantes, en consecuencia con el gran volumen de obra pública realizado.

Por último, es necesario tener muy presente que es tan importante lograr unas tasas de crecimiento que permitan a Andalucía salir de su situación de menor desarrollo relativo como asegurar la sostenibilidad de este crecimiento en horizontes de tiempo amplios. No están tan lejanos los años en los que el crecimiento español fue espectacular y también es sobradamente conocida la especial intensidad de la crisis de los setenta y primeros ochenta en nuestro país. Por ello, una visión desapasionada de los tiempos recientes permite concluir que las transformaciones que se han producido en Andalucía en los últimos años, aunque todavía incipientes, se convierten en signos reveladores de un proceso de modernización, y cambio estructural de manera que es posible que los graves problemas de Andalucía alcancen solución, desde luego en un horizonte de tiempo bastante amplio dado su carácter fuertemente estructural.

## **2. RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCION DE LA ECONOMIA ANDALUZA DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA**

### **2. 1. EL CICLO DE LA ECONOMIA ANDALUZA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA.**

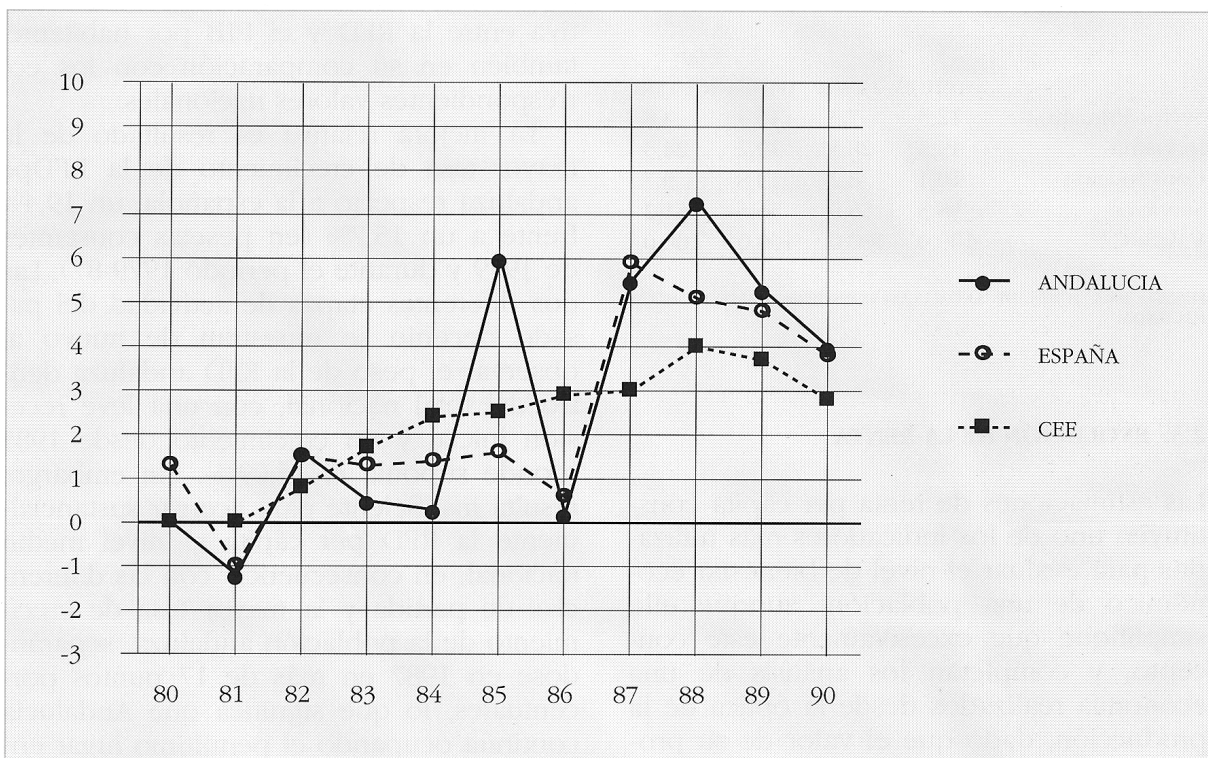
La economía andaluza, a lo largo del siglo XX y, sobre todo, a partir de la década de los setenta, se ha ido integrando progresivamente en el sistema económico eurooccidental. Como consecuencia de ello, su evolución ha estado ligada a las transformaciones de la economía nacional e internacional y, a su vez, condicionada por las características de su peculiar estructura productiva. Por ello, en consonancia con las tendencias nacionales e internacionales, la economía andaluza inicia la década de los ochenta con una situación de crisis, agravada por la deficiente posición estructural y la debilidad y dependencia de su sistema productivo. Sin embargo, después de esta etapa de recesión, la economía andaluza, desde la segunda mitad de los ochenta inicia un proceso de recuperación incorporándose intensamente al nuevo ciclo expansivo de los países industrializados y manifestando un dinamismo diferencial respecto a su, entorno económico mas próximo. Por tanto, durante la década se pueden identificar dos etapas claramente diferenciadas: una de crisis y otra de recuperación económica.

El análisis del Indicador Cíclico de Andalucía permite apreciar la existencia de estas dos ondas cíclicas de la economía andaluza, entre las que se insertan a su vez, varios ciclos muy cortos. El primero de ellos, que se sitúa a principios de 1981, presenta una menor amplitud y duración. A partir de la segunda mitad de 1982, tras una breve aceleración, se inicia una continua etapa de desaceleración y crisis, con tasas de crecimiento negativas en todos los sectores productivos. Esta fase de estancamiento finaliza a comienzos de 1985, año en el que se aprecia una cierta recuperación, seguida de una importante reactivación de la economía andaluza que, con altibajos iniciales propicia un crecimiento ininterrumpido que se prolonga hasta la segunda mitad de 1988, moderándose posteriormente. La situación actual se caracteriza por las incertidumbres propias de una etapa de transición desde una fase de agotamiento del ciclo económico a otra en la que se observa una cierta recuperación, animada por las políticas expansivas de algunos países más desarrollados.

## 2.2. LA DINAMICA SECTORIAL

La comparación de la estructura sectorial del valor añadido andaluz a principios de la década de los ochenta y en 1990 permite afirmar que se ha producido una pérdida de peso de la agricultura, mientras que se ha incrementado considerablemente la actividad de la construcción y, en menor medida la de los servicios, así como se ha mantenido el peso de la actividad industrial.

GRAFICO 1. Tasas de Crecimiento del PIB. Andalucía, España, CEE. Período 1980-1990.



FUENTE: OCDE, INE Y JUNTA DE ANDALUCIA.

Hasta 1985 la agricultura y los servicios fueron ganando peso en la estructura sectorial de la economía andaluza, en detrimento de la industria y, en menor medida, de la construcción, que experimentaron cierto retroceso. En sentido contrario, durante la segunda mitad de los ochenta se ha producido una clara caída de la actividad agrícola y se ha recuperado la participación industrial, hasta alcanzar el peso que presentaba a comienzos de la década, así como se ha ido consolidando el proceso de terciarización de la economía andaluza. Durante esta etapa expansiva, el mayor dinamismo de la economía andaluza se concentra en la construcción y los servicios, mientras que la construcción y el sector industrial, con tasas de crecimiento por encima de las nacionales, presentan las mayores ventajas comparativas.

Estos cambios producidos en la estructura productiva andaluza no han tenido lugar de forma autónoma, sino que a nivel nacional la evolución sectorial ha registrado un comportamiento paralelo.

**CUADRO 1.**  
**Estructura Porcentual del Valor Añadido c.f.**

	1980		1990	
	ANDALUCIA	ESPAÑA	ANDALUCIA	ESPAÑA
Sector Primario	12,3	7,3	10,4	4,8
Industria	19,3	28,5	19,2	24,3
Construcción	10,1	8,2	13,8	9,7
Servicios	58,3	56,0	56,6	61,2
V.A.B. C.F.	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: I.N.E. JUNTA DE ANDALUCIA.  
CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA.

### 2.3. EVOLUCION DE LA RENTA

Las estimaciones de renta per cápita constituyen uno de los indicadores más utilizados para evaluar el nivel de bienestar económico de una población, aunque ello simplifique que excesivamente este concepto, y completan los análisis de una economía realizados desde la óptica de la producción, dado que el valor de su producto no tiene por que coincidir con las disponibilidades que para consumo y ahorro tienen sus habitantes.

Hay dos rasgos sobresalientes en la evolución de la renta familiar disponible por habitante (RFD) andaluza: Un moderado acercamiento al nivel medio nacional -77,4% en 1975 a 82,9% en 1987-, aunque todavía se mantienen una distancia significativa, y un aumento de la diferencia relativa entre la RFD y el PIB por habitante, también en su comparación con los correspondientes valores nacionales.

La mejora relativa es resultado de la mayor tasa de crecimiento de la RFDpc andaluza respecto a la española, un 19,4% frente a un 15,7% (en pesetas constantes de 1979 y durante el Período 1979-87). Las dos diferentes etapas de actividad del pasado decenio se muestran de nuevo al observar el peso de la RFD andaluza dentro del total nacional, con una leve recesión inicial y un crecimiento desde 1985 -donde suponía el 14,09%-. Sin embargo, resulta insuficiente para acercar sustancialmente la RFD per cápita al nivel medio nacional, en consecuencia con las diferencias de partida y la mayor tasa de crecimiento de la población andaluza, separándose en 1987 en más de 17 puntos porcentuales, lo que significa que Andalucía continúa ocupando el penúltimo lugar entre las regiones españolas.

Las diferencias de renta entre éstas se reducen muy levemente en los últimos quince años, ya que las distancias entre los valores máximo y mínimo respecto a la media nacional 100 eran de 60,8 puntos porcentuales en 1975 y 56,7 en 1987, en consecuencia con la persistencia de una muy desigual distribución de la actividad entre las distintas comunidades autónomas.

El segundo de los rasgos mencionados, la diferencia relativa entre la RFD y el PIB regionales per cápita es reflejo y consecuencia de un flujo de transferencias positivo y creciente hacia la región. El gran peso que en ellas tienen las de tipo asistencial posiblemente provoca

**CUADRO 2.**  
**Evolución de la Renta Familiar Disponible.**  
**Años 1979-1987**

	1979	1983	1987
RDF <sup>1</sup>			
Andalucía	1.382.396	2.447.855	4.060.251
España	10.051.372	17.954.804	28.092.425
% And./Esp.	13,75	13,63	14,45
RDF per cápita <sup>2</sup>			
Andalucía	218.739	372.280	599.441
España	272.380	470.363	723.431
% And./Esp.	80,30	79,14	82,86

1) MILLONES DE PESETAS CORRIENTES.

2) MILES DE PESETAS CORRIENTES.

FUENTE: BBV. RENTA NACIONAL DE ESPAÑA Y SU DISTRIBUCION PROVINCIAL.



que sus efectos actúen más paliando que corrigiendo las desigualdades regionales.

La evolución de la distribución funcional de la renta en la región ha seguido pautas similares a las del conjunto del país. Tiene lugar una reducción de la participación de las rentas de trabajo 8,5 puntos porcentuales desde 1979 hasta igualarse a la nacional y un crecimiento, mayor en Andalucía, de las rentas mixtas, que suponen ya más de la cuarta parte de la renta total. Por su parte, son también crecientes las rentas de capital, aunque de menor peso que en el conjunto nacional, salvo su inflexión de 1983. En definitiva, la característica fundamental es la progresiva pérdida de importancia de las rentas de trabajo frente a las restantes.

**CUADRO 3. Diferencia entre Renta y Producción per cápita. 1979-1987**

AÑO	PORC. SOBRE LA MEDIA NACIONAL (100)		DIF. RELATIVA
	PIBpc	RFDpc	RFD-PIB (%)
1979	73,30	80,30	9,55
1983	70,40	79,14	12,41
1987	71,30	82,86	16,21

FUENTE: BBV. RENTA NACIONAL DE ESPAÑA Y SU DISTRIBUCION PROVINCIAL.

**CUADRO 4. Distribución Funcional de la Renta 1979-1987. (Porcentajes sobre el total de cada año)**

	ANDALUCIA			ESPAÑA		
	1979	1983	1987	1979	1983	1987
1. Rentas de trabajo	66,3	63,3	57,8	64,3	63,3	57,8
2. Rentas mixtas	22,7	25,7	28,3	21,3	23,2	24,5
3. Rentas de capital	8,7	9,3	10,6	11,3	8,2	14,2
4. Rentas del Sector Público	2,3	1,7	3,3	3,1	2,5	3,5
<b>RENTA TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: BBV. RENTA NACIONAL DE ESPAÑA Y SU DISTRIBUCION PROVINCIAL.

### 3.1. LOS RECURSOS NATURALES

La riqueza natural de Andalucía constituye un factor de considerable importancia para el desarrollo económico de la región. Los recursos mineros, la abundancia y recursos de los suelos, el clima, las potencialidades del litoral, el paisaje y, en general, la estratégica situación de la región, paso obligado entre el Mediterráneo y el Atlántico, y entre Europa y Africa, entre otros, son citados como factores potenciales que debían haber propiciado un mayor desarrollo. Sin embargo, el modo en que se ha organizado la apropiación y explotación de tales recursos juega un papel clave en la explicación de la situación actual de Andalucía,

máxime teniendo en cuenta que la economía andaluza tiene uno de sus principales fundamentos en las actividades relacionadas con la explotación de los recursos naturales. En este capítulo se presenta una visión cuantitativa y cualitativa de los recursos naturales de Andalucía en cuanto al potencial productivo inherente a ellos, centrándose en el análisis del agua, el suelo y el subsuelo.

### - Agua

En Andalucía, por término medio se precipitan unos 55.000 KM<sup>3</sup> de agua al año, de los cuales un 26% circula por la red superficial y un 8% alimentan a los acuíferos subterráneos. Sin embargo, es necesario matizar estas cifras teniendo en cuenta la irregularidad espacial, estacional e interanual de las precipitaciones, la escorrentía, las temperaturas estivales y las insuficientes infraestructuras de regulación, factores que influyen decisivamente en sus posibilidades de aprovechamiento.

**CUADRO 5. Cuencas Hidrográficas de Andalucía**

	SUPERFICIE (KM <sup>2</sup> )	VOLUMEN (HM <sup>3</sup> )			
		PRECIPITACION MEDIA	APORTACION NATURAL	CAPACIDAD DE EMBALSE	VOLUMEN REGADIO
Guadalquivir	56.632	35.741	9.200	5.319	2.432
Sur	18.315	8.626	2.782	760	372
Guadiana	9.832	6.882	1.789	128	145
Segura	1.192	596	9	8	4
<b>TOTAL</b>	<b>85.701</b>	<b>54.778</b>	<b>13.866</b>	<b>6.125</b>	<b>2.953</b>

FUENTE: INFORME GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE EN ANDALUCIA 1989.

La generación de este recurso se concentra fundamentalmente en tres zonas geográficas: Sierra Morena (22% del total regulado), el Genil (20%) y la cabecera del Guadalquivir (13%), distribuyéndose por cuatro cuencas principales cuya superficie en Andalucía es 85,7 mil KM<sup>2</sup> y en las que se ha construido una importante capacidad de embalse, alcanzando un 46% de regulación que puede ser ampliada de acuerdo con los proyectos existentes.

Tanto la extensión como las características de los ríos y del terreno determinan la importancia de la cuenca del Guadalquivir, que supone el 86% de la capacidad de embalse regional y el 58% de sus aportes naturales. En las restantes este porcentaje es sustancialmente menor, a causa de la torrencialidad de sus ríos y de su orografía.

Los acuíferos tienen una especial importancia en Andalucía por su distribución estratégica, ya que están situados en zonas en las que la regulación de caudales superficiales presenta ciertas dificultades. Además, se extienden sobre una amplia superficie del territorio andaluz (un 25% aproximadamente) y en volumen suponen más del 50% de la capacidad superficial de embalse.

Actualmente se explotan unos 900 HM<sup>3</sup> anuales (casi la tercera parte de los recursos superficiales regulados), lo cual es una proporción reducida pero su concentración espacial provoca los conocidos problemas de sobreexplotación de algunos de ellos; sin embargo y en su conjunto existen posibilidades de ser utilizados con mayor intensidad.

Las estimaciones de demanda bruta anual media superan los 5,5 KM<sup>3</sup> en la región, destacando la agricultura como principal actividad consumidora de agua (casi un 74% del total consumido). El abastecimiento de los núcleos urbanos supone un 12,8% de la demanda total y el 8% se destina a usos industriales (con suministro independiente), mientras que en el 5% restante destacan los usos ambientales y de resguardo de capacidad, todos ellos con una gran dispersión espacial, en función de las diferentes tipologías agrícolas y asentamiento industriales.

En Andalucía por tanto, el problema principal no es tanto una escasez de los recursos hidráulicos, puesto que existe un importante potencial de aprovechamiento en términos generales, sino la progresiva reducción de su calidad. El aumento en el grado de contaminación, producida por vertidos urbanos e industriales no depurados, el depósito incontrolado de residuos sólidos y el arrastre de los productos químicos empleados en la agricultura son los principales factores determinantes de esta situación. El problema se agrava en el caso de los acuíferos litorales, donde a la contaminación se suma la progresiva intrusión salina derivada de su sobreexplotación.

### - Suelo

En los análisis de ordenación de los suelos se distinguen cinco categorías, en función de su capacidad de uso. Los suelos que se califican con excelente, buena o moderada capacidad de uso permiten una utilización agrícola continuada. Los marginales o improductivos se adecúan más a su explotación ganadera o forestal, y en la quinta categoría se incluyen las tierras sometidas a protección.

En Andalucía, el 32,4% de los suelos están calificados entre las dos primeras categorías, siendo Sevilla la provincia que presenta suelos de mayor calidad con la mitad de sus suelos en este grupo. Sin embargo, hay una importante extensión de tierras marginales en Almería (47,6%) y Málaga (48,5%), y las tierras para las que se recomienda medidas especiales de protección suponen 1,4 millones de hectáreas, concentrándose en las provincias de Granada y Jaén. Sin embargo, hay que tener en consideración que algunas prácticas agrícolas de gran importancia económica pueden tener lugar en suelos considerados marginales según los parámetros tradicionales, ya que en ellas tienen más incidencia los factores climáticos, que los edafológicos o biológicos.

En cuanto a los usos del suelo, según las evaluaciones de la AMA, casi el 50% del suelo está dedicado a la explotación agrícola, destacando los usos agrícolas en secano, aunque existen más de 600 mil hectáreas de regadío, especialmente en las vegas del Guadalquivir y del Genil, y dedicadas en un 75% a cultivos herbáceos y en mucha menor medida a leñosos (olivar y frutales), ocupando los encharcables (arroz en Sevilla) y los forzados (provincias costeras orientales) una extensión similar. Por último, las superficies dedicadas a usos forestales, ganaderos o naturales suponen unos cuatro millones de hectáreas, y las zonas urbanas y asociadas, por otro lado, no llegan al 2% del suelo andaluz.

### - Recursos Mineros

Andalucía tiene un tradicional peso dentro de la minería española, muy especialmente en minerales metálicos, existiendo también yacimientos importantes de carbón y productos de cantera.

En Andalucía se encuentran las mayores reservas y explotaciones de algunos metales, de las que algunas suponen casi el total nacional, entre ellos se encuentran piritas de diferentes tipos, plomo y cobre (dentro de la CE solamente existen los yacimientos de la península ibérica), teniendo el hierro también un peso significativo. Sin embargo, los precios en los mercados mundiales, los Procesos de sustitución tecnológica que afectan a los metales y las propias necesidades de renovación de las explotaciones han conducido a la actividad extractiva a una situación crítica en algunos casos.

La actividad pirítica de la provincia de Huelva se ve afectada por el desplazamiento del cobre (piritas cobrizas) por otros materiales en sus aplicaciones tradicionales y se produce una modificación en el abastecimiento de las utilizadas por las empresas del Polo de Huelva hacia la pirita flotada, lo que supone cuantiosas inversiones para modificar el procedimiento de obtención; junto a ello, su extracción está en función de las necesidades de producción de fertilizantes agrícolas.

El plomo se enfrenta a un problema de sustitución y de caída de precios mas grave todavía que el del cobre y existen dificultades también en la minería de hierro y del carbón. La situación es diversa si atendemos a distintas explotaciones, en función de sus reservas particulares y su disposición geológica, de la pureza del mineral y de las características técnicas de las empresas, por lo que coexisten explotaciones de muy buenas perspectivas con otras en situación bastante difícil. Por otra parte, se explotan en Andalucía otros yacimientos de oro, plata, estroncio, y algunos nuevos minerales escasos como la walastonita. Por último, las perspectivas de estas actividades extractivas contrastan con las relativas a los productos de cantera, especialmente favorables en el caso del mármol donde a la importancia y calidad de las reservas se une el proceso de reorganización del sector, aumentando el tamaño medio de las explotaciones y tecnificando la producción.

### 3.2. LA POBLACION

La población andaluza en 1990 era de 7.100.060 habitantes de derecho, un 10,2% superior a la de 1981 y un 15,8% a la de 1975. Desde 1981 el ritmo de crecimiento de la población residente en Andalucía manifiesta unas tasas superiores a la media nacional, rompiendo la tendencia histórica de reducción del peso poblacional de Andalucía sobre el total nacional -un 20% en 1940, un 17% en 1981 y un 17,8% en 1990- pesar de su mayor crecimiento vegetativo. La razón no es otra que el cambio de signo de los saldos migratorios, positivos desde finales de los años setenta, tanto por las mayores dificultades para acudir a otros mercados de trabajo como por un flujo de inmigración creciente.

Del análisis de las diferentes variables determinantes del crecimiento de la población andaluza se deriva que desde los años setenta hay una aproximación entre las tasas de natalidad andaluza y española, aunque la similitud en sus ritmos de reducción mantiene la diferencia de unos tres puntos entre ambas. Asimismo, teniendo en cuenta la evolución del número medio de

**CUADRO 6. Crecimiento de la Población**  
(Tasa anual acumulativa).

	86/75	90/75	90/81
Andalucía	1,28	0,98	1,08
España	1,11	0,37	0,63

FUENTE: INE, CENSOS DE POBLACION Y PADRONES MUNICIPALES DE HABITANTES.

hijos por mujer, se observa que la tasa de fecundidad en Andalucía ha experimentado un importante descenso en los años ochenta, aunque con un considerable desfase temporal respecto a España. En 1985 el número medio de hijos por mujer en edad de procrear se situaba en dos, mientras que en 1975 era próximo a tres y medio, lo que significa que en diez años la fecundidad en Andalucía se ha reducido en más de un 40%, quizás como reflejo de una aproximación de los comportamientos sociales.

**CUADRO 7.**  
**Tasas de natalidad, mortalidad y crecimiento vegetativo por mil habitantes**

AÑO	NATALIDAD		MORTANDAD		C. VEGETATIVO	
	AND.	ESP.	AND.	ESP.	AND.	ESP.
1975	20,4	18,7	8,2	7,9	12,2	10,4
1981	17,1	14,1	7,8	7,8	9,3	6,3
1984	15,4	12,3	7,7	7,8	7,7	4,5
1987	13,5	10,9	7,8	8,0	5,8	2,9

FUENTE: INE, MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACION.

Como consecuencia de lo anterior y de una tasa de mortalidad coincidente, la tasa de crecimiento vegetativo de la población andaluza se mantiene superior a la nacional en unos tres puntos, pero solamente explica parte del crecimiento de la población. La gran incidencia del flujo inmigratorio es la causa de la diferencia entre el crecimiento total entre los años 1981 y 86, unos 349 miles de habitantes, y el debido al crecimiento vegetativo, unos 254 miles.

Este saldo positivo es de especial importancia si tenemos en cuenta que la emigración neta fue de 844 mil personas en el decenio 1961-70, y de 225 mil en el quinquenio 1971-75, mientras que en el periodo 1975-81 se registra ya un saldo negativo muy reducido en valores absolutos. La región andaluza se ha convertido en un área de inmigración durante la pasada década, principalmente debido a un proceso de retorno de emigrantes, junto al cual se aprecia un doble flujo de profesionales y de personas de muy baja cualificación, ambos de mucha menos importancia relativa que el anterior.

**CUADRO 8. Distribución Provincial de la Población.**

PERIODO	1981			1989			
	PROVINCIA	TOTAL	%	% CAP/PR	TOTAL	%	% CAP/PR
Almería		410.831	6,4	34,3	461.237	6,6	34,5
Cádiz		988.388	15,3	15,9	1.081.139	15,4	14,5
Córdoba		720.823	11,3	38,8	765.517	10,9	39,8
Granada		758.618	11,8	32,5	806.406	11,5	32,9
Huelva		418.584	6,5	30,5	446.994	6,4	31,1
Jaén		639.821	9,9	15,0	659.939	9,4	16,3
Málaga		1.025.609	15,9	49,0	1.203.724	17,1	46,1
Sevilla		1.478.311	22,9	47,7	1.594.329	22,7	42,0
<b>ANDALUCIA</b>		<b>6.440.985</b>	<b>100,0</b>	<b>34,1</b>	<b>7.019.285</b>	<b>100,0</b>	<b>33,6</b>

FUENTE: INE, CENSOS DE POBLACION Y PADRONES MUNICIPALES DE HABITANTES.

El crecimiento de la población entre los años 1981 a 1989 no ha supuesto una modificación de su distribución por provincias. Esta permanece prácticamente estable, con la salvedad de Málaga cuya participación asciende en un uno por ciento recogiendo los ligeros descensos habidos en otras provincias.

Por otra parte, no hay diferencias de importancia con respecto al conjunto nacional en cuanto a la concentración de la población en las capitales, aunque esta es irregular si consideramos las distintas provincias, con valores que van desde un quince por ciento en Cádiz (explicable por la existencia de otros grandes núcleos en esta provincia) hasta situarse entre el cuarenta y cincuenta por ciento en Málaga y Sevilla.

Otro rasgo que caracteriza el comportamiento de la población andaluza en los últimos años es la tendencia hacia el despoblamiento de los municipios de menor tamaño, sobre todo en la parte oriental y en las zonas montañosas, aunque se mantiene el peso demográfico de los grandes pueblos y de los centros comarcales y se aprecia una menor tendencia que en otras comunidades, al desplazamiento hacia las capitales de provincia. Así, se aprecia una reducción de la participación de los municipios de hasta 20.000 habitantes y un ascenso de aquellos situados entre 20.000 y 50.000 y, especialmente de los mayores núcleos, más de 100.000 habitantes, que ya suponen casi el 38% de la población total frente al 42% del promedio nacional. Hay que destacar asimismo, la creciente localización de la población en núcleos próximos a las capitales, generando grandes áreas metropolitanas en Sevilla, Málaga y Cádiz; si bien en Andalucía no se registran aglomeraciones tan intensas como las que existen en otras áreas geográficas cercanas.

En los años 1970 a 1986, también se ha producido una modificación en la estructura de la población por edades, en consecuencia con todos los aspectos anteriores y de distinto carácter a la habida en el conjunto nacional. Tiene lugar una reducción, tanto en valores absolutos como en su peso relativo, de los habitantes de hasta 14 años y un crecimiento de la participación de los habitantes entre 15 y 64 años. También ha habido un aumento apreciable de la población mayor de 65 años, del 8,7% en 1970 al 10,4% en 1986. En definitiva, se ha producido un crecimiento importante de la población potencialmente activa unido a un mayor grado de envejecimiento de la población, si bien este proceso es menos acentuado en Andalucía que en el conjunto de España.

Por último, las proyecciones realizadas por la Consejería de Salud estiman una población de 7.576.000 de habitantes en 1995, lo que su-

**CUADRO 9. Distribución de la Población según tamaño de los municipios. (Porcentajes sobre el total).**

MUNICIPIOS	1981	1986	1989	1989 (#)
Menores de 5.000	15,8	14,2	14,4	16,4
De 5.001 a 20.000	25,2	24,2	23,4	19,8
De 20.001 a 50.000	15,3	14,8	16,3	12,6
De 50.001 a 100.000	8,4	9,6	8,2	9,1
De más de 100.001	35,3	37,2	37,7	42,1

FUENTE: INE, CENSOS DE POBLACION Y PADRONES MUNICIPALES DE HABITANTES.  
(#) DATOS PARA ESPAÑA.

pondría una tasa anual de crecimiento del 1,1% desde 1985. De acuerdo con ella, crece hasta el 67% la población comprendida entre 15 y 64 años y se reduce casi el 20% la menor de 15 años agudizándose las tendencias observadas en el periodo 1970-1986.

**CUADRO 10. Distribución de la población por grandes grupos de edad. (Miles de personas y porcentajes).**

EADAES	1970		1986		1995(#)		
	ANDALUCIA		ESPAÑA		ANDALUCIA		
	TOTAL	%	%	TOTAL	%	TOTAL	%
0 a 4	1.893,8	31,6	27,8	1.739,2	25,3	1.564,5	20,6
15 a 64	3.575,7	59,7	62,5	4.421,8	64,3	5.078,9	67,1
65 y más	521,5	8,7	9,7	717,7	10,4	932,5	12,3

FUENTE: INE, CENSO DE POBLACION DE 1970 Y PADRON MUNICIPAL DE HABITANTES DE 1986.  
(#) ESTIMACION DE LA CONSEJERIA DE SALUD DE LA J. A.

### 3.3. ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO

La expansión económica de Andalucía en la segunda mitad de los ochenta ha tenido importantes efectos sobre el mercado de trabajo y ha marcado un cierto cambio de tendencia en las distintas variables explicativas de su funcionamiento. Así, la tasa de actividad, variable que guarda una gran relación con la demografía y los hábitos culturales y sociales de la población, ha experimentado en Andalucía una notable expansión en los últimos años, reduciéndose el diferencial con la correspondiente tasa española a sólo unos dos puntos en 1990. Ello se explica por las mejores perspectivas de encontrar un empleo, dada la expansión de la actividad económica, y por el notable crecimiento de la tasa de actividad de la población femenina, vinculado a aquella y a una aproximación en los comportamientos socioculturales nacionales. Esto, junto con el relativamente elevado crecimiento vegetativo en Andalucía y la inversión del signo tradicional de los saldos migratorios desde finales de los setenta, explica un crecimiento de la población activa en Andalucía mucho más intenso que en España, de manera que los activos andaluces han pasado de representar el 15,4% de los españoles en 1985 al 16,3% en 1990.

**CUADRO 11. Evolución de la población activa.**

	ACTIVOS (MILES)	% S/ESP.	TASA DE ACTIVIDAD	
			ANDALUCIA	ESPAÑA
1980	1.916,8	14,6	43,9	49,2
1985	2.085,6	15,4	43,7	47,7
1990	2.448,6	16,3	47,0	49,3

FUENTE: INE, ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA.

Destaca, asimismo la recuperación del empleo, con un crecimiento de la ocupación superior a un 27%, en el período 1984-1990, lo que rompe la tendencia, iniciada en los años setenta de reducción continua del número de empleados.

En grandes líneas, continúa creciendo el peso de los ocupados en el sector servicios, que se aproxima al 60% del total y el empleo en la construcción aumenta en los últimos años hasta sobrepasar el 12%. Lo más relevante, sin embargo, es la continuación de la acusada reducción del empleo en la agricultura y su consiguiente pérdida de peso relativo, con lo que el empleo industrial será dentro de muy poco tiempo el segundo en importancia, aun manteniéndose estable.

**CUADRO 12. Evolución de la población ocupada por sectores. (Miles de personas).**

SECTORES	1980		1984		1987		1990	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Agricultura	394,3	24,9	287,5	20,1	303,9	19,2	286,6	15,7
Industria	264,1	16,7	242,2	17,0	245,7	15,5	282,0	15,5
Construcción	156,1	10,9	112,5	7,9	149,4	9,5	220,3	12,1
Servicios	765,5	48,5	784,9	55,0	883,6	55,8	1.033,4	56,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.580,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.427,1</b>	<b>100</b>	<b>1.582,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.822,5</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: INE, ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA.

Las variaciones habidas en el empleo confirman de nuevo la existencia de dos subperíodos en el decenio. En el primero de ellos solamente los servicios consiguen mantener un leve crecimiento, que posteriormente se intensifica para todos los sectores, salvo el primario, y a tasas superiores a las nacionales en los casos de construcción y servicios.

Es importante tener en cuenta que la tasa de crecimiento del empleo industrial es apreciablemente menor que la correspondiente al valor añadido, lo que da como resultado un importante incremento en la producción por empleado. En otras palabras, se demuestran en la etapa de expansión unas reservas importantes de productividad, traducidas en una generación de empleo menos que proporcional.

Reteniendo el hecho de que el sistema productivo andaluz ha sido crónicamente incapaz de absorber a la población activa y el importante crecimiento de ésta, se puede comprender con claridad la evolución del desempleo.

El número de parados en Andalucía ha ido creciendo hasta el tercer trimestre de 1987, donde alcanzó su máximo histórico con 742.000 parados. Desde ese momento el paro inicia una senda decreciente de manera que en los últimos años se ha reducido tanto el volumen COMO la tasa de paro. Sin embargo, todavía se mantienen unos niveles socialmente inaceptables, aún teniendo en cuenta los empleos "sumergidos" y las inexactitudes en el registro de los desempleados. En otras palabras, son necesarias tasas de crecimiento de la actividad significativamente elevadas para paliar esta situación ya que en las proyecciones demográficas se aprecia un aumento de la población potencialmente activa.

**CUADRO 13. Evolución de la tasa de paro. (En porcentaje).**

	1980	1985	1990
Andalucía	17,7	30,1	25,6
España	11,5	22,0	16,2
Diferencial	6,2	8,1	9,4

FUENTE: INE, ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA.



### 3.3.1. Cualificación de la población andaluza.

Desde 1975 ha tenido lugar en Andalucía una notable inversión en capital humano, que se ha traducido en una elevación del nivel de estudios de la población andaluza, especialmente entre las mujeres. Esta mayor cualificación se ha centrado, fundamentalmente, en las enseñanzas primarias y medias, y ha significado una importante reducción de los niveles de analfabetismo de los andaluces. Así, según los Padrones Municipales de Habitantes, en 1975 el 14,3% de la población andaluza con diez o más años era analfabeta, mientras que en 1986 ese porcentaje se reduce al 7,1%. Además, casi se ha duplicado el peso de la población con formación a nivel de Bachiller Superior, pasando de representar el 11,6% en 1975 al 22,7% en 1986.

Por otro lado, también se están reduciendo las diferencias formativas entre hombres y mujeres, especialmente en los primeros niveles, aunque se mantienen en el caso de los estudios universitarios.

## 3.4. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

### A) Sector Primario

El sector primario andaluz, pese a la pérdida de peso en el total de la producción andaluza registrada desde la segunda mitad de los ochenta (13,9% del VAB cf en 1985 frente a 9% en 1990) sigue siendo un sector de importancia en la economía regional. En 1990 todavía emplea el 18% de la población ocupada en Andalucía y aporta más del 10% del PIB regional.

En Andalucía se genera más de la cuarta parte del valor añadido bruto agrario español, y su significación se eleva si consideramos que el VAB, total andaluz es solamente próximo al 12% del nacional y, asimismo, el valor añadido por empleado es más del cuarenta por ciento superior a la media nacional en el sector agrario e inferior a la media para el total de los sectores. Sin embargo, en comparación con el nivel medio de la CE la productividad aparente de la agricultura andaluza es solo de un 79% (un 56% para España, frente a 253% de Holanda o 229% de Dinamarca).

Otro rasgo destacado es la dualidad de las explotaciones en cuanto a número y tamaño. El Censo Agrario de 1982 cifraba en un ochenta por ciento las explotaciones de menos de diez hectáreas, que sólo suponían el 10% de la superficie cultivada, frente a un cinco por ciento de explotaciones mayores de 50 Has. que sumaban el 70% de dicha superficie. En consecuencia con ello, hay una muy elevada proporción de trabajadores asalariados dentro de la ocupación total, a diferencia de los que sucede en otras regiones del país.

Pero la característica esencial y determinante es la heterogeneidad de los espacios agrícolas andaluces, tanto por la propia extensión de la comunidad como por las diferentes condiciones edafológicas, climáticas e hídricas que existen y que se manifiesta en la diversidad de aprovechamientos del suelo. A grandes rasgos pueden distinguirse cuatro paisajes:

- Sierra Morena, donde se ha producido desde los años sesenta un cambio de las actividades características de la dehesa -forestales y ganaderas- hacia algunos cultivos extensivos, y sobre todo

una expansión de las plantaciones de eucaliptos en la zona más occidental. Junto a ello, ganan importancia las zonas reservadas para caza y recreo.

- En el Valle del Guadalquivir, donde los suelos y las condiciones climáticas son muy favorables, continúa el proceso iniciado en décadas anteriores de extensión de los cultivos industriales -remolacha, girasol, algodón- introducción de nuevas variedades de trigo, y expansión del uso de fertilizantes y maquinaria, todo ello apoyado por el progresivo crecimiento de las zonas de regadío.
- En las Cordilleras Béticas las condiciones del relieve suponen una gran restricción para su aprovechamiento agrario. Coexisten zonas cerealistas de baja productividad con otras de olivar y algunas, poco extensas, de carácter más intensivo, junto con un aprovechamiento ganadero desigual; en ella se encuentran importantes espacios naturales.
- Por último, las zonas agrícolas litorales de origen relativamente reciente constituyen uno de los aspectos más sobresalientes de la actual agricultura andaluza, especializada en productos hortícolas y frutales muy orientados hacia mercados exteriores y con una utilización intensiva de insumos productivos.

Esta diversidad de paisajes y aprovechamientos determinan una distribución del espacio donde los porcentajes correspondientes a tierras de cultivo -48%- , terreno forestal -30%- y prados y pastizales -9%- no sufren variaciones apreciables desde mediados de los setenta.

Se acepta generalmente que ha sido la agricultura el sector más sensible a la adhesión española a la Comunidad Europea. Esta adhesión significaba perder las ventajas derivadas de los acuerdos preferenciales establecidos e integrar progresivamente nuestro sector primario dentro de la PAC.

Las conocidas circunstancias de desajuste entre capacidad de producción y consumo de productos agrícolas en los países comunitarios, el mantenimiento de unos precios internos superiores a los existentes en los mercados mundiales y el objetivo explícito de reducción de las diferencias de renta entre los productores agrícolas y de los restantes sectores económicos han' determinado un esfuerzo financiero de extraordinaria magnitud, que se manifiesta en toda su evidencia en la altísima proporción que del presupuesto comunitario ha recibido tradicionalmente el FEOGA.

No puede entenderse la evolución de la agricultura andaluza en el último quinquenio sin enmarcarla dentro de nuestra presencia en la CE. Las razones son obvias: la Comunidad es el principal destino de las exportaciones agrícolas españolas y andaluzas; salvo en casos muy determinados existe gran coincidencia en la tipología de las producciones agrarias- y, sobre todo, la fijación de los precios de garantía y de intervención y las cuotas de producción ,correspondientes a organismos supranacionales. Factores todos ellos que inciden tanto en la orientación de los cultivos como en la renta agraria andaluza.

#### *- Estructura de la producción agraria*

En Andalucía se da una acusada especialización agrícola, casi el ochenta por ciento de la producción final agraria, frente al quince por ciento de la ganadera y al escaso dos por ciento de la forestal.

Considerando valores medios plurianuales (medidos aquí en pesetas, constantes de 1985), se evitan en cierto modo los problemas para el análisis de una actividad cuya producción está afectada por circunstancias exógenas no controlables, como la climatología, y por la vecería característica de un cultivo de tanta importancia como el olivar,

A grandes rasgos en el quinquenio 86/90 se registra un crecimiento continuado de la Producción Final Agraria -PFA- durante los tres primeros años, un descenso relativo en 1989 y una recuperación del crecimiento en 1990. Este comportamiento se deriva del que ha tenido la Producción Final Agrícola, ya que la Ganadera se mantiene estable en los últimos años, después del incremento habido al principio del periodo, y la forestal tiene un peso muy escaso.

**CUADRO 14. Principales magnitudes agrarias de Andalucía.**  
(Valores medios en millones de pesetas de 1985).

	% MEDIO SOBRE	I	II	II/I
	LA P.F.A. (1986-90)	82/85	86/90	%
PF Agrícola	80,9	392.087	445.452	13,61
PF Ganadera	15,1	91.216	96.972	6,31
PF Forestal	2,1	9.918	9.735	-1,01
Otras aportaciones	1,9	9.779	11.508	-7,68
P.F.A.	100,0	503.000	563.667	12,06
Gastos fuera del sector	30,3	158.182	183.780	6,18
Renta Agraria (#)	67,3	347.566	371.111	6,77

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA.  
(#) LA DIFERENCIA HASTA CIEN EN LA SUMA DE LOS GASTOS FUERA DEL SECTOR Y LA RENTA AGRARIA CORRESPONDE A LAS AMORTIZACIONES (-) Y SUBVENCIONES (+).

El crecimiento de la PFA y sobre todo el establecimiento de precios acordes con los principios de la PAC, han originado una cierta recuperación de la Renta Agraria, frente a la reducción habida en los primeros años de la pasada década. En los años 1986/89 el mayor valor medio de la PFA -un 14,3%- ya se manifiesta en la Renta Agraria, pero solo hasta igualar los valores iniciales de la década pero con un crecimiento del 8% respecto al cuatrienio 82/85, a pesar de las importantes oscilaciones habidas de un año a otro.

Especialmente significativo resulta el ininterrumpido crecimiento de los Gastos Fuera del Sector, destacando especialmente los relativos a semillas, fertilizantes y fitosanitarios en los últimos años. Este crecimiento no se debe solamente a un mayor coste de tales insumos, sino también a una mayor intensidad en su utilización, coherente con los objetivos de mejora de la productividad de las explotaciones, y antes de suponer un descenso neto de la Renta Agraria posiblemente han colaborado a su recuperación.

Los índices de precios medios percibidos por los agricultores han sido superiores a los de 1985 durante todo el cuatrienio 86/89, pero con una evolución dispar consecuente con su aproximación a los precios comunitarios y/o con la situación excedentaria de determinadas pro-

ducciones. Así, mientras el Índice General de 1989 se sitúa en 117,5 respecto a 1985, el correspondiente al vino asciende hasta 217 y el de cereales solamente alcanza, tras una reducción continuada, un valor de 1025. Los de aceite de oliva y hortalizas se sitúan en 148 y 144 respectivamente y los restantes oscilan entre un 13 y un 19,5 por ciento de incremento. Todo ello no oculta la reducción habida en los precios medios ponderados de algunos productos concretos, como sería el caso del trigo o girasol o el escasísimo crecimiento del precio de la remolacha, frente al aumento de los correspondientes a espárragos, tomate, arroz, vino blanco y aceite de oliva y a todos los productos ganaderos.

Las ayudas del FEOGA Garantía y Orientación, instrumentos centrales de la PAC, ascendieron en 1986 a unos 37.700 millones de pesetas y a unos 82.800 millones en 1989 (lo que equivale a casi el 12% del valor de la PFA andaluza de ese año). Sin embargo, el nivel de ayudas en relación con el número de ocupados o con la superficie cultivada es sustancialmente inferior al de otras agriculturas comunitarias, no precisamente menos productivas.

Descendiendo, en los grandes agregados de la Producción Final Agrícola sólo se registran reducciones en la producción de vino y subproductos alcohólicos, mientras que el crecimiento de los demás cultivos oscila entre el 43% de las hortalizas, y el 18% del aceite, a lo largo de los tres cuatrienios considerados. Especialmente interesante es el habido en hortalizas, desde hace tiempo el cultivo de mayor importancia, y en los industriales herbáceos (32%).

La diferente evolución de los cultivos, derivada en gran parte del ajuste a las condiciones que impone la PAC, determina modificaciones en su aportación a la Producción Final Agrícola, en la que desciende el peso relativo del vino, aceite, industriales herbáceos, se mantiene la de frutos cítricos y no cítricos y aumenta la importancia de las hortalizas, que ya representan casi el 24% de la producción. A pesar de todo ello, el aceite continúa siendo el segundo cultivo en importancia seguido, de los cereales y de los industriales herbáceos, y a mucha mayor distancia se sitúan los frutos cítricos y no cítricos y por último el vino y sus subproductos, que aportan solamente un 3,7% a la Producción Final Agrícola.

**CUADRO 15. Precios medios percibidos por los agricultores.**

BASE 1985=100	1986	1990
Cereales	110,2	101,1
Aceite de oliva	109,7	151,7
Hortalizas	119,8	160,5
Vino y subproductos	104,1	220,4
Indust. herbáceos	108,6	109,2
Vacurio	98,6	107,6
Caprino	111,3	124,1

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.

**CUADRO 16. Participación de distintos cultivos en la Producción Final Agrícola andaluza. (En porcentaje).**

CULTIVOS	78/81	82/85	86/90
Cereales	16,1	16,7	16,0
Indust. herbáceos	16,9	16,1	17,6
Hortalizas	21,6	22,8	24,3
Cítricos	4,1	3,7	4,1
Frutos no cítricos	5,6	5,9	5,3
Vino y subprod.	5,7	4,2	3,4
Aceite y subprod.	20,0	18,2	16,7
Otros	10,0	12,4	12,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCIA. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA.

Las consideraciones anteriores se sitúan exclusivamente en el terreno de la producción agrícola, separada del conjunto del complejo agroindustrial, donde evidentemente varía la importancia relativa de cada producto en función del grado de transformación o elaboración a que es sometido dentro del territorio andaluz.

**CUADRO 17. Evolución de superficies de cultivo 1980-1988.**

	ANDALUCIA		ESPAÑA	
	HAS.	% VAR.	HAS.	% VAR.
Trigo blando	-49.233	-8,22	-359.735	-13,33
Trigo duro	+31.616	+53,00	+12.251	+12,61
Legum. grano	-45.428	-32,71	-142.433	-27,77
Cult. Indust.	+191.855	+40,27	+336.800	+33,53
Hortalizas	+15.891	+15,68	+52.882	+11,74
Espárrago	+4.058	+1.133,52	+9.753	+66,17
Fresa y fresón	+4.090	+329,88	+4.839	+84,14
Flores (#)	+71.140	+97,32	+40.046	+13,46
Viñedo	-33.958	-29,28	-241.608	-14,00

FUENTE: M.A.P.A. ANUARIO DE ESTADISTICA AGRARIA.  
(#) SUPERFICIE EN "AREAS".

A lo largo del decenio ha habido modificaciones en la superficies cultivadas, algunas de ellas significativas, y generalmente del mismo signo que en España, pero de diferente intensidad. Se aprecia una penetración de las variedades de trigo duro, una reducción muy importante de la superficie destinada a leguminosas grano y viñedos y avances de los cultivos industriales, hortalizas y flores, y de manera espectacular, un incremento de la superficie destinada a espárragos y fresas.

Por su parte, dentro de la Producción Final Ganadera, también se aprecian hechos de importancia durante estos doce años y especialmente en aquellos que se corresponden con nuestra pertenencia a la comunidad. Así, durante el quinquenio 86/ 90 los valores medios anuales son un 6,3% superiores a los de 82/85, que había superado muy ligeramente los del 78/81 (apenas un 3,4%). Ello se debe principalmente a la producción de porcino, cuyo promedio anual es casi un 45% superior en 1986/ 90 que en 1982/85.

En líneas generales, se produce en el período 1986-90 un continuo descenso de la participación del ganado vacuno, de la producción de leche y de las aves; permanece estable el ganado caprino y la producción de huevos; y ascienden el ganado ovino y, sobre todo, el ya citado porcino.

Por último, dentro de la Producción Final Forestal, la de maderas ha seguido una tendencia creciente; aunque con oscilaciones, y supone actualmente un diecinueve por ciento el total.

En resumen, continúa el proceso de transformación de la agricultura andaluza: el grado de mecanización y la utilización de fertilizantes y fitosanitarios es creciente, la superficie de regadío ha aumentado en un catorce por ciento (más de 83.000 hectáreas) durante la década, y tiene lugar una reorientación de los cultivos, adecuándose progresivamente al marco que supone la Política Agraria Común.

**CUADRO 18. Evolución de las principales partidas de la Producción Final Ganadera. (valores medios en millones de pesetas de 1985).**

	78/81	82/85	86/90
Vacuno	16.288	18.042	14.122
Porcino	19.698	19.226	27.861
Leche	20.473	21.910	21.895

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCIA. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA.

Por último, el sector pesquero andaluz, tanto por el número de embarcaciones como por su tonelaje total de registro bruto, volumen de capturas y valor de sus ventas, ocupa el segundo lugar en importancia en el conjunto nacional. La flota pesquera andaluza se diferencia entre la región suratlántica y la mediterránea, presentando la primera una mayor capacidad media, potencia y nivel de modernización, y destacando especialmente los puertos de la provincia de Huelva.

**CUADRO 19. Pesca marítima. (Peso en miles de Tm.).**

	1985			1990		
	AND.	ESP.	% AND/ESP.	AND.	ESP.	% AND/ESP.
Pescado Fresco desembarcado	121,8	657,3	18,5	89,4	544,6	16,4
Pescado Congelado desembarcado	25,0	300,9	8,3	23,0	334,8	6,9
Producción de Parques y viveros	0,05	104,8	0,05	0,02	73,5	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>146,8</b>	<b>1.063,0</b>	<b>13,8</b>	<b>112,4</b>	<b>952,9</b>	<b>11,8</b>

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.

En 1990, la pesca marítima desembarcada en los puertos andaluces alcanzó unas 112,4 miles de Tm. y un valor de unos 55,6 miles de millones de pesetas, lo cual representa el 11,8% de la producción pesquera española y el 23,3% del valor total de la pesca desembarcada debido al mayor valor comercial de la pesca capturada en Andalucía.

**CUADRO 20. Pesca marítima. (Valor en miles de millones de pesetas).**

	1985			1990		
	AND.	ESP.	% AND/ESP.	AND.	ESP.	% AND/ESP.
Pescado Fresco desembarcado	31,0	127,6	24,3	33,7	164,2	20,5
Pescado Congelado desembarcado	15,9	67,9	23,4	21,9	70,1	31,2
Producción de Parques y viveros	0,09	3,8	2,4	0,04	4,7	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>46,9</b>	<b>199,4</b>	<b>23,5</b>	<b>55,6</b>	<b>239,0</b>	<b>23,3</b>

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.

#### - La Pesca

Los factores que más han condicionado a la flota pesquera andaluza en la última década son el sobredimensionamiento, antigüedad y restricciones en las capturas. Sin embargo, en los últimos años y, sobre todo, desde el ingreso de España en la CE, el sector pesquero andaluz está realizando un intenso proceso de renovación de sus estructuras, impulsado en buena medida por las ayudas Comunitarias.

## B) Industria

Todos los análisis acerca de la estructura económica andaluza ponen el acento en las diferencias que existen en la distribución de las aportaciones sectoriales al VAB entre Andalucía y otras economías de referencia, destacando una debilidad relativa de la industria que a mediados de la década de los ochenta aportaba un 19% al PIB andaluz cuando en el total nacional esta cifra era de casi un 29%. Dentro de ella se apunta como principales rasgos negativos la concentración espacial, los niveles reducidos de diversificación productiva, el elevado grado de extraversión y la escasa articulación del tejido productivo como consecuencia de la gran presencia de industrias de enclave, el predominio de las actividades básicas y de las vinculadas a recursos primarios -especialmente agrarios en detrimento de las manufactureras, la dimensión inadecuada y subóptima de la mayoría de las empresas y el escaso capital tecnológico, que es consecuencia tanto de la propia naturaleza de las industrias que se han ubicado en la región hasta años recientes cuanto de la despreocupación hacia la innovación, manifestada en un nivel reducido de esfuerzo en I+D.

Todo ello es consecuencia, en buena medida, de las características del proceso de industrialización desde finales de los años cincuenta, muy concentrado espacialmente, orientado a paliar graves problemas socioeconómicos en muchos casos y de carácter fundamentalmente exógeno. También la propia consideración de un desarrollo económico regional basado en el conglomerado agroindustrial y en el turismo, que se ha mantenido hasta años recientes, ha tenido efectos sobre la configuración de la estructura industrial de Andalucía.

El pasado reciente parece indicar ciertos cambios de interés.

Durante la primera mitad de la década el peso de las actividades industriales dentro del total permanece bastante estable, con una reducción en 1984 y 85 y una recuperación en 1986. A partir de éste y vinculada a la expansión general de la actividad, la industria andaluza crece a tasas superiores a la nacional, lo que da lugar a que el IPIAN crezca un 64,5% entre 1985 y 1990, mientras que el correspondiente IPI lo hace un 7,3% (índices generales en ambos casos). Ello se manifiesta en su aportación a la producción regional, que asciende desde el 18% en 1985 hasta un 20% en las estimaciones realizadas para 1990.

**CUADRO 21. Índices de la Producción Industrial.**

	INDICE GENERAL	ENERGIA Y AGUA	I. BASICAS NO ENERG.	TRANSE. METAL.	OTRAS IND. MANUF.
1980	100,1	122,4	84,4	141,1	83,1
1982	104,8	106,6	89,6	148,0	91,4
1984	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1986	107,5	107,2	110,2	97,9	111,0
1988	130,0	104,9	126,7	166,4	120,4
1990	160,6	129,1	129,9	290,1	120,3

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCIA. INSTITUTO DE ESTADISTICA DE ANDALUCIA.

**CUADRO 22. Crecimiento de la producción industrial. 1985-1990. (En porcentaje).**

	ANDALUCIA	ESPAÑA
Índice general	64,5	7,3
1. Energía y Agua	35,3	30,0
2. Ind. Básicas no energ.	36,6	-1,9
3. Transformados Metálicos	221,6	25,4
4. Otras Ind. Manufactureras	17,3	-1,4

ELABORACION PROPIA A PARTIR DEL IPIAN E IPI.

Dentro de los grandes agregados el comportamiento ha sido heterogéneo, destacando especialmente el dinamismo de la "construcción

naval", "industrias de minerales no metálicos", "maquinaria y equipos", "papel y artes gráficas", "alimentación y bebidas" y "productos metálicos", entre otros. También es importante destacar que se han producido un crecimiento de cierta significación en algunas actividades que han mostrado una recesión en el conjunto nacional, como serían los casos de extracción y preparación de minerales metálicos (35,5 frente a -25,0), extracción de minerales no metálicos (35,9 frente a -14,6), calzado y confección (5,4 frente a -32,8) o la propia construcción naval (109 frente a -36,2), lo que confirma algunos de los rasgos apuntados al principio.

La participación en el VAB industrial de los distintos subsectores y su comparación con España pone de manifiesto la importancia de las industrias ligadas a recursos naturales y las de primera transformación, que ha sido creciente hasta 1986, cuando productos energéticos y alimentación llegan a suponer entre ambas más de la mitad del VAB industrial andaluz y los minerales metálicos y no metálicos un 15% conjuntamente. La naturaleza de la industria se muestra de nuevo en los cocientes de especialización, donde alcanzan valores superiores a la unidad las actividades energéticas y extractivas, la química (básica y fertilizantes) y, especialmente, la alimentación. Solamente en esta última es comparable su aportación al VAB industrial nacional con lo que representa la población o la superficie andaluza, los cuatro subsectores siguientes aportan alrededor de un 12% cada uno y los restantes se sitúan entre un cuatro y un seis por ciento.

**CUADRO 23. Distribución del VAB industrial andaluz, cocientes de especialización y aportación al VAB subsectorial nacional 1980 y 1986.**

	1980			1986		
	VAB AND.	C. ESPEC.	% VAB ESP.	VAB AND.	C. ESPEC.	% VAB ESP.
Productos energéticos	11,28	1,02	9,26	25,42	1,21	11,48
Minerales y metales féreos y no féreos	6,79	0,97	8,85	6,59	1,27	12,10
Minerales no metálicos y sus productos	14,81	1,98	17,96	8,00	1,29	12,28
Productos químicos	7,03	0,87	7,93	8,94	1,20	11,46
Productos metálicos	9,93	0,50	4,56	8,67	0,50	4,78
Material de transporte	7,94	0,92	8,35	4,21	0,44	4,17
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	27,62	1,92	17,51	26,61	2,00	19,00
Productos textiles y calzado	6,97	0,67	6,12	4,90	0,62	5,92
Papel, artículos de papel, impresión	3,05	0,66	6,01	3,09	0,66	6,31

COCIENTE DE ESPECIALIZACION: COCIENTE ENTRE LA PARTICIPACION DE CADA SUBSECTOR EN EL VAB INDUSTRIAL ANDALUZ Y ESPAÑOL.

FUENTE: INE, CONTABILIDAD REGIONAL DE ESPAÑA. ELABORACION PROPIA.

De acuerdo con la evolución del índice de producción industrial, la situación se ha modificado en algunos aspectos con relación a 1986, tanto en participación en la industria nacional como en la desagregación regional por subsectores, aunque persisten las principales características y aquellas actividades de demanda creciente y donde se están produciendo las principales transformaciones productivas a escala mundial tienen todavía una presencia escasa en nuestra región. Sin embargo, es necesario considerar que los grandes agregados utilizados en el análisis



ocultan algunas realidades cuya significación tiene más carácter cualitativo, como es la emergencia o la consolidación de actividades relativamente avanzadas en años recientes.

Este proceso de crecimiento industrial se ha visto acompañado de una intensificación en la inversión, tanto en nuevas industrias como en la ampliación de las existentes, y en el que tiene un cierto peso la de origen exterior. La inversión dirigida a actividades específicas industriales fue de unos 18.640 millones de pesetas en 1985 y de unos 54.845 millones de pesetas en 1990 (según las cifras del Registro Industrial).

La orientación de la inversión extranjera hacia la industria ha sido creciente, absorbiendo en 1989 el (61,3%) del total, frente al 21,6% de 1986, al contrario de lo sucedido en España, donde esta orientación desciende progresivamente desde el 62% al 40% en el mismo período. En 1990, sin embargo, el sector industrial sólo ha concentrado el 26,8% de las inversiones extranjeras en Andalucía, lo cual ha estado unido a la desaceleración de la actividad productiva.

En consonancia con las pautas de industrialización en la región, la actividad industrial se distribuye muy desigualmente en el espacio, dando lugar a importantes aglomerados industriales con diverso grado de especialización. Aunque carece de sentido pensar en una distribución homogénea de las actividades, no deja de resaltar la fuerte concentración de la actividad que se produce en la provincia de Sevilla -26,1% del VAB industrial-, (caracterizada además por una presencia importante de subsectores muy distintos) frente al escaso 4,7% de Almería. Entre estos extremos se sitúan las restantes provincias, encabezadas por Cádiz y seguida por Córdoba, Huelva y Málaga, Jaén y Granada.

**CUADRO 24. Distribución provincial de las aportaciones subsectoriales al VAB industrial de Andalucía 1987.**

SECTORES	AL	CA	CO	GR	HU	JA	MA	SE
Energía y Agua	7,0	(#) 29,3	11,8	4,7	22,6	4,1	8,2	13,3
Miner. y Met.	0,8	12,1	10,9	10,1	(#) 42,8	4,6	0,5	18,1
Miner. y Prod. no Metálicos	12,1	9,6	10,9	9,4	4,6	12,0	10,0	(#) 31,2
Prod. Químicos	6,4	11,6	5,2	4,5	(#) 32,9	2,8	10,5	25,9
Prod. Metálicos y Maquinaria	2,9	11,9	11,9	5,6	3,8	7,3	20,1	30,2
Material de Transporte	0,6	29,5	0,0	0,0	0,2	(#) 34,3	5,1	30,2
Prod. Alim., Beb. y Tabaco	2,5	16,7	13,5	8,5	3,8	12,5	11,2	31,3
Textiles, Cuero y Calzado	2,6	9,8	13,4	9,7	3,7	11,4	25,3	24,0
Papel y Artes Gráficas	2,7	20,7	9,2	12,0	11,2	5,3	13,1	28,6
Madera, Corcho y Muebles	5,5	13,9	12,7	10,3	8,0	10,5	13,6	25,5
Caucho, Plást. y otras Manuf.	8,3	8,0	(#) 39,6	7,9	2,8	7,8	7,0	18,4
<b>TOTAL</b>	<b>4,7</b>	<b>17,1</b>	<b>11,8</b>	<b>7,2</b>	<b>11,7</b>	<b>9,5</b>	<b>11,8</b>	<b>26,1</b>

FUENTE: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION.  
(#) PROVINCIA QUE OCUPA LA PRIMERA POSICION EN CADA SUBSECTOR

No existen diferencias sustanciales, en general en cuanto a la relación entre Valor Añadido Bruto y Valor de la Producción en las distintas provincias. Sin embargo es muy destacable el hecho de que Cádiz ocupe el primer lugar en la segunda magnitud y el último -21%- en la proporción VAB/Producción y algo similar sucede en el caso de Huelva

-27%-, consecuencia del peso que las industrias básicas tienen en ambas provincias y la alimentaria y construcción naval en Cádiz. Las seis restantes presentan valores muy próximos, entre el 31 y el 34 por ciento, muy cerca o superando la media nacional, que se sitúa en un 33%. Ello significa, si las cifras utilizadas son correctas, que es necesario matizar la afirmación generalizada de que la industria andaluza es escasamente generadora de valor añadido en comparación con la nacional y parece comprobarse que el crecimiento habido en el IPIAN se ha visto acompañado por una mejora cualitativa de la generación de VAB en la región.

#### - Características de las distintas actividades industriales

1. *Minería y refinera de petróleo*: Su presencia relativa decrece en las últimas dos décadas, en contraste con lo que ha sucedido en el conjunto nacional. Su poder de arrastre se ve limitado por su gran demanda exterior de inputs intermedios y por débiles ligazones con otras actividades. En los años 1987 y 1988 hubo una cierta concentración de las inversiones andaluzas en esta rama, debido a las habidas en la minería onubense y la petroquímica gaditana. Aunque es uno de los sectores con mayor volumen de exportación, presenta tradicionalmente una balanza comercial deficitaria, en razón del origen de los insumos petrolíferos.

2. *Agua, gas y electricidad*. Este subsector muestra un deterioro relativo en su nivel de actividad en la década de los ochenta y opuesta a los sucedido a nivel nacional. Este comportamiento resta eficacia a la generación de efectos inducidos propia de estas actividades por la intensidad de relaciones tanto de oferta como de demanda, con otros sectores. Por otro lado, los niveles de inversión no han sido elevados, especialmente en las actividades de energía eléctrica y gas.

3. *Materiales de Construcción*: Su comportamiento está muy ligado a la dinámica general del sector de la construcción, que ha experimentado una fuerte expansión en los últimos años, lo que determina su crecimiento positivo contrario al retroceso del sector a nivel nacional. Las exportaciones han aumentado en años recientes, contribuyendo a paliar el déficit de su balanza comercial. Puede destacarse la presencia de empresas con un relativamente elevado nivel tecnológico, en actividades de cemento, cerámica sanitaria y vidrio, junto a las que conviven una gran cantidad de empresas de pequeña dimensión y carácter muy tradicional.

4. *Industria Química*: Es un sector dinámico y eficiente pero que se limita casi exclusivamente a la química básica, mientras que las etapas finales de transformación, las más rentables, se realizan en otras regiones. Muy concentrado en Huelva (derivados del petróleo para química orgánica y derivados de la pirita de hierro y yacimientos de sal común y calizas para productos inorgánicos) y Cádiz (petroquímica del Campo de Gibraltar fundamentalmente) y, en menor medida en Sevilla. Es un caso ejemplar de "enclave" industrial, caracterizado por sus escasas vinculaciones productivas, y la generación de un bajo valor añadido en relación a la potencialidad que supondría la existencia en la región de un sector de química fina con mayor grado de transformación. Tras las

dificultades sufridas por algunas empresas significativas en los primeros ochenta, se encuentra en proceso de recuperación con un crecimiento superior al español aunque no muy alto. A pesar de las reducciones habidas en el volumen de exportaciones, es uno de los pocos sectores industriales con balanza comercial positiva en Andalucía. El proceso inversor es intenso y permanente en los últimos años y su nivel tecnológico, aunque desigual, es apreciable en cuanto a procesos y también en algunos productos (especialmente en química orgánica).

5. *Industrias Metálicas*, Aún siendo uno de los subsectores con mayor crecimiento relativo en la década de los ochenta, está todavía poco desarrollado y el nivel tecnológico de sus empresas es bajo por término medio. El establecimiento más importante, "Acerinox, S.A." se sitúa en Cádiz es una de las pocas acerías integrales del

mundo y en su capital existe participación japonesa, origen también de su tecnología. En los últimos años el volumen de inversiones en el conjunto del subsector ha sido escaso, lo que ha frenado un mayor desarrollo de estas industrias en la región a pesar de lo cual han fortalecido su presencia dentro del sector nacional.

6. *Maquinaria y Equipos. Material eléctrico y electrónico*. - En su conjunto tienen una presencia relativa en Andalucía inferior a España, con baja participación en el PIB regional y escasa aportación al empleo, aunque existen actividades -fabricación de equipos de telecomunicaciones de peso importante en el total nacional. Su importancia es mucho más de tipo cualitativo y pueden considerarse como complejos emergentes. Su fuerte carácter expansivo en los últimos años, su dinamismo inversor, la dinámica de las exportaciones que, pese a ser poco significativas sobre el volumen total, han crecido de forma continuada, su relativo elevado nivel tecnológico, sus ligazones crecientes y su localización territorial en torno al eje central de desarrollo (Sevilla, Málaga y Cádiz) confirman esta caracterización. Dentro de este sector puede separarse la fabricación de equipos informáticos, telemáticos, componentes pasivos, dispositivos y equipos de control y regulación, equipos electrónicos para el automóvil y, próximamente, componentes microelectrónicos. Estas producciones tienen lugar, en su inmensa mayoría en unidades productivas de grandes empresas multinacionales: Fujitsu, Ford, Alcatel, Telettra (hoy perteneciente a Alcatel), Siemens, etc., aunque hay algunas empresas regionales con una actividad relativamente destacada en algunos campos.

#### 7. *Material de Transporte:*

- Construcción naval: Esta actividad, aislada y bien diferenciada del resto, constituye una especialización importante en la estructura industrial andaluza. Polarizado territorialmente en torno a la Bahía de Cádiz -astilleros de Puerto Real (grandes buques), Cádiz (reparaciones) y San Fernando (navíos de guerra)- y en menor medida, Huelva y Sevilla, ha estado sujeto a una fuerte reconversión y ajuste de capacidad. Tras un período de grave crisis, a la que no es ajena la concepción y el momento en que se construye el astillero más importante -Puerto Real-, los datos de los últimos años muestran una recuperación de la actividad, salvo en el de San Fernando. El sector naval tiene una gran capacidad de generación de efectos inducidos en el tejido económico, por lo cual

es necesario asegurar su consolidación, iniciada con la diversificación en el tipo de buques que se construyen y actualmente continuada con la incorporación de algunos procesos tecnológicamente más avanzados que los preexistentes.

- Automóvil: Las actividades relacionadas con la automoción -fabricación de vehículos y de componentes- se sitúan en la provincia de Jaén: vehículos todo terreno (Land-Rover), piezas y equipos ópticos (FARESPA); Sevilla: cajas de cambio (Renault, ISA); Cádiz: amortiguadores, sistemas de dirección y partes de la transmisión (General Motors) y dispositivos electrónicos (Ford Electronics). Este sector ha sufrido un considerable proceso de modernización tecnológica (en él se concentran casi todos los robots instalados en la industria andaluza) y las potencialidades que supone para la industria auxiliar todavía no están aprovechadas al completo.

- Aeronáutica: Existe una cierta tradición regional en este sector, concentrado en la actualidad alrededor de las factorías de CASA en Sevilla y Cádiz. Tras un largo período de crisis generalizada en todo el conjunto de la empresa, se está relanzando su actividad en Andalucía, fabricándose nuevas partes de aviones en el marco de programas internacionales y que ha sido posible gracias al extraordinario apoyo financiero que ha recibido desde la Administración Autonómica. Este apoyo tiene el doble objetivo de renovar e incrementar la capacidad tecnológica de las factorías (diseño y fabricación asistidas por ordenador, soldadura por difusión, conformado superplástico, fresado químico, utilización de materiales compuestos y de nuevas aleaciones, etc. que permiten a la empresa participar en los mencionados programas) y de desarrollar una industria auxiliar sólida y tecnológicamente muy cualificada, aprovechando la tendencia a la subcontratación que caracteriza a la actual industria aeronáutica mundial.

8. *Industria agroalimentaria*: Constituye el complejo industrial más potente de los existentes debido a la importancia de la producción agrícola de Andalucía, pero su crecimiento es menos dinámico que en el conjunto nacional. Mantiene ligazones importantes con otras actividades, como el turismo, servicios comerciales, transporte y comunicaciones. Se está produciendo un proceso de inversión considerable para la modernización de equipos y mejora de los procesos de transformación y de distribución, acompañado por la actualización en la configuración de los productos.... en gran medida de la mano del capital exterior, cada vez más presente en el sector, junto a pequeñas y tradicionales industrias. Estas industrias están diseminadas por las ocho provincias, aunque en Sevilla se ubica un elevado porcentaje de los establecimientos industriales. Por otra parte, sobresale su marcado carácter exportador, ya que en los años agrícolas favorables (p. ej. 1988) las producciones agroalimentarias llegan a suponer el 50% de las exportaciones totales andaluzas.

9. *Textil, cuero, calzado y confección*: Su importancia está muy unida al cultivo algodónero de la región, aunque el descenso de producción en los últimos años ha encarecido la materia prima. Las empresas más importantes son GENERAL TEXTIL en Málaga e INDUYCO e HYTASA en Sevilla. Esta última, que es la única textil algodónera de ciclo completo que existe en España y tiene actividad importante también en lanería, ha pertenecido, junto con la primera, al sector público

y al privado en diferentes momentos del tiempo. Existen otras numerosas empresas textiles de menos importancia muchas de las cuales pertenecen a la “economía sumergida” y que podrían considerarse como talleres artesano-familiares más que verdaderas industrias. De ello se deriva su baja productividad, dada su reducida dimensión media, anticuado equipo industrial y baja capitalización. Por su parte, la fabricación de artículos de piel, guarnicionería y similares cuenta con un importante núcleo de localización en determinados municipios de la provincia de Cádiz (más del 80% de producción regional), donde se está produciendo una renovación en la tipología de la producción, en ocasiones inducida por la fabricación para empresas muy introducidas en los mercados finales.

10. *Madera, corcho y muebles de madera*: Caracterizado por el predominio de pequeños talleres de tipo artesano y la gran dependencia del exterior, no solo en cuanto al suministro de equipos, sino también por la inexistencia de industrias suministradoras de materias primas y auxiliares, en el caso de la madera. Exceptuando la segunda transformación de la madera, el resto de las actividades son casi inexistentes y apenas existen empresas relevantes en el sector, a pesar de los esfuerzos que se han efectuado en el caso del corcho.

11. *Papel, artículos de papel y artes gráficas*: La actividad más importante es la fabricación de papel y pastas de papel; las actividades de transformación así como las de artes gráficas están poco desarrolladas ya que se realizan en un reducido número de pequeñas industrias de carácter artesano. La fabricación de pastas papeleras requiere inversiones de cierta importancia para incrementar la capacidad de producción, mejorando los elementos de producción; sin embargo, las inversiones en los últimos años han sido muy limitadas.

12. *Caucho y Plásticos*: Es el subsector con menor peso en el conjunto de la industria andaluza y en la década de los ochenta ha sido uno de los tres, que han experimentado un crecimiento negativo, comportamiento que ha sido de signo contrario a nivel nacional. A pesar de ello, Andalucía cuenta con algunas empresas bastante avanzadas tecnológicamente en la producción de piezas de plástico con destino a la industria de automoción.

En resumen, en el sector industrial andaluz conviven sectores básicos (energía y extractivos), con otros relativamente sólidos (agroalimentario, química, ...), otros sometidos a crisis cíclicas (naval), otros sectores con un carácter emergente (material eléctrico y electrónico), y un conjunto heterogéneo de actividades con un futuro incierto y que no pueden ser calificadas como polo dinámico en el desarrollo industrial de Andalucía. Por otro lado, - el comportamiento expansivo que ha experimentado la industria andaluza en la década de los 80 ha estado liderado por los mismos sectores claves en el desarrollo del sector a nivel nacional, Por lo que en Andalucía no se ha dado una dinámica industrial propia, sino que las tendencias nacionales han ejercido una notable influencia. Sin embargo, en los años recientes, el sector industrial se ha convertido en el protagonista más significativo del crecimiento de la economía andaluza y, no sólo por su notable y continuada expansión, sino porque, aún perviviendo algunos de los caracteres señalados anteriormente,

se observan signos ciertos de modernización tecnológica y de adecuación de las estructuras empresariales a marcos competitivos más abiertos, aunque bien es cierto que casi siempre de la mano de iniciativas exógenas a la región y con fuerte apoyo de financiación pública.

### C) Construcción

La aportación de la construcción al PIB regional (10% en 1990) y su participación en el empleo total (12% en el mismo año), permiten considerar a este sector como una cierta especialización de la economía andaluza. Su importancia se acrecienta si se toman en consideración sus efectos multiplicadores sobre otras actividades, configurándose como uno de los conglomerados industriales más importantes de la región, aunque se constate la insuficiencia de la oferta regional en algunos de sus insumos.

También en este sector se manifiesta una doble tendencia durante la década de los ochenta. Así, tanto el consumo aparente de cemento, como la población ocupada, el grupo de materiales de construcción del IPIAN, o el indicador sintético del sector de la construcción, reflejan que en Andalucía, al igual que en España, se ha producido un descenso progresivo de la actividad durante el primer quinquenio, una recuperación de las cifras iniciales en 1987 y una clara expansión en años posteriores.

El comportamiento dispar y las diferentes características técnicas y de mercado de la obra pública y de la edificación aconsejan un análisis diferenciado de ambos. En el primero de ellos la recesión iniciada en los primeros setenta continúa, en líneas generales, hasta 1984, con repuntes en 1975 y 1982. A partir de ese momento se suman una mayor actividad inversora de la Administración central y el inicio de los planes de obras propios de la Administración autonómica, derivados de las transferencias recibidas y de una decidida orientación infraestructural de sus presupuestos de inversión, que en años posteriores cuenta con el apoyo de los fondos estructurales comunitarios para la financiación de las obras. También es creciente la licitación originada en las Corporaciones Locales, aunque parte del incremento que manifiestan las cifras en los años más recientes pueda ser explicado por una mejor recogida de la información.

Sin duda, las obras públicas han sido determinantes en la expansión de la construcción en el último quinquenio, particularmente las carreteras y las obras hidráulicas. Por otra parte, se ha producido en los dos últimos años un gran número de contrataciones realizadas por la Sociedad Estatal para la Exposición Universal.

El subsector de la vivienda, por el contrario, ha mantenido gran estabilidad durante el decenio, con unas 45 mil viviendas iniciadas anualmente (un 19% del total nacional), alcanzando casi medio millón el número de nuevas viviendas durante el periodo considerado.

El hecho más destacado es un marcado descenso en el número de viviendas de protección oficial en los últimos años, generalizado en todo el país y que en nuestra región se traduce en un porcentaje de protección del 20% de las viviendas iniciadas en 1990, frente al 60% de 1980. Las razones de ello quizás pueden encontrarse en el Plan Cuatrienal de Vivienda 84/87, donde se establecía que las inversiones públicas en la materia habían de ser progresivamente decrecientes y además orientadas, en parte, hacia la rehabilitación; pueden encontrarse también en el establecimiento, desde 1987, de unos objetivos máximos anuales de protección también minorados y, sobre todo, en la reorientación de las em-

**CUADRO 25. consumo aparente de cemento.**  
(Miles de toneladas).

	1980	1984	1988	1990
Andalucía	3.212	2.872	3.820	5.356
España	19.700	22.616	22.616	28.571
% AND/ESP.	16,3	17,7	17,9	18,7

FUENTE: OFICEMEN.

**CUADRO 26. Índice sintético del sector de la construcción.**

	1987	1988	1989	1990
	16,3	20,9	12,6	13,0

FUENTE: JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA.

**CUADRO 27. Licitación oficial por organismos tipos de obras. (Millones de pesetas corrientes).**

ORGANISMOS	1980	1984	1986	1988	1990
Administración Central	35.444	36.717	37.672	103.148	245.707
Administración Autonómica	–	19.953	46.809	91.208	111.710
Corporaciones Locales	3.252	2.706	11.466	15.417	40.683
Tipo de Obras					
Edificación	22.541	20.200	30.687	58.083	85.777
Obra Civil	16.156	39.176	65.259	151.690	312.323
<b>TOTAL</b>	<b>38.697</b>	<b>59.376</b>	<b>95.947</b>	<b>209.773</b>	<b>398.100</b>
<b>% AND/ESP.</b>	<b>16,7</b>	<b>14,3</b>	<b>16,2</b>	<b>21,2</b>	<b>19,1</b>

FUENTE: ANCO/SEOPAN.

**CUADRO 28. Viviendas iniciadas.**

	1980	1984	1986	1988	1990 (E)
Libres	18.540	8.772	12.805	28.504	36.000
Protección Oficial	28.212	28.776	29.493	17.208	9.000
<b>TOTAL ANDALUCIA</b>	<b>46.752</b>	<b>37.548</b>	<b>42.298</b>	<b>45.712</b>	<b>45.000</b>
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>250.296</b>	<b>198.216</b>	<b>214.634</b>	<b>269.124</b>	<b>231.600</b>
<b>% AND/ESP.</b>	<b>18,7</b>	<b>18,9</b>	<b>19,7</b>	<b>17,0</b>	<b>19,4</b>

FUENTE: SEOPAN, B.H.E. Y CONFEDERACION NACIONAL DE LA CONSTRUCCION.

presas constructoras hacia las viviendas libres, motivada por la acusada elevación de los precios en el mercado inmobiliario en paralelo con el creciente papel de bien de inversión, o de especulación, que adquiere la vivienda en los años recientes, en detrimento de su carácter fundamental como bien de uso. Los datos más recientes confirman una reducción en el número de proyectos visados a lo largo de todo el año 1990, así como un mayor número de viviendas terminadas que iniciadas, lo que puede ser interpretado como indicador de la desaceleración de la actividad en este subsector. Sin embargo conviene tener presente que los ciclos largos de construcción de viviendas están determinados, fundamentalmente, por las necesidades derivadas de la constitución de nuevos hogares, que será levemente creciente en el conjunto nacional durante los próximos años debido al gran contingente de población en edades próximas a la de formación del hogar. Además de ello, la crisis económica ralentizó este proceso y en los años más recientes su potencial de recuperación se ha visto sensiblemente afectado por la elevación de los precios de la vivienda y de los créditos, generándose un importante volumen de demanda insolvente e insatisfecha a los niveles de precios actuales, conduciendo a lo que ha venido en denominarse “crisis de accesibilidad”. La aprobación del Plan de Viviendas diseñado por el Gobierno, con el que se pretende ofrecer 460.000 viviendas a través de mecanismos especiales de financiación, podría solventar en parte este problema.

Es arriesgado establecer previsiones en estos momentos, coincidentes con el final de un ciclo corto que ha estado determinado por un conjunto de variables de carácter coyuntural, en un contexto de fuerte crecimiento de los precios del suelo y del coste de la construcción junto a unos elevados tipos de interés de los créditos hipotecarios, acordes con las restricciones de la política monetaria reciente. Sin embargo, hay algunos elementos que podrían apuntar hacia el mantenimiento de unos niveles de actividad aceptables, siempre que las empresas no consideren como “normal” lo que ha sido una coyuntura favorable. Entre ellos se encuentran una participación creciente de las viviendas destinadas a segunda residencia y un significativo número de las orientadas al alojamiento turístico dentro del stock total, que lógicamente no merman la demanda efectiva de viviendas principales. No pueden olvidarse tampoco las necesidades de renovación del parque ya que muchas de las viviendas sociales construidas en los años sesenta y primeros setenta lo fueron con una perspectiva de duración no demasiado larga y no son, evidentemente, rehabilitables. Asimismo, algunos comportamientos sociales manifestados en una reducción de la tasa de nupcialidad, en una más avanzada edad media en el momento de formación de una familia y en una progresiva equiparación laboral y social entre ambos sexos, pueden determinar una mayor demanda de viviendas, siempre y cuando se produzca un incremento del empleo que permita la independización respecto a los hogares paternos; en este sentido la restricción fundamental se encuentra en las conocidas distorsiones que sufre el segmento de alquileres, tanto por la inexistencia de una regulación completamente adecuada cuanto por unas exigencias de rentabilidad que superan con creces las de otras inversiones posibles.

En resumen, y al margen de la solvencia, parece existir una demanda todavía creciente a medio plazo en el conjunto del país y naturalmente en Andalucía, dadas sus características demográficas ya reseñadas en un epígrafe anterior. Sin embargo, la estabilidad que ha mostrado la construcción de viviendas a lo largo del decenio permite afirmar que ha sido la obra pública la generadora de la expansión de este sector. Las importantes necesidades infraestructurales, el volumen de obra actualmente en ejecución y los proyectos ya planteados podrían garantizar el mantenimiento de los niveles de actividad, a expensas naturalmente de las disponibilidades presupuestarias de las administraciones central y autonómica.

#### *D) Servicios*

La economía andaluza se caracteriza por un elevado nivel de terciarización. En 1990, el sector servicios aporta casi el 60% del PIB regional, configurándose como el sector de mayor importancia relativa en Andalucía. Sin embargo, de este dato no debe deducirse que la economía andaluza presente las características de una sociedad postindustrial, sino que esta hipertrofia del sector servicios se justifica en un contexto de menor desarrollo relativo sin que, previa o simultáneamente, se haya producido un verdadero proceso de industrialización que actuase como mecanismo de absorción del excedente laboral agrario y, al mismo tiempo, como elemento impulsor de la demanda de los servicios. Ello se manifiesta en una composición subsectorial donde tradicionalmente el mayor peso le ha correspondido a los servicios públicos y los prestados a particulares.



Durante la última década, se ha incrementado la participación del sector en la producción y el empleo regional, consolidándose la terciarización de la economía andaluza. Esta tendencia se ha debido, no sólo al comportamiento positivo del propio sector terciario, sino también a las pérdidas registradas en los demás sectores. El carácter de actividad “refugio” que han adquirido algunas de sus ramas durante las etapas de crisis y ajuste, tampoco es despreciable como factor explicativo de su evolución.

La estructura interna del sector en Andalucía guarda un gran paralelismo con la española, caracterizándose, tanto desde la perspectiva del empleo, como del valor añadido bruto, por una escasa diversificación, destacando el protagonismo de dos ramas: Servicios Públicos y Servicios Comerciales.

Los Servicios Comerciales, en consonancia con una mayor complejidad del sistema productivo y con la expansión general de la economía, registran un importante crecimiento de su actividad en los últimos años. Esto se manifiesta en el aumento habido en el número de licencias comerciales, especialmente en las de comercio al por mayor, vinculado tanto a la cobertura de áreas deficientemente atendidas como a la propia transformación que tiene lugar en el seno del sector. Asimismo, en los últimos años este subsector está manifestando un mayor dinamismo respecto al correspondiente nacional, constituyéndose en uno de los pilares importantes de la economía regional, tanto desde el punto de vista del VAB que aporta, como del empleo que genera.

De acuerdo con la información contenida en el “Anuario del Mercado Español 1990” de Banesto, habría una cierta especialización en los grupos de “alimentación”, “química”, “materiales de construcción”, en este orden. Contrasta con ello la escasa presencia de “madera”, “metales” y “maquinaria” y resalta un hecho adicional: la elevada proporción de “comercio ambulante”.

Por otro lado, fenómenos como el incremento de los niveles de renta disponible, el proceso de creciente urbanización, la incorporación de la mujer al trabajo... han significado un cambio en los hábitos de compra del consumidor español y andaluz, produciéndose una acentuada inclinación de la demanda hacia las grandes superficies comerciales. Sin embargo, en Andalucía hay que señalar todavía un uso masivo de la tienda tradicional, con una incidencia muy superior a la media española (99,3% y 82,5%, respectivamente). En segundo lugar, también hay que destacar el considerable uso del mercado de abastos y de los mercadillos ambulantes del consumidor andaluz, mucho más elevados que en el conjunto nacional y cuya explicación se puede encontrar en la menor implantación en Andalucía de la denominada “compra fuerte” (abastecimiento semanal o por períodos mayores de productos de consumo corriente).

En cuanto a la oferta comercial andaluza, según el reciente Censo de Establecimientos Comerciales para la Comunidad Autónoma Andaluza, ésta se concreta en unos 118.000 establecimientos comerciales, de los cuales más del 86% son minoristas, observándose cierta concentración en las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz, que absorben un 54,6% del total de establecimientos comerciales de Andalucía.

Por otro lado, las actividades de Hostelería y Restauración, muy vinculadas al sector turístico, justifican en buena medida la importancia del sector terciario en Andalucía ya que el turismo andaluz representa el 15,1% del PIB regional y genera algo más del 11% del empleo

andaluz. Durante los años de expansión han experimentado un notable dinamismo pero éste se ha concentrado en espacios muy determinados: el litoral, mediterráneo sobre todo, y algunos focos puntuales en ciudades con un mayor patrimonio histórico-monumental. Sin embargo, el modelo turístico andaluz está manifestando ciertos síntomas de recesión, que se reflejan en un descenso de su actividad en los últimos años. El análisis de la oferta hotelera manifiesta que en Andalucía, tras un periodo de estancamiento en la segunda mitad de los setenta como consecuencia de la crisis económica, el crecimiento de esta variable ha sido superior a la media nacional, y especialmente en el periodo 1980-88. Sin embargo, esta tendencia se ha roto en los años 1988 y 1989, iniciándose una fase de regresión. La obsolescencia de las instalaciones hoteleras, las deficiencias infraestructurales, la degradación del medio ambiente, el deterioro de la relación calidad-precio, y la creciente competencia de terceros países, son algunas de las causas que han incidido en la caída del número de visitantes y los ingresos por turismo en Andalucía.

En efecto, España y Andalucía han perdido competitividad globalmente como destino turístico, fundamentalmente porque van camino de configurarse en estructuras cada día menos eficientes según el modelo convencional:

- Una demanda escasamente segmentada y organizada desde los países receptores por operadores del viaje en franco proceso de oligopolización, produciéndose una profunda disfuncionalidad entre la captación del cliente y las directrices más aconsejables para la zona receptora. La demanda, además, percibe claramente el fortalecimiento de la peseta en el mercado cambiario.
- Oferta dependiente de este control de la demanda, por la necesidad de asegurar pernотaciones masivas, produciéndose una ocupación cuantitativa a precios de escaso margen comercial. A ello es necesario asociar el aumento de los insumos y niveles salariales del sector turístico, factor que contrae aún más la capacidad de maniobra en el modelo masivo y cuantitativo.
- Concentración en el territorio litoral de dicha oferta con economías de escalas inadecuadas para el capital fijo turístico, produciéndose un deterioro en el medio ambiente que, en el Mediterráneo, ya es comparable al de los litorales degradados de las fachadas industriales, portuarias y urbanas de los países emisores.
- Necesidad premiosa de articular y abastecer al territorio turístico masificado de infraestructuras públicas básicas, sobre todo de accesibilidad, del ciclo hidrológico y de la gestión de los residuos y limpieza, ya que la asignación de recursos en esta materia no ha sido simultánea a la creación de oferta.
- Diferencial, cada día más llamativo, entre los precios del paquete turístico, presionados a la baja por los operadores, que configuran una oferta menos cualificada, y los llamados "precios complementarios", que son los que resultan del crecimiento de los precios al consumo generales, a su vez inflados en temporada y para consumo turístico.

Este comportamiento del sector turístico tiene en Andalucía una especial significación, dado su importante peso relativo en la estructura

productiva de la región, y los efectos inducidos que genera en otros sectores económicos.

Respecto a otras ramas de los servicios hay que señalar los bajos niveles de los servicios públicos de carácter administrativo (incluyendo sanitarios y educativos), que han condicionado el proceso de desarrollo en Andalucía. Asimismo, la debilidad de la industria andaluza ha determinado que los servicios prestados a las empresas tengan un desarrollo muy limitado en la región, observándose un considerable retraso relativo respecto a otras zonas españolas en la fecha media de inicio de actividades de empresas de servicios avanzados.

Además, en el proceso de terciarización de la economía andaluza se detecta cómo las ramas más expansivas han sido los “servicios públicos”, cuyo mayor desarrollo se produjo en los años 1984 y 1985; “crédito y seguros” y “hostelería y restaurantes”. En sentido contrario, destaca la significativa disminución de la aportación de la “enseñanza y sanidad” (privada) al VAB, circunstancia que está en la línea de la mayor expansión del sector Público en dichas actividades.

**CUADRO 29. Distribución del VAB en el sector Servicios. (En porcentaje).**

	1981	1985	1987
Recuperación y reparaciones	–	5,6	5,7
Servicios comerciales	20,6	19,5	19,3
Hostelería y restaurantes	9,4	9,7	10,3
Transporte y comunicaciones	10,3	11,0	10,5
Crédito y seguros	6,6	7,8	8,3
Alquiler inmuebles	–	7,9	8,4
Enseñanza y sanidad (privada)	13,4	3,0	2,7
Otros servicios para venta	–	10,1	11,0
Servicio doméstico	–	11,9	1,9
Servicios públicos	14,6	23,5	21,9
Propiedad de viviendas	8,3	–	–
Servicios diversos	16,8	–	–
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: BBV, RENTA NACIONAL DE ESPAÑA Y SU DISTRIBUCION PROVINCIAL.

#### **4. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LA ECONOMIA ANDALUZA**

En este apartado se recogen una serie de reflexiones sobre las potencialidades que presenta la realidad socioeconómica andaluza y los estrangulamientos que limitan su desarrollo a medio y largo plazo. Ello se hace teniendo en cuenta el proceso de mutación que se está produciendo en el contexto exterior, que incorpora cierta incertidumbre sobre la evolución económica y social; así como las características estructurales de Andalucía y las tendencias recientes de su evolución, que están modificando algunos de los parámetros tradicionales de la economía andaluza. Por otro lado, estas limitaciones y potencialidades no pueden valorarse aisladamente, sino en relación con los objetivos estra-

tégicos definidos, que guían el desarrollo de las potencialidades y esclarecen los obstáculos que limitan la consecución de las metas.

En primer lugar, la posición geográfica de Andalucía presenta ciertas ventajas de situación.. Su localización en una encrucijada entre el Atlántico y el Mediterráneo y, como unión entre Europa y África otorga una situación estratégica a la región. Además, el hecho de pertenecer a un espacio del máximo protagonismo internacional, la Comunidad Europea, y la apertura de nuevas vías de transporte entre Andalucía y el Algarve portugués implican también una mayor posibilidad de revitalizar la región. En este sentido, los cambios estructurales de gran alcance que se aprecian en el conjunto europeo, derivados del avance hacia la integración comunitaria; la mayor liberalización, la eliminación de obstáculos a la competencia interna y la creciente competitividad entre los diversos espacios económicos para obtener ganancias potenciales derivadas de este proceso de cambios puede suponer para Andalucía una mayor posibilidad para desarrollar sus ventajas potenciales respecto a otros espacios.

No obstante, esta misma situación geográfica conlleva también determinadas dificultades, como su perifericidad respecto a los principales centros europeos de actividad económica, agravada por el Posible desplazamiento hacia el Este de los ejes de desarrollo económico.

Respecto a las ventajas y limitaciones que se derivan de la propia configuración de la estructura productiva andaluza. En este sentido, hay que destacar el carácter eminentemente primario de la economía andaluza que justifica el predominio de actividades generadoras de escaso valor añadido. Sin embargo, el sector primario andaluz presenta importantes potencialidades para su desarrollo, las cuales están muy vinculados al impulso de la industria agroalimentaria con una mayor presencia en los procesos de manipulación y transformación de los productos. Existen también posibilidades de desarrollo agrario a través de determinados cultivos no excedentarios y con un potencial alto de demanda, como son los cultivos extratempranos de calidad para los que Andalucía cuenta con una situación privilegiada dentro de la CEE y que permitirían ampliar mercados; los cultivos de primor y de calidad, donde es posible un alto grado de competitividad; los cultivos subtropicales, posibles gracias a las excepcionales condiciones climáticas de algunas zonas; los cultivos hortícolas industriales; la agricultura biológica, de demanda creciente, etc.

El insuficiente desarrollo de las actividades industriales en la región y la polarización de las mismas alrededor de sectores tradicionales muy vinculados a los recursos naturales y de escaso valor añadido, se ha constituido en uno de los principales estrangulamientos del desarrollo económico de Andalucía. Sin embargo, el sector industrial andaluz está protagonizando ciertos cambios de interés que justifican la potenciación del mismo en base a la aparición de ciertos complejos emergentes para los que Andalucía presenta algunas ventajas comparativas.

Respecto al sector servicios, diversos factores, entre los que destacan, la innovación tecnológica, la internacionalización de la economía, y la externalización de los servicios por parte de las empresas industriales, permiten plantear la existencia de un cierto potencial de desarrollo en algunos servicios, tales como: servicios profesionales de determinada cualificación (ingeniería, gabinetes contables, jurídicos ... ), servicios personales (sanidad, educación y otros servicios sociales), servicios relacionados con el ocio, actividades culturales y recreativas..., y servicios a

las empresas (informáticos y otros que requieren una menor cualificación como los servicios de seguridad, limpieza, etc.) entre otros.

Los recursos naturales constituyen, por otro lado, una reserva potencial para el desarrollo de la economía andaluza. Sin embargo, buena parte de ellos están sometidos a una fuerte presión, derivada de la peculiar estructura productiva andaluza que se caracteriza por su especialización en actividades vinculadas a los recursos primarios y la consiguiente explotación intensiva del suelo en muy diversas formas \* Por tanto, nuestras ventajas naturales están condicionadas a la adopción de un modelo de desarrollo que asegure un uso más eficiente de dichos recursos, garantizando su regeneración y preservación.

La elevada proporción de población relativamente joven permite presumir una cierta capacidad de adaptación ante los cambios y las nuevas actitudes socioeconómicas. Sin embargo, persisten importantes déficits de formación, paliados en los últimos años mediante una importante inversión en capital humano, traducida en una elevación del nivel de estudios de la población, especialmente de la femenina. El avance en los niveles educativos generales y en la oferta de titulados universitarios es, por lo general, satisfactoria; sin embargo, la débil capacitación profesional en los niveles medios y básicos constituye la restricción más notoria en este terreno \* Además, en Andalucía existen importantes limitaciones de recursos humanos cualificados, así como una desconexión entre oferta y demanda de trabajo, de manera que aproximadamente la mitad de la población que trabaja está empleada en puestos de trabajo que no se ajustan a su perfil formativo.

Se aprecia también una insuficiente oferta de técnicos en la región, adecuadas a los requerimientos de la demanda, lo cual es un obstáculo adicional al desarrollo tecnológico de Andalucía al que se trata de hacer frente con la implantación de nuevas especialidades universitarias tales como Informática, Telecomunicaciones, y Caminos, Canales y Puertos.

La ausencia de una clase empresarial suficientemente consolidada y, en general, el escaso espíritu empresarial de la población andaluza, se constituye en otra de las principales limitaciones de la región. La carencia de un fuerte dinamismo empresarial incide negativamente sobre las posibilidades de desarrollo de la región en tanto que la priva de la influencia decisiva que debe ejercer el empresariado sobre la racionalización, optimización y mejora de los sistemas de producción y comercialización. Aún así, en los últimos años se han detectado transformaciones significativas en las actitudes y valores sociales de la población andaluza, que pueden resultar favorables para el impulso de la actividad económica regional, al favorecer la capacidad empresarial interna.

Por otro lado, las deficiencias para la comercialización de los productos andaluces son otro de los obstáculos que condicionan el desenvolvimiento de la economía regional. La insuficiencia de entidades comercializadoras de nivel regional, la escasez de mercados de origen, el débil grado de asociacionismo, etcétera, ha provocado que buena parte de los productos andaluces se transformen y comercialicen fuera de la región, minorando la generación de valor añadido regional.

La carencia de recursos financieros bastantes para el desarrollo de la región son una de las causas, y también consecuencia, de las debilidades y desequilibrios del tejido productivo andaluz. Los menores niveles relativos de renta y la consiguiente elevada propensión al consumo explican la baja capacidad de ahorro y explican el limitado volumen de

inversión autóctona. Sin embargo, en los últimos años, se ha producido un importante incremento de la inversión productiva, especialmente de la inversión extranjera que, creciendo a tasas muy superiores a la media española, configura a Andalucía como un importante foco de atracción de capital exterior.

Las restricciones al desarrollo andaluz derivan también de las carencias y deficiencias en la dotación de infraestructuras y equipo capital no directamente productivo: redes de transportes y comunicaciones, equipamiento urbano, servicios sanitarios, educativos, culturales... Estas carencias suponen un importante bloqueo al desarrollo de la economía andaluza y pueden contrarrestar otras ventajas comparativas de la región o impedir el pleno aprovechamiento de las potencialidades existentes.

Las redes de transportes y comunicaciones juegan un papel fundamental en la articulación e integración del territorio en el cual se ubican. En Andalucía, la red de transportes presenta unas características que permiten calificarla como escasa para una adecuada articulación socioeconómica de la región y su integración con los espacios económicos más próximos. A ello ha contribuido, tanto una orografía compleja y difícil como su concepción claramente centralista, generadora de una estructuración radial de las comunicaciones, que establece como prioridad la búsqueda de conexiones con el ámbito extrarregional a través de los ejes radiales, frente a una vertebración armoniosa del territorio.

Asimismo, Andalucía presenta notorias carencias, cuantitativas y cualitativas, en cuanto a dotaciones de equipamientos básicos, lo cual implica un obstáculo para el desarrollo de la región. Las insuficientes infraestructuras culturales y educativas, los deficientes equipamientos de servicios sanitarios y sociales, de servicios públicos y privados, de infraestructuras urbanas, las necesidades de viviendas... son factores que determinan la calidad de vida y el bienestar social, variables que están jugando un papel creciente entre los criterios de localización.

Sin embargo, hay que indicar que en Andalucía, durante los últimos años, se han realizado importantes obras en infraestructuras básicas, así como considerables inversiones en infraestructuras de transporte y comunicaciones, que propiciarán una mejor y mayor articulación interna y externa de la región.

Dentro de este panorama general, existen importantes desequilibrios internos en la distribución de infraestructuras y equipamientos básicos, lo cual determina un territorio caracterizado por un elevado grado de heterogeneidad interna, modelo que tiende a reforzarse con el tiempo al polarizarse en torno a determinados ejes de desarrollo tanto la población como los nudos principales del sistema de transportes, las actividades industriales, los servicios administrativos, las nuevas actividades de I+D....

Por otro lado, se manifiestan graves carencias en cuanto a utilización de tecnologías avanzadas, así como un reducido número de empresas generadoras de innovación, lo cual constituye también un elemento de bloqueo en el desarrollo económico; a cuya superación trata de contribuir el importante apoyo de la Administración Autonómica a la potenciación de la investigación tecnológica en la región, de manera que, aunque el nivel tecnológico es aún insuficiente, se están produciendo transformaciones recientes de considerable importancia y que podría propiciar la consolidación de la base tecnológica del sistema productivo.

Uno de los instrumentos básicos para ello es la constitución de complejos tecnológico-industriales y de medios de innovación. En este sentido se están desarrollando dos importantes complejos de este tipo: el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y Cartuja '93 en Sevilla, cuyas características de definición los hacen complementarios.

Por otro lado, y en cuanto a la investigación aplicada, el principal problema radica en la escasa participación de las empresas privadas, destacando la gran concentración del esfuerzo investigador en las Universidades y otros centros públicos, si bien desconectados en general, del sistema productivo.





## CAPÍTULO 4

---

# Objetivos y Estrategia



## 1. METAS Y OBJETIVOS DEL PADE 1991-1994

Establecidas ya en el primer capítulo las razones que justifican la necesidad de planificar las acciones de la Administración pública andaluza, en éste se consideran las metas generales que se persiguen con dichas acciones, y que se difunden en un amplio conjunto de objetivos que contribuyen a precisar sus vías de consecución.

Las metas propuestas son: *Crecimiento sostenible y equilibrado* y *Mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza*. Una primera especificación de su contenido, en el ámbito de este Plan, podría entenderse en forma de: generación de empleo, mejora de las condiciones de trabajo, extensión de los servicios sociales y desarrollo cultural.

El horizonte temporal limitado de un plan, las restricciones que suponen la distribución de recursos no ilimitados entre propósitos muy diferentes, el carácter vinculante solamente para los poderes públicos que la planificación tiene en una economía de mercado, y la propia gravedad y naturaleza estructural de los principales problemas de nuestra región, determinan que sea irreal cualquier intento de alcanzar las metas establecidas a medio plazo, en sus niveles deseables.

Esto no menoscaba su validez puesto que han de ser contempladas como las grandes líneas que rigen la actividad de la Administración y que podrían orientar a todo el conjunto de agentes sociales. Podrían ser contempladas también, junto con los objetivos aunque ello pueda parecer heterodoxo, como las variables definitorias del escenario en que se pretende situar a la economía andaluza en el futuro.

La planificación no puede comprenderse aislada en los plazos temporales que se marque cada uno de los planes concretos, sino que es un esfuerzo continuado de ajuste y coordinación de las acciones públicas en las sendas que han de conducir a mayores niveles de desarrollo social y económico. Por el contrario, un intento de precisar de forma estricta los resultados de un Plan como el presente lo reducirían a un mero programa de inversiones públicas.

La cuantificación se establece, por tanto, en la programación económica de las actuaciones que este Plan incluye y que se ha realizado con reflexión, coherencia y asunción de las posibilidades reales de nuestra economía y de los recursos del sector público andaluz.

### 1.1. PRIMERA META: CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y EQUILIBRADO

La superación de los graves problemas estructurales de la economía andaluza y el acercamiento a los niveles de desarrollo logrados en nuestros países de referencia pasan por alcanzar unas tasas de crecimiento económico relativamente elevadas, manteniendo en lo posible el diferencial de crecimiento habido en años anteriores con respecto a las áreas de nuestro entorno.

Sin embargo, no debe entenderse este término como la mera constatación de unas cifras que reflejen volúmenes de producción crecientes. Es necesario asegurar que la expansión de la actividad se transforme verdaderamente en desarrollo de todo el conjunto del territorio y de la población, que el dinamismo del sistema productivo no se vincule exclusivamente a ciclos económicos propicios y que se respete la base na-

tural de la región. En otras palabras, avanzar también en la senda de lo que hoy se denomina «crecimiento cualitativo».

De ahí las dos características que definen la idea de crecimiento asumida en el PADE 1991-94: sostenible y equilibrado.

Solo puede lograrse un *crecimiento sostenible* si éste se apoya en las potencialidades de la región, en una modernización competitiva de las empresas y en el aprovechamiento de las oportunidades que surjan en el contexto comunitario. La desaparición de las protecciones y de los apoyos a las producciones nacionales obliga a las empresas a suplirlos mediante el logro de ventajas competitivas que les permitan concurrir en un mercado o, con más precisión, en el conjunto de mercados cada vez más libres, que habrán de configurar progresivamente el futuro Mercado Interior Europeo.

La contribución del sector público vendrá dada por la creación del medio necesario para el desarrollo de las actividades económicas en muy diversos aspectos: infraestructurales, formativos, incentivadores de nuevas actividades y de la renovación de las existentes, de apoyo a la innovación tecnológica y gerencial, etcétera. En una economía de mercado donde las tendencias dominantes conducen hacia una liberalización progresiva, el sector público no puede sustituir, sino activar y complementar, al sistema empresarial en su mejora de competitividad.

La condición de sostenibilidad exige también la presencia de actividades productivas más diversas que las actuales, minorando el peso relativo que en nuestra región tienen las ligadas a la dotación de recursos naturales y las correspondientes a las primeras etapas de transformación, de forma que se limite una excesiva vinculación del nivel de actividad general con la coyuntura propia de un número reducido de subsectores; naturalmente mediante el desarrollo de aquellos cuya presencia es todavía escasa pero que contribuirían a completar y diversificar nuestro aparato productivo.

La estrategia de crecimiento se apoyará entonces en el impulso a las actividades «nuevas» o «de futuro» con el objeto de modernizar, diversificar e integrar la estructura productiva y que podrían ejemplificarse con las actividades industriales emergentes, la nueva agricultura de elevado potencial de demanda, la oferta turística de calidad y nuevos servicios de ocio y cultura, tecnológicos y de asistencia a las empresas.

Asimismo, algunas actividades tradicionales han de ser sometidas a reformas estructurales de cierta importancia, en especial determinados tipos de agricultura, los subsectores industriales que han alcanzado su madurez, el turismo de sol y playa, así como muchos de los servicios también tradicionales: comercio, transporte, financieros, etcétera.

La puesta en valor de los recursos propios de la región y el aprovechamiento de su territorio como asentamiento de actividades de producción se complementan con la consideración del potencial de mercado regional. Andalucía es un área de mercado de casi siete millones de personas, en la que internamente hay una cierta homogeneidad en las necesidades y una progresiva similitud en las pautas de consumo de la población, dentro de un proceso generalizado de reducción de la importancia de las singularidades regionales en las economías desarrolladas, pero cuya expansión se ve frenada por una relativamente menor capacidad de gasto de los individuos. En lo que respecta a bienes y servicios demandados por las empresas es patente la insuficiencia de la oferta regional, puesta de manifiesto en distintos análisis de las interrelaciones entre las actividades productivas.

Es evidente que para ciertas actividades y ciertos tipos de producción las dimensiones de nuestra economía, de la población y en general de nuestro mercado no alcanzan un tamaño suficiente, pero las características citadas permiten pensar que la atención al mercado regional, sin que se convierta en el límite del panorama geográfico de las empresas, puede constituir uno de los apoyos fundamentales al crecimiento económico y a la expansión de las empresas, incluso teniendo presente la intensificación de la competencia que ha de producirse. De nuevo, ello implica que la producción regional ha de ser capaz de concurrir en precio y cualidades con la foránea y sólo entonces podrá apelarse a un cierto sentimiento regional de los compradores.

Por último, la ya amplia experiencia internacional acerca de las consecuencias de un crecimiento indiscriminado demuestra los efectos no deseados que este puede traer consigo y que son patentes en algunas zonas de esta región, fundamentalmente en términos de agotamiento o desvalorización de los recursos naturales y de deterioro medioambiental. Desde esta perspectiva solamente es sostenible a largo plazo un crecimiento que utilice tales recursos hasta los límites marcados por su capacidad de renovación y de regeneración, es decir, manteniendo y si es necesario reponiendo el stock disponible. Por su parte, en las actividades de naturaleza extractiva, la limitación vendrá dada principalmente por sus posibles efectos negativos sobre el entorno.

En cualquier caso, la imposibilidad de medir con precisión la totalidad de las consecuencias de una utilización incorrecta de los recursos obliga a una especial precaución, en determinadas actividades y en determinadas zonas, aún a costa de sacrificar ciertas oportunidades productivas que en un examen atento se manifestarían como tales sólo a corto plazo.

El segundo de los matices propugnados, *crecimiento equilibrado*, ha de extenderse a sus implicaciones sectoriales, espaciales y sociales. Al igual que un crecimiento sostenible no puede apoyarse solamente en la expansión de un reducido grupo de actividades por importante que sea su peso relativo, las interrelaciones cada vez más complejas y la creciente tendencia hacia la especialización que existen dentro de un sistema productivo moderno exigen el desarrollo armónico y conjunto de un amplio abanico de subsectores, so pena de perpetuar situaciones de dependencia. Está claro que sería irreal pensar en una aportación equiproporcional de todas las ramas al producto total de una economía, pero es necesario abordar desde los sectores público y privado acciones que reduzcan las desproporciones existentes en la actual economía andaluza, armonizando su composición. Siempre desde la perspectiva de que tal desproporción no deriva del «exceso» en ciertas actividades sino de la escasa presencia de otras, algunas de las cuales podrían convertirse por ello en oportunidades empresariales aprovechables.

El modelo de crecimiento polarizado característico de etapas anteriores ha conducido a la coexistencia de espacios de gran dinamismo junto con otros de carácter regresivo. Una distribución homogénea de las actividades en el territorio se sitúa en el terreno de la imaginación e incluso una aproximación a ello es difícil en una región extensa y heterogénea como la andaluza. Sin embargo, es posible orientar la ubicación de algunas actividades hacia las zonas de baja densidad industrial; bien aquellas que no estén condicionadas por su distancia a determinados recursos naturales o infraestructurales, o bien aquellas otras que no precisen de economías externas, de aglomeración o de urbaniza-

ción; siempre y cuando ello no redunde en una desventaja competitiva que no pueda ser subsanable.

Por consiguiente, es necesario avanzar en todos los aspectos que redundan en una mayor integración del territorio, logrando una reducción de las distancias temporales y su adecuación como localización de actividades productivas. Junto a ello, una mejor distribución espacial de la producción ha de provenir del apoyo decidido a las iniciativas dirigidas a poner en valor los recursos propios de cada zona. -

Está claro que en casi total vinculación con la capacidad de crecimiento se encuentra la capacidad de generar empleo en nuestra economía. Las graves implicaciones personales, sociales y económicas que el desempleo tiene en Andalucía dificultan un planteamiento desapasionado de esta cuestión, pero ello no evita la obligación de establecer algunas reflexiones previas.

El trabajo es un factor de producción cuyo nivel de utilización en un sistema productivo no puede ser ampliado más que por el nacimiento, la consolidación o la expansión de las actividades que lo integran y que han de absorber, además, el excedente de trabajo que resulta de los cambios en la composición de la producción, del proceso acelerado de su sustitución por capital y de la nueva oferta generada por una población cuyo tamaño es creciente y dentro de la cual aumenta la propensión a la actividad.

Es preciso asumir la incapacidad tradicional del aparato productivo andaluz para absorber la oferta de trabajo regional, que se tradujo en emigración cuando ésta era posible y en las altas tasas de desempleo y de subocupación actuales. En consecuencia, la generación de empleo pasa necesariamente por un crecimiento de la actividad, acompañado y apoyado por transformaciones sustanciales en nuestro sistema de producción.

Este crecimiento y estas transformaciones han de producirse en un contexto de competencia intensificada y de restricciones cada vez más fuertes al sostenimiento público de empresas o actividades deficitarias, por lo cual la generación de empleo sostenible en el sector privado estará necesariamente vinculada al desarrollo de actividades económicas verdaderamente competitivas.

Junto a las actividades productivas en sentido estricto se encuentran las realizadas por las diferentes administraciones públicas. El nivel y la amplitud crecientes de los servicios públicos que atienden las convierten en importantes generadoras de empleo, caracterizándose además por la gran diversidad de cualificaciones que se requieren y por acoger el mayor porcentaje de trabajadores de determinados colectivos.

La Administración autonómica andaluza tiene una reducida implicación directa en el sistema productivo regional, a través de las empresas públicas, por lo que su incidencia directa sobre el mercado de trabajo solamente puede provenir de las necesidades laborales determinadas por una prestación eficaz de los servicios públicos que tiene encomendados. En nuestro sistema económico no cabe pensar en una expansión de éstos cuyo objeto, más o menos velado, sea solamente la creación de empleo, salvo quizá en el seno de programas específicos y destinados a paliar temporalmente situaciones de carácter grave.

Sin embargo, si está claro que la mejora en los niveles de prestación actuales, la ampliación en la tipología de los servicios prestados y su extensión a mayores colectivos de población han de traducirse en mayores necesidades de trabajo, pero siempre de acuerdo con el citado principio de eficacia.

La actuación de la Administración pública andaluza en relación al empleo ha de situarse entonces en las acciones generales de impulso a las actividades productivas, que redundarán en una mayor demanda de trabajo; en la mejora de la formación de los recursos humanos, adecuando la cualificación de la oferta de trabajo a los nuevos requerimientos del mercado; y facilitando el acceso de los colectivos sociales más desfavorecidos a dicho mercado, mediante programas específicos de fomento del empleo y una política de asistencia social cuyo objeto sea lograr, la integración social de tales colectivos.

## **1.2. SEGUNDA META: MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACION Y DE LA REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA**

La segunda de las metas que determinan el sentido general de la planificación en Andalucía, *mejora de la calidad de vida y (le la distribución de la riqueza*, casi podría entenderse como un corolario de la anterior, puesto que el crecimiento económico es una condición necesaria y propiciatoria para avanzar hacia esta última meta.

Sin embargo, existen varias razones para singularizarla, entre ellas la de hacer patente la asunción de que este concepto es mucho más amplio que lo que podrían indicar medidas tan simples como renta o valor añadido por habitante. Es cierto que en una economía de mercado, abierta y situada dentro del conjunto de los países más desarrollados del mundo, la calidad de vida está ligada a altos niveles de renta, puesto que las necesidades de la población se atienden crecientemente mediante relaciones de mercado. Pero también es cierto que nuestras referencias se establecen sobre la comparación con las áreas privilegiadas del planeta y nuestras diferencias respecto a ellas son mucho menores que las existentes frente a la inmensa mayoría de los países del mundo, diferencias que en el primer caso se están reduciendo y en el segundo se amplían progresivamente; esta manifestación no ha de ser interpretada como un signo de conformismo sino como constatación de una realidad evidente.

Una segunda razón deviene de la necesidad de que durante el proceso de programación económica y selección de acciones contenidas en el PADE se manifiesten las posibles contradicciones entre contribución al crecimiento económico y efectos no deseados en términos de calidad de vida.

La calidad de vida está conformada por un gran conjunto de factores, entre los que se encuentran:

- la facilidad de acceso a los bienes básicos, entre ellos a una vivienda digna
- la extensión completa de los niveles primarios de la educación a toda la ciudadanía y la igualdad de oportunidades para iniciar los niveles superiores
- el acceso generalizado a la cultura en todos sus aspectos
- unas condiciones sanitarias generales aceptables y unos niveles correctos de atención médica de la población
- la prestación eficiente de los servicios públicos, su ampliación cualitativa y su extensión a colectivos y territorios todavía insuficientemente atendidos

- las condiciones de salubridad y de seguridad en que los individuos realizan su trabajo, y la contribución de éste al desarrollo integral de las personas.
- la disponibilidad de infraestructura y medios de ocio
- las condiciones del saneamiento de los asentamientos urbanos
- un entorno ambiental no degradado,

Esta relación, necesariamente incompleta, pone de manifiesto aquellos aspectos de la calidad de vida en los cuales es posible incidir desde una planificación no guiada exclusivamente por orientaciones productivistas, sino atendiendo a un desarrollo integral de las personas y del conjunto de la sociedad.

Para que el crecimiento sea también desarrollo es necesario que sus resultados se distribuyan al conjunto de la población. Ello se consigue parcialmente si se logra una mayor dispersión territorial de la intensidad y de la tipología de las actividades, que reduzca las grandes desigualdades existentes en la distribución- espacial de la renta en Andalucía.

Pero también es necesaria una actitud decidida en la Administración pública de redistribución de la riqueza generada, mediante la extensión de los servicios sociales y atenciones públicas a la mayor parte posible de la población y, en especial, a aquellos colectivos menos favorecidos persiguiendo su integración más que la mera asistencia. No se trata tanto de utilizar recursos generados en un proceso de crecimiento para subvenir las necesidades de una parte marginada de la población sino de lograr que toda la población participe en dicho proceso; esta es además la única vía que permite romper la transmisión generacional de la marginación e impedir el surgimiento de nuevos colectivos marginados.

## **2. OBJETIVOS QUE DEFINEN EL PADE 1991-94**

Los objetivos establecidos en este Plan se integran en un modelo de desarrollo donde están presentes las aspiraciones de los andaluces, las tendencias del contexto regional y las propias características internas de la realidad socioeconómica de Andalucía, tanto aquellas que tienen un carácter limitativo como las que se revelan como posibilidades para avanzar hacia mayores niveles de bienestar social y económico.

Este conjunto de objetivos se vincula a las metas enunciadas y descritas anteriormente: crecimiento sostenible y equilibrado y mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza, vinculando las acciones públicas que pueden conducir hacia ellas y estableciendo una guía de acción posible para los agentes sociales privados.

Podría aducirse que los objetivos propuestos serían de aplicación, casi sin modificaciones, en la planificación del desarrollo de otras regiones; esto es así porque los problemas territoriales, sociales y económicos de Andalucía son similares a los de otras regiones que han seguido procesos de evolución parecidos y se encuentran en estadios de desarrollo próximos.

La especificidad no se sitúa tanto en el planteamiento de los objetivos generales cuanto en las vías, medios e instrumentos dispuestos para su consecución y su ajuste a las singularidades que presentan en Andalucía los problemas relacionados con el empleo, sistema productivo, sis-



tema empresarial, medio ambiente, infraestructuras, atención y equipamientos sociales, etcétera; y, como es lógico, de su ajuste también a los recursos y a las potencialidades de la región.

Es necesario subrayar que los objetivos planteados definen caminos que han de seguirse para la consecución de las metas, dadas las condiciones de partida y la previsible evolución del contexto económico donde se sitúa Andalucía. No se ha pretendido por tanto establecer un sistema ortodoxo de objetivos definidos de forma estricta, medibles o cuantificables y susceptibles de ser reflejados por un conjunto de indicadores de resultados. Estos requisitos si se exigen, por el contrario, en el diseño de las acciones contenidas en la Programación Económica del Plan, siendo precisamente su contribución individual y sus efectos sinérgicos en la consecución de los objetivos los principales criterios de selección y de dotación de recursos.

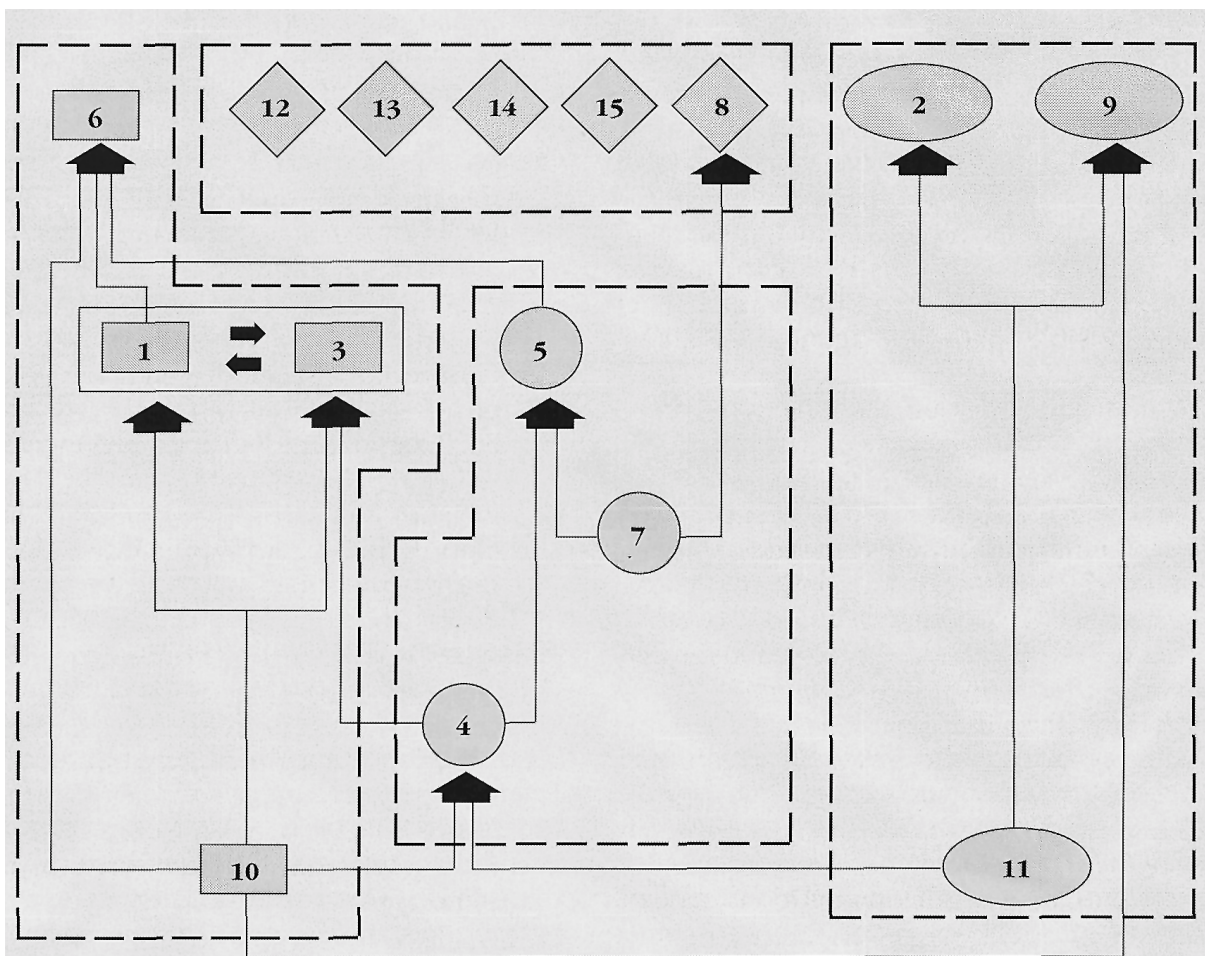
### **OBJETIVOS DEL PLAN ANDALUZ DE DESARROLLO ECONOMICO 1991 - 1994**

1. Integración territorial
2. Recuperación y preservación del medio ambiente
3. Articulación del sistema productivo
4. Fomento de la inversión productiva
5. Desarrollo y modernización tecnológica
6. Facilitar el acceso de la producción regional a los mercados
7. Adecuación y mejora de la formación de los recursos humanos
8. Integración en el mercado de trabajo de los colectivos con dificultades
9. Impulso al desarrollo local
10. Mejora del sistema de comunicaciones
11. Mejora de otras infraestructuras y desarrollo urbano
12. Mejora de las condiciones sanitarias de la población y de los servicios de salud
13. Facilitar el acceso a la vivienda
14. Extensión, ampliación y mejora de la protección social
15. Preservación del patrimonio cultural y potenciación de la oferta y del acceso a la cultura

Dentro de esta relación, sin carácter jerárquico, pueden distinguirse cuatro subconjuntos de objetivos, caracterizados por su proximidad mutua y por su grado de contribución directa al alcance de cada una de las metas de la planificación. Si bien no se trata de categorías excluyentes, puesto que existen interrelaciones fuertes entre ellos, su exposición puede ayudar a una mejor comprensión, siempre teniendo en cuenta que la definición de las acciones consecuentes se realiza en los capítulos posteriores.

Un primer núcleo está configurado por los objetivos vinculados a una *mayor conexión y cohesión interna* de la región. La *integración territorial* es necesaria para posibilitar la complementariedad de las actividades productivas, ampliando las vinculaciones entre ellas y mejorando su accesibilidad física a los mercados, a la vez que se limita la posibilidad de reproducción de un modelo de crecimiento polarizado no deseable. Para ello es preciso una *ampliación y mejora de las infraestructuras* de todo tipo, especialmente las relativas al sistema de comunicaciones y telecomuni-

GRAFICO 1. Relación entre objetivos.

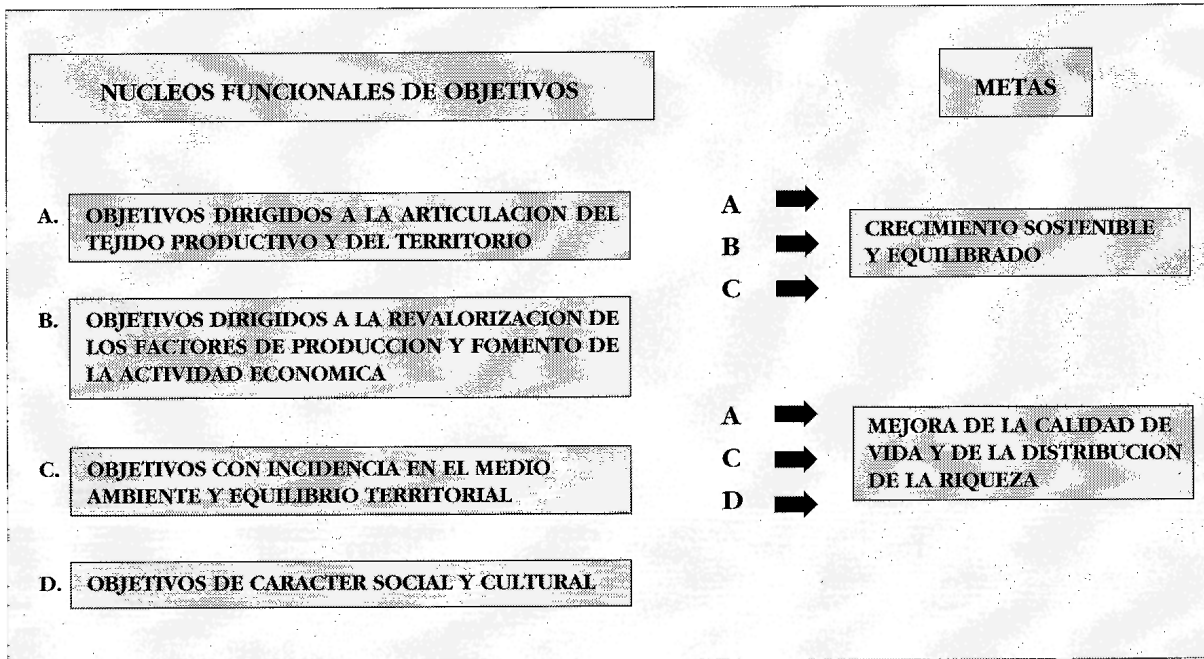


1. Integración Territorial.
2. Recuperación y Preservación del Medio Ambiente.
3. Articulación del Sistema Productivo.
4. Fomento de la Inversión Productiva.
5. Desarrollo y Modernización Tecnológica.
6. Facilitar el Acceso de la Producción Regional a los Mercados.
7. Adecuación y Mejora de la Formación de los Recursos Humanos.
8. Integración en el Mercado de Trabajo de los Colectivos con Dificultades.
9. Impulso al Desarrollo Local.
10. Mejora del Sistema de Comunicaciones.
11. Mejora de otras infraestructuras y Desarrollo Urbano.
12. Mejora de las Condiciones Sanitarias de la Población y de los Servicios de Salud.
13. Facilitar el Acceso a la Vivienda.
14. Extensión, Ampliación y Mejora de la Protección Social.
15. Preservación del Patrimonio Cultural y Potenciación de la Oferta y del Acceso a la Cultura.

-  Integración del territorio y de la producción
-  Factores Productivos
-  Actuaciones Sociales
-  Medio Ambiente y reequilibrio territorial

caciones. La situación de partida de hace unos años era manifiestamente deficiente y si bien se han realizado esfuerzos importantes, que son realidad en las redes principales, es preciso dotar también a la región de una malla densa de conexiones secundarias internas. Asimismo, el progreso ya logrado en algunos subsistemas de comunicación no puede

GRAFICO 2.



traducirse en un relajamiento de la tensión por mejorarlos y mantenerlos adecuadamente.

Aunque un completo sistema de comunicaciones no asegura por sí mismo el crecimiento económico, está sobradamente demostrado que las carencias en este aspecto llegan a constituir uno de los mayores estrangulamientos en un proceso de desarrollo. Ni tampoco asegura una mayor integración territorial si persisten diferencias espaciales importantes en las restantes dotaciones infraestructurales, tales como sanitarias, energéticas, hidráulicas y, en general, los equipamientos sociales de todo tipo que configuran el *desarrollo urbano*. Respecto al mismo, el Plan da una destacada importancia al papel que las ciudades tienen que representar en la difusión de la innovación tecnológica, en el crecimiento económico y en la creatividad cultural, con objeto de acoplar el desarrollo económico con la calidad de vida urbana, circunstancia que constituye una tendencia internacional y permite ganar posiciones de competencia territorial. Para ello se impulsarán las infraestructuras urbanas de transportes y comunicaciones, las ofertas educativas, culturales, recreativas y de ocio, y la mejora cuantitativa y cualitativa de residencias.

El segundo grupo está constituido por los objetivos cuya finalidad más inmediata es la de *revalorizar los factores de producción y fomentar la actividad productiva*. En este terreno la Administración pública solamente puede actuar como impulsor o dinamizador, mejorando la dotación de recursos e incentivando las iniciativas que contribuyan a superar los problemas estructurales de nuestro sistema productivo, siguiendo una serie de orientaciones generales y situando en primer lugar la *articulación del tejido productivo*.

Es un hecho que la mayor parte de los bienes producidos en una economía constituyen insumos intermedios y solo una fracción de aquellos son bienes destinados a atender a los mercados finales, por ello la capacidad de generación de valor añadido de una economía no es independiente de las conexiones o interrelaciones establecidas entre las distintas actividades que la conforman.

Estas vinculaciones determinan el grado de articulación, que en Andalucía es reducido y cuyo aumento tiene dos pilares básicos. Por una parte, el incremento de las relaciones de intercambio entre las empresas de la región, limitadas en muchos casos por la inadecuación de la oferta, cuando no por desconocimiento mutuo entre oferta y demanda de suministros. Por otra, la articulación se apoya en el desarrollo de las actividades intermedias de aquellos procesos productivos cuya presencia en nuestra región se limita a las etapas básicas y a las de distribución final, precisamente donde la generación de valor añadido es más reducida.

Lo segundo puede resultar paradójico ante un fenómeno mundial de segmentación y redistribución espacial de las distintas etapas de un proceso completo, que se apoya en el desarrollo de nuevas tecnologías que aseguran tanto la transmisión de la información necesaria como la estandarización de las tareas realizadas en distintos puntos alejados entre sí; pero no por ello hay que mantenerse en los estadios básicos de la producción, sino avanzar hacia aquellos más tecnificados o de mayor contribución al valor añadido final.

Dos de las grandes mutaciones que están teniendo lugar en la industria mundial redundan en la necesidad de articular nuestra economía y reducir su desconexión interna. Estas son una creciente tendencia a la externalización de actividades de todo tipo tradicionalmente integradas dentro de una misma empresa, utilizando un amplio conjunto de empresas auxiliares muy cualificadas, y el surgimiento de redes de empresas entre las que se establecen relaciones de cooperación más que de mero suministro, apoyadas en la especialización -individual de cada una y logrando de forma conjunta una dimensión eficiente en las distintas actividades de valor que les permita competir con empresas de mayor tamaño.

Paralelamente a la articulación entre las empresas existentes, la adecuación de nuestra economía al nuevo marco comunitario pasa por la diversificación de las actividades productivas, cubriendo las brechas y las desconexiones existentes en aquellas agrupaciones en las que existan condiciones para ello y atendiendo a la incorporación a nuestro aparato productivo de aquellas actividades emergentes que configuran el futuro desarrollo industrial. Tal diversificación redundará en una reducción de la sensibilidad de la economía andaluza ante los ciclos económicos, minora la dependencia en el suministro de bienes intermedios y da un mayor grado de estabilidad al sistema en su conjunto. Ello implica tanto el apoyo a iniciativas exógenas como la articulación de las potencialidades endógenas en torno a los núcleos industriales emergentes o en proceso de renovación que existen en nuestra región.

Los dos procesos anteriores han de sustentarse en iniciativas empresariales, que han de ser apoyadas por acciones de *fomento de la inversión productiva* desde la Administración central y autonómica y utilizando al máximo las posibilidades que ofrecen los fondos estructurales comunitarios.

Sin embargo, estas acciones de fomento no pueden sustituir al sector privado en el planteamiento de nuevos proyectos empresariales viables y, por otra parte, el sistema financiero regional ha de tener un papel crecientemente activo en la financiación de la inversión, sin desdeñar sus posibilidades de participación directa en nuevas iniciativas empresariales. Tampoco se sustrae del sistema empresarial su responsabilidad fundamental en la inversión; es a éste a quien corresponde la mayor

parte del esfuerzo y la asunción de los riesgos implícitos a la naturaleza de su actividad que, junto con la capacidad de organizar y de gestionar los factores de producción, justifican precisamente la obtención del beneficio.

Buena parte de esta inversión ha de perseguir la adecuación de nuestro sistema productivo a las nuevas condiciones de concurrencia intensificada, donde solamente una elevada productividad y capacidad de innovación permiten obtener la ventaja competitiva necesaria.

Una y otra exigen el desarrollo y la *modernización tecnológica* de nuestras empresas, tanto en la renovación de los procesos utilizados como en el diseño y características de sus productos. Sin embargo, no puede entenderse tal modernización sin el apoyo y la expansión de la capacidad de investigación básica y aplicada de la región, para cuya orientación y para asegurar una transmisión eficaz de sus resultados es precisa la articulación y consolidación del *Sistema Ciencia-Tecnología-Industria (SCTI)*. Aunque no pueda hablarse, con propiedad, de un SCTI andaluz sino de la parte regional de un SCTI español progresivamente integrado en el comunitario, si es necesario desarrollar las interrelaciones regionales entre sus tres componentes, mediante los apoyos y dispositivos de transmisión oportunos que aseguren el aprovechamiento de las sinergias potencialmente existentes.

Los esfuerzos en este terreno no tienen por que conducir necesariamente a la generación de innovación, pero si es imprescindible una cierta capacidad científico-tecnológica propia para absorber, adaptar y difundir las innovaciones que, generadas en otros puntos, han de ser incorporadas a nuestro sistema productivo. Además es conveniente una concentración temporal de los recursos en un conjunto reducido de líneas de investigación prioritarias, de forma que se reduzcan las principales carencias actuales y vinculando al máximo la investigación aplicada con los requerimientos de modernización y explotación de las potencialidades de nuestra economía.

La mayor capacidad de generación de valor añadido a la que conducen los objetivos anteriores se quedaría en mero incremento de la capacidad productiva si no se disponen los medios necesarios para lograr su realización mediante la venta. Es en esta etapa final de realización de valor cuando la competencia entre las empresas alcanza mayor intensidad, quedando desplazadas aquellas con menor facilidad para alcanzar una parte suficiente del mercado.

Siendo la comercialización una de las debilidades más importantes de las empresas andaluzas y uno de los principales factores limitativos para su expansión, *facilitar el acceso de la producción regional a los mercados* se convierte en un objetivo prioritario. Es necesario generar en las empresas andaluzas una actitud decidida hacia la prospección de nuevos mercados, utilizando todos los medios al efecto. Aquí han de jugar un papel relevante las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, distribuyendo información sobre oportunidades de negocio y reglamentaciones técnicas y de comercio, así como propiciando la presencia del empresariado andaluz en ferias y certámenes internacionales, apoyada también por una mayor intensidad de la presencia institucional en tales eventos. Los efectos no serán visibles de forma inmediata, puesto que aún siendo muy conocida esta región, su imagen se vincula en general con la de destino turístico u origen de determinados productos alimentarios. En este sentido, la Exposición Universal de 1992 puede contribuir al cambio de imagen necesario.

Por otra parte, el reducido tamaño medio de las empresas andaluzas no solamente dificulta su acceso a mercados exteriores no suficientemente conocidos sino que determina un reducido poder de negociación frente a compradores de mayor dimensión. Esto es especialmente patente en el caso de los productos agrícolas, donde las producciones individuales se enfrentan a canales de distribución fuertemente concentrados; la única vía para compensar un poder de negociación extraordinariamente menguado consiste en la unificación de la oferta, vía cooperativas, asociaciones de empresas para la venta, constitución de empresas comerciales especializadas, etcétera. La creación de empresas de este último tipo, con el objeto prioritario de búsqueda de nuevos mercados para las empresas andaluzas de cualquier sector debería ser propiciada desde las asociaciones empresariales, con apoyo institucional Pero con responsabilidad y gestión de los empresarios que las constituyan.

El último de los objetivos que constituyen el subconjunto de objetivos que se está describiendo es la *adecuación y mejora de la formación de los recursos humanos*, lo cual redundará en una mayor competitividad de las empresas, asegura la existencia de una base laboral que permita el surgimiento de nuevas actividades y contribuye a hacer posible la reducción de la oferta de empleo no cubierta por la inexistencia de trabajadores con la cualificación requerida.

La mejora en la cualificación no se extiende solamente a los trabajadores sino también a las personas que abordan la organización y la gestión de las empresas, puesto que los requisitos de conocimientos son gradualmente crecientes y cada vez más complejos, situándose en disposición de seleccionar, asumir e implantar las nuevas técnicas que surgen en el terreno gerencial, para no ver menguada la capacidad competitiva de sus empresas.

En general la formación reglada no puede desempeñar de forma exclusiva la adecuación de las cualificaciones profesionales a las cambiantes necesidades de la oferta de empleo. En las economías más desarrolladas, a pesar de las apariencias, se tiende cada vez más a dotar a las personas de una formación no totalmente especializada y que permita abordar tareas diferentes mediante los oportunos reciclajes o estudios posteriores de cualificación específica.

Es preciso también adecuar los contenidos de la Formación Profesional en sus distintos niveles y de los estudios de grado medio a las actuales exigencias sociales y productivas, con especial atención a las enseñanzas de tipo técnico, puesto que la disponibilidad de personas convenientemente formadas es un requisito para la modernización tecnológica de las empresas.

Por último, la formación ocupacional desempeña un papel determinante en el ajuste cualitativo del capital humano a las necesidades empresariales, facilitando el acceso al empleo de aquellos trabajadores cuya cualificación es insuficiente, o no se ajusta a los requerimientos de un nuevo puesto de trabajo.

El tercer núcleo de objetivos se relaciona directamente con la *preservación del medio ambiente y el equilibrio territorial*. La desarticulación de nuestro territorio se pone de manifiesto en la existencia de tres tipos de áreas diferenciadas: zonas regresivas, localizadas en las sierras y zonas montañosas; zonas estancadas, coincidente con las áreas rurales de las vegas y campiñas interiores y zonas dinámicas, que se encuentran en el litoral, en el entorno del eje que forma la N-IV y en las principales aglomeraciones urbanas.

Este desarrollo inarmónico que está originando el declive económico y el despoblamiento de las zonas regresivas y estancadas ha de ser corregido a través de políticas redistributivas, potenciando los recursos económicos existentes e incorporando los servicios e infraestructuras esenciales, de forma que se atenúen los actuales desequilibrios territoriales.

Ello se traduce en la dotación de equipamientos básicos educativos, culturales, sanitarios, deportivos y asistenciales; en dotación de infraestructuras urbanas de abastecimiento y saneamiento de aguas, gestión de residuos, pavimentación, etc; en la adecuación de zonas verdes y espacios libres y, en general, dotación de aquellos servicios públicos y privados que permitan avanzar en la equiparación de las condiciones de vida y de bienestar social. Todas estas acciones no pueden entenderse aisladas entre sí, sino orientadas y enmarcadas en una decidida Política de Equidad Territorial, cuya definición ha de guiar la actuación de la Administración autonómica en este terreno.

En este sentido es esencial el *impulso al desarrollo local*, puesto que si no se perpetuaría la existencia de zonas subsidiadas y no incorporadas a un proceso general de desarrollo de la región. Junto al apoyo generalizado a las iniciativas locales, las características y situaciones específicas en distintas zonas aconsejan el establecimiento de instrumentos concretos, como son los ya existentes Planes Operativos de Desarrollo, que en el marco de actuación de los fondos estructurales comunitarios se orientan a la mejora de las condiciones sociales y económicas de los espacios regresivos de determinadas provincias; la calificación como Zonas de Acción Especial a aquellas donde por diversas razones se está produciendo un proceso acentuado de declive económico; o bien los Planes de Promoción Territorial que fomentan la movilización de los factores productivos en determinadas zonas serranas.

En el horizonte de este Plan será posible definir nuevas prioridades de actuación en comarcas deprimidas, estableciendo planes de promoción encuadrables y financiados dentro del nuevo Marco de Apoyo Comunitario, o incluso con financiación exclusivamente regional.

En la exposición de las metas se ha manifestado ya que un crecimiento sostenible y equilibrado pasa por una utilización racional de los recursos naturales y una superación de los déficits medioambientales existentes, junto con un desarrollo integral de los espacios naturales. Sin ánimo de redundar en las consideraciones allí establecidas, es necesario subrayar que la *recuperación y preservación del medio ambiente* y de los recursos naturales constituye una de las mayores exigencias que se imponen en un modelo de desarrollo ecológicamente respetuoso, que las experiencias pasadas determinan como único posible a largo plazo.

Esto no significa una separación rotunda entre las zonas naturales y las productivas, sino la búsqueda de una complementariedad entre ambas a través de un adecuado desarrollo de las zonas naturales, que suponen un porcentaje significativo del territorio. Salvo en aquellas especialmente delicadas, pueden tener lugar actividades no lesivas para el medio natural y beneficiosas para la población que habita en su entorno. Sin embargo, el cuidado especial que requieren exige una adecuada planificación y por ello se encuentran en elaboración los Planes de Desarrollo Integral de las áreas incluidas en el Inventario de Recursos Naturales establecido en 1989, con objeto de desvelar y ordenar las oportunidades de desarrollo endógeno de cada Parque Natural y su zona de influencia.

El último núcleo de objetivos tiene un marcado carácter social y cultural, y se relaciona muy directamente con algunos de los aspectos configuradores de la calidad de vida de la población. En primer lugar, la *extensión y mejora de la protección social* caracterizan a una sociedad que pretenda ser más justa con todos los ciudadanos, haciendo que los beneficios del progreso no se vinculen exclusivamente a los niveles de riqueza que disfruten los individuos. Las actuaciones de asistencia social se centrarán en aquellos colectivos en los que potencialmente o de forma real se concentran los problemas sociales: menores, jóvenes y mujeres; emigrantes e inmigrantes; afectados por la drogadicción; ancianos; minusválidos; minorías étnicas y otros colectivos marginados, entre los que encuentran aquellas personas cuyos ingresos no alcanzan los umbrales mínimos de subsistencia, a las que se habrá de proporcionar un salario social.

El elevado nivel de desempleo en nuestra región obliga a una atención especial a las acciones que permitan *facilitar la integración en el mercado de trabajo de los colectivos con dificultades*, donde la generación de puestos de trabajo adecuados ha de verse complementada con su integración social, disponiendo los mecanismos de formación, cualificación y asistencia precisos y también los programas específicos de fomento del empleo necesarios.

Es indudable la existencia de una conexión clara entre pobreza y desempleo, ya que determinados contextos sociales y familiares reproducen continuamente desventajas sociales que disminuyen las posibilidades de inserción de determinados colectivos en el mercado de trabajo. Por ello, son imprescindibles acciones que mejoren la situación de las familias y de los grupos más desfavorecidos, reduciendo las desigualdades sociales existentes y paliando sus consecuencias mediante una decidida política de asistencia social a los sectores marginados de la población. Tal política no tiene como objeto atenuar las carencias de estos sectores de población sino perseguir su integración plena en una sociedad en desarrollo, lo cual pasa por situarlos en igualdad de condiciones ante el mercado de trabajo.

*La mejora de las condiciones sanitarias de la población y de los servicios de salud* ha de atenderse con una ampliación de los recursos destinados a la sanidad pública, avanzando en materia de accesibilidad y equidad del sistema sanitario y completando la red estructural de atención primaria.

La gestión de los grandes centros de atención sanitaria es extremadamente compleja, lo cual aconseja su profesionalización y una atención especial a elevar la eficacia en la utilización de los recursos de que disponen, esta mayor eficacia no tiene porque implicar un descenso en el nivel de las prestaciones sino de una racionalización en la gestión de todo tipo de recursos materiales y humanos, aplicando técnicas de organización hospitalaria sobradamente contrastadas. La orientación futura, sin embargo, ha de conducir hacia centros de menor dimensión que los actuales, en los cuales es posible lograr mayores grados de eficiencia.

Es también preciso fomentar la inversión privada en el sector sanitario, disponiendo medidas que conduzcan a una nueva normativa de concertos de forma que éstos sean completamente transparentes, complementen la atención pública en determinados campos y redunden en una mejor atención de la población; sin embargo, sus resultados no están disociados de una mayor agilización en la administración de los presupuestos destinados al efecto, que en la actualidad presenta deficiencias que es necesario solventar.



No puede dejar de reseñarse, aquí que la valoración económica de las competencias asumidas en materia de sanidad dista bastante de la realidad del gasto que se afronta, por lo cual es necesario recabar de la Administración central los fondos que permitan atender adecuadamente los servicios transferidos a la Administración autonómica, persiguiendo además la equiparación con los niveles de prestación sanitaria andaluza a los existentes en otras comunidades de nuestro país.

Las dificultades de *acceso a la vivienda* se han convertido en casi insalvables durante los últimos años para grupos cada vez mayores de población, al haberse alejado los precios de la capacidad adquisitiva promedio, por razones suficientemente conocidas. El porcentaje de renta familiar que una buena parte de la población de nuestro país destina a la adquisición o alquiler de vivienda es sumamente elevado, lo cual obliga a un gran esfuerzo económico a las nuevas unidades familiares y merma ‘ además, su capacidad de consumo de otros bienes o servicios.

La Administración pública andaluza, en coordinación con la Administración central, ha de llevar a cabo acciones que promuevan la construcción de viviendas de iniciativa privada a unos precios y condiciones de financiación asequibles a los niveles promedio de renta, extendiendo la protección oficial, concediendo ayudas directas a la construcción de viviendas en este régimen y aumentando la oferta de suelo urbano o urbanizable.

Estas medidas se completan con las que faciliten la disposición de una vivienda digna por aquellos segmentos de la población menos favorecidos económicamente, mediante la intervención directa y decidida de las instituciones públicas correspondientes en la construcción de viviendas.

Por último, *la preservación del patrimonio cultural y la potenciación de la oferta y del acceso a la cultura* es un objetivo que define las tres vías que se han de seguir en la extensión de la cultura a todo el conjunto de la población: rescate y conservación del legado que hemos recibido y hemos de transmitir, aumento de las manifestaciones culturales de todo tipo y, sobre todo, Promover un acceso a ellas desvinculado de las condiciones sociales y del lugar de residencia de los individuos.



CAPÍTULO 5

**Política de Sectores**



## 1. AGRICULTURA

### 1.1. INTRODUCCION

Las agriculturas andaluzas -expresión acuñada para sintetizar su gran extensión y diversidad de parámetros ambientales, y su amplia heterogeneidad- continúa aportando una fracción significativa del PIB de la región, el 11,7%, lo que supone más del doble de la participación media de la agricultura en la economía española; asimismo sus ventajas comparativas son evidentes en una buena parte de la producción agraria y su desarrollo tecnológico medio es también superior a la media española. Estos datos que reflejan la importancia del sector, situados al lado de los índices que ponen de manifiesto la debilidad industrial de la región y tomando como referencia el escenario peninsular, pueden conducir a desenfoques que tienden a sobrevalorar el papel de lo agrario en el desarrollo regional.

Sin embargo, la integración en la Comunidad Europea ha supuesto, tras un lustro de adecuación de la agricultura a la Política Agraria Común (PAC), un mejor conocimiento de la realidad agraria andaluza dentro de un contexto más competitivo. Su actual potencial de crecimiento y de generación de empleo, aunque contribuye de forma considerable al desarrollo regional, no permite situarla en un lugar hegemónico como generador del mismo.

Desde esta óptica se debe enfocar la puesta a punto de las agriculturas andaluzas, todavía lastradas por una variada gama de problemas entre los que destacamos los siguientes: una productividad y un desarrollo tecnológico inferiores a los de sus competidores europeos; la carencia de un complejo agroindustrial fuerte y que trascienda la primera transformación del Producto; la existencia de amplias áreas marginales en el interior de la región en situación de declive económico, despoblamiento y, en su caso, desertización; una población activa agraria, que representa el 18,6% de la población activa total frente al 7% de la media comunitaria, con un elevado porcentaje de salarización -el 62% de los ocupados agrarios son asalariados- y una elevada tasa de desempleo.

La puesta a punto de las agriculturas andaluzas al ritmo del espacio agrario europeo requiere, pues, de un complejo proceso que entraña la reforma de las estructuras, el incremento de la rentabilidad y eficiencia de las explotaciones, una adecuada política de investigación y uso de la tecnología y la mejora de la comercialización e industrialización, es decir, todo un conjunto de medidas que repercuten sobre el empleo provocando una reducción de la población activa agraria.

Esta reducción se presenta pues como una realidad derivada de los procesos de cambio. Plantearlo claramente es la única forma de buscar soluciones para que los que no cuenten con un empleo en la agricultura como actividad principal, no tengan que abandonar el medio rural y encuentren en él una forma de vida digna. Todo ello dentro de un programa global de desarrollo del medio rural que fomente la diversificación de ingresos provenientes del trabajo rural y no exclusivamente de la agricultura.

Pero además, este proceso de cambio debe enfrentarse al reto que supone la anunciada reforma de la PAC, en la que el mercado y la competencia van a jugar un papel más importante que en el pasado. Con esta medida la Comunidad Europea pretende dar respuesta, por una parte, a la propia crisis presupuestaria que ocasionan los cuantiosos gastos

generados por el costoso mantenimiento y liquidación de los excedentes agrarios y, por otra, a los compromisos negociadores de la Comisión en la Ronda Uruguay del GATT, donde el proteccionismo agrícola y la subvención vía precios que caracteriza a la PAC está siendo objeto de fuertes críticas por EEUU y otros países de América y Asia, por entender que distorsionan artificialmente los mercados internacionales.

Teniendo en cuenta este doble condicionante, la Comisión plantea la reforma de la PAC a partir de una progresiva aproximación de los precios institucionales a los de mercado, de los programas desincentivadores de la producción agraria (setaside, extensificación, jubilaciones, etc.), y de ayudas directas a los pequeños agricultores, compensatorias de la pérdida de rentas que les supondrá la reducción de precios.

Estas medidas presuponen que las medianas y grandes explotaciones son competitivas a nivel internacional, no precisando, por tanto, de subvenciones vía precios ni de ayudas directas. Su repercusión en Andalucía son evidentes: este tipo de explotaciones -que representan la mayor parte de la superficie cultivada- tendrán que enfrentarse a una competencia mayor; situación que requerirá de transformaciones técnicas o de producción que suponen gastos importantes para equipararse a sus homólogos europeos.

Los cambios en la PAC están modificando sensiblemente la situación en que se negoció el Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea; en base a ello el Gobierno español debe solicitar la finalización del largo Período de Transición que afecta a sectores claves, como frutas, hortalizas y materias grasas, al 1 de Enero de 1993, coincidiendo con la puesta en marcha del Mercado Unico Europeo.

## 1.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

Los objetivos de la política agraria para el periodo 1991/94 se funden solamente en uno: la mejora de la competitividad en las agriculturas andaluzas para adecuarlas a los cambios de la PAC. Su logro debe articularse en torno a dos ejes estratégicos: la racionalización técnico-económica de la producción agraria y la potenciación del desarrollo rural.

### 1.2.1. Estrategia de la racionalización técnico-económica de la producción agraria

Esta estrategia se basa en aprovechar las ventajas comparativas de la región para fomentar aquellos productos no excedentarios en el mercado comunitario (extratempranos, de primor, proteaginosas, subtropicales, hortícolas industriales, no alimentarios y biológicos), que cuentan con una elevada relación calidad/precio y un potencial de demanda alto.

Para las producciones excedentarias se apoyará la reestructuración y reconversión de aquellas (olivar, vid, cereales, leche, etc.) que se vean afectadas por las modificaciones de la PAC o por las nuevas tendencias de consumo surgidas en los mercados.

Es necesario resaltar que esta estrategia se extiende, paralelamente, a los canales de comercialización, a la industrialización agraria y a la investigación y difusión tecnológica.

En materia de comercialización la estrategia será de apoyo a la concentración de la oferta y al fomento de la calidad. La estrategia para la industria agroalimentaria será la expuesta en el capítulo de Industria, y la de Investigación y Desarrollo tecnológico se basará en concentrar las líneas prioritarias de I+D en aquellos productos que disponiendo de ventajas comparativas en su ciclo de producción, necesitan ampliarla al campo de la mejora genética vegetal y animal y a su aplicación tecnológica; igualmente se potenciará la investigación sobre calidad nutricional de los alimentos para incorporarlos al sistema de denominaciones de origen específicas y genéricas, así como las relacionadas con su sanidad, conservación, envasado y transporte.

La estrategia de racionalización técnico-económica se plasmará para los diferentes sectores de la actividad agraria en las siguientes medidas de actuación:

### *A) Los Cereales*

Para este sector, de producción excedentaria, es de prever que la política restrictiva de la PAC se acentúe en los próximos años. Desde esta perspectiva, en la gran área cerealista de Sevilla, Córdoba y Cádiz -que cuenta con explotaciones mucho más grandes que la media nacional y rendimientos más elevados- aunque la repercusión de la PAC será menor que en otras zonas de la península, se deberá potenciar el uso de variedades de óptima calidad harino panadera. En lo que respecta a las producciones cerealista de los secanos pobres, o de zonas de montaña, las explotaciones deberán incorporarse a los programas de set-aside, o retirada de tierras.

Las ventajas andaluzas son más evidentes en la producción -de trigo duro, maíz, -particularmente el vítreo, empleado en la elaboración de cereales de desayuno- y arroz. Este último presenta dos notables restricciones respecto a su posible expansión: los fuertes descensos productivos en años de sequía que, a veces hacen imposible su plantación y la localización del cultivo en la proximidad del Coto de Doñana, con el que compite por la utilización del agua.

La industria transformadora de cereales es mucho más reducida de lo que cabría esperar en una región excedentaria, particularmente se potenciará la destinada a la elaboración de alimentos humanos, muy adecuada por la buena calidad de los cereales que se producen en la región.

### *B) Los Aceites Vegetales*

Aunque en este caso los estabilizadores fijados por la PAC no son tan restrictivos, las perspectivas de futuro presentan la incertidumbre de la probable modificación de la política de grasas. La Comunidad intentará controlar que la aplicación progresiva en España de los precios y ayudas al nivel comunitario pueda desencadenar aumentos de la producción de aceite de oliva y girasol.

Las medidas de actuación deben diferenciar entre el olivar de autoconsumo, el olivar marginal de sierra, el olivar de campiña que puede llegar a regarse y el de las zonas más productivas de Jaén, Córdoba, Sevilla y Granada; este el olivar donde se centrará el apoyo a la gestión empresarial que suponga cambio de variedades, intensificación de los marcos de plantación, riego por goteo, etc.

El olivar menos productivo será objeto de ayudas de carácter estructural que hagan posible su mantenimiento en el futuro, dentro de un modo de cultivo que implique menos coste.

La aceituna de mesa, que cuenta con un mercado reducido e inestable, necesitaría de una estabilización de la producción basada, fundamentalmente, en las relaciones interprofesionales.

La industria almazarera requerirá una profunda reconversión por lo que se potenciará la concentración de empresas que impliquen la renovación del proceso técnico de recepción-almacenamiento-producción así como el tratamiento de alpechines, depósitos de aceite y líneas de envasado, dentro de una nueva estrategia, comercial que se oriente hacia la expansión del consumo de los aceites vírgenes en base a una política de fomento de la calidad.

### *C) La Vid y el Vino*

Los excedentes estructurales en este sector han impulsado a la Comisión a elaborar una estrategia de arranque de plantaciones, con elevadas subvenciones.

No parece que los productores andaluces opten por efectuar una sustitución de cultivos, dados los aumentos en los precios de la uva durante el período de adhesión. Debe tenderse a una reestructuración interna dentro del sector, con cambios de variedades y de prácticas culturales, y, sobre todo, de modos de vinificar y elaborar vinos, para ofrecer una producción más variada, adaptada a las nuevas demandas del mercado.

El viñedo de mesa situado preferentemente en las provincias de Málaga, Granada y Almería es de difícil reconversión por tratarse de pequeñas explotaciones y dada la topografía de algunas zonas. Las medidas de actuación continuarán fomentando el cambio de la variedad Ohanes hacia otras más adecuadas, sin semillas, y de las producciones de pasas en la Axarquía malagueña a pasas de Corinto.

### *D) El Algodón*

El cultivo del algodón es estratégico en el campo andaluz por ser la alternativa productiva en los regadíos a los cereales y la remolacha, amenazados por la política restrictiva de la PAC.

El principal problema es el de estabilizador aplicado a este cultivo. Las Organizaciones de Productores han solicitado el aumento de la cantidad máxima garantizada por tratarse de un producto con reducido grado de autoabastecimiento en la Comunidad.

Debido a su función estratégica se fomentará la óptima localización del cultivo, su mecanización y mejoras técnicas y la adaptación del sector desmotador, completando la mejora estructural ya iniciada.

### *E) La Remolacha y el Azúcar*

La remolacha es uno de los pocos productos que contaban con precios superiores a los comunitarios en el momento de la adhesión, manteniéndose aún por encima en un 16-17%. Si a esto se une que se está impulsando un descenso en los precios comunitarios por ser muy superiores a los del mercado mundial, hay que esperar un descenso de los precios en España para el próximo quinquenio.



Es por todo ello urgente proceder a una profunda reestructuración que debe tener la adaptación productiva y la mejora tecnológica como principal objetivo, fomentando la concentración y tecnificación de las explotaciones. Como consecuencia, también el sector azucarero está planteándose una profunda reestructuración.

### *F) Las Frutas y Hortalizas*

Las ventajas comparativas de carácter natural -aunque con la restricción que supone la limitación del recurso agua en algunas zonas productivas- unidas a las favorables expectativas generadas en el sector por la entrada en la 2ª fase del período de adhesión, están provocando un desarrollo de la producción más allá de la demanda, lo que hace que las condiciones de mercado se deterioren frecuentemente.

En estos momentos están sometidos a umbrales máximos garantizados, con penalización de precios en el caso de que se sobrepasen dichas cantidades, los siguientes productos: coliflor, tomates, melocotón, nectarinas, -uva de mesa, manzanas, limones, mandarinas, clementinas, satsumas y naranjas. Estos son los productos que están sometidos a los mayores desequilibrios en el mercado comunitario, debiéndose cuidar del modo más meticuloso posible su expansión en Andalucía.

Por tanto, se potenciarán:

- a) Los cultivos extratempranos de calidad, los cultivos de primor, los cultivos subtropicales, los cultivos hortícolas industriales y los cultivos biológicos.
- b) La introducción de variedades y técnicas de producción óptimas, para situarse en rendimientos máximos, bien en calidades requeridas por el mercado a mayor precio, o con maduración en calendario de escasez de producción.
- c) La adecuada manipulación, selección, envasado y capacidad de frío, así como la formación de canales de distribución consolidados en el mercado exterior e interior.
- d) La formación de una industria conservera en las zonas de mayor potencial productivo en base a estrategias de desarrollo exógeno.

### *G) La Ganadería*

- a) El Sector Lácteo

Los fuertes excedentes en la producción láctea comunitaria hacen inevitable la profunda reestructuración del sector. La reducida cuota lechera adjudicada a España, unida a la potencialidad de expansión de la ganadería de leche en el norte, puede provocar problemas interregionales.

La ganadería que puede tener futuro en Andalucía es aquella vinculada al consumo de los piensos y forrajes situados en los regadíos próximos, y que cuente como ventaja competitiva su localización en las proximidades de los centros de mayor consumo.

Es aconsejable, por tanto, el mantenimiento de la actual cuota de mercado, basada en el mercado local y regional, y con determinadas ventajas comparativas en la leche de cabra y sus quesos. Para ello deberá consolidarse y, si es posible ampliar, el actual nivel de consumo de leche

pasteurizada para preservar su mercado frente a las leches de larga duración procedentes de otras regiones o países.

En base a estos criterios se fomentará la concentración y reestructuración de las empresas tanto en el sector de la producción como en la industria láctea.

#### b) El Sector Cárnico

Tampoco en la ganadería de carne, igualmente sobredimensionada en la Comunidad Europea, dispone Andalucía de ventajas comparativas respecto al resto de España.

En vacuno de carne las mejores perspectivas se encuentran en las zonas adhesionadas de Córdoba, Cádiz y Huelva, donde la climatología permite el aprovechamiento de pastos durante varios meses del año. Se fomentará, Por tanto, las explotaciones ganaderas de carácter extensivo en base a animales de raza Retinta; cuya gestión empresarial se oriente hacia una adaptación productiva con reducidos costes de producción.

Mejores perspectivas cabe esperar del ganado ovino y caprino. Las ayudas comunitarias a través de las primas por cabeza, unidas a las ayudas a las zonas desfavorecidas y de montaña, garantizan niveles de renta en tierras que, en otros casos, tendrían alternativas muy problemáticas.

La producción de cerdo ibérico, a pesar de las dificultades actuales para el comercio exterior debido a la existencia de focos de peste porcina africana, no tiene ni tendrá problemas de mercados y precios, como consecuencia de la alta calidad y prestigio de los productos que elaboran.

El crecimiento de la producción de cerdo blanco en nuestra región debe contemplarse con cierta prudencia, dada la fuerte capacidad de producción existente en otras comunidades autónomas. Más deseable que crecer es potenciar el cierre de los ciclos ' incluyendo el engorde de lechones en las explotaciones de producción, en lugar de las actuales exportaciones para cebar fuera de Andalucía.

La ganadería avícola -en la que un 20% de la producción de carne se destina al abastecimiento regional- presenta problemas de rentabilidad mientras no se superen los problemas de producción de piensos a precios competitivos. Urge, por tanto, aprovechar las ventajas comparativas de localización para ganar cuotas de mercado en Portugal y norte de Africa.

#### c) El Sector Forestal

La política en este sector está plasmada en el Plan Forestal Andaluz, aprobado por el Parlamento en noviembre de 1989 y será la que se aplicará a lo largo del período. Para su mejor cumplimiento se redactarán los planes de ordenación de recursos naturales en todo el territorio forestal andaluz. En los mismos se concentrarán las actuaciones en base a las características físicas, socioeconómicas y ecológicas de cada una de las unidades elegidas como ámbitos de planificación.

### 1.2.2. Estrategia de potenciación del desarrollo rural

La potenciación del desarrollo rural se integra en la política estructural de la Comunidad Europea. La estrategia deberá, por tanto, continuar con las mejoras infraestructurales con el objeto de coadyuvar

en el incremento de la competitividad de las producciones agrarias y en la preservación y fomento de los recursos naturales. Las actuaciones que acompañan a esta estrategia, tendrán efectos positivos tanto en la generación de empleo como en el mantenimiento de las rentas en las áreas marginales.

Dicha estrategia pivotará sobre tres ejes: la mejora de las estructuras del medio rural, la optimización en la gestión de los recursos territoriales y el aumento de la formación.

### *A) La Mejora de las Estructuras del Medio Rural*

Para alcanzar este objetivo la estrategia se centrará en lograr una mayor interrelación de las actuaciones contenidas en la estrategia de racionalización técnico-económica de la producción agraria con las políticas tendentes a la mejora de las estructuras del medio rural. En base a ello se articulan las siguientes medidas de actuación:

#### a) Desarrollo de la Reforma Agraria.

La aplicación de la Ley de Reforma Agraria a diez comarcas con fuertes problemas estructurales, entre los que destacamos la deficiencia en las infraestructuras agrarias ' la insuficiente diversificación de las producciones y un fuerte desempleo agrario provocado por la acusada estacionalidad en la demanda del factor trabajo, ha sido un instrumento dinamizador de toda la actividad -no sólo la agraria- de estas comarcas. En su haber hay que contar la mejora de la gestión empresarial en las grandes explotaciones, orientando las producciones hacia cultivos competitivos e incrementando el empleo.

Pero es también una realidad que la aplicación de la Ley ha generado tensiones en la agricultura andaluza, tensiones que se intentarán evitar mediante el acuerdo con todas las partes interesadas en el sector. Para ello se ofrece a los Grupos Parlamentarios, Organizaciones Profesionales Agrarias y Sindicatos, consensuar el enfoque y las actuaciones de reforma agraria.

Hasta la consecución de dicho consenso, no se declararán nuevas Comarcas de Reforma Agraria. Y en aquellas Comarcas de Reforma Agraria en que esté pendiente de aprobación el Decreto de actuación general, se acordarán las medidas de infraestructura general de las comarcas, en especial los Programas de Inversiones Públicas en Mejora de Regadíos, Infraestructura Rural y ejecución de los correspondientes Planes Forestales de actuación, suspendiéndose la aprobación de aquellas medidas que tengan relación con las estructuras de las explotaciones agrarias afectadas.

#### b) Modernización de los Regadíos.

El agua es un factor esencial en la viabilidad de la agricultura andaluza, siendo necesario optimizar su aprovechamiento. Junto a la construcción de embalses para regular el máximo volumen de agua, es necesario mejorar todo lo relacionado con el uso de la misma, desde el sistema de conducción hasta las técnicas de riego, lo que permitirá ajustar la demanda y aumentar las disponibilidades para ampliar superficies.

Con estos criterios se elaborará un Plan de Modernización de los Regadíos que deberá ser compatible con el resto de acciones en materia

de explotación de los recursos hídricos y protección del medio ambiente y acorde con la prospectiva de evolución de los cultivos de regadío en el marco de la PAC.

#### c) Mejoras de la Infraestructura Rural.

Los caminos rurales, por su papel en la vertebración territorial, contribuyen a dinamizar el desarrollo rural. En base a ello se concluirá la elaboración del Plan de Caminos Rurales, cuyo eje principal, aunque no única base de sustentación, serán las propias vías Pecuarias, que se irán recuperando para el uso público.

En colaboración con los Ayuntamientos se priorizará la mejora y, en su caso, construcción de aquellos caminos que faciliten la comunicación de los núcleos aislados de población con sus cabeceras de comarca, así como el acceso a las explotaciones agrarias. Dicha colaboración incluirá también la mejora de los equipamientos de los pequeños núcleos de población.

#### *B) La Optimización de la Gestión de los Recursos Territoriales.*

La gestión de los recursos naturales asignados al IARA deben posibilitar una acción sobre el territorio que articule su explotación racional con las políticas de la Comunidad Europea en desarrollo rural.

En base a ello continuará con la política de adquisición de terrenos forestales que hagan factible la intervención pública en la ordenación de los recursos naturales, y con el asentamiento de agricultores en la fincas de titularidad pública, una vez que se haya adecuado su estructura productiva a las exigencias del mercado.

En relación con el uso de los recursos naturales para la práctica de la caza, se seguirá una política cinegética que tenga en cuenta sus aspectos sociales y económicos, haciendo compatible su práctica con la conservación de la fauna silvestre.

#### *C) El Aumento de la Formación Agraria.*

La formación agraria deberá vincularse a los procesos de ajuste que afectarán a los distintos sectores productivos para adaptarse a la reforma de la P.A.C., lo que supondrá un proceso de reestructuración de las empresas agrarias y agroalimentarias tendente a la obtención de productos de calidad. En consecuencia, se fomentará:

- La formación del personal investigador y técnico dentro del marco del Plan Andaluz de Investigación.
- Las líneas de cursos de formación básica dirigidos fundamentalmente a los jóvenes que se incorporan a la empresa agraria.
- Los cursos de especialización en áreas específicas, como técnicas de riego, de tratamientos, maquinaria, etc., con especial atención a las técnicas de gestión de la empresa agraria de tipo asociativo.
- La difusión de las técnicas agrarias a través de las Agencias de Extensión Agraria, mediante la experimentación, las demostraciones y las jornadas técnicas, y de la potenciación de las Redes Experimentales Agrarias y Forestales.

## 2. PESCA

### 2.1. OBJETIVOS DE LA POLITICA PESQUERA

Los objetivos perseguidos por la Comunidad Económica Europea para la mejora y adaptación de las estructuras del sector pesquero, son asumidos como directrices de la política pesquera andaluza para los próximos años:

- Adaptación de la flota pesquera a las posibilidades de captura previsible a medio plazo, tanto en aguas comunitarias como fuera de ellas.
- Renovación y modernización de la flota pesquera para la mejora de su rendimiento global y de los niveles de seguridad, sanitarios y de habitabilidad.
- Fomento de iniciativas que permitan absorber o acomodar las unidades extractivas excedentarias que operan dentro y fuera de las aguas comunitarias.
- Conservación y explotación racional de los recursos.
- Desarrollo de la acuicultura, que se concreta en la potenciación de las líneas de investigación aplicada que contribuyan a resolver los obstáculos al desarrollo acuícola.
- Equipamiento y mejora de infraestructura de puertos y lonjas.
- Mejora de las instalaciones de conservación y mantenimiento de los productos de la pesca y de la primera transformación de los mismos.
- Potenciación del asociacionismo pesquero, apoyando la constitución de organizaciones de productores pesqueros.
- Impulso de la formación pesquera.

### 2.2. ESTRATEGIA Y ACTUACIONES DE LA POLITICA PESQUERA

#### A) Estructuras Pesqueras

Hay que destacar que el mantenimiento de una flota envejecida es un grave riesgo para la seguridad de los trabajadores en el mar, y una pesada carga financiera para los armadores, que se ven obligados a emprender en cada campaña elevados gastos en reparaciones y conservación. Esto acaba llevando a un estado de continua descapitalización de los armadores andaluces, que encuentran graves dificultades para financiar con recursos propios la construcción de nuevas embarcaciones.

A través del marco comunitario y con ayudas de las Administraciones nacional y autonómica, se viene fomentando la renovación y modernización de la flota pesquera andaluza. En los últimos ejercicios se ha incidido fundamentalmente en la adecuación de los barcos de mayor tonelaje, por lo que es preciso actuar de forma prioritaria en la renovación y modernización de la flota de bajura, canalizando hacia ella tanto las ayudas comunitarias como las estatales y autonómicas. En este sentido, las directrices a desarrollar serán las siguientes:

- Apoyo a la construcción y modernización de embarcaciones pesqueras hasta el máximo de ayuda nacional permitido por la CEE.

- Ayudas a la financiación, con tipos de interés subvencionados en el marco de los Convenios de colaboración con las Entidades Financieras.
- Incentivos para el fomento del asociacionismo, creación de empresas mixtas y utilización de modalidades de pesca alternativa, para eliminar el sobrante de flota.

Uno de los logros que se espera alcanzar es la disminución de las embarcaciones menores, ya que en la situación actual es motivo de inquietud por las condiciones de seguridad sanitaria y de habitabilidad en que desarrollan su trabajo las tripulaciones, siendo el nivel de accidentabilidad superior al registrado en sectores de elevado riesgo, como la construcción, la minería, etc.

### *B) Ordenación Pesquera*

Dada la situación actual de sobreexplotación de los caladeros, se hace necesaria una ordenación de la actividad, encaminada a conseguir un adecuado equilibrio entre la explotación de los recursos y su conservación, que suponga un rendimiento económico óptimo y que permita el mantenimiento de una actividad continuada de nuestra flota litoral o artesanal. Las líneas de actuación, dirigidas a la conservación de los recursos, se enmarcan en tres aspectos fundamentales:

#### a) Ordenación del Sector Pesquero.

Dado que la Administración Central tiene numerosas competencias en esta Materia, las acciones se dirigirán a la máxima coordinación posible con ella, para impulsar aspectos como la regulación del arrastre de fondo y de determinadas pesquerías, establecimiento de censos por modalidades pesqueras, potenciación de la polivalencia de la flota, propuestas de nuestra región para mejorar la flota que faena en caladeros de terceros países, etc.

En cuanto a la pesca en aguas interiores y marisqueo, competencias exclusivas de la Administración andaluza, la regulación se abordará con acciones tales como: la actualización del censo -de embarcaciones marisqueras; regulación de los distintos tipos de arte de arrastre; reducción paulatina del sobrante del esfuerzo pesquero; prospección de nuevos caladeros, etc.

#### b) Control e inspección pesquera.

En este aspecto las acciones se dirigirán a reforzar los recursos, tanto humanos como materiales, para consolidar la inspección pesquera, debido a que es una actividad primordial para la protección y conservación de los recursos pesqueros, ya que entre sus funciones se encuentra el controlar el cumplimiento de la reglamentación sobre medidas y dimensiones de arte y mallas de pesca. También, se impulsará la vigilancia de las delimitaciones espaciales donde faenan las flotas, según sus modalidades, evitando interferencias entre ellas, vigilancia sobre las zonas, fondos y épocas de veda de pesca, especialmente zonas de crías y engorde, así como de las embarcaciones ilegales que constituyen uno de los mayores problemas del sector junto con la pesca de inmaduros. En relación con este último tema, y dado que en la vigilancia de la captura y

comercialización de inmaduros tienen competencias varios organismos, se potenciarán las comisiones de coordinación de dicho programa en las distintas provincias andaluzas.

c) Arrecifes artificiales.

Entre las medidas estructurales dictadas por la CEE en favor del sector pesquero, destacan, por su importancia, las acciones tendentes al acondicionamiento de la franja costera, zona principal de puesta y alevinaje de la mayoría de las especies de interés pesquero, mediante la instalación de elementos fijos o móviles, que protejan dicha zona y que son conocidos con el nombre de «arrecifes artificiales». En colaboración con la Administración central se ha elaborado el programa de orientación plurianual, contemplándose en dicho programa la instalación de nueve «arrecifes artificiales» en el litoral andaluz.

d) Acuicultura.

Se trata de una actividad que ha alcanzado una importante relevancia en los últimos años, en los que ha logrado un desarrollo espectacular, como así lo demuestran las importantes inversiones, tanto públicas como privadas, realizadas en este sector. En este sentido, se continuarán las acciones tendentes a mantener e incrementar su desarrollo, por lo que las actuaciones se orientarán en las siguientes direcciones:

- Potenciación de las líneas de investigación aplicada, para mejorar los logros técnicos alcanzados y resolver los obstáculos técnicos que frenan el desarrollo de los cultivos acuícolas, ya que es necesario profundizar en el conocimiento técnico de los procesos de cultivo y atender el control de los problemas biológicos que están surgiendo. Por otro lado, se trata de paliar el déficit importante que existe en la producción de semillas de moluscos y alevines de peces para engorde.
- Readaptación de las empresas acuícolas. Siendo éste un sector emergente, resulta consecuente la readaptación de las empresas con los avances tecnológicos conseguidos, por lo que se continuarán los oportunos seguimientos de ensayos de procesos de cultivo, potenciando la difusión de las técnicas acuícolas más adecuadas al momento actual, e incrementando la formación de expertos en acuicultura, con objeto de facilitar el acceso de personal técnicamente cualificado a las mismas.
- Apoyo a las inversiones en establecimientos acuícolas, mediante el asesoramiento de proyectos y canalizando hacia las mismas las máximas ayudas establecidas en las distintas Administraciones.
- Fomento del asociacionismo de acuicultores, tanto de producción como de comercialización.
- Elaboración de una normativa de regulación y ordenación de los cultivos marinos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, donde se actuará sobre: la inclusión de la regulación de la acuicultura continental junto con la regulación de la acuicultura marina; regulación más precisa de las infracciones y sanciones en materia acuícola; establecimiento de medidas de

planificación y ordenación territorial de la actividad acuícola, promoviendo zonas de interés acuícolas y zonas especiales de acuicultura; y creación del Instituto Andaluz de Acuicultura, que integrará en su estructura el actual PEMARES y que tendrá funciones de gestión administrativa, de investigación, de fomento y comerciales.

### *C) Comercialización de Productos Pesqueros.*

Esta actividad presenta deficiencias de estructuras y medios, así como la falta de una red comercializadora que garantice la defensa de los intereses de los productores. Para paliar esta situación, las actuaciones en la comercialización de productos pesqueros incidirán fundamentalmente en los siguientes aspectos:

- Equipamiento y mejora de gestión de las lonjas. Su modernización y mecanización resultan imprescindibles para adecuarlas a las nuevas reglamentaciones técnico-sanitarias y adaptarlas a las necesidades estadísticas que generan estos Centros de Contratación. En esta línea, se seguirá trabajando en la presentación de las nuevas tecnologías informáticas aplicadas a las subastas, impulsando al mismo tiempo nuevos campos, tales como la realización de subastas pesqueras a distancia en tiempo real y la puesta en contacto con otras experiencias, tanto nacionales como internacionales, facilitando al sector las ayudas financieras necesarias para acometer estas inversiones.
- Respecto a la mejora de la gestión de los Centros de Contratación, y considerando la situación de precariedad existente en las actuales concesiones de lonjas, se estudiarán los criterios de los distintos Organismos Públicos implicados en su adjudicación, para su unificación mediante la estrecha cooperación y coordinación entre los mismos. Paso previo e imprescindible de todo este proceso de innovación tecnológica, es la necesaria normalización por tamaños y frescura de los productos pesqueros.
- Apoyo a la mejora de la propia infraestructura física comercializadora. En esta línea de actuación, se contempla el fomento y la mejora de las instalaciones de conservación y mantenimiento de los productos de la pesca y de primera transformación (fábricas de hielo, cámaras frigoríficas, túneles de congelación, maquinaria de transformación del pescado, etc.). Esta actuación se basará en la colaboración entre las Administraciones nacional y autonómica, apoyando los proyectos de inversión que se presenten.
- Constitución de Organizaciones de Productores Pesqueros. Esta acción se considera básica en el proceso de comercialización de los productos pesqueros, dada la poca capacidad empresarial y espíritu comercial del sector. Sólo con la toma de conciencia del propio sector de esta realidad, será posible la adopción de las nuevas fórmulas asociativas que consigan retener el valor añadido generado Por la comercialización. En este sentido, se incrementarán al máximo todas las actividades informativas dirigidas al sector, tales como jornadas, Encuentros Técnicos, Visitas a Lonjas y Puertos Pesqueros.



#### **D) Formación Pesquera.**

La formación adquiere una especial transcendencia, por la adaptación y modernización de las estructuras que se está realizando en los momentos actuales, tanto en lo que respecta a los aspectos técnico-marítimos como de gestión de la empresa, la comercialización, el asociacionismo, etc; sin olvidar el grado de importancia que la formación implica sobre la seguridad de la vida humana en el mar. Las líneas de actuación se dirigirán a proporcionar a la población pesquera las titulaciones y grado de cualificación que precisan, así como la introducción de nuevas tecnologías de la industria pesquera. Asimismo, se potenciará la formación en todas aquellas disciplinas que inciden en la seguridad de la vida humana en el mar.

Por otro lado, se atenderán las demandas del sector en nuevas disciplinas tales como: gestión de empresas pesqueras, actividades subacuáticas y las relacionadas con los cultivos marinos. También, en esta línea, se buscará la cooperación con otras instituciones, a nivel estatal y comunitario, con intereses comunes en esta área, con objeto de aumentar la eficacia de las enseñanzas. Hay que destacar, finalmente, el esfuerzo realizado por la Administración andaluza en los últimos años, en relación con el desarrollo de un amplio programa de adaptación de los Centros de Formación Profesional dependientes de ella, mejorando su estructura y modernizando su equipamiento específico, y la construcción de nuevos centros.

### **3. INDUSTRIA**

#### **3.1. POTENCIACION Y DIVERSIFICACION DE LA INDUSTRIA ANDALUZA**

A pesar de que durante los últimos años la industria andaluza experimenta un fuerte dinamismo, el análisis del crecimiento de los diversos sectores de la economía andaluza, para el conjunto de la década, muestra cómo la industria es el sector que menos crece y, además, el único que lo hace por debajo de su equivalente a nivel nacional.

Esta evolución resulta especialmente preocupante por el escaso peso de la industria en la composición sectorial de la economía andaluza, tanto en términos de VAB como en términos de empleo. Además, la utilización de otra medida, como es el porcentaje que representa el VAB sectorial por habitante con respecto a esta misma variable en España, muestra cómo la industria es el sector andaluz con peor posición relativa y a distancia 'del resto. De otra parte, el análisis provincial desvela importantes desequilibrios internos de Andalucía en este sentido, ya que provincias como Granada, Almería y Málaga cuentan con unos sectores industriales cuyas posiciones relativas se sitúan entre el 30% y el 40% con respecto a España.

Sólo con lo indicado se pone claramente de manifiesto la debilidad industrial de Andalucía y la necesidad de una estrategia correctora al respecto. Aunque para aumentar el grado de desarrollo de Andalucía resulta necesario la modernización de todos sus sectores, por el papel especial que desempeña la industria, su potenciación constituye la necesidad quizás más imperiosa de la región. Hay que tener presente que un desarrollo basado exclusivamente en el sector servicios comporta

importantes limitaciones, ya que la debilidad de la industria más pronto que tarde termina por bloquear su desarrollo por varias razones:

- Una parte importante de los servicios, como son los de seguros, los financieros, los de consultoría, los de transporte, etc., dependen en buena medida de la industria. Además el importante crecimiento del sector en las últimas décadas encuentra buena parte de su explicación en la exteriorización por la industria de una parte de sus actividades internas, tanto de escasa como también de alta cualificación en materia de recursos humanos (limpieza, seguridad, mantenimiento, informática, imagen, publicidad ...).
- Una exportación de los servicios, que permitiera compensar la importación de productos industriales, resulta extremadamente complicada y difícil, salvo en el caso del turismo. Debido, de un lado, a la propia naturaleza del «producto» a exportar, y de otro, por las dificultades que entraña entrar en competencia con otras regiones y otros países que llevan mucho tiempo canalizando el comercio, las finanzas, los seguros, etc. En las últimas décadas se ha vuelto más estrecha la relación entre la industria y los servicios, de forma que puede hablarse, cada vez más, de una relación intensa entre ambos sectores.
- La renovación y el desarrollo tecnológico tienen su origen fundamental en la industria, y la tecnología constituye uno de los factores determinantes del desarrollo regional en el momento presente, además hay que tener presente que mientras en otros países el desarrollo del sector se ha basado, básicamente, en el crecimiento de los servicios de naturaleza privada, en el caso de Andalucía, los servicios públicos han contribuido de forma muy notable al avance del mismo.
- Al ser la industria el principal foco de innovación y racionalización productiva, su estilo de comportamiento influye en el conjunto del aparato productivo y en toda la estructura social.

Todo ello no significa excluir la potenciación de otros sectores en la política regional, sino tan sólo dejar constancia que en una región de la debilidad industrial de la andaluza, centrarse exclusivamente en el sector servicios comporta importantes limitaciones. Las actuales características de la economía andaluza y las peculiaridades de su proceso de desarrollo, invitan a pensar que, para aprovechar la evolución favorable de los últimos años, resulta absolutamente indispensable que se produzca un intenso proceso de cambio estructural basado en un proceso sostenido de industrialización.

De aquí que aunque la aportación directa del sector industrial a la producción y al empleo regional, no sea cuantitativamente tan significativa como la de otras actividades, su elevado valor estratégico obliga a concederle un protagonismo destacado. Frente a la posibilidad de una economía agraria y de servicios, este Plan Andaluz de Desarrollo Económico apuesta por situar a Andalucía en la futura división internacional del trabajo como un espacio económico capaz de producir bienes manufacturados competitivos y se opta por una economía industrial, por ser la que tiene un mayor potencial para generar efectos modernizadores en el conjunto del sistema productivo andaluz.

### 3.1.1. Formulación de la estrategia genérica

Las acciones para alcanzar el objetivo de un mayor grado de desarrollo industrial, han de conducir hacia una mayor potenciación y diversificación de la estructura productiva de la industria andaluza. Estas acciones permitirían el cumplimiento de dos objetivos:

- Reducir la mayor sensibilidad de la economía andaluza ante los ciclos económicos, al incrementarse el peso relativo de sectores industriales que presentan en Andalucía un escaso grado de desarrollo.
- Lograr una menor dependencia de otras economías para el suministro de bienes intermedios, generando de este modo una mayor integración del tejido productivo, lo que, en último término, permitiría un mayor desarrollo de la industria.

Para poder diversificar es fundamental la identificación previa de aquellas agrupaciones en las que esto es realmente posible. El criterio básico que ha de emplearse para tal identificación es el de las expectativas de evolución de los mercados a los que estas agrupaciones sirven; mercados que no sólo han de considerarse dentro del ámbito regional o nacional, sino que en caso de algunos sectores concretos, el análisis ha de considerar un contexto internacional. La justificación de este planteamiento proviene del hecho de que, empleando la lógica empresarial, es más fácil conseguir mayores cuotas de mercado, o incluso la entrada en el mismo, cuando éste se encuentra en expansión que cuando está en su fase de madurez. Las agrupaciones industriales en las que Andalucía tiene mayores oportunidades de mejorar posiciones relativas dentro del contexto nacional y, con esto, lograr mayores niveles relativos de industrialización, de acuerdo con los criterios que se han mencionado anteriormente, son precisamente aquéllas en las que Andalucía cuenta con menores ventajas competitivas, existiendo por tanto enormes dificultades para la creación de una industria autóctona o basada en nuestro potencial endógeno. La estrategia se tiene que concentrar básicamente en la atracción de empresas que ya cuentan con estas ventajas y tienen superadas e imponen fuertes barreras de entrada. Se trata de perseguir una diversificación *basada en una estrategia de desarrollo exógeno* en sectores que muestren las características señaladas, que contribuyan a la integración del tejido productivo, y, a una mayor estabilidad de la economía regional.

Además de los sectores susceptibles de potenciación para el logro de una mayor diversificación del tejido productivo andaluz, existen otros que, debido a sus escasos niveles de desarrollo en comparación con el resto de España, podría considerarse que tienen unas importantes oportunidades de expansión en nuestra región. Sin embargo, en términos generales, estas agrupaciones se caracterizan por presentar unas perspectivas muy bajas de crecimiento, por servir a mercados muy maduros con demandas estables e incluso en recesión. La adopción de medidas de fomento implicaría que la mejora de posiciones relativas dentro del contexto nacional, tendría que realizarse a costa de otras regiones, lo cual comportaría un fuerte compromiso de recursos de toda índole, sin que se pudiese garantizar unos resultados positivos. Esto explica el por qué no se plantean acciones generales de desarrollo para estas agrupaciones, lo que no es indicativo de una ausencia total de actuaciones. En

base a la problemática particular de cada una de ellas se llevarán a cabo acciones puntuales que puedan de este modo mejorar la posición competitiva y apoyar proyectos concretos, que tengan viabilidad económica y sean considerados de interés por permitir la consecución de otros objetivos sociales o territoriales. Evidentemente estas acciones contribuyen tanto al fortalecimiento como a la diversificación de la industria andaluza. Es importante remarcar que el apoyo a proyectos concretos se efectuará con independencia de la agrupación en la que se encuadren, no descartándose por ello el apoyo a la creación de empresas de iniciativa local en agrupaciones para las que se considera una estrategia de desarrollo exógeno.

Por otro lado, como actuación complementaria al logro del objetivo de potenciación industrial y congruente con la estrategia de diversificación, también 'es vital adoptar medidas tendentes a la preservación de las ventajas competitivas de los sectores en los que el grado de especialización de Andalucía es mayor y que se enfrentan con riesgos que pueden tener importantes repercusiones por el peso que tales agrupaciones tienen en la economía de nuestra región.

De todo lo indicado con anterioridad se pone de manifiesto que la estrategia genérica que ha de guiar todas las actuaciones que se realicen con respecto a la industria andaluza, es la de «*Potenciación y Diversificación Industrial*», estrategia que ha de articularse en base a tres estrategias específicas:

- *Estrategia de racionalización*, tendente a la reducción de riesgos que amenazan a aquellos sectores de peso en Andalucía.
- *Estrategia de desarrollo exógeno*, para aquellas agrupaciones con las características ya descritas con anterioridad y que más adelante se concretan.
- *Actuaciones puntuales*, dirigidas al apoyo de proyectos concretos y racionalización de subagrupaciones, y que pueden contribuir a una mayor potenciación y diversificación de la industria andaluza, además de a otros objetivos.

Factores de suma importancia para la potenciación de la industria en Andalucía son: el logro de una mejora sustancial en materia de accesibilidad a la zona en términos de infraestructura de transportes, de redes y equipos de telecomunicación adecuadas, calidad de los servicios a las empresas, potencial de investigación y enseñanza superior, flexibilidad de las relaciones institucionales empresa y Administración, y minimización de los costes de acceso a la información. Factores que en la actualidad son determinantes para la creación de un contexto que favorezca la actividad económica en general y la industrial en particular, lo cual es básico tanto para la atracción de empresas como para la mejora de la situación competitiva de los sectores en los que Andalucía está especializada.

### 3.1.2. Estrategias específicas

A) Agrupaciones de peso en Andalucía, para las que se propone una estrategia de racionalización con el objeto de preservar las ventajas competitivas con las que cuenta nuestra región: la industria agroalimentaria.

La estrategia lógica para el de nivel desagregación utilizado y por su evolución en los últimos años es la de «racionalización». No obstante dada la gran diversidad de empresas y actividades que forman parte de la agrupación, sería necesario un análisis específico de cada una de ellas para el establecimiento de estrategias más concretas.

Como paso previo al establecimiento de políticas de apoyo al sector agroalimentario andaluz es preciso conocer las características principales de este sector. Los aspectos más destacables que van a condicionar el futuro de este sector en Andalucía son:

- a) El alto grado de atomización de las empresas agroalimentarias andaluzas en relación a las empresas nacionales y europeas. En este sentido, es destacable el hecho de que el 70% de la población ocupada del sector en Andalucía trabaja en empresas de menos de 100 trabajadores. Evidentemente, el grado de atomización, varía en el seno de la agrupación, existiendo también grandes empresas.
- b) Sólo una parte de los productos agroalimentarios, debido a la naturaleza de los mismos, se comercializa a larga o incluso media distancia del centro de producción. Este hecho se debe a las dificultades de transporte, conservación y almacenamiento de esta categoría de productos.
- c) Como dato de gran importancia que puede marcar fuertemente el tipo de competencia al que habrán de enfrentarse las empresas andaluzas, está el hecho de la creciente internacionalización de la industria en los últimos años. Esta estrategia de internacionalización, adoptada por numerosas empresas extranjeras, se debe a que esta es la única forma de crecer dada las limitaciones de los mercados próximos tanto en expectativas de crecimiento como en tamaño.
- d) Las preferencias actuales de los consumidores se orientan hacia productos percibidos como de calidad superior (naturales, con alto contenido en fibras, etc.), productos más prácticos (precocinados, preparados para microondas, etc.) y productos de gran variedad (frutos, zumos, etc.).

Los tres primeros factores, tomados conjuntamente, permiten establecer posibles fuentes de riesgos para la industria agroalimentaria andaluza, riesgos que hay que matizar en unión de las características propias de las subagrupaciones que componen esta industria.

Así, cabe destacar lo siguiente:

1. En aquellas subagrupaciones en las que existe un fuerte grado de dispersión, existe el riesgo de entrada de empresas internacionales a través de fuertes inversiones, tanto en planta como en publicidad, que desplacen a las empresas autóctonas.
2. Por el contrario, en aquellas subagrupaciones en las que existe un mayor grado de concentración, el riesgo que se presenta es el de la penetración de empresas multinacionales a través de adquisiciones. A priori; esta situación no es tan traumática como la anterior, aunque de hecho esto cristaliza en mayores problemas para la creación o el mantenimiento de una industria autóctona andaluza y nada garantiza que los recursos liberados reviertan en Andalucía.

Ante el primer tipo de riesgo, la política apropiada es la ya mencionada de racionalización, pero articulada de modo que se creen barreras a la entrada en el sector de empresas multinacionales en aquellas subagrupaciones en las que exista la posibilidad de ello. Tales políticas son:

- Fomento de la concentración de empresas, a través de fusiones y/o adquisiciones.
- Diferenciación de los productos mediante la creación de marcas o denominaciones de origen, con lo que se trataría de evitar la entrada de productos extranjeros.
- Fomento de cooperativas de producción y sobre todo de *comercialización*, ya que este último aspecto constituye uno de los puntos débiles de la agrupación en Andalucía.

Por otro lado, el cambio en los hábitos alimenticios y las preferencias de los consumidores por determinados productos abre la posibilidad de encontrar nuevos segmentos de mercado en los que pueden especializarse empresas de menor dimensión. Esta estrategia de especialización también tendría que acompañarse con medidas de fomento de creación de marcas y denominaciones de origen. Evidentemente, para poder implantar una estrategia de este tipo es necesario una mayor colaboración entre especialistas en comercialización y los industriales, de modo que puedan detectarse posibles segmentos del mercado.

El establecimiento de medidas tendentes a evitar la entrada de capital extranjero en sectores tradicionalmente andaluces tiene justificación por diversos motivos. Cuando se trata de subagrupaciones muy dispersas, la razón principal que se argumenta es la de evitar el impacto traumático que se produce a corto plazo, por el desplazamiento del mercado de pequeños productores debido a las fuertes inversiones que las empresas extranjeras de mayor tamaño pueden efectuar. Por su parte, en el caso de la entrada de capital extranjero en empresas andaluzas que operan de forma eficiente en sus respectivos mercados, los efectos a corto plazo no tienen por qué ser traumáticos, pudiendo incluso producirse los efectos contrarios. Sin embargo, a medio y largo plazo la pérdida de una auténtica industria autóctona si puede plantear serios riesgos, entre los que se encuentra, el que las actividades de mayor valor añadido como diseño, investigación, etc. y que requieren de un personal altamente cualificado, se realicen en los departamentos de I+D de estas empresas en sus países de origen, además de producirse un desplazamiento hacia el exterior de los centros de toma de decisiones, quedando estas supeditadas a los intereses económicos y financieros de las empresas multinacionales, que pueden no coincidir con los intereses de nuestra región. En este sentido hay que indicar que los cambios en la estructura del accionariado, a favor del capital foráneo, se multiplicaron en los últimos años, sobre todo en el sector agroalimentario.

B) Agrupaciones para las que se propone una estrategia de desarrollo exógeno.

Esta estrategia se define en términos amplios y referida a la totalidad de la agrupación, no descartándose actuaciones concretas que se enmarcarían dentro del tercer nivel de actuación en el que se articula la estrategia genérica de potenciación y diversificación de la industria andaluza. Esta estrategia de desarrollo exógeno comportará:

- La articulación de las iniciativas exógenas con el conjunto del tejido productivo andaluz Para que no se conviertan en industrias de enclave tal como en muchos casos ha venido ocurriendo hasta este momento.
- El seguimiento de las iniciativas exógenas incentivadas para que sus efectos multiplicadores en el terreno económico, tecnológico y de empleo se produzcan realmente en el territorio.
- La armonización de la necesidad de consolidar los núcleos industriales emergentes de Málaga, Sevilla, Bahía de Cádiz y Linares-Baeza, con el logro de un mayor equilibrio territorial, llevando a otros espacios aquellas industrias que no exigen economías externas.

#### a) Material Eléctrico y Electrónico.

El panorama de esta agrupación, debido a su escaso grado de desarrollo en nuestra región, es de hecho preocupante dada su importancia estratégica, por ser un notable proveedor de la mayoría de las otras ramas industriales y contribuir considerablemente a la articulación del tejido productivo. No obstante, en los últimos años se aprecia un mayor dinamismo dentro de la agrupación en Andalucía en los campos concretos de la Microelectrónica, la Informática y las Telecomunicaciones. Aún cuando la tendencia general a nivel nacional, y para la década de los 80 en términos reales es de un ligero estancamiento, a nivel internacional la industria se encuentra en expansión, fundamentalmente en electrónica, aunque también crecen las 1 subagrupaciones de electrodomésticos y de iluminación. En general se considera una agrupación de demanda fuerte y alta intensidad tecnológica.

Ante una situación como la descrita, la política más adecuada con respecto al sector en Andalucía es la de fomento. Sin embargo debido a las dificultades de un desarrollo autóctono de la industria, provenientes, por un lado, de la imposibilidad de acceder a las tecnologías necesarias para ello, y de otra parte, de las fuertes barreras de entrada en aquellas subactividades de menor contenido tecnológico (p.e. productos de línea blanca), la política de fomento debe tener un marcado carácter de desarrollo exógeno mediante la atracción de grandes empresas del sector y el estímulo de un mayor número de actividades industriales de las empresas que ya están instaladas en Andalucía. Las oportunidades en los sectores de rápido crecimiento para países y regiones, como la nuestra, que no controlan el progreso técnico son muy limitadas. Los intentos de promocionar estas actividades en regiones como Andalucía, no tienen otra alternativa que tratar de aprovechar las estrategias comerciales y financieras de las empresas líderes en los mercados mundiales o a nivel nacional, atrayendo hacia su territorio inversiones que irían a otras zonas. Las políticas de promoción de actividades industriales que incorporan tecnologías avanzadas sólo tienen cabida, en regiones como Andalucía, a través de estrategias exógenas de desarrollo. Esto quiere decir que las Agencias de Desarrollo deben continuar saliendo al exterior a competir con otras regiones por atraer las inversiones de estas industrias.

#### b) Material de Transporte.

Esta agrupación ha tenido una evolución muy positiva en los últimos años, por lo que la estrategia lógica para el nivel de agregación que

estamos utilizando es la de asegurar una continuidad en el crecimiento. Para definir concretamente la forma en la que ha de articularse esta estrategia es necesario tener en cuenta las peculiaridades de esta industria tanto en Andalucía como a nivel mundial. Estas peculiaridades son:

- El alto grado de concentración que presenta esta industria, dominada por un escaso número de empresas, y con una fuerte presencia de multinacionales en Andalucía, siendo total en algunas subagrupaciones.
- El efecto de arrastre que esta industria tiene sobre otros sectores industriales, entre los que se encuentran, fundamentalmente, la siderurgia y productos metálicos, la construcción mecánica, la industria eléctrica, la química de plásticos, etc. Se está ante una agrupación con una gran capacidad de generación de efectos inducidos en el tejido económico.

Debido a estas dos características, y debido también a la imposibilidad de fomento de una industria autóctona como consecuencia de las fuertes inversiones que son necesarias, la única forma posible de articular una estrategia de continuidad en el crecimiento es por medio de la atracción de inversiones extranjeras, en especial para la subagrupación de Automóvil, sometida en nuestra región a un intenso proceso de modernización tecnológica durante los últimos años. Para llevar a cabo esta atracción hay que entrar en competencia con otras regiones tanto nacionales como de otros países de nuestro entorno.

Por su parte, la consolidación de la recuperación en la construcción naval pasa por la continuidad en el proceso de renovación tecnológica, ya iniciado, y por una mayor diversificación de los productos. Esta subagrupación puede ser catalogada como una especialización importante en la estructura industrial andaluza. Polarizada territorialmente en torno a la Bahía de Cádiz y en menor medida, Huelva y Sevilla, ha estado sujeta a una fuerte reconversión tecnológica y de ajuste a la demanda. Tras un período de crisis, los datos correspondientes a los últimos años muestran una clara recuperación. Está incorporando algunos procesos tecnológicamente avanzados tales como la implantación del sistema CAD/CAM, automatización flexible de la fabricación de estructuras de acero (proyecto EUREKA), nuevas técnicas de soldadura, aplicación de robots y sistemas de manipulación automática. En cualquier caso parece que su definitiva consolidación y modernización ha de producirse como consecuencia de la diversificación de los buques que se construyen en el marco de una demanda incierta.

La subagrupación aeronáutica ha logrado también en los últimos años un relanzamiento importante de su actividad, lo que ha generado la consolidación de todo un conjunto de empresas auxiliares con el consiguiente reforzamiento del tejido económico. A este relanzamiento, basado en buena medida en un incremento de la capacidad tecnológica de las factorías, ha contribuido decisivamente el apoyo de la Administración Pública andaluza. Estas ayudas han permitido renovar e incrementar la capacidad tecnológica de las factorías.

#### c) Maquinaria y Equipo.

De acuerdo con la situación de la agrupación, la estrategia más adecuada es también la de asegurar una continuidad en el crecimiento.



Para establecer de forma precisa las políticas en las que debe articularse esta estrategia, es preciso conocer sus características fundamentales y que pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Es de destacar su importancia para el conjunto de la economía, por cuanto aprovisiona a todos los sectores de bienes de inversión, siendo también característica su gran heterogeneidad al servir una amplia gama de productos (máquinas para diversas aplicaciones, rodamientos, material hidráulico, robots, etc.). Por esta razón, se convierte en un sector clave para la articulación de un tejido industrial y la introducción de mejoras tecnológicas que pueden hacer más competitiva a la industria.
2. Se puede afirmar que esta agrupación sirve de puente entre las nuevas tecnologías y la industria, al aprovechar las innovaciones tecnológicas en la producción de maquinaria y equipos.
3. Se trata de una agrupación que aunque haya tenido un crecimiento negativo en términos reales en España, experimenta en los últimos años un importante crecimiento a nivel europeo. Debido a que los mercados son fundamentalmente internacionales, es este nivel el que ha de tenerse en cuenta a la hora de realizar prescripciones de tipo estratégico.

Como consecuencia de las tres características anteriores, es evidente que la estrategia dirigida a asegurar la continuidad en el crecimiento debe de traducirse en un fuerte apoyo hacia el sector, que como hemos indicado tiene una importancia muy escasa en España y fundamentalmente en Andalucía. Las medidas en las que esta estrategia debe concretarse son:

- Política de desarrollo exógeno, mediante la atracción de empresas de la agrupación hacia Andalucía.
- Apoyo directo hacia proyectos en el sector y que deben dirigirse hacia segmentos concretos del mercado. Esta política podría facilitar la creación de una industria autóctona muy especializada que se convertiría en el motor de la investigación técnico-científica en Andalucía. Hay que tener presente que las empresas europeas del sector suelen estar muy especializadas y adaptadas a las necesidades específicas de los clientes, lo que constituye un contexto favorable a la fabricación a pequeña escala y al predominio de las pequeñas y medianas empresas, sin que la materialización del Mercado Unico vaya a afectar de forma determinante a su estructura.

#### C) Acciones puntuales en la industria andaluza.

a) Apoyo a proyectos concretos con independencia de la agrupación a la que están referidos.

Se trata de acciones que se orientarán desde la Administración Autonómica, a través de los medios o instrumentos que tiene a su disposición, al apoyo de aquellos proyectos que, garantizada su viabilidad, resultan de interés por las siguientes razones:

- los dirigidos a la fabricación y comercialización de nuevos productos de demanda en expansión, sobre todo en las agrupacio-

nes de Caucho y Materias Plásticas e industria de Productos Minerales No Metálicos.

- que contribuyan a la dinamización económica de áreas marginales o estancadas, y permitan la creación de puestos de trabajo, la mejora de la renta, y como consecuencia frenar el despoblamiento intenso de algunas zonas.
- actividades emergentes que aún cuando hoy en día cuenten con importantes restricciones ya sean en términos de mercado, de comercialización a gran escala o incluso se encuentren al límite de la viabilidad económica, presenten un cierto potencial de desarrollo futuro y para las que Andalucía esté especialmente dotada.
- que contribuyan de forma clara a la creación de empleo, o tengan una especial incidencia sobre colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo.

b) Acciones tendentes a la racionalización de agrupaciones de escaso peso en Andalucía, con el objetivo de mejorar sus posiciones competitivas.

Se trata de acciones concretas a desarrollar en agrupaciones con un escaso peso en Andalucía tanto en el porcentaje que representan en el VAB andaluz como en materia de empleo. Las agrupaciones que serán objeto de tales actuaciones son:

1. Textil Calzado y Cuero: En base al análisis de la situación de la agrupación la estrategia a seguir es la de su racionalización a través de dos tipos de acciones diferentes:

- Una primera consistente en tratar de lograr un liderazgo en costes por la vía de la automatización y mecanización.
- Otra segunda consistente en la concepción de productos de alta calidad y moda, lo que exige de una gran atención empresarial a la evolución de los gustos de los consumidores en este terreno y donde la competencia de terceros países, en los que los costes laborales son más bajos, resulta más difícil. En ambas estrategias las nuevas tecnologías desempeñan un importante papel para el logro de los objetivos propuestos.

2. Madera, Corcho y Muebles: Las actuaciones en esta agrupación deben orientarse a crear barreras a la entrada frente a otras empresas que puedan desplazar a las andaluzas de sus mercados, riesgo que es más evidente en la actividad de fabricación de muebles. La racionalización del sector pasa por el fomento de la concentración empresarial, fundamentalmente de las empresas con la actividad anteriormente señalada. Concentración que debe acompañarse de una mayor especialización en determinados productos y de una diferenciación a través de marcas y creación de una imagen de calidad y prestigio, para lo cual es necesario una clara orientación hacia la innovación y el diseño.

3. Artes Gráficas y Edición. En nuestra Comunidad Autónoma este subsector es de reducidas dimensiones y la estrategia pasa por un apoyo al proceso de renovación tecnológica y por un apoyo al reciclaje y la formación de la mano de obra para facilitar su adaptación al mismo.

### 3.2. ENERGIA

La problemática energética desde la óptica de la producción se caracterizan por la importancia del petróleo tanto en lo que es transformación (refino) como en lo que es la producción de energía eléctrica. Ello da lugar a los dos problemas fundamentales a los que tiene que hacer frente la agrupación en Andalucía: de una parte, contaminación atmosférica, fundamentalmente de CO<sub>2</sub> y de Nox (óxidos de nitrógeno), vinculada al uso de combustibles fósiles y que participa en el fenómeno de las lluvias ácidas y, de otra parte, la mayor sensibilidad a la evolución de los precios del crudo, sensibilidad que se transmite vía precios de la energía al conjunto de la economía. De ello se deriva que las políticas a instrumentar desde Andalucía deben centrarse en un mayor control de las emisiones y en fomentar la adopción de técnicas que permitan la reducción de las mismas. De otra parte el fomento de fuentes de producción de energía alternativas a las que conllevan uso de combustibles fósiles, tales como rehabilitación de minicentrales hidroeléctricas, energía solar, eólica, etc.

Los grados de libertad de la Administración Autonómica en este terreno son bastante restringidos por una política energética nacional a la que corresponde establecer las cuestiones fundamentales en materia de aprovisionamiento de materias energéticas, planificación y explotación de los sistemas primarios de producción y transporte de energía. En el seno de este marco restrictivo los objetivos han de orientarse hacia:

- El ahorro energético en todos los sectores, promoviendo el uso racional de la energía.
- La diversificación de fuentes de energía, disminuyendo la participación del petróleo en el abastecimiento andaluz, en favor de otras energías de origen fósil o de naturaleza renovable.
- La electrificación de zonas rurales infradotadas.
- La extensión de la infraestructura gasista de transporte a todos los centros importantes de consumo del territorio andaluz y de las redes de distribución de gas natural en las zonas abastecidas por gaseoductos.

Los programas de actuación, dentro del ámbito de la Administración Autonómica son los siguientes:

- a) Fomento de la utilización de las energías renovables: Promover el aprovechamiento de las energías renovables apoyando financieramente las instalaciones destinadas a este fin, bien en la fase de experiencia piloto o demostración, bien en la fase de aplicación generalizada o comercial.
- b) Apoyo a la extensión de la infraestructura gasista: Promover mediante apoyo económico las inversiones de las empresas concesionarias del transporte y suministro del gas natural en instalaciones de infraestructura gasista, dada la escasa rentabilidad de este tipo de inversiones.
- c) Apoyo al ahorro y la diversificación energética: Fomento de inversiones destinadas al uso racional de la energía y diversificación energética de los diversos sectores de la economía mediante apoyo financiero.

- d) Promoción de la electrificación del medio rural: Promover mediante subvenciones las inversiones de las empresas eléctricas en instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica en zonas rurales infradotadas.

### 3.3. MINERIA

Minerales no Metálicos y Canteras constituye una agrupación de escaso peso en Andalucía, ya que representaba en 1987 el 1,14% del VAB regional industrial y el 1,81% del empleo industrial de la región, y en el 89 en torno al 16,5% del VAB nacional de la agrupación.

Los rasgos más característicos de la Minería andaluza en lo relativo a minerales no metálicos y canteras son:

- su fuerte vinculación a la evolución del sector de la construcción.
- su fuerte dependencia del transporte, lo que hace que en muchos casos los costes del mismo sean superiores al propio valor de los productos, y lo que explica que la mayor parte de los mercados sean de carácter comarcal o provincial.
- la reducida dimensión de las explotaciones, en torno al 75% de las mismas tienen menos de 20 empleados.

Sus mayores problemas giran en torno a la productividad y modernización de su aparato productivo. Por este motivo las actuaciones deben ir orientadas a la mejora de los aspectos anteriores.

La Agrupación Minerales Metálicos decrece en España durante la década de los 80 un 33,70%, y Andalucía gana posiciones con respecto a España de forma espectacular al tener un crecimiento cifrado en un 41,21%. Su importancia en nuestra región, no obstante es escasa, ya que supone tan sólo el 1,29% del VAB industrial andaluz. De otra parte su peso o importancia en materia de empleo se corresponde con el porcentaje anterior y se cifra en un 1,52% del empleo industrial total de la región. Se trata por lo tanto de una agrupación en retroceso en España en cuanto a producción, y cuyo consumo se encuentra en general estabilizado, salvo en el caso del aluminio, tanto a nivel nacional como internacional.

Los objetivos y estrategias en estas agrupaciones son los siguientes:

- Desarrollo de la franja pirítica como potencial básico del sector minero andaluz.
- Investigación y Ordenación de las explotaciones en el sector de rocas ornamentales.
- Impulsar el conocimiento y aplicación de otros recursos minerales.
- Aplicación de nuevas tecnologías de teledetección.
- Mejorar la seguridad laboral de las explotaciones.

Los programas de actuación asociados a los objetivos anteriores en el sector se concretan en:

- Aprovechamiento de recursos mineros.
- Investigación geológica de los recursos mineros.

- Promoción y desarrollo minero: elevación del nivel de vida en núcleos mineros tradicionales, así como las posibilidades de actuaciones alternativas que deben recibir un fuerte impulso.
- Corrección de impacto ambiental en extracciones mineras.
- Infraestructura geológico-minera de Andalucía: mantenimiento de un adecuado nivel de información pública sobre todo lo referente a datos que pueden ser útiles a las empresas mineras para el desarrollo de sus planteamientos de gestión del negocio minero.
- Plan de seguridad minera.

## 4. COMERCIO

### 4.1. INTRODUCCION

La distribución comercial es una rama de actividad de gran relevancia, tanto desde la óptica del empleo como de la producción que, en la actualidad, se halla en un importante proceso evolutivo, debido, en buena medida, a la mayor presencia y protagonismo de grandes empresas comercializadoras y distribuidoras. Así, por ejemplo, desde hace unos diez o quince años estamos asistiendo a un auge de las grandes superficies comerciales como lo demuestra el número creciente de las mismas.

Los *problemas estructurales* que dificultan o limitan el papel del sector de la distribución comercial en el marco del desarrollo económico regional andaluz son de muy diversa índole, sobresaliendo los siguientes:

En primer lugar hay que destacar la importancia del minifundismo comercial, particularmente en el comercio alimentario, lo que condiciona la obtención de niveles adecuados de competitividad. La tendencia del mercado apunta a un desplazamiento de las ventas hacia unidades de mayor tamaño, observándose desde hace años una disminución en el número de establecimientos tradicionales y el incremento en las formas más modernas de comercialización como son autoservicios, supermercados e hipermercados.

En segundo lugar, hay que resaltar la reducida incorporación de las nuevas tecnologías en el sector comercial andaluz. La aplicación de estas permite la obtención de importantes ganancias de productividad, en un sector donde ésta ha sido tradicionalmente reducida. La necesidad de incorporar las nuevas tecnologías en aspectos tales como las formas de organización, el equipamiento comercial y la información, vienen dada por las dificultades de supervivencia que se producirán en aquellos establecimientos que no se integren en este proceso.

En último término hay que señalar la escasa implantación en Andalucía de los procesos de asociación (centrales de compra y/o cadenas voluntarias, etc.) y de especialización de los establecimientos tradicionales, que se están produciendo en otras zonas, lo que viene a suponer otro obstáculo al desarrollo del segmento más tradicional de la actividad comercial.

A pesar de todo esto, el sector de la distribución comercial está manteniendo una dinámica de cambio constante, influenciada por elementos como las transformaciones en hábitos de compra, la aparición de nuevas formas de venta, el mayor nivel de renta, etc., que deban hacer posible su rápida adaptación a las necesidades del mercado. El

importante papel que la distribución comercial está llamado a jugar en el contexto económico se corrobora, además, por el creciente interés de empresas y grupos financieros por participar en la distribución.

Por otro lado, para analizar las *potencialidades del sector en el futuro*, hay que situarlo en el contexto del Mercado Interior Europeo a partir de 1993, ya que este hecho influye profundamente en las estructuras de la distribución comercial, como ya se observa en las nuevas tendencias que se están produciendo en el mercado.

La intensificación de los intercambios comerciales entre los países europeos dará lugar a mutaciones profundas y continuadas en los mecanismos de distribución. El crecimiento en la dimensión de las empresas comerciales en la última década, continuara, previsiblemente, en el futuro próximo y, en consecuencia, se producirá un considerable aumento de la concentración de la distribución comercial, que incidirá de forma decisiva en las relaciones productor-distribuidor.

Por una parte, el flujo de informaciones sobre los mercados ya no está exclusivamente en manos de los productores, sino que, por el contrario, los grandes distribuidores, a través de las nuevas tecnologías incorporadas, disponen de una información sobre los consumidores que les permite disfrutar de un mayor poder en sus relaciones con los fabricantes. De otra, la concentración en la distribución, ha dado lugar a la aparición de las marcas del distribuidor, lo que supone una competencia directa con las marcas de los fabricantes. Todo esto ha favorecido la aparición de nuevas formas de venta (franquicias, venta por correspondencia, venta a domicilio, etc.) en las que las relaciones entre comercia e industria se modifican sustancialmente respecto a las fórmulas tradicionales.

Se vislumbra, igualmente, la proliferación de unidades comerciales de gran superficie sobre todo en el campo de la alimentación (supermercados) que surgen bien de las grandes cadenas de distribución -buscando cubrir una cuota más del mercado-, o bien de empresas nacionales o regionales de tamaño medio, que se asocian para alcanzar un volumen de operaciones suficientes para competir en el mercado. También es de esperar que los cambios en los gustos y la aparición de nuevas necesidades, junto con la prestación de determinados servicios (reparto a domicilio, flexibilidad de horarios, servicios post-venta, etc.), provoquen la creación o consolidación de pequeñas unidades especializadas, que gozarán de una clientela fiel y personalizada. Como resultado final de estas transformaciones se puede apuntar un nuevo equilibrio en la distribución comercial, en el que se combinen la gran superficie (hipermercados, centros comerciales, etc.), el supermercado de proximidad y las tiendas especializadas, utilizándose también las nuevas formas de ventas.

En definitiva, de lo expuesto se deduce claramente que el sector de la distribución comercial se encuentra inmerso en un profundo proceso de transformación que se manifiesta en una serie de direcciones -organizativa, tecnológica, estructural, etc.- a cuya consolidación y modernización contribuirá de manera muy notable el Mercado Unico. En la medida en que las empresas andaluzas participen de estas grandes corrientes que se vislumbran para el sector, y acometan los procesos de modernización y renovación necesarios para incorporarse a las mismas, los resultados del proceso serán más o menos favorables para la economía regional.

## 4.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Bajo la influencia -decisiva de las transformaciones en curso y las perspectivas futuras en torno al sector comercial, el PADE 91-94 establece los siguientes objetivos y estrategias en el ámbito de la distribución comercial.

A partir de las modificaciones en curso y de las perspectivas de futuro apuntadas y de la política instrumentada en los últimos años, se definen *los Objetivos de la Política Comercial para el Período 1991-1994*, que se concretan fundamentalmente en:

- A) Mejorar la competitividad de las empresas andaluzas, mediante la transformación y modernización de sus estructuras comerciales con el fin de ganar cuotas de mercado dentro y fuera de la región.
- B) Mejorar la cualificación profesional del empresario andaluz, como elemento adicional de competitividad del sector.
- C) Prospección y consolidación en nuevos mercados exteriores.

En la consecución de estos objetivos marcados se establecen *tres líneas estratégicas*:

### *a) Dirigidas a la mejora de la competitividad.*

La mejora de la competitividad exige la incorporación de las nuevas tecnologías aplicables al sector, y la realización de un importante esfuerzo inversor: Para apoyarlo la Administración Autónoma mantendrá como instrumento las ayudas a la inversión del sector, aplicándolas de una manera selectiva que fomente prioritariamente las transformaciones en las estructuras comerciales que garanticen su viabilidad.

Por otra parte, dado el minifundismo comercial existente, se precisa mantener líneas de fomento del asociacionismo y de la integración comercial, que permitan la supervivencia de aquellas pequeñas y medianas unidades comerciales que aporten otras ventajas comparativas a las desarrolladas por las grandes superficies.

Por último, dentro de este bloque de líneas de actuación, se hace necesario apoyar la transformación de los equipamientos comerciales colectivos tradicionales (Mercados de Abastos, Galerías Comerciales, etc.), con formas de ventas más acordes con los hábitos de compra del actual consumidor andaluz, así como la revitalización de Centros Urbanos Comerciales, a través de acciones conjuntas con los Municipios.

### *b) Dirigidas a la mejora de la cualificación profesional.*

La formación y cualificación de los distintos recursos humanos del sector se configura como necesidad básica para alcanzar la adecuada adaptación del comercio andaluz a los retos que tiene planteados, actuando en la triple vertiente de:

- Mejorar la cualificación profesional del sector.
- Formar a jóvenes que puedan incorporarse a este mercado de trabajo.
- Implicar, para estas necesidades formativas, a las organizaciones e instituciones empresariales y sindicales.

### *c) Dirigidas a competir en los mercados exteriores.*

Para lo cual se apoyará el asociacionismo y se incentivará el importante papel de las Cámaras de Comercio en esta línea estratégica.

## **4.3. MEDIDAS DE ACTUACION**

Los objetivos planteados y las líneas estratégicas a seguir precisan la puesta en práctica de los siguientes instrumentos:

### *a) Ayudas a la inversión en activos fijos.*

Esta actuación va dirigida a ayudar a las pequeñas y medianas empresas comerciales andaluzas a adecuar sus estructuras a las necesidades del mercado, a través de subvenciones de capital a fondo perdido y del tipo de interés de los créditos concedidos al efecto. Pueden acogerse a las mismas tanto las empresas comerciales, en sus distintas modalidades de comercio asociado e integrado.

Con intención de fomentar la modernización y transformación de las estructuras comerciales, adaptándolas a las tendencias del mercado, se establece una serie de prioridades que favorecen esta evolución. De este modo se apoyan aquellas inversiones que pretenden:

- Transformar la actividad comercial hacia formas modernas de venta y gestión (supermercados, franquicias, etc.).
- Mejorar la productividad y los servicios de la empresa.
- Crear o desarrollar estructuras comerciales asociadas, cuyo objeto sea mejorar las condiciones de compra y comercialización de las empresas integradas.
- Ampliar las redes de distribución, para poder gozar de las economías de escala y cuotas de mercado características de las grandes superficies.

### *b) Fomento del asociacionismo comercial.*

Las organizaciones empresariales del sector deben jugar un papel fundamental en la transformación del mismo; Por ello, es clara la necesidad de apoyar acciones promovidas por las mismas. En esta línea, se establece una serie de ayudas, encaminadas, fundamentalmente, al análisis concreto de las diferentes realidades del sector de la distribución comercial, así como a la promoción y modernización del comercio tradicional.

### *c) Programas de formación comercial.*

La formación del sector es otro elemento necesario para buscar la modernización del mismo. Por ello, se articulan las medidas dirigidas a la mejora de la cualificación profesional de los elementos personales del comercio. Dado que uno de los objetivos fundamentales de esta política es implicar en la misma a los agentes económicos y sociales interesados, las ayudas se materializan, en su gran mayoría, a través de subvenciones a la realización de programas formativos desarrollados por dichos agentes sociales y empresariales.



#### *d) Mejora y modernización de los equipamientos comerciales colectivos.*

La obligatoriedad para los Municipios, fijada en la Ley de Bases de Régimen Local, de prestar el servicio de Mercado de Abastos, junto con la endémica falta de recursos locales, aconsejan el establecimiento de una línea de ayuda que adecúe los mismos a las necesarias condiciones funcionales, higiénicas y sanitarias. En este terreno, durante las anteriores legislaturas, se ha realizado un importante esfuerzo inversor para dotar a los Municipios de las instalaciones comerciales idóneas, acción que tendrá su continuidad en el PADE 91-94.

#### *e) Análisis del sector comercial.*

Como ya se ha señalado, el sector de la distribución comercial mantiene una constante dinámica de cambio, que obliga al estudio permanente del mismo para ir adecuando las diferentes medidas a adoptar a la problemática existente. Por ello, en la anterior legislatura se abordó la elaboración del Censo de Establecimientos Comerciales en Andalucía, como herramienta básica para su posterior explotación y análisis de la realidad comercial andaluza. Este valioso estudio permitirá en el futuro más inmediato la elaboración de análisis serios y fiables que posibiliten llegar a un conocimiento completo y correcto de los problemas y potencialidades del sector comercial andaluz.

#### *f) Adecuación a las normativas (técnicas sanitarias, etc.) exigidas por la aplicación del Acta Unica.*

## **5. TRANSPORTES**

### **5.1. CARACTERIZACION SINTETICA Y RASGOS DEL SECTOR EN ANDALUCIA**

Según los últimos datos globales disponibles, correspondientes al año 1987, el subsector del transporte andaluz registraba 86.440 empleos, lo que suponía el 5 por 100 del empleo regional y el 8,8 por 100 del empleo terciario andaluz. Asimismo, la importancia del sector de los transportes en la economía andaluza se reafirma al comprobar cómo representa el 6,7 por 100 del VAB regional y el 10,54 por 100 del VAB terciario andaluz. No obstante, la importancia de esta actividad para el conjunto de la economía andaluza no proviene sólo de la magnitud de las cifras apuntadas, sino que sobre todo su valor estratégico se deriva de la vital trascendencia de este servicio para el resto de las actividades económicas de la región.

Paralelamente, en materia de transportes las competencias autonómicas se han transferido en diferentes fases desde 1979 a 1983 y se concretan en facultades para la intervención en instalaciones e infraestructuras de transportes que discurren íntegramente por el territorio regional, a excepción de los integrados en RENFE, para el caso de los ferrocarriles. En la práctica, las competencias en materia ferroviaria son de carácter muy puntual.

Como puede comprobarse, los transportes están inmersos en los últimos años en importantes procesos de modificaciones estructurales, unas de tipo económico y otras de diferente orden. Teniendo en cuenta

todos estos aspectos y la diversidad de tipos de transporte existentes en la región andaluza, cabe esbozar el siguiente panorama de situación.

### 5.1.1. Transporte público regular de viajeros por carretera.

La situación actual de esta modalidad de transporte se configura en torno a las siguientes cuestiones:

- Como consecuencia de un anterior proceso de adjudicación de concesiones lineales no sujetas a un modelo definido han surgido dos problemas. Por un lado, una red de servicios muy determinada por la demanda y ejes viarios potentes. Por otro lado, y derivado de lo anterior, extensas áreas rurales y de baja densidad de población se encuentran insuficientemente atendidas.
- La elevada atomización y antigüedad del parque móvil, prueba de, ello es que alrededor de un 70 por 100 de los vehículos tienen una edad superior a los 14 años.
- La insuficiente información existente sobre movilidad y la descoordinación entre los servicios interurbanos (de competencia autonómica) y el transporte urbano (de competencia municipal).
- La existencia de deficiencias en cuanto a infraestructuras adecuadas de acceso al transporte, tanto en los principales núcleos urbanos (estaciones) como en las áreas rurales (apeaderos, refugios, etc).

No obstante las disfuncionalidades observadas, en la evolución reciente de este subsector en Andalucía se aprecia una mejora importante en las comunicaciones entre grandes centros urbanos mediante servicios coordinados y modalidad de «Bus Directo»; igualmente, se han ampliado y mejorado las dotaciones de infraestructuras de acceso al transporte (estaciones en aglomeraciones urbanas y ciudades medias, y apeaderos y refugios en áreas de baja densidad), y el parque móvil está en un proceso de modernización.

### 5.1.2. Transporte de mercancías.

En este subsector debe señalarse un conjunto de deficiencias estructurales que dificultan la racionalización del mismo:

- La atomización empresarial es muy fuerte, el 82% de las empresas cuentan con un sólo vehículo, indicador semejante presenta la media nacional.
- La flota presenta problemas de envejecimiento y el nivel técnico empresarial es reducido.
- La existencia de desequilibrios entre oferta y demanda, que deriva en el incumplimiento de tarifas y proliferación de servicios ilegales.
- La insuficiencia de información sobre generación de cargas y flujos de mercancías, así como las características de las mismas en el territorio regional. Esa información es necesaria para cumplimentar programas de colaboración para la construcción de

centros de transportes e itinerarios y aparcamientos específicos para el importante volumen de mercancías peligrosas que se trasladan en la región.

### 5.1.3. Transporte por ferrocarril.

El sistema ferroviario de Andalucía en servicio incluye una red de casi 2400 Kms. que enlazan a la región con el resto del país, conectan a las principales ciudades andaluzas, y sirven tráficos puntuales de mercancías de carácter comarcal.

Este sistema presenta, de una parte, limitaciones de trazado y capacidad en la conexión con el resto del Estado por Extremadura y Despeñaperros, que sólo dispone de vía única y adolece de problemas derivados de la orografía que atraviesa y antigüedad de su trazado. No disponiéndose de enlace ferroviario con Levante y Portugal.

Además, de otra parte, la red ferroviaria andaluza presenta diversos problemas que dificultan su contribución a la mejora de las comunicaciones intrarregionales. El carácter fragmentario e incompleto de la red, consecuencia de su trazado heredado del siglo pasado y agravado por los cambios de la funcionalidad y de la demanda respecto a este medio de transporte y de la evolución del modelo territorial andaluz, con tendencia a la concentración de población y actividad económica en el litoral y aglomeraciones urbanas del interior, son todos ellos factores que están en la base de esas limitaciones.

En efecto, la comunicación transversal es insuficiente, a excepción del eje sobre el valle del Guadalquivir. El eje Sevilla-Málaga, Sevilla-Granada-Almería se caracteriza por su trazado e infraestructuras deficientes y sobre el litoral no existe apenas comunicación ferroviaria. Destaca en este eje la falta de enlace entre la Bahía de Cádiz y Bahía de Algeciras, por la dinamicidad de sus enclaves y, además, porque la salida natural ferroviaria de la Bahía de Algeciras la constituye el Valle del Guadalquivir.

Son apreciables, asimismo, insuficiencias de calidad en la red (vía única, pasos a nivel, electrificación) y estrangulamientos importantes sobre la trama urbana de grandes ciudades.

Por lo que respecta a los flujos de mercancías y viajeros, es preciso señalar, en primer lugar, que la participación del transporte ferroviario en los flujos de mercancías con origen y/o destino en la región es reducida, en parte debido a la escasez de puntos de intercambio entre las redes de comunicación por carretera y por ferrocarril.

Y, en segundo lugar, apuntar que en general en los desplazamientos de viajeros de cercanías el transporte ferroviario tiene escasa participación, si bien la misma es desigual según áreas, destacando por su importancia el volumen de viajeros en los tramos Málaga-Fuengirola, Loja-Granada, Cádiz-Puerto de Sta. María, Sevilla-Lora del Río, Sevilla-Utrera y Huelva-Gibraleón, sobre todo.. Lógicamente, la potenciación en las grandes aglomeraciones del transporte ferroviario de cercanías, por su gran capacidad, evitarla las congestiones derivadas del uso masivo del vehículo privado.

En cuanto a la evolución reciente y futura de esta forma de transporte en nuestra región hay que citar los cambios previstos con la construcción de la línea de alta velocidad Sevilla-Madrid y la introducción del ancho de vía europeo.

## 5.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

Dentro del PADE 1991-1994, la política de transportes perseguirá los siguientes objetivos finales y operativos:

### 5.2.1. Objetivos finales.

- Integrar el territorio andaluz internamente y mejorar su articulación con el exterior mediante la organización del sistema regional de transportes.
- Contribuir a la corrección de las desigualdades territoriales en condiciones de bienestar y calidad de vida mejorando los servicios públicos de competencia autonómica.
- Mejorar la eficacia administrativa y la capacidad de gestión para proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos andaluces.
- Hacer acordes estos objetivos con una política de respeto y mejora de la calidad medioambiental y de preservación y conservación de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma.

### 5.2.2. Objetivos operativos.

- Establecer un sistema común de transporte regional, integrado en el del Estado, mediante la conexión de las redes, servicios y actividades de los distintos modos de transporte.
- Mejorar las condiciones en que se realiza el transporte en Andalucía, haciendo más racional su organización, extendiendo la cobertura de las infraestructuras y de los servicios, y modernizando las instalaciones y los procedimientos de gestión.
- Organizar las relaciones de transporte en el interior de la región andaluza de acuerdo con los criterios generales de ordenación del territorio, atendiendo especialmente a la conexión entre los núcleos del sistema de ciudades, el transporte en las grandes aglomeraciones urbanas, y el acceso a zonas o unidades territoriales de atención Prioritaria.
- Desarrollar las comunicaciones de Andalucía con las regiones y ámbitos territoriales exteriores, adecuándolas a las funciones que le corresponde ejercer en el contexto económico y político español y europeo.
- Desarrollar la cooperación entre la Administración Pública y el sector privado en la gestión del transporte.

La estrategia delineada para el logro de los objetivos fijados gira en torno a las siguientes orientaciones:

- Planificar las actuaciones de la junta de Andalucía en materia de transporte por carretera.
- Planificar las actuaciones de la junta de Andalucía en materia de transporte por ferrocarril.
- Organizar la red regional de transporte regular interurbano de viajeros por carretera, el transporte de las áreas metropolitanas y los transportes de mercancías peligrosas \*
- Desarrollar el sistema de instalaciones de acceso al transporte

público por carretera y la red de centros de transporte de mercancías.

- Gestionar el transporte de viajeros y mercancías por carretera.
- Potenciar la inspección del transporte.
- Desarrollar el marco jurídico regulador del transporte.

### 5.3.3. instrumentos.

Los instrumentos a poner en práctica estarán constituidos básicamente por las siguientes acciones:

- a) Programas para la organización de la red regional del transporte interurbano de viajeros por carretera.
- b) Definición del modelo deseable de red de transporte regular de viajeros por carretera de Andalucía y planificación de su desarrollo.
- c) Revisión de las concesiones de transporte público regular de viajeros por carretera y adaptación a lo previsto en la LOTT en relación con la convalidación o sustitución de las mismas.
- d) Redacción del Plan Andaluz de Transporte por Carretera.
- e) Programas de instalaciones de acceso al transporte.
- f) Cooperación en la planificación, construcción o acondicionamiento de estaciones de autobuses.
- g) Cooperación en la planificación y construcción de apeaderos y refugios.
- h) Cooperación en el mantenimiento y gestión de estaciones, apeaderos y refugios.
- i) Programas para la organización del transporte de mercancías.
- j) Formulación de planes de centros de transporte de mercancías:
  - Cooperación en la construcción y gestión de centros de mercancías.
  - Programas para la organización del transporte de mercancías peligrosas.
  - Estudios para la organización del transporte de mercancías peligrosas.
  - Cooperación en la construcción de instalaciones y habilitación de itinerarios para el transporte de mercancías peligrosas.
  - Programas de ordenación e inspección:
    - Formulación y aplicación de planes de inspección.
    - Desarrollo de las instalaciones y dotación de medios técnicos para la inspección del transporte.
  - Programas para la organización del transporte metropolitano.
  - Desarrollo normativo para la organización del transporte en las grandes aglomeraciones urbanas.
  - Formulación de planes intermodales de transporte metropolitano para las aglomeraciones de Sevilla, Bahía de Cádiz y Málaga.
  - Colaboración en la aplicación de los planes intermodales de transporte metropolitano.
  - Programa de acondicionamiento de las infraestructuras y

servicios de transporte de Granada y Sierra Nevada para la celebración del Campeonato Mundial de Esquí 1995.

- Programas de gestión y explotación del transporte.
- Informatización del servicio de gestión.
- Ayuda a la renovación de la flota de vehículos de transporte por carretera.

k) Otras actuaciones de promoción del sector:

- Programas de mejora del transporte ferroviario.
- Redacción del nuevo plan estratégico ferroviario de Andalucía.
- Continuación de actuaciones en el tramo ferroviario Utrera-La Roda.
- Redacción de proyectos y obras de acondicionamiento del tramo ferroviario Granada-Bobadilla.

l) Programas en la red arterial ferroviaria (RAF) de grandes ciudades:

- Colaboración en la construcción de la RAF de Sevilla.
- Colaboración en la construcción de la RAF de Córdoba.
- Otras actuaciones en la RAF de ciudades andaluzas.

## 6. TURISMO

### 6.1. LAS CLAVES ACTUALES DE LA DINAMICA TURISTICA EN EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO GENERAL

La estrategia de satisfacción de la demanda turística se ha basado, globalmente, en el paradigma sol/playa y en el viaje y la estancia, o circuito organizado (paquete turístico), sobre la base de precios altamente competitivos, bajo el supuesto de contratación masiva. El destino por excelencia más adecuado de esta estrategia ha sido y es el Mediterráneo: aproximadamente 1/3 de los flujos turísticos mundiales.

Esta concepción del turismo, sin duda la más extendida, se ha comportado de forma expansiva en los denominados destinos «clásicos» hasta la segunda mitad de los años ochenta. Se trazó un mapa de países emisores/receptores, que coincidían, respectivamente, con aquellos de mayor ingreso per cápita y sin posibilidad de ofrecer benignidad climática para el disfrute litoral, e inversamente los receptores. España, y Andalucía particularmente, participaron del segundo grupo, por lo que se necesitó realizar un esfuerzo notable de creación de oferta, concentrada en la franja costera, para recibir visitantes y turistas provenientes de los países emisores, fundamentalmente nórdicos y centroeuropeos. Este crecimiento, muy expansivo desde principios de los años sesenta hasta prácticamente 1989, parece quebrarse en la actualidad.

En efecto, España y Andalucía han perdido competitividad globalmente como destino turístico, fundamentalmente porque van camino de configurarse en estructuras cada día menos eficientes según el modelo convencional; escenario tendencial que podría resumirse en:

a) Una demanda escasamente segmentada y organizada desde los

- países receptores por operadores del viaje en franco proceso de oligopolización, produciéndose una profunda disfuncionalidad entre la captación del cliente y las directrices más aconsejables para la zona receptora. La demanda, además, percibe claramente el fortalecimiento de la peseta en el mercado cambiario.
- b) Oferta dependiente de este control de la demanda, por la necesidad de asegurar pernoctaciones masivas, produciéndose una ocupación cuantitativa a precios de escaso margen comercial. A ello es necesario asociar el aumento de los insumos y niveles salariales del sector turístico, factor que contrae aún más la capacidad de maniobra en el modelo masivo y cuantitativo.
  - c) Concentración en el territorio litoral de dicha oferta con economías de escala inadecuadas para el capital fijo turístico, produciéndose un deterioro en el medio ambiente que, en el Mediterráneo, ya es comparable al de los litorales degradados de las fachadas industriales, portuarias y urbanas de los países emisores.
  - d) Necesidad premiosa -de articular y abastecer al territorio turístico masificado de infraestructuras públicas básicas, sobre todo de accesibilidad, del ciclo hidrológico y de la gestión de los residuos y limpieza, ya que la asignación de recursos en esta materia no ha sido simultánea a la creación de oferta.
  - e) Diferencial, cada día más llamativo, entre los precios del paquete turístico, presionados a la baja por los operadores, que configuran una oferta menos cualificada, y los llamados «precios -complementarios», que son los que resultan del crecimiento de los precios al consumo generales, a su vez inflados en temporada y para consumo turístico.

Queda de manifiesto, pues, el agotamiento del modelo masivo o, si se prefiere, la disminución de los ritmos explosivos de crecimiento de la demanda turística extranjera, asociada a una sobreoferta que resulta de la respuesta sobredimensionada del mercado a esos ascensos cuantitativos en la entrada de turistas y a lógicas inmobiliario-turísticas, ha traumatizado la actividad en los destinos clásicos, como son España y Andalucía. Es en esta coyuntura donde emergen con fuerza los nuevos competidores y los nuevos productos turísticos.

Nuevos competidores, localizados en la banda menos desarrollada del Mediterráneo (África, Asia y Sureste europeo), y en otros destinos turísticos no mediterráneos como son el Caribe o el Sureste asiático, que prácticamente lo que ofrecen es la emulación del modelo cuantitativo, asociado -como en España y en Andalucía, hace dos décadas- al circuito cultural diferenciador, a partir de los recursos monumentales de estos nuevos destinos. Esto se produce porque las estructuras territoriales, sociales y económicas de estos países repiten las condiciones del modelo de desarrollo masivo y cuantitativo, ahora más eficientes y competitivas en estos nuevos competidores, que en España y Andalucía.

La salida de este escenario disfuncional para los receptores tradicionales, ha tenido que ser, ya reconvertir el modelo masivo y cuantitativo, saneándolo o ajustándolo a los flujos del mercado turístico, ya buscar alternativas en nuevos productos. Lo que sucede no es la desaparición de los destinos mediterráneos tradicionales (cosa imposible, porque su propia capacidad instalada es una ventaja comparativa a medio plazo, y porque son una «marca» consolidada, más estable y recurrente

que las emergentes), sino una pérdida de competitividad y regulación del mismo mercado turístico masivo.

Y la otra salida es diseñar, como se ha apuntado, nuevos productos, que pueden presentarse como estrategias complementarias para saneamiento y reconversión del modelo masivo y cuantitativo litoral (Turismo deportivo: golf y puertos deportivos; Turismo residencial menos densificado y con oferta complementaria ... ), o que se ofrecen como alternativa plena al turismo de sol/playa, sobre la base de los códigos turísticos ahora más motivadores: entorno (Turismo de ciudad, monumental, antropológico), equipamiento (Congresos, Ferias), acontecimientos (Expo'92, Olimpiadas, Fórmula 1, Mundial de Ski) y medio ambiente (Turismo rural, Parques Naturales ' Turismo Verde). Sin embargo, no cabe esperar la sustitución del turismo del litoral por otro llamado genéricamente de interior, por dos razones:

- El número de las plazas litorales en ningún caso puede ser asumible por un turismo con estos nuevos códigos, sería una contradicción «per se». Por tanto, la sustitución, sin más, entrañaría la desaparición de buena parte de la capacidad instalada costera.
- Andalucía, es un ejemplo claro, no puede dilapidar su esfuerzo en oferta turística litoral -otra cosa es ordenarla y reconvertirla, en analogía a procesos industriales convencionales-, ni tirar por la borda el logro de la masa crítica de atracción de demanda, suficiente para el funcionamiento de la actividad turística en gran escala.

Es evidente que estos nuevos productos calan progresivamente en las motivaciones del turista de los países emisores más desarrollados. Existe una inclinación cada vez más apreciable por el ocio activo y los llamados «Turismos específicos», aunque en una cantidad aún no comparable al del modelo cuantitativo y masivo, pero no se percibe que la demanda se esté reorientando drásticamente y a corto plazo sobre los mismos. En cualquier caso, lo que se desea es un litoral turístico, con cierto ambiente urbano -diurno y nocturno-, con una percepción de menos densidad en la oferta, más integrado territorial y medioambientalmente, y más abastecido de infraestructuras. Se imponen, por consiguiente, otros objetivos y estrategias.

En definitiva, la perspectiva española y andaluza convergen en la identificación de conflictos en los sistemas turísticos respectivos: desequilibrios entre oferta y demanda, marcada estacionalidad, concentración espacial de los flujos turísticos, polarización de las motivaciones en sol y playa, pérdida de competitividad relativa de parte del producto turístico, deficiencias en las infraestructuras y los servicios públicos; y deterioro territorial y medioambiental, de la imagen urbana y del espacio turístico en general. Así pues, la única forma útil de planificar, en un escenario de incertidumbre como el actual, es la de transmitir señales de certidumbre desde la Administración Pública, consensuadamente con el tejido empresarial.

En este contexto, y cara al futuro, el problema radica en vaticinar escenarios para el turismo andaluz a partir de la caída de fronteras económicas en 1993, dada la incierta situación del sector a principios de los años 90. Inicialmente, apostando por la normalización, todos los indicios auguran una expansión de los flujos y gastos turísticos como



consecuencia del moderado crecimiento económico comunitario en esta década. Ello puede suponer dos cosas para Andalucía. Primero, un acrecentamiento o sostenimiento de los ingresos por turismo. Pero, segundo, también puede suceder que se diversifiquen los destinos, por la propia construcción europea, disminuyéndose, la afluencia de turistas a nuestra región. Jugando con estos supuestos, podrían plantearse dos escenarios: uno expansivo para Andalucía y otro de reparto de la cuota de mercado con otros destinos, comunitarios o no; puesto que nadie pone en duda, salvo acontecimientos imprevistos, el aumento de la necesidad de viajes por ocio y turismo en la CEE, para la próxima década.

En el primer escenario, habría que contar con la doble vertiente de la recepción hotelera y reglada, y la de vocación inmobiliario-turística, no regulada sectorialmente o extrahotelera. La concepción tradicional del equipamiento hotelero o de los apartamentos oficiales, tendrá que actualizarse en este contexto de fuerte -y desleal, si no se emerge- competencia. Su reorientación pasa por la cualificación y especialización de sus servicios, como satisfacción de demandas cada día mas exigentes y segmentadas, siendo necesario, además, considerar estrategias conjuntas con promociones inmobiliario-turísticas, dada la magnitud de la oferta extraoficial. Todo ello comporta, para Andalucía, la necesidad de reconvertir parte de su estructura turística, por lo menos en algunos de los segmentos de su oferta

De otra parte, en cuanto al papel de los intermediarios turísticos -operadores y agencias de viaje- y de las compañías aéreas puede transformar las pautas convencionales. La apertura europea está imponiendo el crecimiento de las cadenas hoteleras y la concentración de los operadores turísticos. El poder de estas transnacionales trasladará a la «industria turística» las presiones de la demanda en cuanto a la responsabilidad de las deficiencias del producto. Así, la atomización de la empresa turística andaluza, como uno de sus endémicos problemas, tendrá que corregirse en este escenario y ganar en mayor, capacidad de negociación con los intermediarios emisores, tanto en la hostelería, como en el campo de las agencias de viajes.

El segundo escenario era el desvío hacia otros destinos de parte de la demanda turística captada por Andalucía, como consecuencia de las ventajas relativas de receptores turísticos mediterráneos no comunitarios, la competitividad de otras formas de turismo no desarrolladas en territorio andaluz, y por el sensible encarecimiento de nuestro producto turístico tradicional, dirigido a una franja de consumidor de medio y bajo poder adquisitivo. Ello es, en principio, previsible, pero no debe ser determinante a medio plazo en la estructura regional por tres razones:

- Las características singulares y extraordinariamente competitivas en recursos turísticos muy variados, pero, eso sí, poco diferenciados y dinamizados hasta ahora, jugándose más con estos desde posiciones de ventajas comparativas estáticas y rentistas.
- Nuestra oferta de alojamientos, servicios y conocimiento adquirido en una ya dilatada experiencia turística, aunque serían necesarios acuerdos rápidos para la reconversión y modernización de buena parte de la capacidad instalada.
- La evidencia empírica muestra un hecho: el desvío hacia destinos mediterráneos análogos (no de nuevos productos) se está produciendo no recurrentemente. Es decir, se prueba hacia otros territorios turísticos menos conocidos o mas baratos, pero no se

vuelve sistemáticamente, por las carencias de las dos razones primeras que posee Andalucía. En la potenciación de esta idea estriba la posibilidad de modificar nuestras ventajas comparativas de estáticas en dinámicas.

Lo que se va a producir, con toda seguridad, en el Mercado Unico es un movimiento simultáneo de la mayor parte de las regiones europeas, de participar en estrategias, mas o menos diferenciadas y viables, de captación turística. Ello es comparable, en el mismo mapa autonómico español, con el fuerte despliegue promocional y de clara competencia por la cuota de mercado, de sus responsables en Turismo. Esta intención de incluir o consolidar en todas las economías regionales a la actividad turística, debe relacionarse, a su vez, con la de atraer inversiones, normalmente extraregionales, para potenciar la oferta propia, que se inscribe en la lucha por el capital flotante que se avecina en el Mercado Unico Europeo, y en la política de incentivos de localización para éste.

## **6.2. CARACTERÍSTICAS, DEL SECTOR TURISTICO ANDALUZ: MAGNITUDES BASICAS Y PROBLEMATICA ACTUAL**

Se tratará a continuación de analizar la importancia del Turismo en Andalucía a través de cuatro parámetros: su aportación a la estructura turística española; la oferta andaluza; la demanda en Andalucía; y la distribución territorial y tipológica del turismo en la región.

Como cuestión preliminar, debe resaltarse que el turismo es una actividad clave y estratégica en la economía andaluza. Es clave, ya que una variación en su estilo de desarrollo provocarla un efecto en la misma dirección en diferentes sectores económicos. Y es estratégica, en el sentido que el aumento de actividad en otras ramas de producción puede verse frenado por el turismo, en caso de que este se encuentre estancado o en retroceso; por tanto, es estratégico por la posibilidad ya de generar crecimiento, ya de estrangularlo.

### **6.2.1. La aportación regional andaluza al turismo español**

El turismo andaluz representa el 15, 1% del PIB regional, cuando la media nacional es del 8,7% y aporta el 17% del VAB turístico nacional. Genera algo mas del 11% del empleo andaluz, sin computar los empleos inducidos en otros sectores; aunque con una importante componente temporal de los mismos. La oferta oficial andaluza (hoteles+ apartamentos reglados) supone el 13% de las plazas españolas; la tercera capacidad instalada en el contexto nacional, luego de Baleares y Cataluña.

Una primera conclusión se saca de esta batería de datos: la dimensión del turismo en Andalucía es menor o igual a su aportación en población y territorio al Estado español, sobre un 17%. Por consiguiente es necesario matizar la dependencia turística de Andalucía, que mantiene unos índices moderados con respecto a otros destinos regionales importantes, como son Baleares y Canarias. Así, siendo la tercera Comunidad Autónoma en cuanto a aportación del turismo sobre el PIB regional -luego de las dos referidas-, ofrece más valor añadido a la estructura turística nacional que éstas. Por tanto, el peso de la oferta andaluza es consecuente con la dimensión territorial, demográfica y económica de la Comunidad Autónoma en el contexto español, aunque sería desea-

ble mejorar sus ratios de productividad y valor añadido, no demasiado alentadores, situación que se reitera en la mayoría de las ramas productivas regionales en su comparación con las medias españolas.

Lo que se deduce de los datos es el encarecimiento relativo mayor de Andalucía, respecto a los competidores mediterráneos, españoles o no, en el producto de vacaciones largas bajo el sol. La primera matización que puede aducirse a esta comprobación empírica, es la mayor distancia de la región andaluza respecto a los emisores tradicionales. Pero ello no lo explica todo:

- Nuestros clientes y competidores nos están identificando progresivamente como un destino desarrollado menos exótico y más europeo.
- La pérdida de competitividad relativa se está produciendo en Andalucía en las categorías turísticas mas exigentes y de mayor nivel: mejores productos turísticos y con mayor calidad en la prestación del servicio.
- No así en los tramos intermedios, cuantitativos y menos sofisticados de la demanda. Aquí la competitividad andaluza es normal -en el «paquete turístico»- y, por eso mismo, no tan competitiva de cara a la reconversión como destino turístico.

Por ello, Andalucía, dada su plena integración europea, no puede reforzar su rol turístico a base de un producto eminentemente barato. Las empresas turísticas organizadas sobre el paquete turístico, basan su estrategia económica más en una finalidad comercial que de costes reales. Con ello no se moderniza ni cualifica el sector; ni es viable conseguirlo dado los elevados precios del consumo complementario.

Andalucía es menos dependiente del turismo organizado que la media española, por su mayor especialización en turismo residencial. Tal apreciación choca con una capacidad de accesibilidad e infraestructural peor que los ratios nacionales, a pesar de los notables logros alcanzados. Tal cuestión, sin ser de competencia turística, tiene una influencia fundamental en la conformación del producto y marca desventajas comparativas con otras zonas turísticas españolas. Actualmente, los nuevos flujos turísticos demandan un mayor nivel europeo de servicios, lo que hace que el transporte turístico, en su amplio sentido (carreteras, tráfico, aeropuertos, equipamientos, articulación de la red ...), sea uno de los aspectos más negativos en las muestras para detectar el grado de satisfacción de los turistas que llegan a Andalucía.

En este sentido, la comunicación mediante autovías con la Meseta y Levante permitirá la conexión con la red de autopistas europeas, lo que facilitará el turismo autocarista o con vehículo propio. En cambio, este diseño adolece de insuficientes enlaces con y desde las zonas turísticas. Sobre los accesos ferroviarios, aún siendo escaso su aporte como medio de transporte turístico en Andalucía (9% de los españoles y apenas un 2% de extranjeros), podrían ganar peso con una profunda revisión de la filosofía que inspira los trazados y una mejora en la comercialización y el servicio. Por el contrario, la liberalización del espacio aéreo y las mejoras en curso en los aeropuertos andaluces favorecerán el acceso a Andalucía por este medio.

Otro de los cuellos de botella en materia turística, es el de las infraestructuras de servicios generales y específicos. El epígrafe de mayor interés es, obviamente, el que afecta al principal recurso: la playa.

La configuración del litoral andaluz, gravemente dañada, se ha convertido en un factor negativo para el producto turístico global de Andalucía. La regeneración y recuperación del espacio litoral ha de ser apoyada por todo el sector como directriz básica y autosostenida. Esto ha de verse complementado con programas de limpieza y mantenimiento y de seguridad ciudadana.

De este énfasis en los déficit infraestructurales básicos que configuran el servicio y los productos turísticos, sobre todo de carácter litoral, se deduce la importancia del municipio turístico en la modernización del Turismo en Andalucía. En efecto, es necesario lograr un consenso entre administraciones y agentes privados para reflotar la importancia del municipio turístico. Actualmente, se padece una dinámica en la que el municipio turístico andaluz, como el español, se sirve de los fondos provistos por el desarrollo inmobiliario-turístico para la gestión de las necesidades particulares y generales que originan los flujos turísticos. Ello provoca, en la práctica, una de las grandes insatisfacciones de las nuevas tendencias turísticas: el alto grado de urbanización y de contaminación estético-visual, que ha producido verdaderos casos de saturación en el territorio turístico. Si tal círculo vicioso, que especializa a los municipios más en el sector de la construcción que en el puramente turístico, no logra romperse, se hará inviable la reorientación y cualificación de la estructura regional turística andaluza.

### 6.2.2. La oferta turística andaluza.

La verdadera realidad del turismo español en general -y el caso andaluz no es excepcional-, se asienta en las ofertas oficiales, tanto las de alojamiento como complementarias al servicio turístico, y aquellas que se califican como extraoficiales o ilegales, ni mucho menos bien conocidas, que incluye los apartamentos turísticos no declarados y, en otra dimensión, las residencias vacacionales o secundarias y otras modalidades particulares asociadas a turismos específicos, como el de golf o puertos deportivos.

Excluidos los alojamientos de titularidad pública, Andalucía cuenta con algo más de 215.000 plazas oficiales en el mercado turístico, de las que un 60% son hoteleras, porcentaje superior a la media nacional.

En cualquier caso, analizando el *subsector hotelero* cabe señalar como sus rasgos básicos que:

- Es mayoritariamente de categoría media-baja, ya que los hoteles de cuatro y más estrellas sólo representan el 25,2% del total, aunque tal porcentaje sea apreciable en el contexto nacional.
- Son empresas de tipo medio, con 75 plazas de promedio, debido al actual minifundismo del grupo hostales (27 plazas por empresa), que se va corrigiendo conforme se asciende de categoría, hasta llegar a las 350 plazas por empresa en los hoteles de cinco estrellas.
- Presenta un fuerte desequilibrio territorial, por su concentración en el borde litoral y especialmente de la provincia de Málaga, que ofrece el 48% de las plazas hoteleras, mientras que las tres provincias interiores solo ofrecen el 14%.

El subsector de los *apartamentos turísticos* declarados sólo supone el 14% de la oferta oficial; porcentaje inferior a la media nacional. Se observa una fuerte disminución desde principios de la década, de las pequeñas empresas (han pedido la baja el 80% de las existentes en 1983), que en su mayoría han engrosado el apartado ilegal de viviendas vacacionales o segundas residencias. Territorialmente, la abrumadora mayoría se ubica en el medio litoral: el 68% se concentra en la provincia de Málaga y solo el 0,3% en el interior andaluz.

Finalmente, el subsector de los *campamentos turísticos* representa el 27,4% de la oferta oficial, con un potente crecimiento en los últimos años (53% en empresas y 61% en plazas) de características dispares, tanto geográficas (el incremento se ha centrado en el arco atlántico), como sectoriales, que muestra la especialización en grandes establecimientos (los mayores ascensos en número de empresas se dan en la segunda categoría, que es, en cambio, la de menor crecimiento en número de plazas; lo que ocurre inversamente en los de primera categoría). Este subsector es partícipe de los rasgos expuestos: categoría media-baja y concentración litoral. Destaca, de otra parte, la notable oferta de titularidad pública (Turismo, juventud, AMA, IARA, CC.LL., etc.), hecho que reviste particular importancia por su implantación en áreas de interior y no saturadas.

De estos datos oficiales no se puede deducir el supuesto exceso de oferta actual, en relación a la contracción y estancamiento de la demanda. El crecimiento del subsector hotelero en la década de los ochenta ha sido de un 25%, del que un 80% se ha posicionado en categoría de tres estrellas y más, y en conjunto el sector oficial asciende a un 9%; aumento globalmente más difuso en el territorio que en décadas anteriores y menos dependientes del binomio sol-playa, detectándose, además, tendencias deseables de mayor cualificación, mejores ofertas complementarias, irradiación interior y alojamientos hoteleros asociados a nuevas fórmulas (golf, balneario, negocios, congresos, naturaleza, nieve, moteles ...). De cualquier manera, es cierto que algunos establecimientos han debido salir del mercado por obsolescencia, empeoramiento de su competitividad relativa o falta de actualización turística, y porque se prefieran otros alojamientos turísticos fuera de los tradicionales.

Lo que resulta comprobado es el crecimiento -más absoluto que relativo en el contexto nacional- de la oferta no reglada, especialmente de índole residencial con temporal uso turístico. Estas plazas de *alojamientos ilegales* se han hecho notar en los ochenta especialmente en el Arco Atlántico (que apenas ha incrementado su oferta reglada), Costa del Sol occidental, Costa Tropical y el Poniente almeriense. En tal tendencia han influido factores como la política urbanística de algunos ayuntamientos, la elevación de los precios del suelo (que es una sobrecarga de costes para operaciones empresariales turísticas y no exclusivamente inmobiliarias), el mismo encarecimiento de los servicios hoteleros, el alto grado de repetición de los turistas, la búsqueda de productos alternativos en el alojamiento turístico, y la componente familiar del turismo nacional. A tal cúmulo de factores habrá que añadirles, la previsible proliferación de la fórmula de la multipropiedad a tiempo parcial, así como la extensión del llamado «golf urbanístico».

La cuantificación de esta oferta es compleja, pero puede estimarse en unas 950.000 plazas, con lo que representaría más del 80% de la oferta real de Andalucía. Tal situación resulta sumamente irregular para programar políticas eficientes sobre la dinámica turística en la actuali-

dad, porque no se controlan por parte de la autoridad competente la inmensa mayoría de los alojamientos turísticos. Y esta oferta es, precisamente la que tiende a crecer y a erigirse como alternativa ante los interlocutores tradicionales del sector turístico, por encima de cualquier apreciación purista de si tales ofertas son turísticas o no. En principio, la oferta alegal parece aportar más inconvenientes que ventajas en la armonización del turismo andaluz, por ser causa de distorsiones urbanísticas en, el planeamiento municipal, competencia desleal sobre las empresas turísticas emergidas y segmento no homologable en los servicios prestados al consumidor.

Para concluir es obligado referirse a las denominadas *ofertas complementarias*, que se han convertido en claves de la modernización de la actividad y parte importante en su proceso deseado de cualificación. Esto se explica porque lo que procedería es, más que desarrollar ilimitadamente la capacidad instalada de alojamientos, surtir de complementos de ocio activo a la demanda que llega, como mejor instrumento de optimizar los ingresos turísticos en la economía regional y de satisfacer las nuevas motivaciones turísticas.

En *Restauración*, la normativa turística exclusivamente ampara los establecimientos encuadrados en las categorías de Restaurantes y Cafeterías. Este subsector ha sufrido una evolución inversa a la tendencia observada en hotelería, pues ha disminuido la oferta de la gama alta y ha crecido notablemente la oferta medio-baja, especialmente en restauración, tendencia más acusada en la franja litoral y menos intensa en los centros urbanos. En conjunto, en los ochenta, se han creado 2.000 nuevas empresas (+400/6), con más de 130.000 nuevas plazas (+47%), con lo que la oferta actual se sitúa en 410.000 plazas.

Las *agencias de viaje* son el instrumento operativo principal, en el sector turístico convencional, en la intermediación entre oferta y demanda. El subsector en Andalucía, en sus tres categorías (mayoristas, minoristas y mayoristas-minoristas) ha experimentado un importante crecimiento en los ochenta. Se han creado 172 nuevas empresas, sobre todo en el grupo de los minoristas, con una fuerte dependencia en la intermediación de «Packages» y pasajes, como territorio receptor que es Andalucía. Existen en la región 584 agencias, fundamentalmente concentradas en la provincia de Málaga con algo más del 50% de las licencias.

No obstante, los nuevos rumbos turísticos se orientan a una mayor diversificación en materia de ofertas complementarias. Salvo las asociadas al golf y los deportes náuticos, adolecen de una gran atomización, escasa o nula comercialización o, cuando esta se da, su competitividad decae por los elevados precios. Además de que todavía ofrecen un incipiente poder de constituirse en atractivos turísticos «per se», ya que habitualmente están integradas en paquetes complementarios gestionados por empresas de alojamiento o de intermediación ajenas al titular.

Casinos, Palacios de Congresos, Instalaciones recreativas, Parques Temáticos, Cotos de caza y pesca, Instalaciones deportivas, Museos y Monumentos, Estaciones termales, etc. están llamados a ser parte central de la oferta turística andaluza -en cuanto turismo específicos-, si se logra su «empaquetamiento» turístico, o si se presentan como productos cuya oferta afecta «in extenso» a un territorio o marca medio-ambiental, como son las posibilidades que concurren en los espacios naturales andaluces.

### 6.2.3. La demanda turística en Andalucía.

Partiendo de la debilidad del sistema estadístico español aplicado al turismo y, en concreto, la especial dificultad de computar los flujos turísticos internos, se puede decir que la evolución de la demanda ha seguido en Andalucía un ritmo tendencial similar al español en su conjunto. Es decir, un ascenso vertiginoso hasta 1977, caída de la curva hasta inicios de los ochenta y una posterior recuperación notable, con estancamiento e inflexión en el momento actual. Los factores incidentales son numerosos y complejos, pero desde el enfoque económico -amén de la imagen y calidad de los productos turísticos recibidos podrían resumirse en: precios de los bienes y servicios que consume el turista; nivel y crecimiento de la renta que poseen los demandantes; y la relación cambiaría cuando el turista es extranjero.

Sobre *el turismo extranjero*, la cifra de los últimos ejercicios arroja una cantidad de visitantes que roza los cinco millones. No obstante, es conveniente anotar que las previsiones no son optimistas, ya que se nota una inflexión actual después de un sostenido crecimiento de la demanda extranjera desde inicios de los ochenta. Además, en la cifra indicada se contiene una poderosa presencia de portugueses y turistas de circuito, con muy cortas pernoctaciones en el territorio andaluz (0,7 y 1,4 noches, respectivamente), que sesgan el análisis agregado. En efecto, los turistas vacacionales extranjeros, con estancias medias muy superiores (de una semana de promedio), se localizan en una franja fuertemente estacional, concentrándose en julio, agosto y septiembre (el 42,6% del total anual), y con origen mayoritariamente europeo (91%). Respecto a su procedencia, se aprecia un claro dominio de británicos, seguidos de turistas del Benelux, Alemania, Francia e Italia y, en menor cantidad, escandinavos, norteamericanos, japoneses y otras nacionalidades, aunque en los últimos dos años, se ha venido detectando un descenso de británicos -pérdida de capacidad de gasto turístico- y alemanes -insatisfacción sobre las zonas turísticas-, en favor del conglomerado de «otros», Italia y Japón.

La lejanía de la frontera pirenaica y las deficientes comunicaciones terrestres han impedido, tradicionalmente, la llegada de flujos turísticos por carretera en cantidades importantes. Por ello, el peso del transporte aéreo y el encarecimiento del «paquete» es casi similar al de las Autonomías, insulares; solo corregido parcialmente por el importante mercado de circuitos en las ciudades monumentales andaluzas o por su litoral. El alojamiento elegido por los turistas extranjeros es de tipo hotelero en una cuarta parte y el resto, la mayoría, utiliza la oferta extrahotelera: apartamentos, campings, residencias vacacionales y oferta no reglada. El turismo residencial extranjero es progresivamente más importante en el litoral andaluz, sobre todo el mediterráneo, especialmente el segmento de la tercera edad y las clases profesionales europeas. Pero, en cualquier caso, la estacionalidad constituye un grave problema en cuanto significa infrautilización de la capacidad instalada y amplios recursos ociosos buena parte del año.

Por lo que respecta al *turismo nacional*, ha mantenido un paulatino crecimiento en sus viajes a Andalucía: es el destino elegido por más del 20% del mercado vacacional español, cifra que disminuye ligeramente en la cuota de viajes de fin de semana y puentes festivos. En conjunto, para Andalucía, los viajes vacacionales de los españoles se acercan a los tres millones y medio, con una estancia media superior a la de los ex-

tranjeros, que se ha venido reduciendo en los últimos años. El 90% de los españoles se aloja en establecimientos extrahoteleros, constituyen la base del turismo familiar, residencial y de temporada -donde se incluye el de alojamiento secundario propio-, con una utilización masiva de los accesos por carretera. Las motivaciones, por tanto, son distintas a las de los extranjeros, a los que están sustituyendo en aporte cuantitativo en algunas zonas turísticas, pero nunca en su estilo, morfología y utilización de los equipamientos turísticos. Así, por ejemplo, en el cuadro motivacional desaparece el factor climático de entre sus principales aspiraciones, y surge con fuerza la visita a familiares.

#### 6.2.4. Distribución territorial y tipológica del turismo andaluz.

Prácticamente se ha venido argumentando sobre la espacialidad del hecho turístico andaluz y sus características tipológicas: *el turismo litoral*, especialmente costasoleño, supone el 75% de la demanda-oferta de Andalucía, y se basa mayoritariamente en el producto barato de vacaciones largas bajo el sol. Ya se ha comprobado la fuerte presencia de los alojamientos extrahoteleros no reglados en los litorales andaluces, observándose una preocupante mimesis en el borde atlántico, donde la proporción oferta hotelera/alegal, es aun más desfavorable que en el mediterráneo. En este sentido, el crecimiento de los sesenta y setenta se polarizó en la Costa del Sol occidental y en enclaves atlánticos como Matalascañas o la Bahía de Cádiz. En la última década se ha producido una incorporación o intensificación de nuevas zonas de interior (Granada, Sevilla, Córdoba: el triángulo del Circuito andaluz) y del resto del litoral. La tendencia es a la gama medio-alta hotelera, la oferta residencial, y menos dependencia del binomio sol-playa. Aproximadamente el 45% del litoral de Andalucía está especializado en la dinámica turística: un 35% en el Arco Atlántico y el 65% en el Mediterráneo.

El turismo litoral andaluz ofrece una alta complejidad de formas e integración espacial. Una heterogeneidad que es capaz de satisfacer todo el arco de demandas posibles, pero que, por su falta de planificación sectorial y urbanística y por la ocupación desgraciada y abusiva del capital fijo turístico medioambiental, ha originado toda suerte de conflictos: desde el puramente ecológico, pasando por la ausencia de equipos complementarios e infraestructuras, hasta las tensiones suscitadas por recursos como agua y suelo.

Destacada la fundamental importancia del turismo litoral en la región andaluza, y su progresiva sofisticación en turismo cada vez más específicos (deportivos y de ocio activo, sobre todo), habrá que referirse a las tipologías que comportan el resto del 25% del producto turístico de Andalucía, cuyo peso debería aumentar en bien de su cualificación y diversificación sectorial:

- *Turismo de circuitos histórico-artísticos*. Es la tipología que abrió en el siglo pasado la imagen de Andalucía al mundo y que se corresponde con la oferta de nuestras principales ciudades. También debe considerarse en este apartado la rica oferta festiva y antropológica de Andalucía.
- *Turismo rural*. Identificado por los Programas de Desarrollo del Turismo Rural (PRODINTUR) y muy relacionado con las vacaciones temporales y las residencias secundarias interiores, se



centra en la Sierra de Aracena, Sierra Norte de Sevilla, Subbético cordobés, Cazorla, Las Alpujarras, Grazalema y la Axarquía malagueña.

- *Turismo Verde*. De gran potencialidad en Andalucía, por ser la región europea con mayor grado de espacio protegido, y sobre todo en lo referente a la promoción del magnífico repertorio de Parques Naturales andaluces.
- *Turismo de negocios y Congresos*. Una de las partidas en que se están depositando mas expectativas de cara al desarrollo del sector en las próximas décadas, cuyo epicentro deberá de ser el acontecimiento mas genérico de la Exposición Universal de Sevilla en 1992.
- *Turismo deportivo*. El golf y los deportes náuticos son actividades hasta ahora muy relacionadas con el turismo litoral, y por lo mismo incentivadoras de su oferta básica complementaria. Es necesario, además, destacar la actividad cinegético-turística de numerosas comarcas del interior (Sierra Morena y las Subbéticas, básicamente), así como los dos polos que suponen Sierra Nevada y el circuito permanente de velocidad de Jerez de la Frontera.

### 6.3. OBJETIVOS, ESTRATEGIA E INSTRUMENTOS DE LA POLITICA TURISTICA

Efectuado el diagnóstico, que se ha asociado con recomendaciones prospectivas para el turismo en Andalucía, el conjunto de medidas que se proponen a continuación pretenden incidir de manera específica sobre los objetivos turísticos. A pesar de ello, por el mismo análisis realizado, parecen incuestionables, para la planificación y manejo acertados del turismo en Andalucía, las sinergias y relaciones de apoyo con otros objetivos de la política económica, territorial y social de la Comunidad Autónoma.

#### 6.3.1. Objetivos clave de la política turística.

- *Valoración del Turismo*: El turismo en Andalucía, debe constituirse como sector servicios avanzado y especializado y como factor de cualificación del desarrollo regional. Se trata de trasladar una imagen positiva del sector, como clave estructural de futuro en el desarrollo económico-social de Andalucía. Para ello es de especial importancia movilizar una estrategia coherente de estudios, publicaciones, estadísticas y planificación sobre el Turismo andaluz.

- *Planificación Operativa*: El producto turístico andaluz depende de las condiciones de calidad global de los proveedores básicos de su oferta: recursos naturales, infraestructuras, equipamientos y servicios generales. Es imprescindible, pues, la coordinación administrativa para la ejecución de programas integrados en este sentido.

- *Promoción Estratégica*: Dada la evolución más cualitativa que cuantitativa de la demanda, el considerable aumento de la competencia y la emergencia de nuevos productos y destinos, se impone un considerable esfuerzo en promoción y comercialización turística, por la segmentación progresiva de los mercados y las motivaciones.

- *Ordenación del Territorio Turístico*: La cualificación de los territorios turísticos, sobre todo los litorales, es impostergable, asumiendo la normativa urbanística y espacial. Se trata de articular eficiencia territorial e integración ecológica con mejores productos turísticos.

- *Regulación Sectorial*. Se hace inevitable el tratamiento regulador y clasificador, tanto en las relaciones entre oferta oficial y alegal, como en los productos turísticos emergentes (turismo rural).

- *Modernización de la Oferta*: Se impone la modernización y actualización del sector turístico y la reconversión de ciertos segmentos de oferta obsoletos o no adecuados a las nuevas tendencias del mercado turístico.

*Cualificación Sectorial*: Sobre la oferta andaluza es necesario vertebrar acciones concretas de cualificación, tanto en el campo de la profesionalidad, la formación y la fuerza de trabajo, como el puramente tecnológico y de apoyo a la oferta complementaria de alto nivel.

- *Diversificación de los Productos*: La diversificación y especialización de los productos turísticos andaluces es básica para una política de acrecentamiento de la imagen regional, de desestacionalización de la demanda y de diferenciación cualitativa de los denominados «Turismos específicos», tanto litorales como interiores.

### 6.3.2. La estrategia de la política turística.

El producto turístico es resultante de tres sumandos básicos: el alojamiento y los recursos turísticos; los proveedores básicos en recursos territoriales, infraestructuras, equipamientos y servicios; y elementos subjetivos como motivaciones vacacionales, satisfacción de necesidades y apetencias del consumidor. Así, las deficiencias más notables de nuestro producto turístico surgen de una concepción social del mismo eminentemente coyuntural y frívola, que le privan de su cada día mayor trascendencia en la sociedad del ocio. Tal planteamiento debe dejar paso al reconocimiento de la especialización turística como forma positiva de la actividad económica.

Uno de los temas pendientes del turismo andaluz es comprender que esta actividad, clave de la economía regional, pervive por un entramado de relaciones económicas, sociales y políticas, que sobrepasan con mucho las competencias de la administración turística regional. Esta puede entender o sensibilizar a otras administraciones y agentes sociales en tres espacios de acción:

- El marco de referencia del producto, dependiente de las administraciones.
- El contexto de las propias actividades empresariales.
- La estrategia de la promoción y comercialización del turismo andaluz.

Tales contextos de actuación de los objetivos sectoriales deben plasmarse en tres líneas estratégicas sobre el territorio turístico:

- Cualificación en su conjunto de las áreas más saturadas de oferta de alojamientos, mediante la optimización, sustitución y renovación de sus componentes.
- Expansión de nuevos espacios turísticos o remodelación de los ya consolidados, sobre operaciones estructurales basadas en los

turismos específicos y en la relación entre alojamiento y complemento colectivo de la oferta turística.

- Fomento de esta nueva concepción de la oferta sobre la base de reducción de la estacionalidad, extendiendo, en lo posible, el período de ocupación.

Sobre estas bases y las directrices generales de la política económica, cabe construir estrategias adecuadas a las tendencias funcionales que aparecen trazadas sobre la actividad turística a medio plazo:

#### *A) Promoción y comercialización del producto.*

- Creación de la imagen de marca del turismo andaluz.
- Potenciación de destinos consolidados, introduciendo nuevas connotaciones del producto, acordes con la sensibilidad del consumidor.
- Aproximación al mercado de recursos turísticos hasta ahora ocultos con respecto al negocio principal de sol/playa.
- Estructuración dinámica de la comunicación general, específica y profesional de los recursos turísticos.
- Impulso a los Turismos Específicos, como estrategia para lograr una diversificación cualificadora de la oferta y la desestacionalización de la demanda.
- Intensificación de actuaciones de influencia en el mercado, mediante la adecuación de vías de colaboración con los canales de distribución (públicos y privados) del producto turístico.
- Formulación de canales de comercialización para pequeñas y medianas empresas con dificultades técnicas para introducirse en el mercado y conectar con la demanda.
- Activación de fórmulas de comercialización en áreas de turismo rural o verde.

#### *B) Cambio tecnológico.*

En dos grandes orientaciones: sobre el producto y sobre la captación de la demanda.

##### 1. Sobre el producto:

- Insistir en el sentido de los turismos específicos, como mayores aportadores de valor añadido y riqueza.
- Puesta en marcha de un plan de reconversión hotelera, asumiendo el cambio tecnológico y la inversión de I+D en todas las facetas de la actividad turística.
- Modernización tecnológica de la oferta, estimulando la competitividad y la singularización del producto turístico y empresarial.

##### 2. Sobre la captación de demanda:

- Apoyo al acceso empresarial a las nuevas tecnologías de la información.
- Estímulo a la personalización empresarial del producto y el control de calidad de los mismos.

- Caminar, a través del cambio tecnológico, hacia el contacto directo del potencial consumidor con el producto turístico.
- Apoyo a los procesos de cualificación general de los servicios turísticos y a la oferta complementaria.

### *C) Consenso sobre la oferta ilegal y residencial.*

- Plan normativo de regulación de la oferta ilegal, en consenso con los interlocutores sectoriales y administrativos pertinentes.
- Normalización y homologación de los productos turísticos, tanto oficiales como no, como forma de cualificación sectorial y de garantía al consumidor.
- Impulsar en las instancias competentes la modificación de la actual Ley de Arrendamientos Urbanos, del Actual reglamento de Apartamentos, la regulación rápida de la multipropiedad a tiempo parcial y el cambio del actual sistema de IVA para viviendas turísticas.
- Definición, clasificación y categorización de viviendas turísticas comercializadas, sobre la base de su aparición en programa, o por su uso vacacional comprobado.
- Involucrar a las autoridades municipales en el control de la actividad de las viviendas turísticas ilegales.
- Impulsar la competitividad del sector reglado, apoyando una fiscalidad incentivadora y promocionadora de la actividad turística.
- Plan de inspección riguroso con todas las formas de competencia desleal, y sobre los productos que deterioran la imagen del producto andaluz y no cumplan la normalización y homologación.
- Configuración normativa de nuevos productos en áreas interiores y litorales, y deslinde y exclusión de aquellos con la sola vocación inmobiliaria.

### *D) Inversión social y en capital fijo turístico.*

- Cambiar el concepto de competitividad, que no puede sostenerse ya sobre la base de una mano de obra poco cualificada y barata: cualificación profesional y reconversión laboral.
- Incentivar las nuevas y variadas fórmulas de empleo especializado que surgen de las nuevas tendencias turísticas: en la intermediación, la comercialización, la promoción, el servicio o la gestión del servicio turístico.
- Introducir la formación y las enseñanzas de Turismo en los ámbitos universitarios, y orientar planes de estudio de Tercer Ciclo hacia la ordenación y planificación sectorial.
- Programar acciones operativas simultáneas entre las distintas administraciones sectoriales implicadas, para la ordenación y actualización de los territorios turísticos.
- Lograr cauces de convenio para la gestión de los servicios generales y turísticos en los municipios afectados por la dinámica masiva del turismo. Estudiar la conveniencia de la figura: «municipio turístico».

- Impulsar programas de lucha ambiciosos contra la polución estética y el impacto ambiental. Aceleración en la ejecución de los Planes de Saneamiento Integral.
- Plasmar la interacción administrativa en líneas de trabajo interdisciplinar y suficientemente sensibilizadas ante el fenómeno del turismo, su integración ecológica y la clara intención de obtener mayores rendimientos socio-económicos.
- Transformación productiva con equidad del sector turístico andaluz, para lograr que su competitividad y eficiencia, no vengán exclusivamente de la mercantilización medioambiental y la presión salarial.

### 6.3.3. Instrumentos de la política turística regional.

El esquema general de la política turística que se propone para Andalucía, se completa con la mención de los instrumentos que deben permitir el logro de los objetivos específicos planteados. En el cuadro de estrategias ya se ha intentado concretar y afinar sobre la instrumentación de la política turística; no obstante conviene resumir la variedad y complejidad de lo anterior en veinticinco fórmulas de acción específicas e instrumentales a objetivos y estrategias.

#### a) *Programas generales.*

- Creación de la Empresa Pública de Turismo de Andalucía, como instrumento básico de la política de comercialización y promoción del sector turístico andaluz, así como para la gestión de las plazas turísticas de titularidad pública de la Administración Autonómica.
- Organización dentro de un Centro de Estudios de alto nivel, que coordine la planificación, la investigación, y la prospectiva sectorial, y dignifique la imagen científica del turismo andaluz.
- Redacción y gestión del Plan Integrado del Turismo de Andalucía, que desarrolle las propuestas básicas del Plan Económico general, como vía de elevación de la calidad y competitividad del sector.
- Generación de oferta de alojamientos y equipamientos de titularidad pública, en las zonas y segmentos donde la inversión privada sea renuente, en especial en las comarcas deprimidas con potenciales turísticos y para centros, o edificios, que reporten o apoyen innovación turística.
- Potenciación del Municipio Turístico, mediante convenios en materia de dotación y mantenimiento de servicios públicos de especial incidencia turística.

#### b) *Programas Territoriales.*

- Programa de dotación de infraestructuras básicas y servicios específicos en las zonas turísticas, que contemplen los crecimientos previsibles a medio y largo plazo, mediante actuaciones coordinadas de las Administraciones implicadas.
- Articulación de Planes Territoriales Turísticos, para el diseño integrado y conforme a la legalidad urbanística de nuevas ofer-

tas emergentes del litoral, y para la rehabilitación y remodelación de las áreas turísticas consolidadas.

- Profundización, renovación y gestión de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR) y aplicación del Programa de turismo medioambiental Andalucía Natural, en colaboración con la AMA, extendiéndolo a todos los Espacios Protegidos con capacidades turísticas, e integrándolos en una oferta unitaria de comercialización selectiva.
- Derogación, en Andalucía, de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y adecuación de tales áreas a la legalidad urbanística.
- Creación de figuras sectoriales de planificación, para influir, a través de Comisiones Provinciales de Urbanismo, en el diseño de productos turísticos con un adecuado marco territorial.

### *c) Programas sectoriales.*

1. Convenio con el IFA y con otras Administraciones, para instrumentar una política de renovación de la oferta reglada existente, para coordinar un programa de ayudas públicas al sector para su modernización y cualificación, en especial de las PYMES, y para articular programas de I+D y nuevas tecnologías en el sector turístico andaluz.

2. Redefinición de los criterios de aplicación de las ayudas previstas en la Ley de Incentivos Regionales según los objetivos de la política turística regional, en especial los destinados a las zonas saturadas.

3. Incentivos a la generación de oferta complementaria y de ocio que pueda originar flujos turísticos propios, cualifique la oferta de -alojamientos y contribuya a aumentar el turismo vacacional.

4. Coordinación con la Administración central y con los Programas Europeos, en las estrategias convenientes para la promoción y modernización del sector, así como para la modernización de normativa turística, y en materia de fiscalidad e impulso al empleo.

5. Programa global de Acción Formativa, en colaboración con la administración educativa, que contemple:

- Formación profesional ocupacional, para reciclaje, adecuación a las nuevas técnicas y elevación del nivel de profesionalidad en el sector.
- Formación Profesional reglada, en el ámbito de las EE.MM., para la provisión de cuadros medios con capacidad integral e innovadora.
- Formación Universitaria de profesionales en dirección de empresas y actividades turísticas, y planificación y ordenación del sector.

### *d) Programas Normativos y Reguladores.*

- Regulación de la oferta alegal, a través de textos normativos y clasificadores, y de la promoción económica para conseguir la emergencia de los sectores opacos.
- Programa general contra la competencia desleal, Por medio de la Inspección, y la normalización y homologación de las ofertas y los productos turísticos.
- Redacción de normativa clasificadora para los nuevos productos turísticos, con la ejecución de catálogos y tipologías legales, reguladoras y de incentivo económico.

- Revisión de la normativa sectorial andaluza, para adecuarla a las nuevas tendencias de cualificación y motivaciones turísticas, y proceder a su actualización, en los casos en que convenga.
- Constitución formal de la Mesa del Turismo andaluz, donde se analice periódicamente, entre interlocutores privados y públicos, la situación del sector y se tomen decisiones consensuadas.

#### *e) Programas de Promoción y Comercialización.*

- Intensificación del programa para incrementar los flujos turísticos con el incentivo de la Exposición Universal y, sobre todo, consolidarlos en los años subsiguientes.
- Promulgación de la Ley de Entes Provinciales de Promoción Turística, para descentralizar la promoción y comercialización de los recursos locales y coordinar la creación de imágenes con marcas competitivas y diferenciadas.
- Diversificación de los, sistemas de promoción exterior, con especial atención al sector profesional y a los medios de comunicación, a través de técnicas de marketing eficientes y con la creación de canales específicos de relación.
- Ampliación de la red pública de servicios receptivos y de acogida, con incorporación de profesionales, aplicación de nuevas técnicas de comunicación interactiva y orientación de gestión integrada.
- Coordinación de los órganos sectoriales de comercialización, para lograr incrementar flujos en turismos específicos, como el de Congresos y Convenciones, y, en general, los deportivos, como golf, náuticos y de esquí.

## **7. EL SECTOR FINANCIERO**

### **7. 1. PRINCIPALES RASGOS CARACTERISTICOS DEL SECTOR FINANCIERO**

El Sector Financiero en Andalucía constituye, al igual que en la mayoría, de las economías modernas, un factor de primera magnitud que ha de ser tenido necesariamente en cuenta en relación con la meta propuesta de impulso y modernización de la economía andaluza. Al mismo tiempo, no puede olvidarse que se trata de un sector cuyo funcionamiento está condicionado en buena medida por decisiones que se escapan al ámbito regional, y por regulaciones establecidas por el Banco de España. Sin embargo, no por ello el PADE 1991-1994 debe dejar de incidir sobre el sector, tanto en aquellos aspectos que caigan dentro de las competencias de la Administración Autónoma, como en otros que sin tener una dimensión normativa admiten un cierto margen para la colaboración entre la junta de Andalucía y las entidades, financieras.

Al igual que en el resto de España, el Sector Financiero está sometido en Andalucía, desde hace años, a un importante proceso de liberalización de sus actividades. Dicho proceso se ve reforzado por la futura existencia de un Mercado Único Europeo, en el que las entidades van a estar sometidas a unos niveles mayores de competencia. En un contexto de este tipo, la respuesta del Sector Financiero ha sido el incremento de la innovación tecnológica, tanto de productos como de procesos, y la aparición del fenómeno

de la concentración bancaria, que responde tanto a una estrategia defensiva, que impida la fácil absorción por parte de las grandes entidades foráneas, como a una de carácter positivo, que permita alcanzar una mayor capitalización de los recursos humanos con los que atender a unos mercados cuya demanda es cada vez más diferenciada y sofisticada.

El sector financiero en Andalucía se caracteriza, entre otros, por los siguientes rasgos:

- Inexistencia de entidades de carácter regional en el subsector bancario. Aunque desde un punto de vista normativo el funcionamiento de los distintos tipos de entidades presenta cada vez menos diferencias, los bancos continúan siendo, tanto a nivel nacional como regional, las entidades que parecen reunir mejores condiciones e partida para afrontar estrategias más dinámicas e innovadoras. A este respecto, Andalucía carece de instituciones bancarias propias con una dimensión suficiente para competir con el resto de las entidades nacionales y extranjeras.
- Escasa implantación de la Banca Pública en el pasado, habiéndose producido recientemente una mayor implantación marcada por una clara especialización en el sector de la construcción.
- El subsector de Cajas de Ahorros constituye, sin duda, el ámbito donde adquieren mayor sentido las posibles actuaciones de la Administración Autónoma. Hasta muy recientemente este subsector se ha caracterizado por una excesiva atomización de las entidades, un sobredimensionamiento de la red de sucursales, resultado de las últimas decisiones de expansión territorial, y una insuficiente cualificación de los recursos humanos. Estas circunstancias se están manifestando como obstáculos importantes en el proceso de fusiones que está teniendo lugar en la actualidad. Las duplicaciones y concurrencia espacial de las redes de oficinas, la dificultad de alcanzar acuerdos entre un excesivo número de entidades que defienden un complejo entramado de intereses y, por último, los problemas para diseñar una estructura de personal que permita superar las deficiencias de cualificación, constituyen los principales escollos que habrán de superar tanto las fusiones ya realizadas como las nuevas opciones que ya han sido apuntadas.
- Desigual comportamiento de las Cajas Rurales y las Cooperativas de Créditos, produciéndose una clara asociación entre la dinámica agrícola de la zona y la marcha y resultados de las entidades.
- Falta de dinamismo de las Sociedades de Garantía Recíproca, cuyo número resulta excesivo en relación con la dimensión requerida para cubrir las necesidades de financiación de las empresas andaluzas.

## 7.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

En concordancia con lo anterior las estrategias formuladas en el PADE 1991-1994 se establecen procurando alcanzar los siguientes objetivos:

- Dimensión adecuada de las Entidades Financieras que operan en Andalucía y sobre las cuales la junta de Andalucía ejerce competencias estatutarias.



- Canalización de recursos financieros hacia la Comunidad Autónoma Andaluza.
- Clarificación de competencias y fórmulas de cooperación respecto a la Administración Central y Banco de España.
- Lograr un mayor grado de eficacia a nivel operativo de las Entidades Financieras andaluzas, potenciado los vínculos de colaboración con las mismas.
- Adecuación de la política de inversiones de las instituciones financieras a las necesidades de la Comunidad Autónoma.

Las estrategias propuestas, dadas las peculiaridades del Sector, deben concretarse en el ámbito institucional y son las siguientes:

- Incremento de la importancia del crédito oficial y una mayor coordinación en la concesión del mismo. Esto supone el establecimiento de convenios de colaboración con estas instituciones para canalizar fondos prestables hacia Andalucía y lograr que el Gobierno Andaluz sea quien coordine y armonice la concesión de financiación pública dentro de la Comunidad Autónoma Andaluza.

- Lograr la participación de la Banca Privada en el Proceso de canalización de flujos financieros hacia Andalucía. Para ello se negociaran convenios de financiación con este tipo de instituciones dentro de los proyectos de política económica, preferentemente de carácter industrial, del Gobierno Andaluz.

- La política financiera del Gobierno Andaluz debe articularse preferentemente a través de las Cajas de Ahorros, dada la especificidad de este tipo de instituciones y su vinculación al tejido social andaluz.

Se potenciarán las fusiones de estas entidades con objeto de asimilar en óptimas condiciones el proceso de adaptación al mercado único europeo. En la conformación de los acuerdos correspondientes, el Gobierno Andaluz tratará de motivar la creación de corporaciones financieras e industriales que, sin menoscabo del cumplimiento de los fines sociales de las cajas, jueguen un papel destacado en la expansión y articulación del tejido empresarial andaluz.

En cualquier caso, se continuará la política de concertación para el establecimiento de cauces de financiación adecuados para PYMES y Entes Locales andaluces a través de la realización de Convenios.

Por último, desde un punto de vista normativo e institucional se propondrá la aprobación de una ley de Cajas de Ahorros andaluzas e, igualmente, se aprobará el proceso de renovación de órganos rectores.

- Vincular a las Cajas Rurales con los proyectos relacionados con el sector primario del Gobierno Andaluz, potenciando los Convenios de intermediación con estas entidades. Teniendo en cuenta el peso específico de las Cajas Rurales Locales, Comarcales y Provinciales andaluzas, el Gobierno Andaluz intensificará las relaciones con estas entidades con objeto de dotar a nuestra Comunidad de un sector primario competitivo.

Asimismo, se velará por el funcionamiento adecuado del fondo de promoción cooperativo, y se establecerá un censo de Secciones de Crédito como paso previo para proponer una ley que las regule en el ámbito de nuestra Comunidad.

- Fomentar el proceso de fusiones, ya iniciado, de las Sociedades de Garantía Recíprocas, dotándolas de una mayor autonomía financiera, posibilitando su saneamiento, expansión y concesión de avales sin deteriorar su solvencia.

Igualmente se potenciará el papel de las SGR dentro de los Convenios con las entidades de crédito destinados a financiar a las PYMES. La junta de Andalucía incrementará sus dotaciones a este tipo de sociedades al objeto de mejorar su solvencia, permitiéndoles unas mayores posibilidades de desarrollo que beneficien al empresario andaluz.

- Por último, las diseñadas en relación con el Sector Financiero contemplan, también, el apoyo a la constitución de Sociedades de Promoción de Empresas y de Sociedades de Capital Riesgo, como elementos dinamizadores del Sistema Financiero en Andalucía.

CAPÍTULO 6

**Política de Factores**



## 1. RECURSOS NATURALES

### 1.1. INTRODUCCION

La preocupación por los problemas medioambientales es producto, en los últimos años, de la constatación del deterioro de gran parte de los recursos naturales vitales para la humanidad. Problemas como la deforestación, la destrucción de la capa de ozono, el efecto invernadero, el avance de la desertización y, en general, un agotamiento de los recursos naturales causado por su utilización no planificada, son algunos de los fenómenos que amenazan seriamente las condiciones de habitabilidad de nuestro planeta, evidentes de forma generalizada, y a veces dramática, en algunas regiones.

Esta situación es consecuencia de una concepción, originaria y unívoca, del medio ambiente como un bien libre o de disponibilidad ilimitada. La ausencia de un precio de mercado para los factores medioambientales permitía su integración en los procesos productivos sin incurrir en coste alguno.

Los hechos han demostrado que esta forma de actuar conduce a una pérdida de eficacia y de potencialidad de los sistemas productivos y, lo que es más grave, puede llegar a producir verdaderas catástrofes ecológicas de resultados irreversibles. De ahí que se estén propiciando análisis más realistas de los usos de los recursos naturales, ajustándolos a las restricciones impuestas por la limitada capacidad homeostática o regenerativa de la naturaleza.

La presentación programática del PADE 91-94 integra al medio ambiente en su estrategia de desarrollo, formando parte de un proceso integral que compatibiliza el crecimiento económico con el respeto al medio físico, en una orientación general que no atañe solamente a la Administración autonómica sino a todos los agentes y colectivos económicos y sociales de la región. Ello implica ir más allá de la mera observancia de las normas comunitarias y nacionales al respecto, para avanzar en la armonización entre las necesidades del sistema productivo y la conservación y renovación de los recursos naturales, superando los desequilibrios ambientales existentes en la región.

### 1.2. GESTION DEL ECODESARROLLO

La concepción que del crecimiento económico se propugna en este PADE y la consolidación del nuevo marco de referencia ecología/economía conceptualizado en «ecodesarrollo» va a demandar una modificación de los planteamientos y métodos de análisis tradicionales, así como nuevos inputs de información, para sustentar conjuntamente los procesos de planificación económicos y gestión de recursos naturales. Más específicamente, se requiere:

- Elevar el actual grado de conocimiento acerca de los bienes ambientales y sobre las condiciones y limitaciones en las que pueden desenvolverse las actividades de producción y consumo.
- Desarrollar nuevas técnicas de información sobre recursos naturales, mejorando las bases científicas de la política de medio ambiente.

- Disponer métodos de evaluación económica de las externalidades no deseables provocadas por las actividades productivas regionales.
- Determinar nuevos parámetros de medición de la productividad y eficiencia de los proyectos industriales, más amplios que los exclusivamente economicistas.
- Desarrollar instrumentos económicos y jurídicos adecuados para actividades generadoras o relacionados con la contaminación atmosférica, hídrica,....
- Aplicar eficazmente la normativa ya existente relativa a la evaluación de impactos de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

El Sistema de Información Ambiental de Andalucía (SINAMBA) se constituye como un instrumento fundamental para la gestión del ecodesarrollo. Integra bases de datos georreferenciadas de diversa naturaleza: clima, suelo, vegetación, socioeconómica, emisión y carga contaminante, etcétera. La actualización y ampliación de su información habrá de consolidarse en los próximos años y será una herramienta imprescindible en la planificación regional y en la gestión de los recursos naturales. Esta actuación habrá de complementarse con otras, tales como:

- La definición de un «*índice de calidad ambiental*», indicador sintético de la evolución de la situación y calidad del medio ambiente andaluz.
- El desarrollo legislativo del proyecto autonómico de «Evaluación de Impacto Ambiental», instrumento que ha de proporcionar criterios adecuados para la concesión de la autorización administrativa a proyectos de naturaleza privada o pública, y que complementará las normativas comunitaria y nacional actualmente vigentes.

### 1.3. CORRECCION Y SUPERACION DE LOS DEFICIT MEDIOAMBIENTALES

Existen zonas en la región donde los niveles de contaminación atmosférica e hídrica y la generación de residuos es similar a la de algunas áreas donde la industria tiene un mayor peso relativo. Algunas de las causas de ello pueden encontrarse en el modelo y naturaleza de la industrialización regional de los años sesenta y setenta, beneficiarios de una normativa medioambiental sumamente laxa, a los que se suman los efectos derivados de ciertas formas de producción agrícola y de asentamiento urbano.

Las acciones de control de la contaminación y el tratamiento de residuos, ya emprendidas en anteriores momentos de la planificación andaluza, con concreción paradigmática en los Planes de Corrección de Huelva y Algeciras, han de ser continuadas e intensificadas en el horizonte del presente Plan.

#### a) *Gestión de Residuos.*

Según el IV Programa Comunitario de Medio Ambiente el 80% de los residuos que se producen son reutilizables o reciclables en forma

de nuevas materias primas o transformados en energía. Esta aseveración corrobora la necesidad de impulsar la eliminación o el reciclado de los residuos generados, no sólo para evitar los daños que su abandono incontrolado produce, sino también para lograr un ahorro de materia prima y energía mediante su transformación.

De acuerdo con una tipología habitual, las líneas orientadoras serán las siguientes:

- Residuos industriales: Realización de un inventario exhaustivo y control de su generación e instalación de una planta de tratamiento de residuos calificados como tóxicos o peligrosos.
- Residuos sólidos urbanos: Eliminación de los puntos de vertido incontrolado y apoyo al establecimiento de servicios mancomunados entre poblaciones próximas y continuidad en la implantación de los Planes Directores Provinciales de Residuos Sólidos.
- Residuos agroganaderos: Los residuos plásticos generados por la agricultura intensiva constituyen un problema de creciente gravedad, por lo cual es necesario articular servicios de recogida. Para su posterior eliminación y/o reciclado se ubicarán sendas plantas de tratamiento en Andalucía occidental y oriental.

Complementando todo ello, se intensificará el fomento y apoyo de todas aquellas iniciativas que tiendan a minorar la generación o mejorar la gestión de los residuos originados por las distintas actividades humanas que tienen lugar en la región.

#### *b) Calidad de aguas y depuración de vertidos.*

La mejora de la gestión de los recursos hídricos y la reducción de vertidos industriales, agrarios y urbanos a los cauces, se constituye en un objetivo de primera magnitud, dada la crucial importancia de este recurso y la situación de deterioro progresivo de su calidad en determinadas zonas. El estudio «El agua en Andalucía» establece un marco general de actuación y señala unas directrices para la protección y la gestión del agua. De acuerdo con ellas se abordarán acciones encaminadas a:

- Extensión de la planificación del abastecimiento y saneamiento urbanos.
- Control y saneamiento de vertidos de origen industrial, agrícola y minero.
- Delimitación de los perímetros de protección y uso de acuíferos.
- Mejora del control urbanístico.

#### *c) Protección a la atmósfera.*

Los procesos industriales, incineración de desechos y otras actividades arrojan al aire sustancias persistentes tóxicas o peligrosas que además de provocar la contaminación de la atmósfera, causan graves perjuicios en monumentos, edificios, salud humana, suelos, etcétera, especialmente patentes en determinadas zonas de nuestra región. Para paliar esta situación se hace necesario:

- Inventariar las categorías de emisiones y fuentes principales.

- Utilizar las tecnologías disponibles y más perfeccionadas para combatir la contaminación.
- Mejorar el sistema de control y extender la homologación de las redes de vigilancia.
- Fomentar la utilización de tecnologías limpias.
- Incentivar las iniciativas privadas de reducción de emisiones.
- Elaborar Planes de Saneamiento Atmosférico para zonas críticas.

#### **1.4. GESTION DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

De acuerdo con la Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, un 17% del territorio andaluz queda afectado por alguno de los regímenes de protección establecidos (Paraje Natural, Reserva Integral, Parque Natural, ...), correspondiendo su administración y gestión a la Agencia de Medio Ambiente de la junta de Andalucía.

La planificación que se establezca sobre ellos ha de combinar la preservación de la naturaleza con la dinamización de las estructuras socioeconómicas de las comarcas abarcadas, equilibrando los objetivos de «uso» y «conservación», en pos de un desarrollo sostenible a largo plazo.

En este sentido, la flexibilidad otorgada a la figura de Parque Natural la convierte en adecuada para aplicar una orientación socioeconómica en la planificación de la utilización de los recursos naturales en determinadas áreas, especialmente si tomamos en consideración la frecuente coincidencia entre un alto potencial de valores naturales y un estancamiento económico en las comarcas afectadas por la delimitación de un Parque Natural.

Sin embargo, las características del proceso de planificación que se ha de realizar trascienden las competencias de la AMA, por lo que es necesaria una integración de las instituciones implicadas en la gestión de estos territorios: Ayuntamientos, Diputaciones y Consejerías, así como organismos privados; representados en las correspondientes Juntas Rectoras de cada Parque. Otro tipo de integración es el que tiene lugar a través del Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo, órgano de representación de los distintos Centros Directivos de la junta de Andalucía y por tanto de los responsables de las diversas políticas sectoriales a acometer en la red de Parques Naturales.

De acuerdo con las pautas marcadas por la mencionada ley y por la de Conservación de la Naturaleza, la planificación del «ecodesarrollo» en las zonas protegidas se basa en un esquema general, compuesto por cuatro grandes bloques interrelacionados y ya iniciados: Plan de Ordenación de Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de cada parque, Planes de Desarrollo Integral- y Programas de Fomento. A grandes rasgos, en los dos primeros se sientan las bases de actuación mediante una primera evaluación de los recursos y necesidades de cada zona, mientras que en los dos restantes se definen y establecen las actuaciones pertinentes.

#### **1.5. ORDENACION DE LOS RECURSOS FORESTALES**

La política de la junta de Andalucía en este campo se encuentra plasmada en el Plan Forestal Andaluz, donde se establece como fin primordial lograr la compatibilidad del mantenimiento e incremento de las diversas producciones de los montes andaluces con la restauración y protección del medio natural.



En consecuencia, los objetivos planteados son:

- Lucha contra la desertización y mejor conservación de los recursos hídricos, suelos y cubierta vegetal.
- Restauración y protección de ecosistemas.
- Defensa contra incendios, plagas y enfermedades forestales.
- Asignación adecuada de los usos del suelo y racionalización del uso de los recursos naturales renovables.
- Armonización del uso social, recreativo y cultural del monte con su conservación.

Para ello se realizarán los correspondientes Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), con objeto de definir y clasificar los terrenos de vocación forestal, determinando sus posibles usos. El Plan Forestal, con una duración inicial de sesenta años, requiere de importantes inversiones, tanto por parte de la Administración Central a través de distintos Organismos (ICONA, INEM), como de la Autonómica a través del IARA y, especialmente, de la AMA, para quien la regeneración de los recursos forestales tiene carácter de objetivo básico.

## 1.6. PROTECCION DE LA FLORA Y LA FAUNA

La protección especial de determinadas zonas es una medida imprescindible para la conservación de los recursos florísticos y faunísticos, pero no es suficiente de por sí. Independientemente del lugar donde se encuentren, son igualmente necesarias medidas de protección de carácter general, de regulación de actividades cinegéticas y de pesca, de formación de bancos genéticos, establecimiento de jardines botánicos, investigaciones específicas, etcétera.

En lo referente a la flora la Ley de, Inventario de Espacios Naturales Protegidos demarca el conjunto de Parques Naturales de la Región en los que la AMA tiene prevista la creación de Jardines Botánicos». Por otra parte, la nueva Ley de Patrimonio Histórico y el Plan General de Bienes Culturales contemplan la figura de jardín Histórico, reserva habitual de especies vegetales raras o endémicas, como espacio a proteger y rehabilitar por su valor cultural.

En la misma Ley de Inventario se avanza en la protección de los hábitats naturales, apoyada en la labor de los Centros de Recuperación de la fauna salvaje y en la modificación o eliminación de los artefactos y persecución de las acciones que causan daños o muerte en determinadas especies animales.

La ampliación de la cobertura legal dada a las especies animales, por leyes estatales y autonómicas se ha de traducir en una ordenación efectiva de las actividades cinegéticas en los espacios protegidos, que se recogerán en los correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión de cada Parque Natural.

Por último, respecto a los recursos piscícolas la actuación de la Administración en defensa de dichos recursos se ha de centrar en el control de la sobreexplotación de especies en el litoral, el acotamiento y control de la pesca deportiva en aguas continentales, el establecimiento de Programas de vigilancia costera sobre técnicas de pesca y el acondicionamiento de arrecifes artificiales para delimitar zonas protegidas y permitir el desarrollo de recursos pesqueros.

## 1.7. EDUCACION AMBIENTAL

La conservación del entorno mediante actuaciones correctoras o medidas reguladoras o punitivas tiene un alcance limitado si, paralelamente, no se avanza en el grado de concienciación y corresponsabilidad del conjunto de la sociedad. La concepción de un medio ambiente de capacidad regenerativa ilimitada no se manifiesta exclusivamente en el planteamiento de las actividades productivas, sino que se extiende a determinados tipos de asentamientos poblacionales, a las actividades de ocio y recreo y, en general, a casi cualquier contacto de los individuos con el medio natural.

Parece conveniente incidir de forma especial en las generaciones más jóvenes, de forma que el respeto al medio llegue, en algún momento, a formar parte de la cultura social de Andalucía. Con tal fin, las orientaciones generales serán:

- a) Incorporar la educación ambiental en los currículos escolares, introduciendo a los individuos en el conocimiento de su medio físico.
- b) Aumentar la colaboración y comunicación entre grupos juveniles, asociaciones ecologistas y la Administración.
- c) Fomentar el empleo juvenil en ocupaciones relacionadas con la protección y recuperación del medio natural.

Las acciones a abordar han de abarcar los siguientes aspectos:

1. Educación ambiental en los centros de enseñanza.
  - Convocatorias anuales de proyectos de experimentación educativa, seminarios permanentes y huertos escolares.
  - Actividades de educación ambiental para escolares: granjas escuela, aulas del mar, aulas viajeras.
2. Formación Ambiental en Espacios Naturales.
  - Aulas de Naturaleza.
  - Cursos de formación ocupacional.
3. Juventud y Medio Ambiente.
  - Turismo joven en espacios naturales
  - Deportes de bajo impacto medioambiental.
  - Trabajos de campo.
  - Convocatoria de Premio joven de Conservación y Recuperación del Medio Ambiente.
  - Investigación juvenil en medio ambiente, dotada con las becas adecuadas.
4. Educación ambiental en el medio urbano.
  - Publicación de documentos pedagógicos para divulgar la comprensión de los conceptos ecológicos básicos.
5. Campañas con actividades de diseño y distribución de material divulgativo.

## 1.8. INVESTIGACION AMBIENTAL

La investigación científica constituye una vía decisiva para dotar a la Comunidad de los conocimientos y criterios técnicos sobre los que ha de basarse el diseño de las políticas de gestión ambiental y territorial, a la vez que es responsable de lograr el desarrollo de aplicaciones técnicas que respondan a las necesidades y problemas específicos planteados en la región.

Las orientaciones generales o grandes líneas de la investigación medioambiental pueden sintetizarse en las siguientes:

- Suministro de los datos científicos y técnicos de apoyo que sirvan a la reducción de la contaminación y para una gestión racional del medio ambiente y los recursos naturales.
- Identificación de los problemas que pueden producirse a largo plazo, preparando así el desarrollo de políticas preventivas que tengan en cuenta las tendencias previsibles del medio ambiente.
- Atención prioritaria a procesos de investigación tecnológica dirigida hacia métodos y técnicas que puedan tener aplicación en Andalucía, seleccionando aquellas en función de criterios globales de desarrollo.

Para ello será conveniente el establecimiento de convenios en materia de investigación medioambiental con Universidades andaluzas y entidades privadas, y la eficaz utilización de los recursos presupuestarios destinados a investigación en este terreno.

## 1.9. COOPERACION EXTERNA

Cada vez es más evidente que muchos problemas de medio ambiente no pueden solventarse con actuaciones limitadas espacialmente, ya que algunos de ellos son, por su propia naturaleza, de carácter internacional, e incluso mundial. Por consiguiente es fundamental tratarlos a estos niveles.

Las actuaciones en materia de cooperación externa se dirigirán hacia una participación creciente, incluyendo contribución financiera si es necesario, en proyectos, convenios y protocolos internacionales para la protección ambiental, así como a la cooperación con los países en desarrollo cuyos problemas medioambientales figuran entre los más preocupantes y potencialmente peligrosos.

## 2. RECURSOS HUMANOS

### 2.1. LA CORRECCION DE LOS DESEQUILIBRIOS DEL MERCADO DE TRABAJO ANDALUZ: LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

Durante la segunda mitad de la década pasada la evolución del mercado de trabajo andaluz presenta un conjunto de aspectos positivos:

- La evolución de la población activa andaluza se ha caracterizado por la incorporación decidida de la mujer al mercado de trabajo.

- La tasa general de actividad andaluza experimenta un notable incremento y se aproxima a la española.
- Se inicia en Andalucía un intenso proceso de creación de puestos de trabajo cifrable, hasta 1989, en una cantidad próxima a los 350.000 empleos netos.

A pesar de estos aspectos positivos el desempleo sigue constituyendo en Andalucía el obstáculo más importante para la mejora del bienestar económico de los andaluces. Aunque la evolución general del desempleo en Andalucía y en España, en términos absolutos, presenta ciertas similitudes, se aprecian también importantes diferencias:

- Su crecimiento del 81 al 84 es más intenso en Andalucía que en España.
- Mientras que en España alcanza su máximo en 1985, en Andalucía continúa creciendo hasta 1987.
- Una vez iniciado el descenso disminuye con más intensidad en Andalucía que en España.

Poniendo en relación, creación de empleo y disminución del desempleo se observa cómo en Andalucía la creación de empleo que se produce a partir de 1985 no cristaliza en disminución del desempleo hasta 1988, y además muy ligeramente. Por su parte, en España a partir de 1985, año en que se comienza a crear empleo, se inicia también la disminución del desempleo. En suma, el paro comienza a disminuir en Andalucía con dos años de retraso con respecto a España, a pesar de que se comienza a crear empleo un año antes.

La evolución de las tasas de desempleo española y andaluza presenta las siguientes características:

- Durante toda la década, la tasa de desempleo andaluza se mantiene entre 4,7 y 10,2 puntos porcentuales por encima de la española. El año en el que esta diferencia es mayor en perjuicio de Andalucía es 1987, donde se llega a alcanzar en nuestra comunidad autónoma una tasa del 30,8%, la mayor de toda la década.
- Al igual que ocurría con el número de desempleados, mientras que la tasa de desempleo española comienza a descender a partir de 1985, en Andalucía este descenso no se inicia hasta después de 1987.
- Las elevadas tasas que se observan en Andalucía configuran al paro como el principal problema socioeconómico de nuestra región, con el dato alarmante de que si bien en 1988 la diferencia entre las tasas de desempleo de España y Andalucía se atenúa, en 1989 vuelve a aumentar. En suma, mientras que en 1981 la tasa de paro andaluza se cifraba en un 20,4% y era 6 puntos superior a la española, en 1989 esta misma tasa se sitúa en el 27% y supera a la española en 9,5 puntos porcentuales.

El análisis de las características básicas del desempleo en nuestra región muestra: la importancia del desempleo femenino (con tasas que se acercan al 40%), del desempleo juvenil (con tasas que superan el 45%), y del desempleo de larga duración (en torno al 40% de los parados lo son desde hace más de dos años). De otra parte, hay que resaltar también que cerca del 30% de los desempleados no cuentan con un

certificado de estudios, lo que se ve agravado en las zonas rurales y en el caso de las mujeres.

Al constituir el desempleo un desajuste cuantitativo y/o cualitativo entre la oferta y la demanda de empleo, las intervenciones para su reducción y, por tanto, las estrategias de lucha contra el mismo tienen que actuar sobre ambos factores:

### **2.1.1. Acciones orientadas a incrementar la oferta de empleo en Andalucía.**

Dentro de este tipo de acciones cabe diferenciar entre:

A) *Acciones genéricas*: orientadas a garantizar un crecimiento sostenible y equilibrado de la economía andaluza, crecimiento que explicará en última instancia la demanda de fuerza de trabajo. Estas acciones genéricas se encuentran contenidas en los diversos apartados de este, Plan Andaluz de Desarrollo Económico.

B) *Acciones específicas*: *Programas de fomento de empleo y apoyo a la contratación para los colectivos más desfavorecidos.*

El énfasis de estos programas se dirigirá hacia los menores de 25 años, desempleados de larga duración, mujeres, emigrantes retornados, personas disminuidas, etc. Para ello se llevarán a cabo las medidas que a continuación se describen y que contarán en algunos casos con las ayudas del Fondo Social Europeo, en el Marco Comunitario de Apoyo aprobado para Andalucía:

- Programas de fomento de empleo de jóvenes menores de 25 años, tendentes a crear empleo de carácter estable en especial a través de los Programas de Escuelas de Empresas y Cooperativas Juveniles, en colaboración con las Corporaciones Locales.
- Programas de apoyo a la contratación de trabajadores desempleados de larga duración por las Administraciones Públicas y Entidades de interés social para actividades de utilidad colectiva, coordinándolos con los recursos de otras Administraciones, como el Plan de Empleo Rural.
- Apoyo a la contratación de mujeres desempleadas y al establecimiento de éstas como trabajadores independientes, garantizándoles el debido asesoramiento e información a través de las redes correspondientes.
- Apoyo al establecimiento de emigrantes retornados o hijos de éstos como trabajadores independientes.
- Apoyo a la contratación de trabajadores disminuidos en Centros Especiales de Empleo, así como en empresas. Se favorecerá asimismo la conversión en trabajadores independientes, facilitándoles la correspondiente información y asesoramiento técnico.
- Continuar la labor de promoción de empleo en el medio rural, intensificando las labores de las Unidades de Promoción de Empleo y de los Agentes de Empleo Local, dotándoles de los medios adecuados.
- Participación en los Programas e iniciativas de la Comunidad Europea dirigidas a luchar contra el desempleo y a promover acciones de empleo positivo.

### 2.1.2. Acciones centradas sobre la demanda de empleo: La Formación Profesional Ocupacional orientada a facilitar la inserción en el mercado de trabajo.

La coexistencia de altas tasas de desempleo junto con ofertas de empleo que se quedan sin cubrir por no existir desempleados capaces de hacer frente a las condiciones en las que esta oferta se concreta, ilustra el desajuste cualitativo que existe en el mercado de trabajo andaluz. Esta función de adecuación de las cualificaciones profesionales a las cambiantes necesidades de la oferta de empleo, difícilmente puede ser desempeñada por la formación reglada por varias razones:

- La experiencia demuestra que las previsiones acerca de las necesidades del mercado de trabajo en materia de cualificación sólo funcionan a corto plazo.
- Se va progresivamente abriendo paso la idea de que la formación reglada debe proporcionar antes de aprendizajes específicos de utilidad dudosa, el desarrollo de capacidades y actitudes generales que faciliten ulteriores aprendizajes específicos y la adquisición de conocimientos y habilidades transferibles de un contexto a otro. Tan sólo las terminales del sistema educativo deben aportar un desarrollo especializado respecto a la formación general, pero amplio respecto al Particularismo de los empleos. La progresiva consolidación de esta concepción realista descarga buena parte de la necesaria adecuación de la demanda a la oferta sobre la formación profesional ocupacional, otorgándole un especial protagonismo como medio para adecuar la cualificación profesional de los desempleados andaluces a las necesidades empresariales, con vistas a facilitar su inserción en el mercado de trabajo. Este protagonismo exigirá una intensificación de esta política formativa y, sobre todo, un mayor esfuerzo por mejorar la gestión técnica y administrativa de los diversos programas de formación profesional ocupacional en Andalucía, insistiendo en la realización de análisis pertinentes sobre las necesidades formativas.

Las líneas de actuación prioritarias en este terreno se concretarán en:

- Adaptación de la cualificación de los desempleados a las exigencias de los avances económicos y productivos, apoyando su inserción laboral con programas de orientación profesional.
- Atención prioritaria a aquellos colectivos con mayores dificultades a la hora de encontrar un empleo, como son los jóvenes, los parados de larga duración, las mujeres y los minusválidos, así como aquéllos con dificultades para mantener su empleo, como son los trabajadores de empresas sometidas a procesos de reconversión o reestructuración.
- Desarrollo de Programas de Formación Ocupacional en ámbitos geográficos con necesidades explícitas de formación, especialmente rural.
- Desarrollo de una política coordinada con los organismos oficiales y con todos aquellos agentes sociales y sectoriales con incidencia sobre las acciones formativas, al objeto de no duplicar acciones y economizar recursos.

- Participación en las iniciativas Comunitarias en materia de formación ocupacional, tratando de lograr, en los casos que ello sea posible, la homogeneización de los diseños curriculares formativos con los de la CEE.
- Fomento de actividades de orientación profesional que faciliten al desempleado las tareas de búsqueda de empleo y/o las posibilidades que le ofrezca el autoempleo.
- Utilización de los instrumentos necesarios para una más correcta ejecución de los objetivos marcados en todo lo relativo a análisis del mercado de trabajo andaluz, análisis de las necesidades formativas y seguimiento y evaluación de las acciones.

### **2.1.3. La lucha contra las desigualdades sociales como estrategia contra el desempleo.**

Por último, hay que tener presente que la experiencia demuestra que las estrategias anteriores, orientadas básicamente a la mejora de la competitividad de los individuos aislados, tienen un éxito tan sólo limitado en la lucha contra el desempleo. Una acción más efectiva en este terreno exige desbordar el ámbito de las estadísticas de desempleo para penetrar en el del círculo y las relaciones que existen entre pobreza, incultura, marginación y desempleo. Es necesario establecer la conexión entre pobreza y desempleo, y en cómo un determinado contexto social y familiar reproduce continuamente desventajas sociales que hay que superar para comenzar a tener posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. Son desventajas que los padres transmiten a sus hijos, que se transmiten de generación a generación y que van desde usos, modos y costumbres que no están en sintonía con las exigencias del mundo empresarial, hasta el fracaso escolar. Quiere esto significar que las políticas dirigidas a combatir el paro no deben centrarse solamente en la mejora de la competitividad de los individuos aislados, sino también en la elaboración de estrategias orientadas a reforzar las situaciones de las familia o grupos sociales más desfavorecidos y orientadas a evitar la acentuación de las desigualdades sociales. De aquí la importancia de una política adecuada de asistencia social a los sectores marginados de la población.

## **2.2. LA REVALORIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS ANDALUCES**

### **2.2.1. La formación reglada.**

El principal recurso con el que cuenta una sociedad para lograr unos niveles altos de desarrollo es indiscutiblemente su capital humano. El logro de este objetivo requiere contar con los efectivos humanos necesarios tanto en número como en cualificación. Hoy en día existe un consenso en torno a la idea de que el conocimiento especializado constituye una de las ventajas competitivas más importantes con las que puede contar una sociedad. Desde este, punto de vista la formación es el trámite a través del cual se obtienen los niveles de cualificación necesarios para alcanzar mayores cotas de desarrollo, de aquí su importancia y su carácter estratégico.

Puede afirmarse que uno de los problemas fundamentales de la actual Formación Profesional es la necesidad de adaptar sus contenidos a los requerimientos del sistema de producción. La ausencia de instrumentos para detectar las necesidades de cualificación y los recursos necesarios que prevean la revisión periódica de especialidades, se traducen en la escasa capacidad del sistema actual para renovar y adaptar la oferta formativa a las necesidades que demanda la sociedad que debe servir.

La consecuencia inmediata que se desprende de esta situación es que la capacitación profesional de los niveles básicos y medios, pueden presentar deficiencias, constituyendo la restricción más notoria en el ámbito de los recursos humanos, dando lugar a un triple desfase:

- a) Macroeconómico, entre el número de titulados y el número de puestos de trabajo ofrecidos.
- b) Desajuste sectorial, entre la distribución de la matrícula y la oferta de puestos de trabajo.
- c) Desajuste cualitativo, entre el contenido de los aprendizajes y los requerimientos profesionales.

Esta situación unida a otros factores como el reto planteado por el Mercado Unico Europeo, con la libre circulación de trabajadores y la necesidad de homogeneizar las cualificaciones profesionales para la homologación de títulos, planes de estudios, etc.; así como el desarrollo de la LOGSE, uno de cuyos objetivos básicos es la renovación de la enseñanza técnico-profesional, exige una respuesta pronta y acertada porque no es casual que la pérdida de empleo y la ausencia de perspectivas haya producido una seria descapitalización humana en determinadas profesiones y ramas de la producción.

La nueva Formación Profesional debe ser:

- a) Dinámica, para adaptarse a los rápidos avances científicos y tecnológicos que están produciendo profundos cambios en la organización de la producción de bienes y servicios y en la demanda y configuración de la demanda del mercado de trabajo.
- b) Abierta, integral y continua de los aprendizajes que proporcione la suficiente formación de base y que posibilite los cambios en las figuras profesionales demandadas por el sistema productivo.
- c) Flexible, para adaptarse a su entorno, ya que el enfoque territorial y la imbricación de la Formación Profesional con las posibilidades de desarrollo regional y local son determinantes.
- d) Participativa, por razones de eficacia técnica y legitimidad social. La Formación Profesional debe ser valorada y reconocida por el sistema productivo y creíble por los trabajadores respecto de la demanda de cualificación que les posibilite encontrar trabajo.
- e) Amplia y diversificada, que ofrezca pluralidad de caminos de formación para las diversas situaciones personales de la población y para las distintas necesidades del sistema productivo.

Basado en estos principios es preciso arbitrar los medios necesarios para orientar y aumentar la oferta formativa profesional, con diversos programas que permitan satisfacer la importante demanda de cualificación profesional y competitividad a todos los niveles que existen en Andalucía. Para ello es necesario el desarrollo de planes que articulen la



concertación con los agentes sociales e institucionales en la planificación, seguimiento y evaluación de las acciones de Formación Profesional, y otros planes de investigación y experimentación en consonancia con los correspondientes programas europeos.

Tradicionalmente se ha venido afirmando que uno de los factores que obstaculizan el desarrollo andaluz se encuentra en los menores niveles de cualificación y formación de su población. La propia CEE en su Marco Comunitario de Apoyo para España, submarco para Andalucía, incluye la valoración de los recursos humanos como un eje prioritario de desarrollo de la región. En el censo de 1986 se presentaba el dato realmente inquietante de una tasa de 70,2 analfabetos por cada 1.000 habitantes frente a la cifra de 39 como promedio de España. Tan sólo las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Extremadura presentaban tasas superiores a la de nuestra región. No obstante, durante la década de los 80 se han logrado notables avances en el terreno educativo en Andalucía. Así si comparamos la situación del curso 80-81 con la del curso 90-91, encontramos que en preescolar se ha pasado de una tasa de escolaridad, calculada con relación a la población de 4 y 5 años, de un 74,27% a un 100%. Por su parte en EGB se ha logrado una escolarización del 100%, y los problemas que subsisten en este terreno se encuentran más vinculados a la existencia de las bolsas de marginación y pobreza que a una escasez real de oferta pública de recursos educativos.

Una situación diferente presenta la evolución de la tasa de escolarización de Enseñanzas Medias, calculadas con relación a la población de 14 a 17 años, así en el curso 1984-85, siguiente a las transferencias en materia educativa, la tasa en Andalucía era 56,19%, inferior en más de 10 puntos respecto de la tasa nacional, mientras que el curso 1989-90 la tasa en Andalucía se sitúa en el 80,83%, 3,47 puntos menos que en el resto del Estado.

Por su parte la evolución menos positiva se presenta en lo relativo a la tasa de escolaridad universitaria, referida a los años 1980/87, fecha en que se producen las transferencias en materia de Universidades y calculada, en este caso, con relación a la población de 18 y más años, mientras que en el primero de los años mencionados la tasa referida era más baja en Andalucía que en España, un 2,37% frente a 2,62%, crece menos en nuestra región que a nivel nacional, pasando a situarse en un 2,72% frente a un 3,43%.

Se deduce de los datos anteriores que el incremento de tasas de escolaridad tanto universitarias como en BUP y COU se presentan como objetivos prioritarios en materia educativa. Con el grave inconveniente, en el primer caso, de que los recursos, en materia de profesorado, son muchos más rígidos a corto plazo que en el segundo, por ser mucho más lenta y costosa la formación del mismo. De otra parte, el crecimiento demográfico sostenido que presenta Andalucía (superior en todas las provincias a la media nacional), junto con la menor tasa de universitarios con que cuenta la Comunidad, así como el aumento de la demanda por parte de la población mayor de 25 años como consecuencia del desarrollo económico, es previsible que provoque un aumento considerable de la demanda de plazas universitarias en toda Andalucía, estimándose que en el año 2.000 cursarán estudios universitarios 250.000 alumnos. Además, como la demanda se concentra en determinadas titulaciones, el rápido incremento, necesario en Andalucía, de la tasa de escolaridad universitaria presenta el reto de que no se produzca al precio de un grave deterioro en la calidad de la enseñanza.

Dado que la educación y la formación son en la actualidad el trámite necesario a través del cual una sociedad obtiene los niveles de cualificación necesarios para alcanzar mayores cotas de desarrollo, las acciones en este campo estratégico estarán encaminadas, en primer lugar, a incrementar las tasas de escolaridad en enseñanzas medias y universitarias. No obstante, es en lo relativo a la calidad de la enseñanza y a los factores de desigualdades existentes, donde se muestran más claramente las diferencias entre las Comunidades Autónomas, siendo en su tratamiento específico donde se centrarán fundamentalmente los objetivos y los programas de actuación en materia de educación, con los objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza y la lucha contra las desigualdades en materia educativa.

En materia de *universidades*, el previsible aumento de la demanda y la reforma de los planes de estudio, aconsejan dar el máximo rango normativo a la regulación de los mecanismos de coordinación y programación universitaria en nuestra Comunidad Autónoma. Se trata de lograr que en el proceso de expansión y reforma del sistema universitario andaluz se garantice en todo momento la calidad de enseñanza. Este es el objetivo la Ley que establece el marco para la creación de las Universidades de Almería, Huelva, Jaén y la segunda de Sevilla.

El Plan Andaluz de Universidades, en relación a las inversiones, se ha orientado a la consolidación de los campus existentes y hacia la creación de campus por grandes áreas (Científico-Técnica, Humanidades, Ciencias Sociales y jurídicas), estando en marcha los siguientes proyectos:

- *Almería*: Construcción del complejo departamental de Humanidades y de Ciencias Sociales y jurídicas, comedor, instalaciones deportivas, servicios generales.

- *Cádiz*. Construcción del Complejo de Ciencias del Mar, adaptación del Hospital de Mora para sede de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ampliación y adaptación de la Facultad de Derecho.

- *Córdoba*: Creación del Campus Agroalimentario.

- *Granada*: Comenzar el nuevo campus de Ciencias de la Salud. Nuevas instalaciones para los estudios técnicos.

- *Huelva*: Finalizar la adaptación de la sede de la Facultad de Ciencias Sociales y jurídicas, así como la adaptación de los Cuarteles para sede de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, y construir instalaciones deportivas.

- *Jaén*: Finalizar la construcción del nuevo aulario y del edificio departamental de Ciencias Sociales y Jurídicas. Urbanización del campus, y construcción de instalaciones deportivas y servicios generales.

- *Málaga*: Finalizar la construcción del Complejo de Ciencias de la Educación. Finalizar el Complejo Económico-Jurídico. Comenzar el Complejo Tecnológico. Construir Centro de Estudios Turísticos.

- *Sevilla*: Iniciar la construcción de Campus Universitario Humanístico del Norte de la Cartuja y del Campus Tecnológico de la Cartuja. Construcción de las instalaciones de la Nueva Universidad de Sevilla.

### 2.2.2. La formación ocupacional.

Si el aumento de las tasas de escolaridad y de la calidad de la enseñanza en todos los niveles educativos de la formación reglada, contribuye de forma determinante al bienestar social y a procurar unos recursos humanos más versátiles, flexibles y capaces de adaptarse al cambio y la innovación técnica, la formación ocupacional tiene una función ligada de forma más directa e inmediata a la adecuación entre la demanda y la oferta de trabajo. Esta última modalidad formativa debe constituirse en una respuesta rápida y dirigida, no sólo a suministrar a los demandantes de empleo las cualificaciones necesarias para obtener un puesto de trabajo, sino también, a satisfacer las necesidades de los oferentes de empleo mediante su incidencia formativa sobre los ocupados.

En este sentido hay que insistir, en el importante papel que desempeña la formación ocupacional en el ajuste cualitativo del capital humano a las necesidades empresariales, y que debe abarcar no sólo a la población desempleada, facilitando su acceso a un puesto de trabajo, sino también a la ocupada. La modernización del tejido productivo y de su capacidad de gestión, como paso previo para lograr hacer más competitivas a las empresas, supone, en la mayoría de las ocasiones, la introducción de innovaciones tecnológicas y/o la diversificación de la actividad económica. De aquí la importancia del reciclaje permanente de los trabajadores en activo de las empresas andaluzas. Es evidente que este reciclaje continuo de los trabajadores con el objeto de lograr una mayor capacidad de autogestión y permitirles asumir los cambios tecnológicos inciden de manera palpable en dos aspectos: por una parte, garantizan el empleo estable al trabajador; y por otra, permiten al empresario rentabilizar fácilmente sus inversiones, aprovechando el curriculum formativo de sus empleados. Hay que recordar que la labor de reciclaje debe ser constante, tanto como las previsiones de innovaciones tecnológicas y la diversificación productiva lo permitan, con objeto de conseguir que las acciones formativas tengan un continuo carácter anticipador y ahorren esfuerzos y recursos, logrando de esta forma una mayor adaptación y receptividad al cambio y a la innovación tecnológica de los recursos humanos andaluces.

El reto en este sentido no sólo consiste en un aumento de los recursos destinados a la formación ocupacional, sino también a un incremento de la calidad de las acciones formativas y sobre todo en que constituyan, cada vez en mayor grado, una respuesta certera a las necesidades de las empresas y de los formados, para lo cual resulta imprescindible llegar a un conocimiento más exacto de las mismas a través de los análisis y estudios correspondientes.

Las acciones en este campo se centrarán de forma preferente en:

- Programas destinados al reciclaje de los trabajadores en activo con el objeto de lograr una cualificación más ajustada a la evolución de las necesidades empresariales y que facilite a las empresas la recepción de las innovaciones tecnológicas y la cobertura de las necesidades de investigación.
- Programas de Formación Ocupacional que proporcionen la cualificación necesaria a la mano de obra dedicada a la mejora de las redes de comunicación y telecomunicaciones en Andalucía.
- Programas de Formación Ocupacional dirigido a los trabajadores de las PYMES y en colaboración con las Asociaciones Empresariales.

- Programas de Formación Ocupacional a desarrollar en los parques tecnológicos.

### 2.3. LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La evolución de la siniestrabilidad laboral en los últimos años y, concretamente en el año 1990, presenta una tendencia preocupante al alza. El análisis de los datos estadísticos muestra que la situación de las condiciones de trabajo de la población laboral de Andalucía, aunque semejante a la del resto de España, puede y debe ser mejorada con el esfuerzo de todos los implicados.

Las actuaciones de la Administración Autonómica en este campo se orientarán hacia:

- La mejora de los servicios de actuación directa en la materia.
- Realización de planes preventivos en sectores económicos que presentan una elevada siniestralidad y desarrollados en el marco de la concertación y el diálogo con los agentes sociales de Andalucía.
- Desarrollo de actuaciones de fomento a través del establecimiento de ayudas económicas a las empresas para la elaboración y puesta en práctica de planes preventivos, realización de inversiones en materia de condiciones de trabajo y ayudas a la investigación.

## 3. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

La competitividad económica a nivel mundial viene determinada, cada vez más, por la capacidad de cada país o región a incorporarse al cambio tecnológico. La innovación tecnológica está provocando una reestructuración de largo alcance en los sectores productivos, desde la mitad de la década de los setenta. Así, las actividades económicas productoras de nuevas tecnologías son las de mayor crecimiento de la industria mundial y, lo que sin duda es más importante, las que se están mostrando más dinámicas. La importancia de incorporarse al cambio tecnológico es de tal trascendencia que cualquier retraso en ese proceso puede paralizar los proyectos de desarrollo económico.

En esta incorporación juega un papel fundamental la vinculación entre conocimiento científico y progreso técnico, y el aumento del papel de la técnica en el crecimiento económico. Para que el complejo investigación-innovación-mercado funcione, no basta con una investigación que dé resultados tangibles de interés económico, sino que es necesario además transformarlos en mercancías con éxito en el mercado. El actual Sistema de Ciencia, Tecnología e Industria (SCTI) existente en los países más avanzados, es el resultado de un proceso evolutivo que conlleva una progresiva integración de la investigación científica en el sistema económico.

En la actualidad se ha convertido en un elemento central del crecimiento y la competitividad económica, pasando a ser un componente intrínseco del propio sistema económico, que formula continuamente demandas de nuevas tecnologías. Por su parte, las empresas privadas

más dinámicas se integran -además- en el SCTI y crean sus propios grupos de I+D.

De las conclusiones del Proyecto de Investigación sobre Nuevas Tecnologías en Andalucía (PINTA), cuyas principales recomendaciones y líneas de actuación serán recogidas en este apartado, se deduce que Andalucía necesita mejorar la débil conexión actual entre la I+D y el sistema económico regional.

En este sentido, la Comunidad Autónoma Andaluza se ha dotado de algunos de los órganos de Coordinación y Gestión necesarios para implantar una Política Científica propia. El órgano de nivel jerárquico más alto de la Política Científica de la junta de Andalucía es la Comisión Interdepartamental de la Ciencia y la Tecnología. Además de disponer, como es lógico de una comunidad científica, de órganos de Ejecución de la Investigación y de Fondos propios para esas tareas, que se canalizan a través del Plan Andaluz de Investigación.

La clave del desarrollo tecnológico es la existencia de un *tejido tecnológico productivo*, para lo que lo esencial no es sólo la innovación, sino la adecuada conexión, dimensión y complementariedad entre investigación, adaptación, producción y utilización de las tecnologías, así como la existencia de recursos humanos e infraestructura productiva y de comunicaciones adecuadas al nuevo medio tecnológico.

Desde esa perspectiva, la política regional en este terreno, se ha orientado en las siguientes direcciones:

- Creación de las infraestructuras adecuadas para facilitar los asentamientos de empresas tecnológicamente avanzadas.
- Apoyo al desarrollo de empresas ya existentes ubicadas en sectores avanzados o a la instalación de otras de nueva planta con el objeto de asegurar la presencia de actividades «de futuro» aprovechando sus efectos de difusión tecnológica.
- Apoyo a la difusión de tecnología entre empresas locales, a través de la propia financiación de la incorporación de tecnología en los procesos productivos o con la creación de centros específicos de enseñanza y aplicación de una tecnología.
- Apoyo a la investigación pública y privada prioritaria en los distintos campos de las nuevas tecnologías en base a los objetivos propuestos en el Plan Andaluz de Investigación.
- Mejora de la formación reglada y no reglada adecuándola a la demanda del tejido tecnológico-productivo, ya que a pesar de los esfuerzos realizados la realidad demuestra que el efecto difusor de las empresas tecnológicamente avanzadas puede agotarse en una mejora del nivel de cualificación técnica del personal ocupado en ellas, pero sin relación con el resto de la industria, originándose situaciones de «enclave».

Las restricciones principales para la difusión de las nuevas tecnologías son las derivadas del riesgo financiero, de las necesidades de formación avanzada y de las infraestructuras necesarias. El riesgo que acompaña a empresas de esta naturaleza es demasiado elevado para los mecanismos tradicionales de financiación, lo que mueve a pensar que los sistemas más adecuados son los de «capital riesgo» o bien «join ventures» entre empresas.

Partiendo del convencimiento de la extrema dificultad de llevar a cabo investigación de vanguardia a nivel internacional y que es absolu-

tamente imposible lograr un grado de conocimiento autónomo suficiente en todos los campos que alcanzan las nuevas tecnologías, las actuales condiciones parecen indicar la conveniencia de líneas generales de investigación, que por una parte tiendan a la generación de conocimientos con una base temática lo más amplia posible y, por otra, se orienten en función de la realidad productiva del entorno inmediato. En otras palabras, es necesario generar un vínculo estrecho de cooperación entre los centros públicos de I+D y la empresa privada para permitir la creación de un tejido tecnológico que aún no existe. Pero ello debe hacerse sin dejar de apoyar decididamente la labor investigadora en sí misma, usando para su valoración criterios tanto de calidad como de oportunidad estratégica.

Por otra parte, la incorporación al cambio tecnológico requiere la articulación de *objetivos* a largo y corto plazo, así como la definición de *líneas prioritarias* de I+D y su difusión en el sistema económico. Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno Andaluz delimitará sus posibilidades de actuación combinando la participación directa en la realización de aquellos proyectos que se consideren prioritarios para potenciar la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica (participación que se concreta en los distintos capítulos sectoriales del PADE, dado el carácter horizontal de la política tecnológica), con el fomento y la colaboración con la iniciativa privada en aquellos otros proyectos que igualmente se orienten hacia la consecución de los objetivos propuestos.

Puesto que los efectos a largo plazo se generan a partir de una serie de intervenciones escalonadas en el tiempo, se precisa la adopción de una serie de medidas que deben ir encaminadas a reforzar la capacidad del tejido productivo andaluz para generar y asimilar nuevas tecnologías. Lo cual implica, por un lado, un gran esfuerzo en recursos humanos, elemento esencial de la nueva economía fundada en la información y en la innovación, donde la principal materia prima es el conocimiento; y, por otro, el establecer centros capaces de generar descubrimientos científicos e innovación tecnológica, en un contexto donde existan mecanismos adecuados para asegurar su difusión en la economía y en la sociedad.

Junto a la necesaria mejora de la calidad de la enseñanza básica y del sistema educativo en general, con objeto de asegurar la total escolarización de los niños y adolescentes andaluces en escuelas de calidad, las medidas concretas a adoptar serían las siguientes:

- Crear y desarrollar una Formación Profesional Superior que, en línea con las reformas propuestas en la LOGSE forme los técnicos necesarios para las nuevas tecnologías.
- Incrementar el potencial científico y de investigación de las Universidades andaluzas, en la línea trazada por el Plan Andaluz de Investigación, incentivando la articulación de la investigación con las empresas.
- Acentuar la especialización de líneas de investigación y de formación de tercer ciclo entre las distintas Universidades.
- Potenciar la coordinación de recursos a través de la creación de centros y servicios de I+D de ámbito regional. Andalucía necesita concentrar sus recursos científico-técnicos en las líneas prioritarias de investigación, en base a centros de excelencia que deben ser construidos a partir de los núcleos más avanzados existentes actualmente en las distintas Universidades.

- Es imprescindible construir medios de innovación tecnológico-industrial, de diversos tipos, en los que se concentre territorialmente buena parte del potencial de tecnología aplicada de Andalucía, tanto procedente de centros de I+D de empresas privadas como de organismos públicos de investigación. Se propone, en particular, la concentración de esfuerzos en el desarrollo y en la consolidación del Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y del medio de innovación Cartuja-93 en Sevilla. El primero de ellos como centro producción industrial ligado directamente a actividades de I+D y el segundo como centro estrictamente de I+D.

En el corto plazo, nos encontramos con la urgencia de la modernización tecnológica de Andalucía que permita la competitividad de nuestras empresas en una economía abierta y en un mercado europeo sin fronteras, lo cual exige disponer de fuentes de innovación tecnológica de alto nivel. Hoy por hoy, la única forma de acceder a corto plazo a dichas fuentes es conseguir la localización de empresas capaces de generar tecnología por sí mismas. En ese sentido, debe darse prioridad a dichos proyectos de localización, mediante la política de incentivos establecida.

Ahora bien, el coste económico y el esfuerzo institucional que representa la captación de empresas de alto nivel tecnológico sólo se justifica si se produce una difusión de dicha tecnología en el tejido productivo andaluz. Esa transferencia de tecnología debe ser pactada y controlada con las empresas como condición a su localización. Se trata de formar a técnicos e ingenieros, de adiestrar en calidad y en investigación a las empresas suministradoras, y de establecer vínculos de trabajo entre los centros de investigación andaluces y los centros de I+D de las empresas localizadas en este territorio.

Pero, en una situación como la andaluza de recursos científicos y tecnológicos limitados, una política de desarrollo tecnológico debe concentrarse en un conjunto de líneas prioritarias de investigación. Tal política debe aplicarse necesariamente de forma flexible, dejando abierta la posibilidad de que se destinen recursos a nuevos campos tecnológicos que vayan surgiendo en función de las demandas del mercado y de las necesidades sociales. A pesar de ello, es necesario Concentrar esfuerzos apostando por algunas líneas de investigación y de tecnología que parezcan, a la vez, estratégicamente decisivas y realizables en base a la situación y a las posibilidades futuras de Andalucía. Los *criterios de selección* de estas líneas prioritarias de intervención son fundamentalmente tres:

- La evolución futura de la economía mundial y la proyección de las tecnologías que son y serán estratégicas para competir en el futuro.
- Dentro de la perspectiva así trazada, establecer líneas de investigación cuyas aplicaciones sean fundamentales para la modernización y competitividad del tejido tecnológico existente en Andalucía.
- Aplicar en cada momento un criterio realista en la selección de líneas prioritarias y de desarrollo tecnológico, a partir de la consideración de la capacidad existente y del potencial de Andalucía para avanzar en las direcciones que se proponen.

En la actualidad, se proponen las siguientes *líneas prioritarias de investigación* y de desarrollo tecnológico:

- *Area de Agroalimentación:*

a) Tecnología de alimentos y agroindustrial especializándose en líneas relacionadas con la transformación y conservación de alimentos frescos.

b) Agricultura de zonas áridas, desertización y recursos forestales, haciendo énfasis en el aprovechamiento de los recursos hidrológicos.

c) Aplicaciones de la biotecnología a la agricultura.

- *Area de Ciencias de la Vida:*

a) Fisiología y genética molecular de microorganismos de interés biotecnológico.

b) Toxicología, sobre todo orientada a la evaluación de los riesgos de contaminación y a la detección de agentes tóxicos.

c) Inmunología, especialmente dirigida al estudio de procesos de hipersensibilidad, autoinmunidad e inmunodeficiencia.

- *Area de Recursos Naturales:*

a) Acuicultura, con énfasis especial en temas de nutrición, patología y genética de peces, crustáceos y moluscos.

b) Tecnología del agua. En este punto específico, fundamental para el desarrollo de Andalucía y con un gran potencial de aplicación en otros países, se apoyará la creación de un Instituto del Agua, de ámbito interdisciplinario, que coordine y centralice los esfuerzos en este campo de investigación entre la empresa privada, los organismos públicos de investigación y la Universidad.

c) Tecnologías medio ambientales (análisis de ecosistemas, tratamiento de suelos, preservación de recursos forestales, conservación y reutilización de recursos acuíferos, tecnologías de conservación energética, tratamiento de residuos, etc.).

- *Area de Humanidades:*

a) Tecnología de conservación del patrimonio arquitectónico, mobiliario, arqueológico, etnográfico y documental.

b) Tecnologías avanzadas para el desarrollo de industrias educativas y culturales, con el proyecto de comercialización autónoma en el mercado internacional de los productos del arte y la cultura andaluza.

- *Area de Tecnologías de la Producción:*

a) Energías renovables, en particular la energía solar y la eólica, y su uso en sistemas de cogeneración.

b) Nuevos materiales, sobre todo materiales cerámicos, composites y polímeros.

c) Tecnología de residuos, fundamentalmente valoración del impacto medioambiental de residuos industriales, depuración de residuos provenientes de industrias agroalimentarias y eliminación de residuos tóxicos.



- *Area de Tecnologías de la Información:*

a) Tecnología del software, en particular aplicaciones informáticas para el sector agroalimentario y el de servicio, así como programas específicos enfocados a la gestión de las empresas pequeñas y medianas.

b) Microelectrónica, en particular, componentes de tipo «custom» y «semi-custom» y en aplicaciones a procesos de fabricación industrial. En este sentido habría que examinar la posibilidad de participar en el desarrollo de la industria estratégica de semiconductores en Europa, como fuente de innovación tecnológica en microelectrónica. Tal proyecto sólo es posible en base a la atracción a Andalucía de actividades de I+D de algunas grandes multinacionales de la electrónica, con la mirada puesta en el mercado europeo. La sección andaluza del Centro Nacional de Microelectrónica y el potencial investigador existente en las Universidades de Sevilla y Málaga podrían ser los primeros elementos de una difícil apuesta para saltar etapas en el desarrollo tecnológico andaluz.

c) Telecomunicaciones, sobre todo en lo que respecta a servicios avanzados de nueva implantación y a la producción de equipos para el soporte de estos servicios.

En el corto plazo, y en la medida en que existe potencial investigador andaluz en las áreas de I+D citadas, los principales esfuerzos de atracción de empresas deberían centrarse en las siguientes: «Software» informático; Telecomunicaciones; Componentes micro-electrónicos de aplicación industrial; Componentes electrónicos para la industria automotriz; Componentes micro-electrónicos para la aeronáutica (aviónica); Semiconductores; Industria agroalimentaria de tecnología avanzada; y Equipos audiovisuales avanzados, ligados a las industrias culturales.

En función de lo anterior, si bien es necesario apoyar las implantaciones industriales de empresas que generen inversión y empleo, serán prioritarias las que transfieran tecnología, y aseguren su difusión en el tejido productivo andaluz.

Dado el atraso tecnológico de la economía andaluza y la posible limitación a las políticas autónomas de incentivos a partir de 1993, lo prioritario es intensificar la inversión en la modernización del tejido productivo andaluz a través de los presupuestos regionales y, en la medida de lo posible, captando inversión pública comunitaria y nacional para Andalucía.

La *política de incentivos* a la modernización tecnológica debe ser explícitamente selectiva, estableciendo jerarquías en cuanto a campos tecnológicos y sectores concretos a estimular. Se tendrán en cuenta los siguientes *criterios de selección*:

- Actividades con fuertes ligazones horizontales en la economía andaluza, al objeto de amplificar el impacto económico y tecnológico de la inversión.
- Actividades tecnológicamente avanzadas que generen aumentos de productividad y una cultura tecnológica en el entorno.
- Inversiones que utilicen intensamente los recursos ociosos andaluces.
- Inversiones que posibiliten la modernización de sectores tradicionales con importante peso relativo en la economía andaluza.

- Inversiones que no generen impactos negativos, tanto porque no afecten al medio ambiente como porque no alteren «ecosistemas económicos» que gozan de un dinamismo estable.

En relación con las tecnologías más asequibles, aquellas sobre las que las empresas multinacionales ejercen un control más difuso, la estrategia a seguir es la de fomentar la colaboración entre los centros públicos de investigación y las asociaciones empresariales así como la de crear empresas dedicadas al desarrollo de estas tecnologías.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, dada la escasa implantación de industrias productoras de nuevas tecnologías, la política tecnológica estará basada en la mejora de los factores de localización de carácter objetivo (dotaciones de infraestructura viaria, de suelo y de transporte, equipamientos docentes, sanitarios y culturales, etc.) que resulten relevantes. Aún cuando estos factores pueden no resultar determinantes en la localización de este tipo de empresas, sin embargo, la carencia de los mismos podría actuar, en algunos casos, en sentido inverso desalentando la decisión de localización.

La política regional deberá tener un carácter selectivo, por lo que *las propuestas concretas de actuación* deben centrarse prioritariamente en:

- Atracción de empresas líderes en microelectrónica a nivel mundial, que incluyan actividades de I+D.
- Apoyo a una industria auxiliar que satisfaga los requerimientos de calidad y diseño de las grandes empresas.
- Apoyo a la creación o localización de PYMES dedicadas a la fabricación de maquinaria y de procesos tecnológicamente avanzados, que incorporen componentes microelectrónicos de complejidad media.

Aunque es importante contar con fuentes de innovación tecnológica, aún lo es más asegurar que dichas fuentes de generación de tecnología no se conviertan en «enclaves» en un tejido productivo atrasado. Para paliar tal problema, se contemplan dos medidas:

- Colaborar en la creación de un Centro de Asesoramiento Tecnológico encargado de articular los resultados de la investigación realizados por los diferentes centros públicos y privados, con el tejido productivo.
- Junto a dicho Centro, que sería de investigación aplicada, es necesario desarrollar una red capilar de centros de difusión tecnológica.

## 4. TEJIDO EMPRESARIAL

### 4.1. INTRODUCCION

En una economía de mercado las decisiones de producción son tomadas básicamente por las empresas, de ahí que estas instituciones se conviertan en agentes destacados de la actividad productiva y, en consecuencia, en protagonistas esenciales del desarrollo regional. No es posible, por tanto, que una sociedad avance económicamente si su tejido empresarial no está consolidado y permanentemente en evolución,

adecuándose a los requerimientos que la sociedad le demanda en relación con la producción de bienes y servicios que se necesitan.

Puesto de relieve el importante papel que ha de desempeñar el tejido empresarial en el desarrollo regional y la función social que el mismo cumple, el PADE 91-94 le da una destacada importancia a las políticas de apoyo a la actividad empresarial, instrumentando a través de distintos programas las medidas oportunas para mejorar e impulsar el desenvolvimiento de dicha actividad. El propio éxito del Plan en la consecución de las metas finales depende, considerablemente, de la capacidad que muestren las empresas aprovechar las acciones públicas contenidas en el proyecto, y de la generación autóctonas de iniciativas privadas y aquellas otras que puedan llegar del exterior.

Andalucía ha adolecido tradicionalmente de un débil tejido empresarial, consecuencia de su insuficiente capacidad para generar proyectos empresariales autóctonos, que tienen sus raíces en determinadas pautas de comportamiento social y en otros condicionantes internos y externos para el desenvolvimiento de las actividades empresariales. Es preciso salvar esas limitaciones y obstáculos a la actividad empresarial para avanzar en el desarrollo regional, especialmente con vistas al próximo escenario que supone el Mercado Interior en 1993, donde la competencia entre las empresas va a ser bastante más fuerte y se pondrá en evidencia con más intensidad las desventajas competitivas del tejido empresarial andaluz.

La presión competitiva se manifiesta cada vez más en el ámbito de las empresas, reduciéndose la importancia que en este aspecto tienen los sectores, sin que esta circunstancia quite significado sectorial a la evolución de la demanda en las situaciones de competencia -especialización productiva en sectores de demanda creciente o regresiva-. La traslación de ventajas competitivas de sectores a empresas tiene mayor trascendencia en las regiones más desfavorecidas respecto al desarrollo socioeconómico. Por tanto, la estrategia de desarrollo regional para Andalucía, diseñada en el PADE 91-94, le da la máxima importancia al impulso y modernización del tejido empresarial, que en éste último aspecto debe alcanzar a todas las funciones empresariales: gestión, producción, comercialización, formación, etc.

La respuesta a ese desafío del desarrollo empresarial andaluz tiene que ser dada, sobre todo, por la iniciativa privada, aunque los poderes públicos asuman la responsabilidad de su impulso y apoyo, con acciones de fomento y acompañamiento dentro de la estrategia del PADE 91-94. Y, en este sentido, el Plan actúa funcionalmente en tres ámbitos: orientando la iniciativa privada, despejando incertidumbres mediante la definición de las políticas; y, en el ámbito productivo, a través de las empresas públicas, la política de incentivos, la ordenación de sectores, y otras políticas instrumentales definidas en el Plan (infraestructuras, recursos humanos, desarrollo tecnológico, etc.).

## **4.2. POLÍTICA RESPECTO A LAS EMPRESAS**

A pesar de la debilidad del tejido empresarial andaluz y el fuerte desajuste que supone esta circunstancia sobre el mercado de trabajo, la evolución del tejido empresarial en la década de los ochenta ha sido bastante positiva: en los primeros años del decenio Andalucía contaba con cerca de 45.000 empresas -excluidas las explotaciones agrarias y las

empresas de servicios-, que empleaban en torno a 380.000 trabajadores, alcanzándose la cifra de 85.000 empresas industriales en los últimos años del periodo, dando ocupación aproximadamente a 1.000.000 de trabajadores, dicha cifra se eleva a 175.000 empresas cuando se incluyen las actividades de servicios.

A partir de 1986, y como consecuencia de la fase expansiva que atravesaba el ciclo económico regional, puesto de manifiesto en el capítulo 111, la inversión empresarial en Andalucía experimentó unos crecimientos sin precedentes en nuestra historia económica reciente. La inversión total en todos los sectores económicos, representó en 1986 un incremento del 143% sobre los niveles de 1985, continuando esta tendencia favorable durante los años siguientes.

La evolución favorable de la inversión productiva coincide también con el dinamismo empresarial que reflejan las cifras de creación de sociedades en Andalucía. Partiendo de unos niveles de sociedades creadas en 1985 de 3.952, se ha pasado a crear hasta 1989 casi 9.000 sociedades. Este dinamismo empresarial se ve reforzado si consideramos que el número de sociedades disueltas se ha mantenido constante durante todo el período del 85 al 89 y sin llegar en ningún caso al centenar en cada año. Otros datos que dan reflejo de este movimiento especialmente dinámico y expansivo, los aporta la disminución de los volúmenes de quiebras y suspensiones de pagos en Andalucía. No obstante, es preciso señalar que la mayor parte de las empresas creadas, y las que existían anteriormente, tienen una reducida dimensión que en muchos aspectos no las sitúan en ventajosa situación de competitividad.

Todo lo anterior indica que se va consolidando un tejido empresarial a ritmos crecientes, rompiendo poco a poco de esta manera con una de las lacras estructurales de nuestra economía. La incorporación de nuevos agentes al colectivo empresarial, francamente débil, ha resultado el dato más importante durante la pasada década. Ello se refleja tanto en las cifras ya señaladas de creación de sociedades, como en los mayores crecimientos y cuantía en términos absolutos de la inversión en Andalucía se haya registrado en nuevas instalaciones 'según las cifras del Registro Industrial. Movimientos de idéntica índole lo representan los espectaculares aumentos de la inversión extranjera en nuestra región, que inicia un ciclo claramente expansivo y de crecimiento en 1985 y que sitúa a nuestra Comunidad Autónoma en uno de los principales destinos de la inversión extranjera en nuestro país, registrándose movimientos interanuales muy relevantes, aunque las cifras absolutas sean todavía poco representativas respecto al total de las inversiones registradas en Andalucía. Para dar continuidad a la consolidación de este tejido empresarial se propone el desarrollo de las siguientes políticas con respecto a las empresas:

#### **4.2.1. Política respecto a las grandes empresas.**

Con respecto a las grandes empresas se propone una política de atracción de inversiones que permita llevar a la práctica lo que se ha denominado una estrategia de desarrollo exógeno, sobre todo en el sector industrial y especialmente, en las actividades tecnológicamente avanzadas. Las oportunidades en los sectores de rápido crecimiento para países y regiones que no controlan el progreso técnico son muy limitadas. Los intentos de promocionar estas actividades en regiones como Anda-

lucía, no tienen otra alternativa que tratar de aprovechar las estrategias comerciales y financieras de las empresas líderes en los mercados mundiales o a nivel nacional, atrayendo inversiones hacia su territorio. Las políticas de promoción de actividades industriales en las que existen fuertes barreras de entrada y que incorporan tecnologías avanzadas, son difícilmente planteables a través de estrategias endógenas de desarrollo. Debido también a la dificultad de fomento de una industria autóctona como consecuencia de las fuertes inversiones que son necesarias, la única forma posible de articular la estrategia coherente es por medio de la atracción de inversiones extranjeras entrando en competencia con otras regiones tanto nacionales como de otros países de nuestro entorno. No obstante, las actuaciones administrativas de apoyo en este terreno serán muy selectivas, proporcionando ayudas sólo a aquellos proyectos que comporten una mayor capacidad de arrastre y articulación productiva y territorial y que tengan una mayor capacidad de difusión tecnológica.

#### 4.2.2. Política respecto a las pequeñas y medianas empresas.

La consolidación del tejido empresarial andaluz necesita de la presencia de un núcleo de grandes empresas que se articulen con un denso entramado de otras Pequeñas y medianas, éstas últimas -por su número, generación de empleo y capacidad de adecuarse rápidamente a la movilidad del entorno-, constituyen objeto de atención esencial en la estrategia de impulso empresarial. La estrategia de consolidación y articulación empresarial no será posible si se produce una fuerte renovación de estas pequeñas y medianas empresas, para que las mismas supervivan en un medio de fuerte competitividad es necesario una modernización de la gestión y de la tecnología productiva como factores claves de supervivencia empresarial.

La Pequeña y Mediana Empresa es la protagonista fundamental de la estrategia de desarrollo endógeno. Las políticas en relación a las empresas pequeñas y medianas girarán entorno a los siguientes ejes orientados al incremento de su competitividad:

a) Racionalización de la pequeña y mediana empresa agroalimentaria a través de las siguientes líneas de actuación:

- Fomento de la concentración de empresas, a través de fusiones y/o adquisiciones.
- Diferenciación de los productos mediante la creación de marcas o denominaciones de origen, con lo que se trataría de evitar la entrada de productos extranjeros.
- Fomento de cooperativas de producción y, sobre todo, de *comercialización*, ya que este último aspecto constituye uno de los puntos débiles de la agrupación en Andalucía.

Por otro lado, el cambio en los hábitos alimenticios y las preferencias de los consumidores por determinados productos, tal y como hemos mencionado anteriormente, abre la posibilidad de encontrar nuevos segmentos de mercado en los que pueden especializarse empresas de menor dimensión. Esta estrategia de especialización también tendría que acompañarse con medidas de fomento de creación de marcas y denominaciones de origen. Evidentemente, para poder implantar una estrate-

gia de este tipo es necesario una mayor colaboración entre especialistas en comercialización y los industriales, de modo que puedan detectarse posibles segmentos del mercado.

#### **4.2.3. Apoyo a proyectos concretos con independencia de la agrupación a la que están referidos.**

Se trata de acciones que se orientarán desde la Administración Autonómica, a través de los medios o instrumentos que tiene a su disposición, al apoyo de aquellos proyectos empresariales que, garantizada su viabilidad, resultan de interés por las siguientes razones:

- Los dirigidos a la fabricación y comercialización de nuevos productos de demanda en expansión, sobre todo en las agrupaciones de Caucho y Materias Plásticas e Industria de Productos Minerales no Metálicos.
- Que contribuyan a la dinamización económica de áreas marginales o estancadas, y permitan la creación de puestos de trabajo, la mejora de la renta, y como consecuencia frenar el despoblamiento intenso de algunas zonas.
- Actividades emergentes que aún cuando hoy en día cuenten con importantes restricciones ya sean en términos de mercado, de comercialización a gran escala o incluso se encuentren al límite de la viabilidad económica, presenten un cierto potencial de desarrollo futuro y para las que Andalucía este especialmente dotada.
- Que contribuyan de forma clara a la creación de empleo, o tengan una especial incidencia sobre colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo.

#### **4.2.4. La especialización de la pequeña y mediana empresa comercial.**

La orientación en este ámbito se dirigirá preferentemente hacia la transformación de las estructuras comerciales, al aumento de la competitividad y a garantizar la supervivencia de las pequeñas y medianas unidades comerciales que aporten otras ventajas comparativas, basadas fundamentalmente en una alta especialización, a las desarrolladas por las grandes superficies. Para ello se instrumentarán ayudas selectivas a la inversión, al asociacionismo y a la integración comercial. De otra parte es necesario apoyar la transformación de los equipamientos comerciales colectivos tradicionales, para la articulación de formas de venta más acordes con los hábitos de compra del actual consumidor andaluz, así como la revitalización de los Centros Urbanos Comerciales, a través de acciones conjuntas con asociaciones de comerciantes y con los Municipios.

#### **4.2.5. La promoción de la oferta y la demanda de servicios a las empresas.**

Las acciones orientadas a la promoción de la oferta de servicios revestirán una doble forma:

- El establecimiento de programas de estímulo y de concesión de ayudas con vistas a favorecer la transferencia, expansión o implantación en zonas determinadas de sociedades de servicios a las empresas.
- Organización y dotación por parte directa de la Administración Autonómica, de una parte de la oferta de servicios -a las empresas. Un buen ejemplo de esta acción es la puesta en práctica de los centros tecnológicos, constituidos por empresas privadas y organismos públicos, con el fin de prestar asistencia técnica a las empresas en materia de organización, control de calidad y normalización.
- La actuación en este terreno también consistirá en la prestación de asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas, la puesta en marcha de programas de formación y la actuación sobre el entorno, mediante la promoción de «zonas de actividad económica», «incubadoras de empresas»..., equipadas con servicios especializados.

Las acciones que se llevarán a cabo del lado de la demanda se orientará a reducir el coste que puede suponer para la empresa (sea industrial, agraria o de servicios) el recurso a un servicio externo. Las actuaciones en este campo se basarán en subvencionar a las pequeñas y medianas empresas para que acudan en busca de asesoramiento y en estimular la contratación de personal altamente cualificado, con el objetivo de aumentar la capacidad de innovación y de adaptación.

### **4.3. POLÍTICA RESPECTO A LAS EMPRESAS PÚBLICAS ANDALUZAS**

El papel del sector público para una economía mixta es la de proveer a la sociedad de un conjunto de bienes y servicios públicos, para los que el sistema de mercado no realiza una dotación suficiente o no la desarrolla eficazmente. Asimismo, el sector público actúa en aquellos sectores o actividades de futuro en los que la iniciativa privada es reuente por las incertidumbres, riesgos, resultados a medio y largo plazo, necesidades de inversión, etc. Para Andalucía, donde los problemas que justifican algunas de las intervenciones del sector público se convierten en estructurales (desempleo, baja renta, escaso desarrollo tecnológico, etc.), el papel de la empresa pública debe ser de gran intensidad y penetración económica. En este sentido la Comunidad Autónoma establece una estrategia de dinamización pública de la economía a través de los diferentes entes de promoción y haciendo al sector público empresarial intervenir en acciones que después tengan un efecto multiplicador. El Instituto de Fomento de Andalucía como ente ejecutor de la política del sector público en el ámbito empresarial se apoya en otras empresas instrumentales que actúan sobre áreas empresariales de interés estratégico para Andalucía. Estas empresas han nacido con la vocación de ser instrumento de la Administración Autonómica para impulsar el desarrollo de determinados sectores que son considerados de interés en la economía regional, o para facilitar la financiación y comercialización de empresas y productos determinados.

Las sociedades que tienen como fin ayudar al desarrollo de los sectores de la informática y la electrónica, la energía, y el audiovisual es-

tán consiguiendo un nivel aceptable de consolidación, mediante el establecimiento de unos objetivos razonables que le están permitiendo ocupar un espacio empresarial importante en sus ámbitos de actuación. En sentido contrario, empresas que surgieron con la finalidad de apoyar la financiación y el asesoramiento general a los jóvenes empresarios y la comercialización de determinados productos no han llegado a obtener un desarrollo semejante, debido fundamentalmente al incremento de oferta financiera en forma de capital riesgo, y a la convergencia de políticas diversas de ayudas a la comercialización, circunstancias que no han permitido conseguir todavía los objetivos establecidos en su fundación.

El sector público empresarial andaluz está constituido por dos grupos de empresas: el primero, que puede ser denominado como «Empresas Instrumentales», cuya finalidad es potenciar y desarrollar los sectores y actividades calificados de estratégicos, sirviendo de instrumentos de actuación del Instituto de Fomento de Andalucía; el segundo grupo compuesto por «Otras empresas participadas», donde el interés público reside en determinadas características del objeto social de la empresa -mantenimiento del empleo o la producción, la explotación de recursos, etc.-. El grupo de «Empresas Instrumentales» está compuesto por las siguientes sociedades:

1. Sadiel: Empresa concebida para desarrollar el sector informático y electrónico en Andalucía, mediante la ejecución de planes informáticos, asesorías y consultorías para instituciones y empresas en estos sectores, asimismo impulsa la promoción y desarrollo de nuevas tecnologías de diseño asistido por ordenador. La empresa, una vez superada la fase inicial de desarrollo, se pueda afirmar que en estos momentos constituye un dispositivo importante en el conjunto del sector Electrónico e Informático de nuestra región como se pone de manifiesto tanto en los proyectos ya realizados, como por la consolidación de su estructura técnica de sociedad especializada y abierta a la colaboración con empresas, universidades, organismos oficiales y otras instituciones andaluzas. Las líneas de actuación de Sadiel se pueden resumir en los siguientes objetivos básicos:

- El desarrollo de cuantas aplicaciones relacionadas con la informática y la electrónica se consideran adecuadas para el fomento del sector.
- La realización de los planes y programas informáticos estratégicos de la Administración Pública Andaluza.
- La realización de los planes y programas que permitan la coordinación de la función informática en nuestra Comunidad Autónoma.
- El asesoramiento informático a las Administraciones Locales, y la correspondiente prestación de servicios y consultoría.
- El desarrollo de nuevos productos y la realización de convenios con empresas para la captación de nuevas tecnologías.

2. Sodean: Se puede caracterizar como una empresa de ingeniería, consultoría y de servicios, especializada en estudios y proyectos de producción, distribución, diversificación y ahorro energético que se ha configurado como un medio de la Administración de nuestra Comunidad Autónoma para el desarrollo de sus programas de ahorro energético y



empleo racional de la energía de los diversos sectores productivos con especial atención al sector industrial. Sus líneas básicas de actuación son las siguientes:

- Participación en la elaboración de programas energéticos en colaboración con la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la junta de Andalucía.
- Promoción de inversiones que conlleven un menor coste energético, evaluando la rentabilidad de las mismas y asesorando respecto a sus posibilidades.
- Diseño y ejecución de programas para colaborar en la política de diversificación y ahorro de energía tanto en la industria como en los servicios y en zonas rurales.
- Potenciación de la utilización y aprovechamiento de los recursos energéticos endógenos y de las energías alternativas renovables: biomasa, solar térmica, fotovoltaica y eólica.
- Evaluación técnico-económica de las energías alternativas.
- Evaluación e inventario de los recursos potenciales.
- Desarrollo de proyectos y realizaciones concretas en el sector industrial, principalmente enfocados al campo energético.

3. Comercializadora de Productos Andaluces: Su actividad se encuentra dirigida a las pequeñas y medianas empresas andaluzas, con el objetivo de que éstas aproximen sus productos a los consumidores finales y se pueda incrementar el porcentaje de valor añadido que queda en nuestra Comunidad Autónoma. Sus actuaciones se enmarcan en uno de los siguientes grupos:

- Servicios de asesoramiento, información y prospección comercial para las pequeñas y medianas empresas andaluzas.
- Servicios de coordinación y promoción de la presencia de las empresas andaluzas en ferias y certámenes.
- Realización de estudios y proyectos para los distintos órganos de la Administración Autónoma.

4. Productora Andaluza de Programas: esta empresa se ocupa de apoyar el sector audiovisual y bibliográfico mediante fórmulas de participación en proyectos que sirvan de plataforma a los creadores y realizadores andaluces y faciliten el desarrollo empresarial. Sus objetivos inmediatos se dirigirán a potenciar la función comercial y a desarrollar el área menos activa en estos momentos, el sector del libro, que ha empezado recientemente a dinamizarse con muy buenas perspectivas. Las posibilidades de actuación de esta empresa en el sector audiovisual son de gran interés, ya que permitiría dar valor de mercado a determinadas características, generalmente reconocidas, de la población andaluza como la capacidad creativa.

#### **4.4. POLITICAS RESPECTO A LAS EMPRESAS PUBLICAS DEL ESTADO**

La política de la Administración Andaluza respecto a las Empresas Públicas del Estado que actúan en Andalucía se dirigirá en tres sentidos fundamentalmente: recabar una mayor presencia institucional de la Junta

de Andalucía en las empresas que llevan a cabo parte de su actividad en el territorio andaluz, en orden a lograr cierta capacidad de influencia sobre las estrategias de las mismas; defensa de los intereses regionales en los planes de actuación de esas empresas, llegando a acuerdos de actuaciones complementarias y coordinadas cuando proceda; y demandar mayor presencia o intensidad de las inversiones en algunos casos, según las necesidades e intereses andaluces.

## 4.5. LA ECONOMÍA SOCIAL

### 4.5.1. Introducción.

La comunicación de la Comisión de la CEE al Consejo, de 18 de Diciembre de 1989, intentaba definir el concepto de economía social y dotarlo de contenido, diciéndose textualmente «una empresa pertenece a la economía social si su actividad productiva se basa en técnicas de organización específicas. Estas técnicas se fundamentan en los principios de solidaridad y participación (que fundamentalmente responde a la norma: «un hombre, un voto») entre sus miembros, sean éstos productores, o consumidores, así como en los valores de autonomía y de ciudadanía».

La recesión económica de los 70 hizo necesario acomodar el tejido productivo a las nuevas exigencias del mercado, a partir fundamentalmente de una mayor utilización del factor capital en sustitución del factor trabajo, desequilibró la base de las estructuras económico-financieras de una parte importante de las empresas andaluzas, en especial las peor posicionadas ante la nueva situación del mercado, y dio lugar al cierre de un gran número de empresas.

Ante esta situación de pérdida de infraestructura productiva, en Andalucía a partir de 1976, y en especial en 1980, se produce una reacción de los agentes que configuran el tejido de la economía social, básicamente en el sector industrial, asumiendo el reto de mantener sus propios puestos de trabajo mediante la constitución de sus propias empresas. Estas circunstancias ha puesto de manifiesto que las empresas de economía social en general, y las cooperativas en particular, se muestran muy estables y resistentes a las fluctuaciones que provocan las leyes del mercado. A partir de 1985 y hasta 1989, se produce una evolución cuantitativa y cualitativa en el desarrollo de la economía social en Andalucía.

En Andalucía, el desarrollo progresivo de la economía social en los últimos años se está caracterizando porque las inversiones se están materializando fundamentalmente en zonas económicamente débiles, donde constituyen una auténtica fuerza con efecto multiplicador para su desarrollo, al crear infraestructura productiva y, empleo, evitando la emigración a zonas económicamente más desarrolladas, y aumentando las inversiones con la reinversión de beneficios sociales en las propias zonas de producción y, sobre todo, al brindar nuevas perspectivas a los más jóvenes.

Las empresas de economía social, representadas fundamentalmente por sociedades cooperativas y anónimas laborales, se posicionan como el «tercer sector equidistante entre lo social y lo económico, contribuyendo al desarrollo de Andalucía debido a las características empresariales de las mismas:

- Como organizaciones democráticas presentes en todos los sectores de la economía.

- Han demostrado la viabilidad de iniciativas empresariales que difícilmente hubieran podido llevar a cabo empresas con otras estructuras societarias y económicas.
- Dedican especial atención a la formación de sus socios trabajadores, fomentando el espíritu económico-empresarial.
- Son casi los únicos tipos de empresas capaces de obtener resultados concretos en el desarrollo de las regiones poco desarrolladas, desempeñando un papel fundamental en la movilización de recursos financieros y empresariales limitados y dispersos.
- Juegan un papel fundamental en la creación de empleo e infraestructura productiva en las regiones económicamente débiles, posibilitando la fijación de las respectivas poblaciones.
- Contribuyen al mantenimiento de empleo e infraestructura productiva en las regiones más desarrolladas que padecen procesos de recesión económica, y se comprueba su solidez en los procesos de reconversión industrial al servir de salida a los excedentes de recolocación.
- Contribuyen a garantizar el pluralismo económico y a reforzar la competencia entre empresas, así como a defender la libertad y la democracia económica.
- Son las organizaciones con raíces más profundas a nivel local y, sobre la base de sus principios, pueden movilizar y coordinar un importante volumen de recursos financieros y humanos. En las zonas rurales constituyen un factor importante e innovador en la promoción de nuevas actividades, coadyuvando a revalorizar los recursos endógenos de la zona.

#### 4.5.2. Política respecto a la economía social.

En el marco de la política de redistribución de recursos económicos y empleo del Gobierno andaluz, y teniendo como objetivo general: desarrollar al máximo las empresas de economía social como expresión de una cada vez mayor participación de los trabajadores en la economía y asegurarles una posición en el Mercado Interior Europeo, para el período 1991-1994, se ejecutarán las siguientes medidas:

1) Completar el marco jurídico existente desarrollando la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

2) Procurar los apoyos financieros precisos para la creación y mantenimiento de empresas de economía social, en especial su acceso a créditos de bajo coste y de larga duración para garantizarles una adecuada estructura financiera, en el marco de la estrategia de política de apoyo a PYMES, apoyo que se acompañará de otras medidas complementarias (subvenciones a fondo perdido, avales financieros).

3) Reforzar las medidas de asesoramiento técnico y de información para los socios gestores de estas empresas, realizando políticas de garanticen la existencia de directivos cualificados al frente de las mismas.

4) Propiciar la existencia de grupos integrados de economía social que practiquen economías de escala y se ligen a otros grupos españoles y de la CEE, a través de los correspondientes programas de cooperación.

5) Profundizar en la coordinación y la confluencia de la Administración andaluza y las Corporaciones Locales para apoyar la creación de cooperativas que aprovechen los recursos endógenos y agrupen a agri-

cultores y otros sectores de la actividad rural en torno a ellas, conectando así con la orientación estratégica de desarrollo dirigida a la compensación de desequilibrios territoriales y sectoriales.

6) Incentivar la formación y educación cooperativa, creando centros de investigación y análisis de la economía social en colaboración con las Universidades.

7) Avanzar en la remodelación de sectores con presencia importante de empresas de economía social a través de Planes sectoriales. A los Planes sectoriales en marcha, como el de confección textil, se añadirán otros como los del mueble, construcción o enseñanza, precisados de medidas específicas.

8) Potenciar el papel del Consejo Andaluz de Cooperación y apoyar económicamente las actividades de las organizaciones representativas de cooperativas que redunden en la mejora del movimiento de la economía social.

9) Fomentar la valoración social de estas empresas, mediante el apoyo a todas las actividades que tienden a trasladar a la sociedad andaluza los efectos beneficiosos, redistributivos y solidarios que conlleva la economía social (Premios Arco Iris, Feria Nacional de Cooperativas, Premios a escolares)

#### **4.6. PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN LA PLANIFICACION**

El Plan constituye un proyecto de desarrollo socioeconómico para Andalucía. Para que este proyecto tenga éxito es preciso que la sociedad en su conjunto, y específicamente las instituciones que representan a los agentes sociales y económicos de la Comunidad, participen en la elaboración y ejecución del mismo, asumiendo cada actor social las responsabilidades que la organización de una economía de mercado asigna a cada agente.

Sobre la Administración Andaluza recae fundamentalmente la responsabilidad de impulsar y ejecutar el Plan, pero la actividad productiva descansa mayoritariamente en la esfera de actuación de la iniciativa privada, donde las decisiones, según nuestro modelo de organización económica, se toman libremente por las empresas. Por tanto, el cumplimiento de los objetivos del Plan no sólo depende de las actuaciones de los poderes públicos sino también del comportamiento de las empresas. Existe, pues, una responsabilidad compartida en el éxito del proyecto, que requiere una definición de los papeles que han de asumir cada uno de los actores. Al margen del papel individual de las empresas y de otros agentes en el desenvolvimiento de la economía regional y de la planificación, cuyo tratamiento ha sido expuesto anteriormente en el Plan, queda por definir el marco de actuación de las organizaciones empresariales.

Estas organizaciones, en cuanto canalizan las aspiraciones y los problemas de los empresarios, se configuran como agentes cuya actuación es decisiva en la vida económica y social de la Comunidad y, en consecuencia, su participación en el Plan resulta de la mayor trascendencia, por su capacidad para ayudar a la vertebración de la sociedad andaluza y a integrar las actuaciones de las empresas en el proyecto de desarrollo socioeconómico del Plan.

La participación de las organizaciones empresariales en la planificación económica se concreta en tres ámbitos de actuación básicos: di-

seño, ejecución e impacto de las políticas recogidas en el Plan, para lo cual están constituidos actualmente mecanismos de intervención que vienen funcionando desde planes anteriores -Comisión de Planificación de Andalucía, reuniones bilaterales entre- la Administración y las organizaciones empresariales, Acuerdos específicos, etc.~. La participación de las organizaciones empresariales de ámbito regional, sectorial o provincial, como estamento de consulta en el diseño de la política económica del Ejecutivo resulta del mayor interés, en cuanto que aporta una valiosa información sobre los problemas que aquejan a los sectores productivos y a las empresas, y alcanzado un consenso sobre las mismas, estas organizaciones empresariales pueden representar el vehículo más eficaz para explicar y difundir entre el empresariado el alcance de las mismas. Igualmente, de esta colaboración dimanarán efectos favorables para el desenvolvimiento de la actividad empresarial, ya que se despejan incertidumbres en el marco institucional, de indudable incidencias sobre la toma de decisiones, y permite estudiar y proponer a las empresas comportamientos de actuación estratégicos ante ese marco institucional.

Durante la ejecución del Plan, donde es necesario detallar los procedimientos administrativos y la selección de proyectos vinculados a los distintos instrumentos de políticas económicas, la intervención de las organizaciones empresariales resulta de interés en aquellos instrumentos cuyos destinatarios son las empresas, por cuanto ayuda a mejorar la ejecución de los mismos, no sólo desde la perspectiva administrativa, sino también en la medida que pueden establecerse desde esas organizaciones servicios a las empresas con la finalidad de aprovechar los beneficios que se deriven de la ejecución de dichos instrumentos.

De otra parte, las organizaciones empresariales pueden contribuir decisivamente a conseguir una mayor eficacia del Plan, facilitando información a la Administración sobre el impacto de las acciones en el tejido empresarial, por sectores, espacios y dimensión de los establecimientos. Esta información tiene consecuencias de indudable alcance para corregir el diseño de las políticas en cuanto que las mismas vengán a separarse de los objetivos establecidos inicialmente.

El proyecto de desarrollo social y económico recogido en el PADE 91-94 entiende que las organizaciones empresariales deben jugar un papel importante en la realización del mismo; ya que, además de las actuaciones concretas recogidas en los Acuerdos Marco de colaboración firmados con la junta de Andalucía, estas organizaciones pueden contribuir decisivamente a mejorar las condiciones en que se desenvuelve la actividad productiva, despejando incertidumbres para el empresariado, favoreciendo las relaciones laborales y mitigando tensiones sociales y, en definitiva, colaborando a mejorar el clima social en el que han de desenvolverse las relaciones económicas en Andalucía para hacer posible el éxito del PADE 91-94.

Además de estas funciones básicas, las organizaciones empresariales pueden realizar, en el marco del PADE 91-94, otras de carácter más específico de interés para las empresas, entre ellas se destacan.

#### *A. Actuaciones para mejorar la situación empresarial con referencia en el Mercado Interior Europeo.*

En este sentido, pueden intervenir en la difusión de nuevas tecnologías, la apertura de canales de comercialización, el establecimiento de

líneas de financiación externas, la participación en el diseño de la política de incentivos, y, en general, en formar opinión y alertar sobre los posibles problemas y soluciones que pueda crear el Mercado Interior.

#### *B. Actuaciones dirigidas a hacer efectivo el principio de equidad territorial.*

Los actuales desequilibrios espaciales que muestra la actividad económica andaluza, como resultado de la actuación de los mecanismos del mercado, es una cuestión que preocupa no sólo a los poderes públicos sino también a la iniciativa privada afectada por estos problemas. En la intención de corregir esos desequilibrios, las organizaciones empresariales pueden colaborar con las administraciones públicas para la puesta en funcionamiento de planes específicos dirigidos a zonas deprimidas.

#### *C. Colaboración con los poderes públicos para compatibilizar la preservación del medio ambiente y el crecimiento de la actividad productiva.*

La creciente preocupación por el deterioro medioambiental y el alcance del mismo sobre el desarrollo futuro de la región, es una cuestión que no sólo afecta a los ciudadanos en general, en la medida que incide sobre la calidad de vida, sino que trasciende a las empresas, tanto por la degradación paulatina de factores productivos como por ser las propias actividades productivas el origen principal de esa degradación. Es por ello, que las organizaciones empresariales pueden desempeñar un importante papel en la preservación del medio ambiente transmitiendo a sus asociados mayor sensibilidad hacia este problema, coadyuvando al cumplimiento de la normativa al efecto, y asesorando en la corrección de los efectos desfavorables de la producción sobre el medio ambiente.

#### *D. Promoción del desarrollo.*

Tal como ha sido expuesto, el desarrollo regional no es posible sin una participación corresponsable de todos los agentes económicos y sociales de la Comunidad en el mismo. En este sentido, las organizaciones empresariales pueden colaborar en el impulso al desarrollo mediante la creación de foros de debate sobre economía regional, el fomento de iniciativas empresariales, en sectores y proyectos, y la promoción exterior de la región para atraer potenciales inversores.

#### *E. Formación Profesional.*

Tal como queda recogido anteriormente, el aspecto más negativo actualmente de la economía andaluza afecta al mercado de trabajo. Con la finalidad de incidir en la mejora de los principales problemas presentes en el mismo -insuficiencia de la demanda, falta de adecuación en la oferta, precariedad de las condiciones de trabajo en algunos sectores, etc.-, las organizaciones empresariales pueden colaborar eficazmente a su solución, por el estamento al que representa y su acceso directo al mismo, mediante actuaciones de orientación, formación e inserción profesional, y también fomentando las vocaciones empresariales, los planes de seguridad laboral y la colaboración de las empresas con el sistema educativo.

## F. Servicios a las empresas.

Otra de las actuaciones específicas que pueden llevar a efecto las organizaciones empresariales es la prestación de servicios de apoyo a la actividad empresarial, fundamentalmente dirigidos a las pequeñas y medianas empresas.

### 4.7. CAMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION

Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación como órganos de asociación empresarial y profesional constituyen actores destacados en el desarrollo regional, circunstancia que se les reconoce explícitamente en el artículo 3.R. del Reglamento que las regula. La Ley 12/1983, del Proceso Autonómico (art. 15 en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las Cámaras), adjudica a estas instituciones «el carácter de órganos de consulta y colaboración con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y estarán sometidas a la tutela administrativa de éstas últimas». En relación con lo establecido en el citado precepto, las Cámaras- deben realizar un destacado papel como órganos consultivos de la Administración Autónoma en el diseño del proyecto de desarrollo regional a través de las políticas que se pondrán en práctica para la ejecución del Plan. De otra parte, la Administración andaluza velará y potenciará, de acuerdo con el amparo legal que le reconoce el repetido artículo anterior, la función asesora de las Cámaras en relación con las materias de política económica, para ello es necesario que estas instituciones adquieran mayor profesionalización.

Algunas de las funciones que les son encomendadas a las Cámaras en las disposiciones constitucionales de las mismas vienen siendo ejercidas por otras instituciones; no obstante, el desempeño de esas funciones por estas Corporaciones las imprime de características y matices diferentes y las circunscribe al ámbito sectorial sobre los que actúan -comercio, industria y navegación-. Entre las funciones no exclusivas de las Cámaras se encuentran las actividades de formación empresarial, las acciones en materia de apoyo a la comercialización, la prestación de servicios a las empresas, etc. Sin embargo, las Cámaras también realizan otras funciones que son específicas de las mismas, como la intervención en materia de arbitraje y la expedición de certificados de origen y otros documentos relativos al tráfico mercantil.

El PADE 91-94 interpreta que las Cámaras pueden realizar una importante misión en el desarrollo de la economía, fundamentalmente colaborando a mejorar el funcionamiento del mercado, en los aspectos de dotarlo de mayor transparencia y confianza en las relaciones mercantiles, y apoyando a la actividad empresarial mediante la prestación de servicios, formación y difusión de información.

La colaboración de las Cámaras en mejorar el funcionamiento del mercado es una función que resulta del mayor interés para el desarrollo regional. En un modelo económico como en el que nos desenvolvemos y con una tendencia acentuada hacia una mayor internacionalización de las relaciones económicas, que ponen de manifiesto la creciente importancia de la competitividad, el perfeccionamiento de los mecanismos de actuación del mercado por la vía de mejorar su transparencia y

dotarlo de nuevos circuitos que faciliten los flujos de bienes y servicios, permitirá aumentar la eficiencia del mismo. Aunque esta circunstancia puede perjudicar a las empresas que actualmente son poco competitivas, para otras al contrario beneficiará la nueva situación, y a medio y largo plazo el conjunto del tejido empresarial regional se encontrará en una posición más fuerte respecto al exterior.

De otra parte, las Cámaras pueden asumir un importante papel en la difusión de información hacia las empresas, lo que permitiría que sus dirigentes puedan tomar decisiones en un ambiente de menor incertidumbre disipando riesgos innecesarios. En este sentido los gabinetes de estudios de las Cámaras tienen una importante tarea a realizar, informando a sus asociados sobre la marcha de la economía local y su contexto, sobre los problemas que afectan a los sectores y actividades y las posibles estrategias empresariales a adoptar, sobre la aparición de nuevas disposiciones reguladoras de la actividad y el posible efecto de las mismas, etc.

En materia de formación y de investigación aplicada también existe un espacio a cubrir por las Cámaras, previsto igualmente en el Reglamento que las regula. El conocimiento directo que tienen estas Corporaciones de los problemas empresariales las configura como órganos adecuados para instrumentar, solitariamente o de forma compartida con otras instituciones, programas de formación profesional y gerencial especializados, y también proyectos e institutos de investigación sectorial -institutos tecnológicos-, con la finalidad de difundir la tecnología más propicia a las características de los sectores y empresas locales, mejorar la calidad, el diseño y los procesos de producción, permitiendo en última instancia una mejora sensible de la productividad, factor esencial en el nuevo marco de relaciones productivas en que se van a desenvolver las empresas andaluzas.

Junto a esas actividades, las Cámaras tienen un importante campo de actuación en la prestación de servicios a las empresas -fiscales, acceso a las ayudas públicas, implantación de sistemas informáticos, etc.-, especialmente a las PYMES por la dificultad que tienen estas empresas para internalizar los costes derivados de esos servicios.

Al margen de las actividades específicamente de prestación de servicios en general, las Cámaras pueden colaborar decisivamente al establecimiento y mejora del clima en que se desenvuelven las relaciones empresariales. Y en este sentido, sus actuaciones pueden cubrir un doble campo de intervención institucional: de una parte, ayudando a mantener el normal desarrollo del tráfico mercantil, asegurando que las operaciones comerciales se realicen bajo los principios de transparencia y confianza, elementos esenciales en la vida empresarial para su desenvolvimiento; y de otro lado, actuando como interlocutoras institucionales ante los poderes Públicos, ya que representan los intereses de un amplio colectivo del tejido económico. En esta tarea, sus posibilidades de actuación son importante para mejorar las relaciones institucionales y el clima social, factores necesarios para construir el marco adecuado que permita desarrollar la economía regional.

#### **4.8. ORIENTACIONES PARA LA POLITICA DE INCENTIVOS A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA**

El ámbito de actuación básico de las administraciones públicas para impulsar y favorecer la actividad productiva es la dotación de las infraestructuras necesarias para que pueda realizarse dicha actividad. Estas



actuaciones no pueden acometerse por la iniciativa privada con garantía de eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos destinados a tal fin, los mecanismos del mercado no tienen un comportamiento satisfactorio en la provisión de bienes de uso general, y la rentabilidad, estrictamente financiera, de esas inversiones no suelen presentar tasas de retorno atractiva para la iniciativa privada.

Es un hecho generalmente aceptado el que sólo en aquellos espacios que dispongan de las infraestructuras económicas y sociales convenientes permiten el desenvolvimiento de las actividades productivas. Por tanto, la existencia de ese capital físico condiciona la localización de inversiones productivas, pero no necesariamente garantiza que se produzcan las mismas. En consecuencia, las inversiones en infraestructuras deben ser acompañadas con otras actuaciones públicas dirigidas a favorecer las actividades productivas, sobre todo en aquellos territorios que manifiestan una diferencia negativa en el nivel de actividad económica y de desarrollo.

Junto a una política de infraestructuras con aplicación intensa de recursos, los poderes públicos vienen aplicando otros instrumentos de política económica dirigidos a impulsar el tejido productivo-empresarial en las regiones con menor actividad económica, como el apoyo financiero a las empresas, mediante líneas de financiación preferente u otros instrumentos financieros, la creación de centros de servicios, los programas de formación y de desarrollo tecnológico, y los incentivos o ayudas a proyectos de inversiones productivas.

Los incentivos a las inversiones productivas, objeto de este apartado del PADE 91-94, vienen a significar aquellas ayudas financieras que conceden los poderes públicos a la actividad empresarial con la finalidad de fomentar y orientar dicha actividad, bien sectorial o territorialmente, al objeto de avanzar en el desarrollo regional mediante la existencia de un crecimiento más equilibrado e integrado de las actividades y del espacio, que sólo de esta forma es posible asegurar su mantenimiento en el tiempo.

El PADE 91-94 le atribuye al sistema de incentivos a las empresas, como finalidad principal, el fomento de la actividad empresarial en general dentro del territorio andaluz, mediante el impulso del potencial de desarrollo endógeno de los distintos espacios subregionales, o la atracción de inversiones foráneas que contribuyan a colaborar en la consecución de los objetivos y estrategia del Plan; ese fomento de la actividad empresarial será orientado preferentemente hacia aquellos sectores y actividades que permitan mejorar el funcionamiento del tejido productivo, con la potenciación de una malla más amplia e intensa de relaciones productivas; y en el aspecto territorial el sistema de incentivos atenderá prioritariamente a aquellas inversiones que colaboren a consolidar zonas industriales emergentes y otras que manifiestan un retraso fuerte con respecto a la evolución productiva regional, entendiendo que las características del desarrollo es desigual en el territorio y que éste cumple funciones distintas según las zonas.

#### **4.8.1. Orientaciones sectoriales de la política de incentivos.**

En ese papel que el PADE 91-94 adjudica al sistema de incentivos, se consideran prioridades sectoriales de actuación y ayuda las actividades vinculadas a los siguientes aspectos:

1. Todas aquellas actividades y proyectos que supongan una aplicación de nuevas tecnologías. Y en este sentido, resultan de interés para el Plan no solamente las más avanzadas, sino también aquellas otras convencionales que implican una transformación de los procesos y productos, o mejor aprovechamiento de factores, con la finalidad de obtener ganancias significativas de competitividad por las empresas en relación con el exterior.

2. Las industrias con capacidad de arrastre y articulación del tejido productivo, que vayan a localizarse en aquellas zonas donde ese tejido manifiesta una mayor debilidad regional. Son zonas generalmente deprimidas con escasa actividad productiva, que es imprescindible impulsar, aprovechando su potencial endógeno, para sacarlas de la situación de estancamiento o regresión económica en que se encuentran, áreas de base productiva agraria cuyo sistema de producción se muestra agotado-, necesitando una reestructuración sectorial que permita la creación de empleos en otros sectores y la modernización de todo el conjunto del sistema de producción.

3. Las actividades industriales que colaboren a la modernización del sector agrario y los proyectos de acuicultura, con los objetivos de que estos sectores de la economía andaluza mejoren su situación de competitividad respecto a su entorno europeo en 1993, introduzcan mayor racionalización en la utilización de los factores y compatibilicen su desenvolvimiento con la preservación del medio ambiente.

4. Los proyectos que permitan transformar la oferta turística actual adecuándola a las nuevas exigencias de la demanda, con el objetivo de ofrecer nuevos productos de interés turístico, que diferencien la oferta del sector de otros mercados en alza con productos convencionales que resultan más competitivos que los andaluces debido a los precios. En este aspecto, se trata de apoyar a los proyectos que transformen el sector tradicional en lo que viene denominándosele industria del ocio, donde tienen entrada tanto las ofertas complementarias de la hostelería y la restauración como los servicios personales de ocio. También resulta de interés, dentro del sector, aquellos proyectos que permitan valorizar turísticamente nuevas zonas y emplazamientos, descongestionando los puntos de atracción tradicionales y descubriendo\_ nuevas oportunidades de lanzamiento económico para zonas con escasas alternativas de otras actividades productivas.

#### **4.8.2. Orientaciones territoriales de la política de incentivos.**

El sistema de incentivos colabora asimismo, en relación con el objetivo del Plan de reequilibrio intraterritorial y redistribución de la riqueza, a orientar la actividad productiva hacia determinadas zonas de la región, con objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio y racionalizar la función del mismo en la producción, reforzando el potencial de desarrollo endógeno de cada zona. Considerando estas posibilidades del sistema de incentivos como instrumento de política económica con incidencia territorial, el PADE 91-94 considera como zonas de actuación preferente en la aplicación de incentivos las siguientes:

1. La presencia de algunas actividades de tecnologías avanzadas en el entorno de Málaga y las potencialidades que ofrece la zona para el

desenvolvimiento un mayor dinamismo económico, ha llevado a los poderes Públicos a decidir la creación de un Parque Tecnológico y otras acciones de desarrollo integral de la zona (Plan Operativo de Málaga cofinanciado por los Fondos Estructurales de la CEE). El sistema de incentivos apoyara las iniciativas que vayan a localizarse en este espacio y que respondan a los objetivos establecidos para el Parque Tecnológico y el Plan Operativo.

2. La consolidación del área Bahía de Cádiz y su entorno, ya que en este espacio están ubicadas actualmente buen número de empresas susceptibles de sentar las bases para la existencia de un entramado productivo sólido, cuando estén presentes las actividades necesarias para articular ese entramado. A medida que se vaya consolidando un conglomerado de producción en esta zona aumentarán las posibilidades de actuación de nuevas empresas, PYMES sobre todo, para atender este mercado de bienes intermedios y servicios. -

3. El entorno de Sevilla se ha manifestado como una zona dinámica de actividades productivas, circunstancia que se ha visto reforzada con la dotación de infraestructuras recientes motivadas por la EXPO'92. El propio suelo en que se ubicará la Exposición es susceptible de albergar posteriormente centros de investigación y servicios avanzados (Proyecto Cartuja 93). El PADE 91-94 considera que el entorno de Sevilla, impulsado por el proyecto Cartuja 93, constituye un centro de difusión de actividad económica con proyección y arrastre sobre un amplio radio de acción en el territorio andaluz, facilitado por la renovación de las infraestructuras de comunicaciones. En consecuencia, los poderes públicos apoyarán las iniciativas privadas que vayan a establecerse en este área, cuando las mismas contribuyan claramente a la articulación y modernización de su tejido productivo.

El apoyo a los proyectos que vayan a localizarse en las tres zonas anteriormente mencionadas se realizará con criterios muy selectivos, sólo cuando las características de los proyectos de inversión respondan claramente a los objetivos y al papel funcional que se le ha asignado a esas áreas en la difusión del desarrollo regional.

4. Junto con las zonas anteriores, en Andalucía están emergiendo otras zonas -como el eje Ubeda-Baeza, poniente de Almería, los municipios capitalinos, determinadas áreas del litoral y del interior, etc. que necesitan constituirse como claros centros de difusión de actividad. El sistema de incentivos en Andalucía dará preferencia de actuación territorial a estas zonas.

5. Determinadas zonas del territorio andaluz (Campo de Gibraltar y Huelva), presentan problemas especiales en relación con el modelo de industrialización que se ha producido -escasa diversificación y fuerte agresión medioambiental-. Las ayudas públicas a inversiones privadas localizadas en estas zonas irán dirigidas prioritariamente hacia aquellos proyectos que colaboren a modificar dicho modelo de industrialización.

6. Pero el sistema de incentivos no sólo tiene asignado una misión de impulso de potencialidades evidenciadas, también debe contribuir a minorar las diferencias de situación económica, fomentando aquellas zonas donde el tejido empresarial se muestra más débil. Por tanto, el sistema de incentivos deberá actuar también preferentemente sobre las áreas más deprimidas del territorio, aunque su actuación venga limitada por la inexcusable exigencia de viabilidad económica de los proyectos. Las oportunidades más claras para inversiones en estas zonas residen en aquellos proyectos que no exijan para su localización una fuerte presen-

cia de economías externas. Las ayudas a estos proyectos se instrumentarán preferentemente a través de programas específicos de actuación territorial, con el objetivo prioritario de hacer efectivo el principio de equidad, como son los casos de algunos Programas Operativos o las Zonas de Acción Especial.

#### **4.8.3. Instrumentos al servicio de la ejecución del sistema de incentivos.**

El sistema de incentivos a la actividad productiva en Andalucía está compuesto actualmente por un numeroso grupo de instrumentos de carácter horizontal o sectorial, no por ello de difícil acceso por cuanto el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) tiene constituido los mecanismos y servicios adecuados para su conocimiento y utilización por las empresas. Pero entre todos ellos, algunos, por los recursos a su disposición, tienen un mayor protagonismo en el sistema. Otros, sin embargo, tienen un alcance muy limitado en cuanto que están concebidos para actividades y funciones muy específicas.

Por su relevancia y alcance se destacan como instrumentos básicos en el sistema de incentivos en Andalucía la Ley 50/1985 de Incentivos Regionales, los Programas de Actuación Sectorial y Territorial del IFA, y los Convenios con Entidades Financieras para la creación de líneas de financiación preferente a las empresas con subvención de tipos de interés; además de otras actuaciones en materia ayudas a la financiación de las empresas mediante el establecimiento de avales, participación en el capital social y otras.

Estos instrumentos de ayudas directas serán complementados con otros, no específicamente como incentivos o ayudas, pero con efecto directo sobre los proyectos de inversión productiva, como los programas de formación, la dotación de infraestructura industrial, los programas de acción comercial y la prestación de determinados servicios realizados directamente a través del IFA o por otras instituciones con financiación de la Administración Autonómica.

CAPÍTULO 7

**Política Territorial**



## 1. ORDENACION DEL TERRITORIO Y DESARROLLO URBANO

La Ordenación del Territorio se configura como una política de carácter horizontal que tiene por objeto integrar, articular y compatibilizar espacialmente las diferentes políticas sectoriales. Cobra especial interés en una región de gran dimensión, como es la andaluza, donde el proceso de desarrollo de las últimas décadas ha originado además graves disfuncionalidades en la organización del territorio. Así la progresiva desarticulación de la región y en especial de ciertos espacios andaluces, la polarización de la población y de las actividades productivas, el atraso estructural de determinadas áreas, las -desigualdades en dotación social y calidad de vida, el desaprovechamiento de los recursos naturales y las rupturas del equilibrio ambiental, son problemas que ponen de manifiesto la necesidad de favorecer un modelo de organización territorial integrador, que tomando en consideración los problemas y características de cada espacio, de cada lugar, apoye la consecución de un desarrollo económico y social duradero, para el conjunto de la región.

En esta concepción, la Ordenación del Territorio cobra especial importancia como marco de actuación para definir el papel que cada núcleo urbano debe representar en el conjunto de la región y las condiciones que cada uno debe reunir para lograr un aumento de los estándares de bienestar y calidad de vida de toda la población.

El Sistema de los grandes núcleos de población se está revelando cada vez con mayor importancia en la estrategia de desarrollo socioeconómico de los distintos espacios, hasta el punto que empieza a hablarse de la «Europa de las ciudades». La Ordenación del Territorio prestará especial importancia a los problemas de las grandes ciudades andaluzas con objeto de que las mismas no sólo den sentido al entramado funcional del sistema regional, sino que contribuyan, asimismo, a articular el tejido urbano andaluz con el resto de España y Europa.

### 1.1. DIAGNOSTICO DE LAS PRINCIPALES DISFUNCIONALIDADES DEL MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

Andalucía cuenta con un sistema de asentamientos complejo y bien distribuidos espacialmente, que constituye un recurso territorial de primer orden que debe ser revalorizado en cuanto que representan una ventaja potencial para lograr un desarrollo económico territorialmente equilibrado.

Junto a las ventajas y oportunidades que el mismo representa es preciso poner de manifiesto los problemas que obstaculizan el desarrollo y que en síntesis se expresan a continuación:

- Inadecuada estructuración del sistema de asentamientos, debido al insuficiente nivel de desarrollo de los centros urbanos más importantes y a la inexistencia de centros suficientemente potentes en amplias zonas de la región.
- Tendencia hacia el desequilibrio del sistema urbano, manifestándose en un proceso de concentración poblacional y de funciones en las áreas más dinámicas ( litoral y aglomeraciones urbanas), en detrimento de los asentamientos en zonas de mon-

taña, con un carácter regresivo, y con una situación de estancamiento en los asentamientos de las zonas agrícolas tradicionales.

- Insuficiente desarrollo de las comunicaciones, que se manifiesta en una situación de aislamiento con el resto de la nación; ausencia de ejes vertebradores internos entre los centros más potentes, y debilidad de las conexiones internas, así como baja accesibilidad en las comarcas más regresivas.
- Concentración de los déficits de equipamientos sociales en las áreas más regresivas del sistema urbano y en las periferias de las áreas urbanas.
- Presencia de problemas asociados al desarrollo urbano, derivados del acelerado proceso de urbanización y las transformaciones que ello conlleva en el sistema de asentamientos, estructura interna de las ciudades y su entorno territorial próximo.

Esta debilidad y desarticulación del sistema urbano andaluz se encuentra estrechamente relacionada con la propia desarticulación sectorial de su base productiva. Las transformaciones económicas acaecidas en Andalucía durante las últimas décadas no han afectado de manera uniforme a toda la región, configurando un modelo territorial específico caracterizado por la diferente posición de las distintas áreas en el proceso de transformación y modernización de la base productiva regional.

Los elementos que determinan este proceso son principalmente: la localización concentrada de los sectores dinámicos impulsores del desarrollo económico, la escasa difusión del desarrollo económico a los sectores tradicionales, la escasa difusión del desarrollo económico en el entorno territorial de los centros y áreas dinámicas.

En estos aspectos influyen decisivamente factores como: la progresiva decadencia de un gran número de cabeceras comarcales que no se han industrializado y terciarizado suficientemente, y donde las salidas más frecuentes a la crisis del sistema agrario tradicional han sido el paro y la emigración, la lenta transición desde las estructuras agrarias tradicionales a sistemas agroindustriales modernos, la escasa cualificación del mercado de trabajo y las deficiencias en el dinamismo empresarial que sustrae oportunidades de inversión en nuevas iniciativas.

El moderno proceso de crecimiento urbano y económico ha supuesto además la aparición de rupturas del equilibrio ambiental, agravando viejos problemas históricos y haciendo emerger otros nuevos.

Entre estos problemas asociados al desarrollo urbano cabe citar:

- El deterioro de la calidad de las aguas superficiales en numerosos cauces de la región, así como la explotación excesiva y la contaminación de los acuíferos.
- La transgresión del límite adecuado desde el punto de vista ecológico y agronómico de la frontera entre el uso agrícola y forestal.
- El deterioro y banalización de los ecosistemas y paisajes litorales.
- El deterioro del medio ambiente atmosférico en los principales enclaves urbano-industriales.

La superación de tales grupos de problemas referenciados anteriormente, requiere, en primer lugar, la definición del modelo regional, de



sus estructuras y sistemas más básicos, la identificación del papel que corresponde a cada tipo de área y a cada zona concreta y la definición de políticas específicas para cada zona del territorio, utilizando para ello los mecanismos del planeamiento territorial y urbanístico, así como los de coordinación de las políticas sectoriales.

Dicha labor cuenta con las posibilidades que otorga el conjunto de instrumentos de planificación con que se ha dotado la Comunidad Autónoma en los últimos años. Determinan una primera aproximación al modelo territorial de Andalucía y en su optimización y coherencia con los objetivos básicos de la Comunidad, descansan buena parte de las oportunidades y potencialidades de la política territorial y urbanística con respecto a los objetivos de desarrollo económico.

Por otro lado se asiste a un importante proceso de intervención sobre el territorio con un notable esfuerzo en la mejora infraestructural y dotacional, así como con una reciente incorporación de nuevos instrumentos y figuras de planificación, de cuya implementación surgirá un nuevo marco de intervención en el territorio andaluz.

Aún así, el marco normativo e instrumental presenta notables deficiencias cuya resolución resulta indispensable para la actuación ordenada de las administraciones públicas en el territorio. Entre estas destacan:

- Inexistencia de una estructura jurídico-normativa específica para la regulación de la ordenación del territorio, que permita la vinculación e interrelación entre las diferentes actuaciones e instrumentos de planificación con repercusión en la ordenación territorial.
- Ineficiencia de los mecanismos y estructuras administrativas, de coordinación y cooperación de las instituciones y agentes responsables de la definición y realización de políticas y actuaciones con incidencia territorial.
- Ausencia de un auténtico modelo integrador de organización del territorio a escala regional, que apoye la consecución de un desarrollo económico y social duradero, y el mantenimiento de los equilibrios ambientales.
- Carencia de planeamiento urbanístico en numerosos municipios y adecuación no siempre suficiente del actualmente vigente.
- Negativa incidencia de actuaciones no enmarcadas en objetivos de planificación en ámbitos de cierta trascendencia territorial y urbanística, como son los centros históricos, las áreas de interés ecológico-ambiental o el litoral.
- Falta de estructura y medios municipales, técnicos y económicos para llevar adelante la gestión del planeamiento existente o la redacción del adecuado.

## 1.2. CARACTERIZACION ESPACIAL

Utilizando unidades territoriales dotadas de una cierta homogeneidad en el terreno económico, que no tienen por qué coincidir con las unidades administrativas, tomando como referencia criterios que incluyan elementos de diferenciación territorial (pautas de población y poblamiento, pautas organizativas del sistema de asentamientos, tensiones y conflictos en el uso del suelo, ...) y elementos de diferenciación económica (procesos de crecimiento económico, funciones económi-

cas del sistema urbano, ... ), es posible una diferenciación del espacio regional, expresada en las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, en tres grandes áreas:

a) Las áreas dinámicas, que incluyen el conjunto de las aglomeraciones urbanas y la práctica totalidad de los ámbitos funcionales del litoral, con un fuerte crecimiento demográfico y económico que configuran una estructura territorial con una importante función económica asociada a los sectores industrial, comercio, transportes y agricultura especializada, a la que se asocia una notable dotación de centros administrativos, de servicios e infraestructuras.

b) Las áreas estancadas, correspondientes a la práctica totalidad de las campiñas del Valle del Guadalquivir y las Depresiones Béticas, caracterizadas por unas pautas de población de claro estancamiento demográfico, con una estructura de asentamientos no muy densa, de tamaño medio y buena conectividad y con unas funciones económicas basadas preferentemente en la transformación y comercialización de productos agrarios y otros de primera necesidad, y con un mayor desarrollo de actividades industriales y terciarias en las áreas con mayor potencialidad.

c) Las áreas marginales asociadas geográficamente a los ámbitos de montaña de la región con excepciones como los ámbitos y centros de Ronda, Pozoblanco, Ubrique, Macael, Peñarroya y La Carolina, que escapan a la calificación de marginalidad, al menos en lo que hace referencia a sus centros básicos. Se trata de zonas con una evolución demográfica negativa y progresivo envejecimiento de la población, con un sistema de ciudades caracterizado por una escasa centralidad y potencial funcional de los centros básicos, agravado por los fuertes déficits en servicios y dotaciones de carácter supramunicipal, y con una economía de base agrícola tradicional, muy débil industrialización y en general sin potencialidad económica.

El marco para la coordinación de actuaciones debe ser el planeamiento territorial y urbanístico:

- En un primer caso se han desarrollado o se han puesto las bases para la dotación de instrumentos de planificación territorial y de coordinación en determinadas áreas o materias (Planes Especiales de Protección del Medio Físico, Directrices del Litoral y Area Metropolitana de Sevilla). No obstante la formulación es aún insuficiente en el caso de las principales aglomeraciones de Andalucía, y en ciertas zonas con problemáticas específicas, donde la formulación de instrumentos de ordenación resulta necesaria para lograr una mayor efectividad y coordinación de las actuaciones.
- En lo que respecta a la política urbanística se puede considerar que los grandes municipios están dotados de planeamiento urbanístico, y éste en general es adecuado a la realidad de los mismos. No obstante existen importantes excepciones en municipios situados fundamentalmente en el litoral, con lo que conlleva de situaciones problemáticas por las características especiales de estas áreas.
- En otro escalón de municipios, en las zonas interiores y especialmente en las de montaña u otras con características de áreas

deprimidas, es donde la carencia de planeamiento o la adecuación del mismo se hace más agudo.

### 1.3. OBJETIVOS FINALES Y OPERATIVOS

#### 1.3.1. Objetivos en materia de ordenación del territorio.

- Contribuir a la mejor ordenación del territorio andaluz, propiciando el desarrollo económico y el equilibrio entre las distintas partes de Andalucía.

- Integrar el territorio andaluz internamente y mejorar su articulación con el exterior mediante las políticas de ordenación territorial, la planificación y ejecución de las estructuras de comunicación de responsabilidad autonómica y la organización del sistema regional de transportes.

- Regular, mediante las políticas territoriales y urbanísticas, los usos del suelo adecuados al desarrollo regional y al óptimo aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo endógeno y local, favoreciendo un crecimiento económico territorialmente equilibrado y respetuoso con el patrimonio cultural y con las condiciones naturales y ambientales de cada lugar.

- Actuar selectivamente sobre las Unidades Territoriales y Sistemas Regionales que conforman significativamente la estructura territorial andaluza, definiendo y desarrollando los instrumentos territoriales y urbanísticos apropiados a la problemática supralocal o específica que se verifican en dichos ámbitos.

- Contribuir a la corrección de las desigualdades territoriales en condiciones de bienestar y calidad de vida, impulsando el acceso y mejorando los servicios públicos en las áreas y sectores de población de menores niveles de renta.

- Hacer acorde todos estos objetivos con una política de respeto y mejora de la calidad medioambiental y de preservación y conservación de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma, haciendo compatibles la realización de los proyectos de edificación, obras públicas e infraestructuras con la protección del medioambiente.

- Posibilitar el pleno ejercicio de la competencia en materia de ordenación territorial, estableciendo la cooperación interadministrativa y la coordinación en los órganos colegiados en la junta de Andalucía.

- Contribuir a un mayor conocimiento del territorio andaluz, tanto en lo que se refiere a su conformación natural como en relación a los procesos de organización y estructuración espacial del mismo.

- Definir un modelo de organización territorial de la región que sirva de marco de referencia para la integración --de las políticas económicas y sectoriales, y de apoyo a la consecución de un desarrollo económico y social duradero y al mantenimiento del equilibrio ambiental.

- Potenciar la función social de las grandes ciudades andaluzas como centros articuladores de primer orden en el sistema urbano de Andalucía, y mejorar su accesibilidad y los servicios propios de su rango urbano para la población propia y la de sus áreas de influencia.

- Contribuir al desarrollo de su dinamismo económico y a la difusión al resto del territorio andaluz de sus procesos de modernización y crecimiento socioeconómico y cultural.

- Dotar a la Comunidad Autónoma de la Cartografía adecuada a sus necesidades, tanto en lo que se refiere a cartografía básica como a la derivada, temática e histórica.

### 1.3.2. Objetivos en materia de urbanismo.

- Garantizar la continuidad espacial en la planificación urbanística, de manera que no se produzcan disfuncionalidades entre los diversos planeamientos municipales y las planificaciones territoriales y sectoriales.
- Consolidar la configuración del urbanismo como función pública compartida entre las distintas administraciones concurrentes y no tanto como un problema de jerarquía.
- Contribuir a la constitución del urbanismo como un conjunto integrado de compromisos efectivos entre todos los agentes para su ejecución.

## 1.4. ORIENTACIONES ESTRATEGICAS

### 1.4.1. Orientaciones estratégicas en ordenación del territorio.

- Formular la instrumentación jurídico administrativa de la política de ordenación del territorio, estableciendo los instrumentos, órganos y mecanismos de coordinación y cooperación que permitan la vinculación e interrelación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y del planeamiento urbanístico.
- Profundizar en la labor de conocimiento de los elementos, estructuras y sistemas territoriales básicos, mediante la elaboración de estadísticas, cartografía y estudios territoriales y demás medios técnicos e instrumentales de apoyo a la planificación territorial.
- Formular políticas territoriales a escala regional, definiendo el modelo regional de ordenación del territorio y apoyando desde la perspectiva territorial la planificación sectorial de la junta de Andalucía.
- Definir la función territorial de los centros regionales y ciudades medias de Andalucía, y potenciar los procesos de ordenación de las aglomeraciones urbanas.
- Desarrollar instrumentos de planificación territorial en ámbitos subregionales, que por su problemática específica, requieran la formulación de propuestas globales de ordenación.

### 1.4.2. Orientaciones estratégicas en materia de urbanismo.

- Intensificación de la dimensión horizontal de la función urbanística, desarrollando su capacidad intermediadora de las políticas sectoriales.
- Impulso de planes estratégicos de desarrollo urbano con el fin de adaptar las ciudades andaluzas a las exigencias urbanas que demanda una sociedad moderna, respetando las características y las peculiaridades de la región.
- Potenciación y desarrollo de la intervención de la Administración Municipal en los procesos urbanísticos, mediante la mejora de sus capacidades, definiendo modelos de gestión apropiados a las características y necesidades del Municipio.
- Obtención de referencias adecuadas a la ordenación urbanística municipal, en ámbitos significativos del territorio andaluz, y reforzamiento de los procesos de conocimiento, análisis y difusión del

hecho urbano, de forma sistemática y en colaboración con otros organismos e instituciones.

- Apoyo efectivo a los procesos de ejecución del planeamiento urbanístico, definiendo modelos de gestión de programas apropiados, y una política de suelo coordinada con otros órganos sectoriales.

- Ajuste y clarificación del marco jurídico urbanístico general a las circunstancias actuales, para permitir un mejor desarrollo de los procesos urbanísticos.

## 2. POLÍTICA DE EQUIDAD TERRITORIAL

En Andalucía existen importantes desigualdades territoriales en materia de desarrollo y bienestar económico, que son consecuencia de la propia dinámica del mercado y de la conveniencia de las características de cada zona para generar o atraer actividades productivas, entre otros factores. Además, el bienestar de los ciudadanos se ve afectado por insuficiencias generales, cuantitativas y cualitativas, de los diferentes servicios públicos y por su inadecuada distribución territorial, dando lugar a importantes bolsas de población afectadas por deficiencias importantes.

Reconocidas estas desigualdades, la junta de Andalucía asume la necesidad de adoptar una política de equidad territorial, que limite y corrija estos desequilibrios.

### 2.1. DESIGUALDADES EN EL BIENESTAR SOCIAL: EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO.

Construir una caracterización inequívoca de este concepto resulta extremadamente difícil por diversas razones:

- En primer lugar, por ser múltiples los factores que potencialmente inciden en la conformación del bienestar social de los ciudadanos de un territorio dado.
- En segundo lugar, la utilización de un índice global presenta el inconveniente de considerar compensables factores que en realidad no tienen por qué serlo. Así, por ejemplo, una alta tasa de escolaridad no tiene por qué compensar deficiencias en el suministro de agua, al igual que ninguno de estos factores podrían compensarse con unos buenos servicios asistenciales a sectores marginales de la población. Lo apropiado a este respecto sería fijar unos límites mínimos de presencia de cada uno de estos servicios.

A pesar de esta dificultad para concretar el grado de bienestar social en un indicador único, se admiten de forma general tres categorías de factores que tienen un impacto sustancial y directo sobre este concepto: el estado del sistema físico ambiental, el nivel de acceso de los ciudadanos a los servicios de interés público (transporte público, educación, atención sanitaria ...) y, además, un conjunto de problemas sociales de diversa naturaleza, como son los de pobreza, marginación, drogadicción, discriminación, etcétera., que afectando especialmente a colectivos concretos, tienen un impacto directo sobre el bienestar so-

cial de toda la ciudadanía. Cada una de estas categorías engloba además algunos elementos de difícil valoración, dada la importancia de su faceta cualitativa, haciendo más complejo incluso el establecimiento de unos objetivos mínimos con respecto a ellos.

A pesar de todas las dificultades señaladas, y de la ausencia de información actualizada a este respecto, hay indicios suficientes en nuestra Comunidad para poder afirmar la existencia de importantes deficiencias en los niveles de bienestar social de la población, no sólo en lo referente a los niveles medios que alcanzaría un hipotético indicador de esta variable, sino también, y de forma especialmente notoria, en las importantes disparidades territoriales en lo referente tanto a la calidad del medio ambiente, las posibilidades de acceso a los diferentes servicios ya mencionados con anterioridad y, a la mayor concentración de problemas de índole social en determinadas zonas.

Todo lo cual justifica el que la mejora del bienestar social de los ciudadanos andaluces, así como la corrección de las importantes desigualdades territoriales existentes a este respecto, deban recibir una atención prioritaria en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico.

En este marco, el acceso a los servicios de interés público, debe ser enfocado como un derecho de la población, al margen de cualquier otra consideración relativa al potencial de desarrollo o al potencial de crecimiento económico de la zona considerada. En este sentido las actuaciones de tipo político deben orientarse a proporcionar unos servicios que, superando unos estándares mínimos de calidad, se distribuyan de forma equilibrada demográfica y territorialmente.

Los problemas más importantes a este respecto en nuestra región pueden sintetizarse en los siguientes:

En primer lugar, y extendidas a todo el territorio, existen importantes deficiencias tanto en lo relativo a la calidad como la cantidad de determinados servicios. Algunas de las principales son las siguientes:

- Uno de los principales déficits se presenta en el terreno de la sanidad pública, donde las estimaciones indican que un alto porcentaje de la población se ve afectada por insuficiencias en materia de Centros de Salud. De otra parte no hay que olvidar que, a pesar de los esfuerzos realizados, la estructuración territorial de la oferta sanitaria del SAS no es completamente eficiente, debido a la fuerte concentración territorial de dicha oferta. Asimismo, son importantes las carencias en cuanto a la dotación de Residencias para la Tercera Edad.
- Casi la cuarta parte de la población padece algún tipo de restricciones, siquiera temporales, en el suministro de agua; a lo que se suma la precariedad de las redes de distribución y saneamiento de un número significativo de localidades.
- La tasa regional de escolaridad en enseñanzas medias es todavía lejana del nivel perseguido, reflejando una incompleta escolarización de la cohorte de población entre 14 y 17 años. Existen elevadas diferencias entre los valores correspondientes a distintas áreas del territorio, detectándose los más reducidos en las áreas estancadas o en declive.
- La actual red de comunicaciones andaluza no permite lograr la articulación socio-económica de la región y la necesaria conexión entre los espacios económicos más cercanos. A ello ha contribuido poderosamente tanto una orografía compleja y di-

ficil, como una concepción claramente centralista, generadora de una estructura en la que se ha priorizado el establecimiento de conexiones con el ámbito extrarregional a través de los ejes radiales, en detrimento de una vertebración armoniosa del territorio.

- Dentro del sistema de transportes públicos existen todavía zonas insuficientemente atendidas, e incluso algunas que carecen por completo de este servicio.
- Persisten núcleos de población, de tamaño reducido y dispersos en el territorio, que carecen completamente de servicio telefónico.

La estrategia en materia de bienestar social a la vista de los comentarios realizados deberá inspirarse en las siguientes observaciones:

- Primero, asumir que las deficiencias manifiestas por los múltiples indicadores de bienestar social que pueden establecerse no deben ser consideradas como compensables entre sí. La política a seguir debe basarse en el establecimiento de unos niveles mínimos satisfactorios y perseguir su implantación en todo el territorio andaluz.
- Segundo, salvo algunos indicadores que concentrarían las deficiencias en las zonas marginales desde la óptica económica, la mayoría de ellos no permiten identificar un patrón o modelo que explique la presencia de estas carencias a partir de criterios territoriales o económicos. Se puede afirmar que en la mayoría de los casos las insuficiencias desde el punto de vista del bienestar social son independientes del grado de desarrollo o bienestar económico relativo de la zona a la que se hace referencia.

De lo que se deduce que la estrategia para el incremento del bienestar social mediante la mejora de los servicios públicos exige de forma previa el estudio y la identificación de los problemas más importantes para emprender posteriormente el desarrollo de acciones y medidas puntuales que permitan su superación.

En el documento de «Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía» se plantean ya una serie de posibles acciones, que toman como marco de referencia el modelo de organización del territorio planteado en el Sistema de Ciudades de Andalucía. En este modelo se realiza una partición del territorio andaluz en ámbitos geográficos básicos, que sirven de unidad para la descentralización de funciones administrativas, y para el establecimiento de equipamientos básicos, infraestructuras urbanas y servicios públicos, de modo que se logre su mejor y más equitativa distribución por todo el territorio.

El Sistema de Ciudades agrupa a los 767 municipios andaluces en 122 comarcas o ámbitos básicos funcionales. Cada comarca cuenta con un núcleo principal, que se considera como la unidad adecuada a la que han de referirse las acciones concretas, por cuanto se estima que tales acciones van a tener una difusión bastante homogénea dentro de sus ámbitos de influencia.

Por otro lado, el Sistema de Ciudades también sirve de base para establecer una más adecuada localización y distribución de los equipamientos básicos de carácter supramunicipal, con lo que se pretende mejorar y equiparar los estándares de vida del medio rural.

Como se ha mencionado, en el grado de bienestar social de los ciudadanos inciden problemas de índole social que afectan especialmente a determinados sectores de la población. La formulación de actuaciones orientadas a su resolución requiere, como paso previo, una tarea de acercamiento a la realidad social y de identificación de los colectivos que presentan problemas de marginación en Andalucía, lo que se aborda dentro de este Plan en el capítulo correspondiente a Políticas Sociales.

## **2.2. DESIGUALDADES EN MATERIA DE DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO**

Las diferentes dotaciones originarias de recursos y los distintos asentamientos de las actividades productivas, en consonancia con la dinámica del mercado, se han señalado ya como algunas de las causas que provocan los desiguales niveles de desarrollo económico que se manifiestan en un territorio.

El análisis histórico evidencia los cambios que, a lo largo del tiempo y unidos a la citada dinámica, tienen lugar en la capacidad de generación de riqueza de un espacio determinado. Tales modificaciones determinan, a medio plazo, cambios demográficos de distinta naturaleza, tales como emigraciones e incluso despoblamientos, inmigraciones, concentración de la población en grandes núcleos urbanos y en zonas litorales, etcétera.

Desde la perspectiva del análisis espacial las unidades provinciales carecen del mínimo de homogeneidad interna necesario para caracterizar diferentes niveles de desarrollo económico relativo. A pesar de ello, la disponibilidad de información acerca de variables como PIB, VAB, renta, actividad de la población, paro e indicadores de riqueza (bienes de consumo duradero, consumo eléctrico, matriculación de vehículos, establecimientos comerciales, teléfonos, etcétera) han conducido a la utilización de la unidad provincial de forma generalizada. Aún siendo sumamente encomiables, las estimaciones de renta y otra información de interés económico y de base municipal suministrada por diversas Instituciones, adolecen de la actualización y precisión necesarias para lograr una caracterización suficientemente afinada.

En razón a ello, la junta de Andalucía está realizando un estudio de esta naturaleza, utilizando toda la información relevante disponible para construir los indicadores que permitirán efectuar una estimación del nivel de desarrollo económico relativo de los ámbitos funcionales o comarcas de Andalucía.

## **2.3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN MATERIA DE EQUIDAD TERRITORIAL**

Las actuaciones a desarrollar en el marco del Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-1994 en materia de equidad territorial seguirán las siguientes líneas principales:

- En primer lugar, resulta indispensable profundizar en el análisis de las desigualdades territoriales en materia de desarrollo y bienestar económico y en materia de bienestar social desde la óptica de los ámbitos básicos definidos en las Bases de Ordenación del



Territorio. Es necesario un conocimiento más exacto por ámbitos básicos en materia de VAB total y sectorial, Renta Familiar Disponible, Sanidad Pública, Transportes Públicos, Equipamientos deportivos, Abastecimiento y Saneamiento de agua, Centros de la Tercera Edad, Evolución de la Inversión en los últimos años, Residuos Urbanos, Tasas de Escolaridad sobre todo en Enseñanzas Medias, Condiciones del Medio Ambiente Urbano y Rural...

- En segundo lugar, las actuaciones a emprender en materia de equidad territorial han de desarrollarse a partir de la idea de que las deficiencias en los múltiples indicadores de desarrollo y bienestar económico y bienestar social, que se pueden identificar, no deben ser considerados como compensables entre sí. La política a seguir, sobre todo en materia de bienestar social, debe basarse en el establecimiento de unos niveles mínimos satisfactorios y perseguir su implantación en todo el territorio andaluz.
- En tercer lugar, las actuaciones en materia de equidad territorial se encuentran subsumidas en otros programas de actuación en materia de Recursos Naturales, Infraestructuras, Recursos Humanos, Servicios Sociales, Incentivos Económicos, Acciones en materia industrial...
- En cuarto lugar, las actuaciones en materia de equidad territorial se inspiran en la idea de garantizar no un utópico desarrollo igualitario del territorio andaluz, -sino en la reducción de las diferencias intrarregionales en lo referente a los niveles de bienestar económico y sobre todo social, aumentando las posibilidades de acceso a los servicios públicos y a la Administración. Con ello lo que se trataría en último término es mantener la calidad de vida de los ciudadanos en estos ámbitos básicos y reducir o atenuar el ritmo de despoblamiento de numerosas áreas de Andalucía. Este proceso, no obstante, se presenta difícil de detener por la tendencia a la concentración de la actividad económica en aquellas áreas que tienen mayores ventajas o un mayor potencial.

En función de todo lo anterior:

- Se concluirán los estudios pertinentes para determinar con rigor el nivel de desarrollo social y económico por ámbitos funcionales.
- Se realizarán Programas de, Actuación durante los años de vigencia del PADE, comenzando por las comarcas más necesitadas y de menor nivel de desarrollo relativo.
- Estos Programas de Actuación serán integrados y comprenderán acciones favorecedoras tanto de un desarrollo económico (infraestructuras, dotación de suelo industrial, aplicación de incentivos económicos, promoción turística, ... ) como de un desarrollo social (equipamientos sanitarios, culturales, educativos, de atención a la tercera edad, etcétera).

### 3. INFRAESTRUCTURAS

Es sobradamente reconocido el papel de las infraestructuras como determinante del desarrollo regional; de ahí que la política en este ám-

bito adquiera un destacado protagonismo en los planes de desarrollo para Andalucía. Las infraestructuras participan del grupo de recursos económicos que tienen un marcado carácter público, que normalmente no son suministradas por el mercado y, que de serlo, no lograría una asignación eficiente de recursos. Así pues, la provisión de estos bienes económicos queda principalmente en la esfera de las decisiones poderes públicos, constituyendo un instrumento importante de la política económica regional.

En los años anteriores las administraciones públicas han realizado en Andalucía un amplio programa de inversiones en infraestructuras, que actualmente sigue en marcha. Dicho programa alcanza no sólo a las carreteras, sino también al resto de las comunicaciones -ferrocarril y telemáticas, principalmente-, y a las obras hidráulicas y a la infraestructura energética. A pesar de ese importante esfuerzo de ampliación y mejora de las infraestructuras, el nivel de dotación de las mismas en Andalucía resulta actualmente inferior a la media del conjunto español y destacadamente más bajo que la media europea, debido a los niveles de partida cuando se inicia la ejecución de esta política inversora.

El PADE 91-94 reconoce el papel decisivo de las infraestructuras en el desarrollo regional de Andalucía y las carencias y obstáculos que la dotación actual de las mismas oponen al progreso socioeconómico de la Comunidad Autónoma. Por ello en el Plan se realiza un significativo esfuerzo logístico para diseñar una política de infraestructuras que permita, a largo plazo, eliminar los problemas que impiden avanzar en el desarrollo de Andalucía, al mismo tiempo que dedica un importante esfuerzo inversor en este área.

### 3.1. CARRETERAS

Entre las infraestructuras, aquellas que funcionan en forma de red tienen características especiales: insustituibilidad, indivisibilidad, inmovilidad y polivalencia. Estas características convierten a la infraestructura viaria en objeto exclusivo de la actuación pública y la hacen ocupar un relevante papel en el desarrollo regional. De hecho, la infraestructura viaria contribuye directamente a la mejora relativa de las ventajas de situación, de aglomeración y estructura sectorial: además condicionan el crecimiento potencial de la economía y su desarrollo, teniendo una incidencia clara sobre la localización de las industrias.

El transporte por carretera, tanto de viajeros como de mercancías, tiene un peso fuerte respecto a otras alternativas. El aumento del tráfico, especialmente a partir de 1985, motivado por la expansión de la actividad económica, junto con la necesidad de articular convenientemente el territorio andaluz derivada de la próxima efectividad del Mercado Único Europeo, y la deficiente dotación regional de partida en estas infraestructuras, requiere una atención prioritaria a la política inversora en materia de carreteras.

Las potencialidades de Andalucía están fuertemente condicionadas por el entorno económico al que pertenece. Por tanto, y con el objetivo de disminuir las limitaciones que le impone su condición geográfica de región periférica, se deben corregir, prioritariamente, los obstáculos a la accesibilidad hacia el exterior, con el fin de reducir los costes de transportes y facilitar el desplazamiento de las personas. En otra di-

mención de los problemas, la Comunidad Autónoma presenta cierta desarticulación interna, que dificulta los intercambios productivos y sociales entre las distintas zonas de Andalucía.

La configuración actual del reparto de competencias del Estado en materia de carreteras atribuye a la Administración Central las actuaciones sobre la Red de Interés General, cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma, mientras que éstas últimas actúan en carreteras cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en sus territorios. De otra parte, las Diputaciones también son titulares de determinados tramos de la Red Interior. En este esquema de partición competencial, la mejora de las conexiones con el exterior queda bajo la responsabilidad de la Administración Central, afectando a los grandes ejes viarios que conectan en sentido radial la región con el centro de España y con el eje mediterráneo. La articulación interna, por el contrario, corresponde a las administraciones autonómica y local; disponiendo esta red de importantes funciones estructurantes y otras secundarias, que se corresponden, respectivamente, con la red principal y secundaria en la planificación andaluza.

### 3.1.1. Directrices y objetivos de la política de carreteras.

Las orientaciones estratégicas en materia de carreteras han sido establecidas en las Bases para la Ordenación del Territorio y en el Plan Territorial de Carreteras para Andalucía, instrumentos aprobados por el Gobierno andaluz, cuyas directrices son recogidas y asumidas en el PADE 91-94. En este sentido, las directrices básicas de la política de carreteras para el período de vigencia del PADE 91-94 serán: contribuir a la mejor ordenación del territorio, propiciando el desarrollo económico y el equilibrio entre los distintos espacios de Andalucía; e integrar el territorio internamente y con el exterior.

Los objetivos se concretan en:

A) Mejorar la accesibilidad interna y el sistema de relaciones exteriores 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, el acceso a los espacios protegidos, y el sistema viario en los ámbitos urbanos.

B) Aumentar los niveles de servicio y de seguridad de las carreteras, cuya competencia recae en la Comunidad Autónoma, contribuyendo a una mejor funcionalidad del sistema de transportes por carreteras.

Las actuaciones se instrumentarán mediante cinco programas:

a) *Desarrollo de los ejes principales de articulación* (Programa Autovías), mediante vías de alta capacidad que, junto con las de la Red de Interés General del Estado, mejoren las comunicaciones entre las principales ciudades andaluzas. Las actuaciones prioritarias se centrarán en terminar la autovía A-92 (Granada-Baza), con conexión a la autovía del Mediterráneo, la construcción del tramo Guadix-Almería, completar el itinerario Granada-Málaga con la realización del tramo Salinas-Las Pedrizas.

b) *Construcción de las redes básica e intercomarcal*, que constituyen la Red Principal de la Comunidad Autónoma, como forma de articular internamente el territorio, creando una malla en el Sistema de Ciudades. El Programa se considera prioritario, por lo que se dedica al mismo el mayor esfuerzo inversor dentro de las infraestructuras viarias. Las actuaciones preferentes, dentro de la Red Básica Funcional, son la conexión Huelva-Cádiz (al norte del Parque Nacional de Doñana); y los acondicionamientos otros ejes importantes para las relaciones interprovinciales.

En relación con la Red Intercomarcal, las principales acciones se realizarán en la terminación del programa previsto para el cuatrienio 87-90, y en las conexiones de las zonas interiores con el litoral, o con otros espacios que muestran actualmente mayor articulación en el entramado viario regional.

c) *Actuaciones sobre la red secundaria* (carreteras comarcales y locales), con objeto de mejorar la accesibilidad de todo el territorio a la Red Principal, actuando sobre los ámbitos definidos en las Bases para la Ordenación del Territorio. Las actuaciones sobre la Red Secundaria serán objeto de atención preferente, ya que contribuyen de manera importante a la mejora de la calidad de vida de un colectivo extenso de ciudadanos que viven en el medio rural, acercando los servicios públicos a esta población.

Una vez terminados los estudios provinciales y partiendo de los criterios definidos en el Plan Territorial de Carreteras, se llegarán a definir los estándares técnicos que debe alcanzar la red y su valoración económica. Las actuaciones darán preferencia a los itinerarios que presenten condiciones de transitabilidad y seguridad más desfavorables.

d) *Corrección de los estrangulamientos de tráfico de la red a su paso por núcleos urbanos*, mediante la construcción de variantes y accesos. El programa pretende mejorar los accesos a las grandes ciudades y el acondicionamiento de travesías. Las actuaciones prioritarias se centrarán en terminar los accesos a Sevilla, Granada, Puerto de Santa María y Antequera. Atención especial requieren las actuaciones futuras sobre Granada, con motivo de los Campeonatos de Ski a celebrar en 1995.

e) *Conservación y explotación de carreteras*, con objeto de mejorar la seguridad vial y el acondicionamiento de márgenes e inserción en el paisaje. Las actuaciones se ejecutarán en función de la demanda, con la finalidad de lograr unas condiciones suficientes de transitabilidad y seguridad, priorizando aquellos itinerarios y tramos en los que la accesibilidad es más desfavorable, y cumplen funciones estructurantes de mayor relieve según las Bases para la Ordenación del territorio.

### **3.1.2. Actuaciones y previsiones de la Administración Central.**

La articulación viaria de Andalucía con el exterior está atribuida, como se ha expresado anteriormente, a la Administración Central del Estado. En relación a ello, el actual Plan General de Carreteras para el período 1984-1991 (PGC 84-91), con inversiones que se prolongan hasta 1993 y el futuro Plan para el período 1992-1999 (PGC 92-99), especialmente éste último por el interés que representa en una estrategia de desarrollo regional para Andalucía a medio plazo, se plantean las siguientes directrices, objetivos y actuaciones (hasta 1993).

### *Segundo Plan de Carreteras 1992-1999: directrices*

- Dotar a las carreteras de la Red Estatal con las características necesarias para hacer realidad la integración europea, reduciendo los desequilibrios interregionales con la CE y proporcionando una adecuada red de alta capacidad para el transporte de personas y mercancías.
- Gestionar la Red Estatal con criterios de rentabilidad y eficacia de forma que actuando en toda ella, se obtenga el máximo aprovechamiento del patrimonio viario existente y una mejora creciente de la seguridad de circulación, en coordinación con la ordenación del territorio y con los otros medios de transporte, considerando la demanda y las características del tráfico futuro.
- Proporcionar la adecuada continuidad a la Red Estatal en los núcleos de población, mejorando el acceso a los mismos y las conexiones con otros medios de transportes, en coordinación con el planeamiento urbanístico, prestando especial atención al impacto ambiental y al diseño de estas vías para su correcta integración en el espacio físico.

### *Programas de actuación.*

Las actuaciones de PGC 84-91, así como las propuestas para el período 92-93 del PGC 92-99, en lo que se refiere a Andalucía prevé lo siguiente:

- Autovía Madrid-Andalucía, donde los esfuerzos se han concentrado hasta ahora, fundamentalmente, en el tramo Aranjuez-Bailén, estando previsto para 1992 la terminación del tramo Bailén-Sevilla.
- Corredor Levante-Andalucía. En este itinerario se ha previsto la construcción de la autovía Baza-Puerto Lumbreras que completa el eje Oeste-Este de Andalucía entre Sevilla y Baza. La prolongación de itinerario hasta Murcia, dota a la Comunidad Autónoma de acceso al exterior por el Levante español y salida al resto de Europa.
- Corredor Levante-Andalucía por la costa. El PGC incluye en la programación la prolongación del eje Mediterráneo con los tramos de Murcia-Puerto Lumbreras-Almería-Adra, así como los de Málaga-Algeciras y Málaga-Motril, que colaboran no sólo a facilitar el acceso hacia el exterior de la región, sino también a la articulación de la costa mediterránea andaluza donde se localiza un importante eje de actividad productiva de la Comunidad Autónoma.
- Actuaciones en el medio urbano, con la finalidad de garantizar la continuidad y el nivel de servicio adecuado de los itinerarios a su paso por las poblaciones de más de 50.000 habitantes, mejorando los accesos a las mismas y a los puertos y aeropuertos de Interés General. En este sentido existen Convenios establecidos con los Ayuntamientos de Sevilla, Málaga y Granada.
- Finalmente, destaca entre las actuaciones puntuales los accesos a Sevilla con el objetivo de la EXPO'92, cuyas obras se ejecutan dentro del Convenio suscrito entre el MOPU, la junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla.

## 3.2. FERROCARRIL

### 3.2.1. Directrices y objetivos de la política.

La red ferroviaria ha sido, desde hace relativamente poco tiempo, la infraestructura territorial de mayor importancia para relacionar y articular el territorio andaluz. El trazado mantenido hasta la actualidad se adaptó en gran medida a los condicionantes del medio físico y, especialmente, a la localización de los yacimientos mineros, conjuntándose ambos criterios para reducir los costes de construcción de la red. Como consecuencia no hubo inicialmente un modelo de articulación territorial, sino que fue éste surgiendo sólo parcialmente mediante ajustes posteriores en el trazado de los principales ejes.

El modelo territorial andaluz actual pone de manifiesto la obsolescencia de la red ferroviaria debido a los siguientes cambios:

A) Se ha consolidado la franja litoral como principal área de crecimiento y concentración poblacional, urbana y económica de la región, manteniéndose sin embargo su falta de conexión transversal mediante ferrocarril.

B) Se ha incrementado el papel dominante en el sistema urbano y productivo regional de los centros subregionales (capitales de provincia, Jerez y Algeciras), sin que se ampliaran sus conexiones.

Por otra parte, la evolución del ferrocarril como medio de transporte también ha tenido importantes consecuencias territoriales: se ha visto reemplazado por la carretera como medio predominante de transportes a media distancia entre las grandes poblaciones y en las cercanías de las grandes aglomeraciones urbanas. El proceso dominante en las últimas décadas ha sido el cierre masivo de líneas ferroviarias, lo que ha afectado especialmente a los antiguos ferrocarriles mineros y a los itinerarios de tráfico más débil. Sin embargo, han podido mantenerse abiertas algunas líneas de explotación deficitarias mediante la subvención de la Comunidad Autónoma: Sevilla-Málaga-Granada (conexión transversal de Andalucía); y Los Rosales-Zafra (conexión con Extremadura).

Desde mediados de los 80, la política comunitaria y nacional ha puesto especial énfasis en la mejora de la competitividad del ferrocarril frente a otros medios de transportes por sus menores costes sociales, ambientales y energéticos. Esta política va dirigida a la consecución de los siguientes objetivos:

a) La mejora y racionalización del trazado de la futura red ferroviaria europea.

b) La conexión de los principales centros urbanos y económicos a través de líneas de alta velocidad.

c) La potenciación del ferrocarril como medio de transporte en las áreas metropolitanas. En este contexto, la política ferroviaria nacional se ha planteado como principales estrategias para una mejor integración de la red ferroviaria en Europa, las siguientes intervenciones:

- Adaptación de las líneas ferroviarias principales al ancho europeo.
- Creación de una línea de alta velocidad de conexión con Europa: el eje Barcelona-Madrid-Sevilla.

- Mejora del trazado de la red, que afecta a la región andaluza específicamente a través de la creación de un nuevo enlace con Madrid, por Brazatortas, por donde discurrirá además la línea de alta velocidad.

La política de intervención sobre la red que se establece en la estrategia del PADE 91-94 es la siguiente:

a) En relación con la Articulación Exterior: mejorar la articulación de todos los centros subregionales con el nuevo enlace con Madrid, por Brazatortas, fundamentalmente los trayectos que afectan a la zona oriental de Andalucía; conexión con Portugal a través de la línea Los Rosales-Zafra y la reapertura del enlace Ayamonte-Faro; conexión de Cádiz y Algeciras; y conexión de Almería capital con la red que comunica el resto de franja costera mediterránea.

b) En relación con la Articulación Interior: mejorar el eje transversal Sevilla-Málaga-Granada y estudiar su conversión en línea de alta velocidad; y la conexión progresiva de la franja litoral de las provincias de Cádiz, Málaga, Granada y Almería. Las competencias en materia de infraestructura ferroviaria no son transferibles a la Administración andaluza. En consecuencia las actuaciones de la Comunidad Autónoma en este ámbito se reducen a una participación puntual en determinados aspectos de especial interés regional. Específicamente las medidas inversoras contenidas en el PADE 91-94 se reducen a dos programas de actuación:

- *Programa de mejora del transporte ferroviario*, con el objeto de aumentar la utilización de este medio de transporte frente a otras alternativas. Las actuaciones se concentrarán en el eje transversal para mantener abiertas determinadas líneas que RENFE estimó altamente deficitarias. Las acciones prioritarias se dirigirán a los tramos Utrera-La Roda y Granada-Bobadilla.

- *Programa de mejora de la red arterial ferroviaria de grandes poblaciones*, con la finalidad de subsanar importantes disfunciones que presenta la red ferroviaria en sus tramos urbanos.

### 3.2.2. Previsiones de la Administración Central.

El Plan de Transporte Ferroviario, que abarca el período 1987-2000, pretende conseguir que el ferrocarril se convierta en un servicio competitivo, tecnológicamente avanzado y de calidad, que contribuya a un mayor equilibrio social y territorial, prestando una especial atención a las infraestructuras que potencien la integración de España en la CE. Este Plan se concreta en una serie de actuaciones dirigidas a los siguientes objetivos: resolver los problemas de saturación de la red; potenciar el servicio de cercanías y mejorar la calidad y seguridad del servicio. En el primero de estos objetivos se enmarca el nuevo acceso a Andalucía, en el que se ejecutará la primera línea de alta velocidad.

Desde el punto de vista regional, el Plan de Transporte Ferroviario tiene una incidencia importante sobre Andalucía. El eje Madrid-Sevilla contiene un fuerte potencial reequilibrador, ya que auna las ventajas meramente sectoriales derivadas de un mercado con buenas perspecti-

vas (pone en comunicación regiones con aproximadamente 12 millones de personas) con el equipamiento en infraestructuras de zonas atrasadas (Andalucía y Castilla-La Mancha). No obstante, el aprovechamiento integral de todas las posibilidades de este eje exigirán mejoras en las comunicaciones de la propia región andaluza (Huelva, Cádiz, Algeciras, etc.), con un enorme potencial en cuanto a generación y atracción de tráfico.

Entre las ventajas de este eje se encuentran las siguientes:

- Mejora decisivamente las comunicaciones entre dos regiones de grandes dimensiones geográficas e índices de riqueza entre los más bajos del Estado español, a la vez que las integra con el núcleo más desarrollado de Madrid.
- El proyecto no sólo afecta a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla-La Mancha, sino que al incidir también en la actual línea Madrid-Badajoz-Lisboa, constituye una importante aportación a la región de Extremadura. La continuación de la línea hasta Portugal dota al proyecto de extraordinario interés desde el punto de vista de las comunicaciones comunitarias.
- Su complementariedad con el tramo Huelva-Sevilla, y con la construcción del puente sobre el Guadiana, en Ayamonte, mejorará las comunicaciones con el sur de Portugal.
- La mejora de esta relación acercará Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura al norte peninsular, Cataluña y Levante y a la red europea, sobre todo una vez introducido el ancho europeo.
- La nueva línea, por su ganancia de tiempo, afectará favorablemente al transporte de productos andaluces perecederos.

### 3.3. PUERTOS

#### 3.3.1. Directrices y objetivos de la política de puertos.

La situación estratégica de Andalucía en el contexto europeo es el principal elemento definidor de las posibilidades de integración de la red de infraestructuras destinadas al tráfico marítimo. Los puertos andaluces están localizados en la encrucijada de varias rutas internacionales, que conectan África y Europa occidental, América del norte y Europa meridional y la fachada atlántica europea y el Mar Mediterráneo; esta situación ofrece al sistema portuario regional la posibilidad de actuar como punto de ruptura de los tráficos de diferentes escalas territoriales, internacionales, nacionales, regionales y locales.

La estrategia de intervención que presenta el PADE 91-94 para integrar el sistema portuario se apoya en los siguientes aspectos:

A) Fomentar la especialización de cada puerto en las funciones para las que presenta mayores ventajas, evitándose una competencia interna que no redunde en el beneficio global del sistema en cuanto a la captación de un hinterland a área de influencia. Teniendo en cuenta los tipos de tráfico, las ventajas de localización y el emplazamiento de las infraestructuras, su conexión con otros medios de transportes y las características internas de las instalaciones, se define la siguiente jerarquización portuaria: Puertos de interés internacional -Algeciras,



Sevilla y Bahía de Cádiz; Puertos de interés interregional -Málaga y Almería junto con los anteriores-; y Puertos de interés subregional -Motril y todos los de interés general-. Teniendo en cuenta la clasificación anterior, la estrategia que se plantea es potenciar el desarrollo del tráfico con el exterior en los puertos de interés internacional, actuando preferentemente sobre el de Algeciras, y la creación de líneas marítimas complementarias para la conexión con el resto del sistema portuario.

B) Solucionar las carencias del sistema portuario andaluz en cuanto a la conexión intermodal con otros medios de transportes, pues se limita en origen la extensión de las áreas de influencias de los puertos.

El traspaso de competencias a la Administración autonómica estableció una diferenciación entre los puertos de interés general y el resto. Los primeros se identifican a la luz del criterio de existencia de tráfico comercial, quedando fuera de los mismos aquellos puertos cuya actividad exclusiva es el atraque de la flota pesquera o las actividades náutico-deportivas. Estos últimos, según dicho traspaso de competencias, son los que administra la Comunidad Autónoma, incluido el puerto de Garrucha con actividad comercial.

La política de infraestructura portuaria de la Administración autonómica, referidas a las materias de su competencia, se plantea los siguientes objetivos:

- a) Completar el sistema portuario andaluz, mediante la adecuación de sus infraestructuras y dotaciones y la construcción de nuevos puertos o ampliación de los existentes.
- b) Coordinar el diseño y aplicación de la política portuaria con la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, integrando el sistema portuario en las estructuras territoriales y urbana que le dan soporte.
- c) Aumentar la eficacia en la gestión del espacio y las instalaciones portuarias.

Las orientaciones de la política portuaria en la consecución de esos objetivos se dirigirán: en relación con los puertos pesqueros, y una vez definidos los «esquemas de Ordenación de Puertos», con la finalidad de conocer las necesidades de ordenación, usos de espacios vacantes e infraestructuras, a la mejora y ampliación de infraestructuras e instalaciones de muelles, diques, urbanización, abastecimientos y lonjas, y en la construcción de nuevos puertos; y en relación con los puertos náutico-deportivos, la política se orientará a la concesión de nuevas zonas portuarias y a ampliar la oferta, tanto en sus tipologías como distribución territorial, mediante puertos de iniciativa pública.

La instrumentación de la política anterior se realizará a través de tres programas de actuaciones:

- *Programa de mantenimiento y construcción de infraestructuras portuarias pesqueras.* Destinado a la construcción de infraestructuras de abrigo y muelles, de nuevos puertos e instalaciones de comercialización y servicios; y a la conservación de las infraestructuras actuales. Las acciones prioritarias en las obras de abrigo y muelles se aplicarán a los puertos de Garrucha, Carboneras, Caleta de Vélez, Marbella, Conil, Barbate e Isla Cristina. Y se iniciarán, o terminarán, la construcción de los puertos de Atunara, Níjar y Almuñécar.

- *Programa de mantenimiento y construcción de infraestructuras Portuarias náutico-deportivas.* El Programa tiene como finalidad atender la demanda para actividades recreativas acuáticas, con destacada incidencia en la creación de una oferta complementaria de valorización turística, de importancia estratégica en los momentos actuales de crisis del sector turístico. Constituyen actuaciones preferentes la construcción de infraestructuras e instalaciones náutico-deportivas para la celebración del Campeonato mundial de vela en 1992- puertos de la Punta de San Felipe (Cádiz), Rota, Chipiona y Sancti Petri; y la construcción de obras de abrigo y muelles en los puertos de Mazagón, Barbate e Isla Cristina.

- *Programa de dragados y grandes reparaciones en puertos.* Programa complementario de los anteriores, donde se incluyen las actuaciones de fuerte inversión en obras de dragados y reparaciones.

Como actuaciones de acompañamiento de los programas anteriores, y con la finalidad de aumentar la eficacia en la gestión de estas infraestructuras, se realizarán trabajos de planificación y estudios de ordenación urbanística y evaluación de las necesidades.

### 3.3.2. Actuaciones previstas por la Administración Central del Estado.

Con relación a los puertos comerciales andaluces, cuya competencia no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma, las previsiones de demanda de servicios portuarios determina a grandes rasgos el volumen de inversión desde una perspectiva cuantitativa. Las características del tipo , de servicio a realizar, vinculado generalmente a la tipología de buques, características de las mercancías y la aparición de nuevas técnicas de carga, determinan cualitativamente el tipo de inversión a realizar en cada puerto.

En 1984 el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo elaboró un Plan de Puertos con horizonte a corto y medio plazo, referido únicamente a los puertos de interés general de competencia exclusiva de la Administración Central. La finalidad de dicho Plan es la coordinación de la red portuaria entre los diferentes regímenes jurídicos de administración existentes. El objetivo básico de este Plan es lograr la adecuación, tanto a nivel del sistema portuario como de cada puerto en particular, de la oferta portuaria prevista a largo plazo y de la demanda de servicios.

El Programa de Inversiones Públicas 1989-92 recoge las siguientes previsiones de inversión para los puertos andaluces en el bienio 91-92:

La aplicación de estas inversiones se dirigirán a: la ejecución de nuevas infraestructuras -obras de abrigo, muelles, superficies de almacenamiento, accesos terrestres y suministros de agua y energía-; conservación de la infraestructura y superestructura; nuevos elementos de carga y descarga; mantenimiento de las instalaciones y medios auxiliares; y, en general, a las necesidades de explotación en función de la demanda.

En relación con la infraestructura portuaria y el tráfico marítimo se encuentra la señalización marítima. Las necesidades surgidas del aumento de tráfico y el desarrollo de la flota deportiva y de recreo junto con los avances en la técnica de señalización, llevan a la ejecución de importantes inversiones con este destino. El MOPU está ejecutando un Plan de Señales Marítimas, que terminará en 1992, articulado en tres programas: señales luminosas; señales radioeléctricas y reflectores de

**TABLA 1. Previsiones de Inversión para los Puertos andaluces. (Bienio 1991-1992).**

PUERTO	MILLONES DE PESETAS	
	1991	1992
Algeciras-La Línea	1.085	1.030
Almería	295	250
Cádiz	850	1.000
Málaga	425	425
Sevilla y Ría G.	1.450	950

radar; y señales luminosas referidas a los puertos transferidos a las Comunidades Autónomas. Andalucía es destinataria de un volumen importante de estas inversiones.

### 3.4. INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE AEREO

Los grandes aeropuertos continentales se han desarrollado en el entorno de las grandes capitales, por ser los principales puntos de origen/destino de los vuelos. En el Mediterráneo la función de enlace con el exterior la cumplen principalmente los aeropuertos de Madrid, Roma y Atenas. Sin embargo, también deben destacarse como nudos internacionales de enlace determinados aeropuertos que sirven fundamentalmente al tráfico turístico; estos aeropuertos, favorecidos por una demanda creciente, se han convertido en nudos donde tienen sus puntos de trasbordo numerosas compañías aéreas internacionales. En este grupo se incluye Málaga.

El volumen medio de pasajeros movidos por los aeropuertos europeos es de 2 millones al año. Sólo Málaga supera esta cifra (3 ó 4 millones de pasajeros/año), el resto de los aeropuertos andaluces tienen un tráfico mucho menor. Las cifras de tráfico indican un sobredimensionamiento de la red de aeropuertos andaluces, que hace pensar que no es necesario ampliar la actual oferta, sino mejorar las dotaciones existentes, incrementando su rentabilidad, para una adecuada integración en la red aeroportuaria europea.

La construcción de un sistema de autovías que conecte todos los centros subregionales de la región con los aeropuertos existentes, especialmente con los destinados a vuelos internacionales, al reducir las distancias a los mismos, permitirá en el futuro cubrir la ausencia de esta infraestructura en los siguientes centros subregionales:

- Huelva (utilizando los aeropuertos de Sevilla y Faro, este último en Portugal).
- Cádiz y Algeciras (con la utilización de los aeropuertos de Jerez y Sevilla, y también en determinadas circunstancias el aeropuerto de Gibraltar).
- Jaén (quedando próximo al aeropuerto de Granada para vuelos nacionales y Málaga o Sevilla para los vuelos internacionales).

Por último, cabe hacer referencia a la puesta en funcionamiento de un servicio -aéreo de tercer nivel Para servir al tráfico regional, conectando algunos aeropuertos andaluces entre si y con aeropuertos de otras regiones.

Entre las previsiones de la Administración central para el Período 1989-92 destacan las inversiones en Andalucía, especialmente las dirigidas a los aeropuertos internacionales de Sevilla y Málaga con motivo de los acontecimientos del 92.

### 3.5. INFRAESTRUCTURA HIDRAULICA

El agua es un recurso esencial para el desenvolvimiento del sistema productivo y la configuración del orden territorial de la región. Esta afirmación elemental tiene, sin embargo, una importante consecuencia

como principio que debe regir la política de aguas: ésta no debe ser entendida como una intervención sectorial desligada de los procesos reales y expectativas de transformación de la región; por el contrario, la gestión del recurso debe tener como marco previo de referencia las estrategias de desarrollo económico, equilibrio ambiental y ordenación territorial, marcos a los que, el agua como recurso, debe adecuarse en su planificación.

La instrumentación de la política de aguas está distribuida entre las distintas administraciones -central, autonómica y local- en virtud del reparto actual de competencias entre las mismas. El margen de maniobra de la Administración autonómica no es muy amplio, ya que aspectos tan importantes como la regulación de las Cuencas -algunas de ellas actualmente en negociación sobre el- traspaso de competencias- y el saneamiento y abastecimiento a núcleos urbanos quedan fuera de la órbita de las acciones de la Administración andaluza. No obstante, el Estatuto de Autonomía le reconoce a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas y compartidas en esta materia, disponiendo para tal fin de una cuantía sustanciosa de recursos financieros.

La efectiva integración de la planificación hidrológica-hidráulica con la económica, ambiental y territorial tendrá en cuenta tres consideraciones esenciales en Andalucía:

A) El agua es un bien escaso y limitado, tanto naturalmente como en su régimen de regulación artificial. Aunque la situación general tiende al equilibrio entre recursos y demandas, se evidencia la necesidad de aumentar la disponibilidad de recursos y de hacerlo inevitablemente mediante opciones alternativas y, en algún caso, incluso excluyentes: de localización de infraestructuras, de asignación de usos, de aportación de volúmenes y calidades, etc.

B) La disponibilidad efectiva de agua se liga íntimamente con muchas de las actividades y sectores económicos considerados como estratégicos en el modelo de desarrollo formalizado a través de los sucesivos planes económicos regionales.

C) No puede olvidarse que el agua es un recurso cada vez más deteriorado en la región, hasta el punto de que no es infrecuente su inutilización efectiva para las demandas más exigentes: consumo humano y regadío.

La política del agua se enfrenta a un conjunto de objetivos básicos estrechamente relacionados con los aspectos antes señalados, que orientan las actuaciones tendentes a la dotación de infraestructuras hidráulicas:

- a) Aumentar la disponibilidad de los recursos en términos de eficacia y equidad territorial y social.
- b) Proteger los recursos regulados ya existentes, en especial la capacidad de embalses de cabecera.
- c) Mejorar la eficacia en el uso y la gestión de los recursos hídricos en las diferentes demandas urbanas y productivas.
- d) Corregir las situaciones de riesgo en relación al agua, en especial los daños por avenidas.
- e) Aumentar la calidad del recurso.

En relación con las aguas superficiales y la protección de recursos en cabecera, el ciclo del agua y la dinámica del suelo están especialmen-

te interrelacionados en estas zonas, precisando un tratamiento con medidas específicas, cuya estrategia de acción se orientará, sobre todo, en:

- Aplicación de programas de restauración agrohidrológica con el objetivo de controlar los procesos erosivos, actuando íntegramente en todas las fuentes en que éstos se producen. Para ello, se coordinarán las acciones en el marco de los planes comarcales o de cuenca a desarrollar dentro del Plan Forestal Andaluz y los planes de cuenca de las Confederaciones Hidrográficas.
- El establecimiento de normativa urbanística especial en las zonas de cabecera, acorde con el objetivo de controlar los procesos erosivos y preservar la calidad de los recursos hídricos.

A partir del esquema anterior de actuación estratégica, y considerando la desigual intensidad de los problemas que afectan a cada cuenca -degradación física, contaminación de los recursos, el estado de regulación de los recursos, la prioridad de usos, etc.-, se establecen las siguientes prioridades de actuación: Cuenca Media y Alta del río Genil; Cuenca del Guadalhorce; las cabeceras del Guadalete y Guadalquivir; las cuencas de los ríos Verde de Marbella y Grande de Adra -en la Cuenca Sur-; y Quiebrajano en la Cuenca del Guadalquivir; las cabeceras de Sierra Morena, especialmente los embalses de Aracena, Retortillo y Rumberal; y, finalmente los cursos de los ríos Guadalén, Guadalmellato, Yegüas y Viar.

Respecto a las actuaciones para la mejora de la calidad de las aguas superficiales, donde se han alcanzado niveles críticos en numerosos cauces, la situación actual presenta dos tipos de zonas en las que la intervención es prioritaria:

- Areas con especiales requerimientos de calidad, por la trascendencia territorial de los procesos de deterioro.
- Areas con usos potencialmente contaminantes, muy diversificadas geográficamente, en los que la resolución de los problemas de deterioro escapa a una intervención puntual por focos.

Entre las subcuencas que se ajustan a estos criterios prioritarios de intervención se encuentran: la Cabecera del Guadalhorce-Guadalteba; la Cabecera media del río Genil; río Guadalete; Cuencas de los ríos Tinto y Odiel; Cabeceras de los ríos Viar, Bembézar, Guadiato y Jándula; y el río Guadiamar.

De otra parte, la protección de los recursos hidropotables en la totalidad del ciclo captación-consumo-vertido exige priorizar las inversiones de saneamiento ambiental hacia aquellos núcleos urbanos con especiales problemas, de acuerdo con los informes emitidos por la administración sanitaria.

Finalmente, y en relación con la ordenación y protección de acuíferos, donde los problemas principales tienen su origen en explotación excesiva de los mismos, la agresión por contaminación y su deficiente ordenación; la política hidráulica dirigirá sus actuaciones hacia:

1. Resolver los problemas de ordenación de la explotación del recurso en aquellas zonas de gran intensidad de uso.

2. Establecimiento de medidas específicas de protección ambiental para los acuíferos que sufren procesos de degradación y contaminación.

3. Implantar medidas precautorias que eviten procesos de sobre explotación futuros.

4. Control urbanístico con objeto de señalar el régimen de usos, compatibilidades y limitaciones, acordes con el objetivo de preservación.

5. Traspase de recursos superficiales desde zonas interiores excedentarias.

6. Potabilización del agua del mar y su utilización para riego y abastecimiento.

7. Mejora de las redes de suministro y, especialmente, en las técnicas de riego.

La política actual de la Administración andaluza se centra en la ejecución de las grandes obras de regulación 'transferidas desde la Administración central del Estado; y en el auxilio técnico y económico a las Corporaciones Locales, con el establecimiento de convenios con Diputaciones y Ayuntamientos, con el objetivo de garantizar el abastecimiento de aguas a los núcleos urbanos con los requisitos de cantidad y calidad exigidos. De otra parte, se viene actuando en la corrección de los efectos de la contaminación sobre las aguas continentales y litorales, donde la prioridad de acción se ha establecido en las grandes concentraciones urbanas y en los municipios- con una población mayor de 50.000 habitantes. Estas actuaciones responden, asimismo, a la acción coordinada con las Corporaciones Locales mediante el establecimiento de convenios. Finalmente, se viene prestando una atención destacada a las obras de defensa contra avenidas.

La continuidad de esta política hidráulica, dentro de las orientaciones estratégicas marcadas anteriormente, se concretará en el PADE 91-94 con un conjunto de instrumentos dirigidos a la consecución de los siguientes objetivos:

a) Racionalización del uso y gestión del agua, mediante el incremento y regeneración de los recursos regulados y la protección de la calidad, con el fin de corregir las desigualdades entre las diferentes cuencas.

b) Mejorar en calidad la oferta para el abastecimiento urbano, hasta alcanzar dotaciones equivalentes a la media nacional y eliminar las situaciones de «alerta roja».

c) Proteger el dominio público hidráulico y adecuarlo a los usos sociales y urbanísticos.

d) Prevenir los riesgos de avenidas y aumentar las medidas de protección contra inundaciones.

e) Atención a las exigencias que imponen las Directivas comunitarias en materia de saneamiento de aguas.

f) Completar el marco institucional de la Administración andaluza en materia hidráulica y desarrollar el ordenamiento normativo, propiciando la coordinación interadministrativa y la participación social en la gestión de los recursos.

Las acciones dirigidas a la consecución de los objetivos anteriores se instrumentarán a través de ocho programas:

- *Programa de Abastecimiento a poblaciones*, cuya finalidad es asegurar la provisión de agua, en calidad y cantidad suficientes, a las principales ciudades andaluzas y áreas metropolitanas, donde se localiza el mayor porcentaje de la población. -Asimismo, se acometerán las actuaciones necesarias para crear Sistemas Supramunicipales que aseguren una gestión única del ciclo hidráulico completo, con la dotación de las infraestructuras convenientes. En la instrumentación del Programa, las Corporaciones Locales y otras instituciones adquieren una relevante participación, que se llevará a efectos mediante el establecimientos de convenios de contenido técnico, ejecutor y financiero. A este Programa se le dedica el mayor esfuerzo financiero dentro de la política hidráulica, por su transcendencia social y productiva -fuerte impacto en la calidad de vida de los ciudadanos y necesidad para el desenvolvimiento de actividades productivas en las poblaciones-. Se consideran actuaciones prioritarias en este sentido las destinadas a las capitales de provincias, Jerez de la Frontera y Bahía de Algeciras.

- *Programa de Protección de Aguas Litorales*. El impacto ambiental del fuerte asentamiento de la población en el litoral y la presencia de una destacada industria turística, actividad básica del sistema productivo regional, reclaman la necesidad de acciones urgentes de protección de las aguas litorales: infraestructuras para el tratamiento primario y secundario, en determinadas circunstancias, de las aguas residuales y la construcción de emisarios. Acciones que vienen realizándose desde 1984, pero que han adquirido un mayor requerimiento con la crisis del sector turístico y el Convenio Internacional de Protección del Mediterráneo. Se plantea como objetivo del Programa alcanzar los niveles de depuración de las aguas establecidos en la correspondiente Directiva comunitaria. El Programa se instrumentará, asimismo, con una destacada participación de las Corporaciones Locales, mediante la suscripción de los convenios oportunos.

- *Programa de Protección de las Aguas Continentales*. El cumplimiento de las Directivas comunitarias en este aspecto por una parte, y las disposiciones emitidas por la legislación nacional y autonómica de otro lado, requieren una actuación permanente que atienda la protección de las aguas continentales. Las prioridades del Programa se han establecido, en función de la carga contaminante de los vertidos y su impacto ambiental, definiéndose para ello «zonas críticas» y municipios de actuación preferentes: entre las «zonas críticas» se encuentran las del Guadalquivir-Guadalbullón, Guadalquivir-Córdoba, Guadalquivir-Bajo Genil, Alto Genil, Guadalquivir-Sevilla y cuencas laterales, Guadalete y Guadalhorce; y entre los municipios, terminar con el saneamiento de aquellos que tienen una población entre 20.000 y 50.000 habitantes.

- *Programa de Protección de Espacios Naturales*. Con este Programa se pretende atender el saneamiento integral de los municipios incluidos en la Ley 2/1989, que aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos, en orden a proteger la riqueza natural de Andalucía. Se actuará prioritariamente en aquellos Espacios Naturales que dispongan de un Plan Rector de Uso y Gestión, y específicamente en Doñana, Cazorla, Sierra Nevada, Grazalema, Laguna de Fuentedepiedra y Sierra Subbética.

- *Programa de Salubridad y Calidad Ambiental*. En determinadas zonas de Andalucía, resulta de gran interés la reutilización de las aguas residuales para riego, por la escasez de recursos; y una acción inmediata de saneamiento en aquellos municipios cuyas aguas residuales determinan la imposibilidad de actividades recreativas. Estas finalidades son las que se plantean las actuaciones del Programa, en el que prioritariamente se desarrollarán experiencias pilotos de zonas y tramos críticos en ríos con uso recreativo y planes de actuación destinados a la reutilización de aguas residuales en el riego de cultivos hortícolas.

- *Programa de Defensa y Encauzamientos Urbanos*. Con las actuaciones de este Programa se pretende resolver los «puntos negros» en materia de inundaciones; al mismo tiempo que se contemplan aquellos otros aspectos relativos a la mejora de márgenes, integración urbanística y posibles usos recreativos de los ríos. En éste último aspecto, se consideran actuaciones prioritarias las dirigidas al río Guadalquivir a su paso por Sevilla, Córdoba y Andújar, al Genil a su paso por Granada, Ecija y Puente Genil, y al Tinto y al Odiel a su paso por Huelva.

- *Programa de Infraestructura Hidráulica y Regadíos*. Hasta que sean transferidas a la Administración andaluza las competencias en estas materias, las actuaciones del Programa se dirigirán a terminar los proyectos transferidos y otros que se inicien por razón de urgencia perentoria. No obstante, la administración andaluza mantendrá una intensa participación y coordinación con los órganos de la Administración central del Estado competentes en la materia -IRYDA y MOPU-. Las actuaciones preferentes del Programa son: el trasvase del Hozgarganta al Guadalete, del embalse de Beninar al Campo de Dalías, y del embalse del Negratín al Almanzora; iniciación de los riegos en las zonas de Chanza y Guaro; y la regulación del embalse de Rules, El Cuervo y el río Campanillas.

- *Actuaciones de carácter normativo y de planificación*. La ejecución de la política hidráulica definida anteriormente necesita una permanente actividad dispositiva y planificadora, en orden a obtener la mayor eficacia de los instrumentos y eficiencia de los recursos, así como a consolidar una estructura institucional y administrativa de la gestión. Con estos fines se realizarán un conjunto de actuaciones dirigidas al establecimiento de la Administración hidráulica, de las instituciones de coordinación y de los órganos de gobierno y gestión. Por otra parte, en materia de planificación, se realizará la planificación hidrológica de las cuencas interiores de la Comunidad Autónoma, la elaboración de las bases, directrices y propuestas para la redacción de los Planes Hidrológicos, la terminación del Plan de Infraestructura de Abastecimiento y Saneamiento de Andalucía, la ejecución del Plan de Investigación y Desarrollo de Tecnologías de Bajo Coste, y la elaboración de un Plan Estratégico del Agua en materia de regadíos.

### 3.6. INFRAESTRUCTURAS ENERGETICAS

La situación general del sector energético andaluz es similar a la del conjunto del sector en España, acentuándose en la región los aspectos desfavorables. Dicha situación está caracterizada por dos notas:



A) Alta intensidad energética del Producto Interior Bruto ( medido por el ratio Consumo de Energía Final/PIB) en comparación con la mayoría de los países del entorno.

B) Alto grado de dependencia exterior, derivado de la fuerte dependencia de petróleo como fuente de energía.

La conjunción de esos dos factores da como resultado una alta vulnerabilidad de la economía andaluza frente a los cambios en los precios del petróleo. Sin embargo, esta vulnerabilidad hay que matizarla por la presencia de otros factores como el bajo consumo energético por habitante, la considerable elasticidad renta del consumo energético, y las deficiencias en el suministro de energía eléctrica en algunas zonas.

El Plan Energético Nacional vigente (1983-1992) se propone reducir la vulnerabilidad de la economía, disminuyendo la dependencia del Petróleo y diversificando el abastecimiento de fuentes de energía primaria, mejorar la eficiencia del consumo de energía, mediante el ahorro y conservación, y minimizar la absorción de recursos en la producción energética final. La estrategia para lograr esos objetivos se basa en disminuir la participación de petróleo, hasta situarla por debajo de un 50% de la energía primaria utilizada, incrementando paralelamente la participación de otras fuentes. El PEN hace asimismo hincapié en la necesidad de estimular el consumo de energías renovables y establece como objetivo condicionante la preservación del medio ambiente. Esta estrategia, en la medida que supone una potenciación de los recursos energéticos propios, implica un estímulo para un mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos y de la energía solar.

La política energética del PADE 91-94, asume los planteamientos del PEN, y establece para el ámbito de actuación autonómico en esta materia los siguientes objetivos:

- a) Estimular el ahorro energético en todos los sectores, promoviendo el uso racional de la energía.
- b) Diversificación de las fuentes de energía.
- c) Extensión y refuerzo de las infraestructuras de transporte, distribución y suministro de energía.

La estrategia que se establece en el PADE 91-94 para conseguir los objetivos anteriores se instrumentará mediante la realización de tres programas de actuación:

- *Programa de ahorro y diversificación energética*, a través del mismo se fomentarán las inversiones destinadas a mejorar la racionalización del uso de la energía y a la sustitución de combustibles derivados del petróleo, tanto en el sector productivo como en el institucional y residencial. Asimismo se establecerán convenios, dentro del Programa, con otras instituciones para la elaboración de normativa, instrucciones, recomendaciones y estudios relacionados con el ahorro y diversificación energética. Estas actuaciones se complementarán con otras destinadas a la edición de publicaciones, cursos, jornadas y otras actividades destinadas a difundir recomendaciones para la implantación de medidas que conduzcan un mayor ahorro y diversificación de la energía utilizada.

- *Programa de apoyo a las energías renovables*. Las actuaciones de este programa estarán dirigidas a la realización de estudios para conocer

el potencial existentes de energías renovables; a la construcción de instalaciones piloto y de demostración; al fomento del uso generalizado de aquellas instalaciones que hayan alcanzado un umbral mínimo de rentabilidad o sea la única alternativa energética de abastecimiento; al apoyo de proyectos comerciales singulares de aprovechamiento; y a la difusión de las acciones realizadas.

- *Programa de extensión de la infraestructura de transporte y distribución de gas natural.* Mediante la realización del mismo se colaborará en la extensión de la red de transporte y suministro de gas natural, en el marco del Protocolo de Colaboración con ENAGAS. Asimismo, se impulsarán las instalaciones de nuevas redes de suministro doméstico-comercial de gas natural, o conversión de las antiguas redes de gas manufacturado, mediante ayudas financieras a las empresas concesionarias del servicio.

- *Programa de electrificación rural,* que en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural (PLANER), pretende asegurar una dotación adecuada de equipamiento e instalaciones de distribución de energía eléctrica en áreas poco desarrolladas, que carecen de infraestructura de distribución o presentan bajo consumo de energía por habitante. El programa prioriza la atención a los núcleos rurales más afectados, con el fin de lograr un nivel mínimo de consumo doméstico de energía, posibilitando la instalación de industrias de transformación agroalimentarias y una mecanización adecuada de las explotaciones agrarias, que permitan poner en regadío zonas agrícolas y asentar pequeñas y medias industrias en el medio rural.

### 3.7. TELECOMUNICACIONES

Las telecomunicaciones juegan un papel de vital importancia en el desarrollo económico y social, siendo así que la red de telecomunicaciones de una región y su nivel tecnológico condicionan la distribución geográfica de su actividad económica e influyen en su grado de competitividad y modernización, ya que los procesos de decisión en los sectores productivos exigen cauces de información rápidos y eficaces.

Las competencias de Andalucía en esta materia reside en la Administración central, cuyo ejercicio va dirigido a dos tipos de actuaciones:

a) Programa Comunitario STAR que, a través de acciones cofinanciadas con el FEDER, permite el acceso de las regiones menos favorecidas a los servicios avanzados de telecomunicaciones, con el fin de promover su desarrollo industrial y tecnológico. Tales sistemas avanzados se concentran, fundamentalmente, en la digitalización de redes, que permiten aumentar su capacidad y calidad, ofreciendo además nuevos servicios.

b) En virtud de las atribuciones que le atribuye la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, las otras líneas de actuación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes se dirigen a: Infraestructuras de telecomunicaciones para la Exposición Universal de Sevilla; desarrollo del Plan Nacional de Telecomunicaciones; redes de televisión; comunicaciones por satélite y control del espectro radioeléctrico.

Por su parte, el esfuerzo realizado en servicios telefónicos exige contar con infraestructuras y servicios de comunicación suficientes y que mantengan una evolución adecuada. La creación, ampliación y continua modernización de esas infraestructuras, o la creciente disponibilidad de nuevos servicios, necesitan acciones de carácter estructural para acelerar la extensión del servicio telefónico y ampliar su oferta en aquellas zonas donde las inversiones requeridas tienen una tasa de retorno más dudosa y donde la rentabilidad de las mismas aconsejaría desviarlas hacia otras zonas. Las acciones inversoras en estas líneas persiguen los siguientes objetivos: atención y extensión del servicio telefónico; potenciación de la infraestructura interurbana; modernización de la planta telefónica; incorporación de medios, para posibilitar la introducción de servicios telemáticos, móviles y de comunicaciones de empresas. Estas actuaciones se dirigirán a las provincias y comarcas con densidades telefónicas y telemáticas, o dotaciones de servicios, inferiores a la media nacional. Si bien la intensidad de las mismas variará de unas áreas a otras, según el nivel de que se parta.

Las inversiones de Telefónica en Andalucía durante los últimos años en infraestructura de telecomunicaciones está permitiendo un notable avance en este ámbito. Las actuaciones en marcha se orientan hacia los siguientes aspectos:

- El núcleo de telecomunicaciones determinado por: la central «Cartuja 1», la Central Internacional Sevilla-Pineda, el Complejo de Comunicaciones por satélite de Carmona, y el conjunto de medios de transmisión constituido por sistemas digitales sobre fibra óptica, que permiten su enlace entre sí con los nudos de la red nacional localizados en Sevilla, y con las centrales internacionales digitales de Madrid, Valencia y Barcelona. Estas infraestructuras, aunque están localizadas en la provincia de Sevilla, constituirán un impulso para toda la red regional.
- La red andaluza de fibra óptica, máximo exponente de las telecomunicaciones regionales, con eje en Antequera y con proyección hacia toda la región.
- Explotación del servicio de telefonía móvil TM450, completando la cobertura de este medio en su versión TM900. Aunque dicho equipo se explota desde Málaga, el servicio del mismo alcanza a toda la región.
- Ampliación de la red de telefónica regional, en la que se dotará de teléfonos públicos a los núcleos rurales con más de 50 habitantes.



CAPÍTULO 8

**Política Social**



## 1. SANIDAD

### 1.1. INTRODUCCION

La salud es un valor individual y colectivo que forma parte de la cultura social y política de nuestro país, que está recogido en la Constitución española de 1978 que reconoce explícitamente el derecho a la protección de la salud para todos los españoles. La garantía de este derecho plantea a la sociedad en su conjunto, y a los poderes públicos en particular, la necesidad de desarrollar actuaciones encaminadas a su consecución.

La Consejería de Salud de la junta de Andalucía se plantea para ello intervenir en los problemas de salud y enfermedad, actuando sobre los determinantes de los mismos. Por ello, y en la línea y filosofía de las estrategias de Salud para Todos al año 2000, definidas por la Organización Mundial de la Salud, los poderes públicos han de orientar sus acciones en tres campos fundamentales:

- Promoción de estilos de vida saludables.
- Protección de la Salud mediante la disminución de los riesgos o agresiones dependientes de factores medioambientales.
- Ofrecer a la población un Sistema de Cuidados de Salud (asistencia sanitaria) que asegure su calidad y accesibilidad al conjunto de los ciudadanos, en el marco de las disponibilidades presupuestarias de nuestra región.

Aceptar este enfoque significa un compromiso en establecer una Política de Salud como parte de una Política de Gobierno, que por definición es de carácter horizontal e interdepartamental y que además, para ser efectiva, debe basarse en tres pilares: la Promoción de la Salud, la Solidaridad Social y la Redistribución.

En este marco de referencia se hace necesario pues, establecer un Plan de Salud para Andalucía.

En primer lugar es una necesidad basada en la propia reordenación del Sector Sanitario. La Consejería de Salud tiene asignada la responsabilidad de contribuir a mejorar el nivel de salud de los andaluces y de prestarles los cuidados asistenciales necesarios en caso de enfermedad. Por ello, no sólo debe asumirse la dirección del importante volumen de recursos que suponen los Servicios Sanitarios, sino que debe marcar las líneas de desarrollo de los mismos.

Los problemas y desigualdades de salud existentes actualmente y -su desarrollo futuro, así como las formas en que se atiendan las demandas sanitarias de la población dependen en parte de las decisiones que se toman día a día. Se hace necesario, por tanto, elaborar un Plan que contemplando diversos escenarios de futuro para Andalucía, permita que las diferentes decisiones sobre la cantidad y distribución de los recursos, la organización de los servicios y las prioridades de la actuación de los servicios públicos estén dirigidas hacia metas previamente definidas.

En segundo lugar existe una obligación normativa, la Ley General de Sanidad establece que cada Comunidad Autónoma deberá elaborar un *Plan de Salud* que comprenderá las acciones sanitarias necesarias para cumplir los objetivos de sus Servicios de Salud.

En tercer lugar existe una clara voluntad política del actual ejecutivo andaluz, que considera la planificación no sólo como un instru-

mento eficaz para corregir- los desequilibrios territoriales y desigualdades sociales que surgirían de un desarrollo no dirigido del sector, sino que entiende que puede ser un medio para conseguir en el futuro una sociedad mas justa y solidaria, a la vez que sirva como cauce e incentivo para la participación democrática de los diferentes actores y agentes implicados.

Por último, aunque no -menos importante, hoy en día resulta evidente que para abordar una política de salud es necesaria una verdadera coordinación en las actuaciones de las diversas instancias públicas y privadas, introduciendo en sus actuaciones el objetivo de la mejora de la salud de las y los andaluces.

Al analizar, dentro de este contexto la oferta de servicios sanitarios en Andalucía, vemos que se caracteriza, de una parte, por la predominancia del sector Público sobre el privado y, de otra, por la concentración dentro de aquel, de prácticamente todas las redes sanitarias existentes en nuestro país (Red de la Seguridad Social, red universitaria, red de AISN, red provincial y red municipal), así como de las áreas de prevención y promoción de la salud, en el Servicio Andaluz de Salud. (SAS).

En términos comparativos, pues, Andalucía es de las pocas regiones que ha integrado todos los recursos sanitarios públicos en un sólo organismo gestor, al mismo tiempo que acusa una oferta privada de muy escasa capacidad, poco especializada y excesivamente dependiente.

La existencia de una notable desigualdad, entre el sector público y el privado y la concentración de los recursos públicos en un sólo organismo, ha provocado una sobrecarga de la demanda que recibe el SAS, al verse obligado a asumir, junto a su propia cobertura asistencial, la de otros entes privados que no acreditan recursos suficientes para su propia demanda asistencial.

Por otra parte, la misma relación de dependencia del sector privado respecto del público y la falta de especialización de aquel con respecto a las demandas efectivas y a las necesidades globales, han creado una oferta sanitaria que, en ocasiones duplica recursos de forma innecesaria y, en otras, manifiesta carencias ante la propia presión asistencial.

Es por lo tanto, necesario dimensionar la oferta total de recursos sanitarios, abriendo un diálogo entre el sector público y el privado, que permita rentabilizar al máximo la provisión de recursos existentes y aumentarla en la medida de lo posible, y en función de la demanda real de la población andaluza.

## 1.2. OBJETIVOS

El sector privado puede, y debe, proveer servicios sanitarios en el marco de la ordenación que haga el sector público, cumpliendo éste con su responsabilidad de garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos ante las situaciones de necesidad.

De esta forma, es necesario, por una 1 parte, continuar avanzando en la *ampliación de recursos del sector público*, de forma que se mejoren las condiciones de accesibilidad y equidad del sistema sanitario. Por otra parte, parece conveniente la *ampliación de la oferta del sector privado en Andalucía*, de forma que logre ésta una - cobertura adecuada y elimine sus actuales características de dependencia e intermediación.

Los objetivos propuestos se concentran en:



- Ampliación de los recursos asistenciales del SAS en cumplimiento de los principios que establece la Ley General de Sanidad. En el futuro más inmediato se pondrán en funcionamiento los nuevos hospitales de Huelva, Osuna y Costa del Sol y se comenzarán las obras de los de El Ejido, Huércal Overa, Antequera y Sevilla-Aljarafe. De igual forma, se procederá a completar la red estructural del modelo de atención primaria, dando« con él cobertura a prácticamente toda la población.
- Ampliación de los recursos asistenciales de las entidades colaboradoras en la gestión de las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional. La modificación por la Ley 4/1990 de los requisitos de constitución de las mutuas de accidente va a producir una necesaria reordenación del sector, favoreciendo la concentración de recursos y, por tanto, las posibilidades de crecimiento de los medios asistenciales.
- Ampliación de los recursos asistenciales de las entidades privadas de asistencia sanitaria que gestionan esta prestación de los regímenes de funcionarios públicos. (MUFACE, MUNPAL, ISFAS, MUGEJU).
- Ampliación de los recursos de las entidades de asistencia sanitaria, mediante su especialización en función de las necesidades en el sistema y el establecimiento de un marco estable de concertación con el SAS.
- Orientación hacia la especialización de los seguros privados de asistencia sanitaria, de manera que, con ella, se permita obviar el elevado crecimiento de los costes de asistencia sanitaria y facilite a las aseguradoras cumplir sus compromisos con los usuarios.

### 1.3. INSTRUMENTOS Y MEDIDAS EN RELACION CON EL SECTOR PRIVADO

Para conseguir el objetivo de crecimiento del sector privado se cuenta con un conjunto de instrumentos como los medios más idóneos para alcanzarlo. Hay que tener en cuenta que, para que un instrumento sea útil y sirva como tal, ha de ser fácilmente identificable y poder ser modificado por el Gobierno Autónomo para producir el efecto deseado. En este sentido, una norma que defina el marco contractual en el que se desenvuelva la colaboración sector público/sector privado es un instrumento y también lo es la tarifa o precio público que se aplique a los diferentes servicios que se presten.

Básicamente, los instrumentos que se utilizarán, van dirigidos a conseguir un aumento de las inversiones sanitarias de aquellas entidades de gestión privada y financiación pública, de tal manera que, a medio plazo, puedan cubrir con su oferta un porcentaje cada vez mayor de la demanda asistencial que ellos tienen la responsabilidad de atender.

Pero también van dirigidas a conseguir incentivar los capitales privados que se dirigen al Sector Sanitario, de tal manera que, al crear servicios, éstos puedan ser utilizados tanto por el sector privado con financiación pública mediante la contratación de sus servicios, los seguros de asistencia sanitaria y de enfermedad, así como los clientes estrictamente privados a los que se ofrecerían las prestaciones complementarias.

Entendiendo las medidas, como el uso de un instrumento concreto en un momento determinado para conseguir el objetivo deseado, se proponen las siguientes:

### **1.3.1. Marco legal.**

Es necesario crear un lugar de encuentro» en el que se puedan poner de manifiesto las necesidades sanitarias de la población andaluza y la capacidad de respuesta a las mismas por parte del sector público y privado, en función de sus respectivas ofertas cualitativas y cuantitativas de recursos.

Se establece la creación de una Comisión Regional de Colaboración en la que estarían presentes:

- Administración Sanitaria.
- Administración Financiera. - SAS.
- Confederación de Empresarios de Andalucía.
- Sector de Gestión Privada y Financiación Pública.
- Sector Privado.

La Ley General de Sanidad recoge (art. 66) como un objetivo fundamental de la política sanitaria la creación de una red integrada de hospitales del sector público. A esta red podrán vincularse los hospitales generales del sector privado (que mantendrán la titularidad del centro y del personal que en ellos presten sus servicios), siempre que:

- Sus características técnicas sean homologables.
- Las necesidades asistenciales lo justifiquen.
- Las disponibilidades económicas del sector público lo permitan.

### **1.3.2. Presupuesto.**

Si para toda actividad las normas presupuestarias, así como la cuantía de los recursos destinados a estos fines suponen el instrumento fundamental, para la estabilidad del sector privado es fundamental conseguir que los recursos sean suficientes, que se administren ágilmente y que lleguen a su destino en el momento preciso. En este sentido se tomarán las siguientes medidas:

- Aumentar la cuantía de los recursos.
- Descentralizar su gestión.
- Conseguir que el Pago de las cantidades debidas por concierto se paguen regularmente.

### **1.3.3. Incentivar la inversión privada en el sector sanitario.**

Siendo el objetivo propuesto la consolidación de centros asistenciales con capacidad para cubrir la demanda de servicios de los distintos financiadores, tanto públicos (Administración Sanitaria Andaluza, Mutuas de Accidentes, Entidades de Previsión Social obligato-

ria) como privados (Compañías de Seguros de enfermedad y de asistencia sanitaria, Entidades de previsión no obligatorias y resto de ciudadanos particulares), resulta necesario conseguir incentivos para que se asignen recursos a este propósito.

Además de las medidas anteriormente expuestas, es conveniente crear incentivos adicionales, bien sea subvencionando parte de los capitales invertidos o de los intereses de los préstamos necesarios para la inversión, bien sea concediendo créditos preferentes. Al ser el sanitario un sector con una alta capacidad de generación de empleo, se establece la creación por la Consejería de Economía y Hacienda, a través del IFA, de una línea particular de fomento de las inversiones sanitarias, de acuerdo con la planificación del sector que determine la Administración Sanitaria.

#### **1.3.4. Precios y tarifas de los servicios.**

La actualización de tarifas y revisión de precios de los conciertos tiene que conseguir un doble propósito:

- Disuadir al sector privado del uso de los recursos asistenciales públicos como única vía de prestación de servicios a sus asegurados.
- Incentivar la inversión en la provisión de recursos sanitarios en aquellos procesos y sectores donde se consiga una mejora de la atención sanitaria. En consecuencia se pretende: revisión de los precios de los conciertos y de las tarifas por los servicios prestados. Estas tarifas contendrán una bonificación para aquellas entidades que establezcan planes de inversión en recursos asistenciales en Andalucía.

#### **1.3.5. Aumentar la oferta de personal sanitario especializado.**

La Administración continuará la política de incremento de las plazas de MIR, necesaria para conseguir un número de especialistas suficiente que satisfaga las demandas asistenciales de la población andaluza.

## **2. VIVIENDA**

### **2.1. INTRODUCCION**

Después de una notable caída motivada por el corte de la inversión y el estancamiento productivo general, el análisis de los indicadores más representativos de los últimos años, pone de manifiesto una recuperación del sector de la construcción. Esta recuperación se basa, fundamentalmente en las inversiones realizadas por las distintas administraciones públicas. En este sentido, tanto el consumo aparente de cemento, como la población ocupada, como el grupo de materiales de construcción del IPIAN, han experimentado un crecimiento continuo durante el período 85-89. Durante 1990, la construcción ha mantenido un fuerte ritmo de crecimiento, aunque menor que el de años anteriores. El volumen actual de obras y los proyectos pendientes garantizan un im-

portante nivel de actividad en el próximo futuro. No obstante las viviendas iniciadas manifiestan una tendencia decreciente hasta 1988, año en el que se produce un cambio de tendencia. Este dinamismo reciente se fundamenta en la construcción de viviendas de régimen libre, ya que las viviendas de protección oficial han tenido un comportamiento claramente regresivo, aunque menos intenso en Andalucía que a nivel nacional..

Uno de los problemas principales con el que se enfrentan los ciudadanos andaluces y que afecta directamente al bienestar social de los mismos, es el de la dificultad de acceso a una vivienda digna a unos precios y condiciones de financiación adecuados a sus niveles de renta. La oferta actual de viviendas es de hecho insuficiente para satisfacer todos los segmentos de la demanda, lo cual se ve agravado, por un lado, por la escasez de viviendas de promoción pública, que pudieran resolver el problema de los grupos de población más desfavorecidos económicamente, y por otro, por los precios y condiciones de financiación que afectan a la práctica totalidad de la población con niveles intermedios de renta. La mayor necesidad de viviendas se ha producido por razones de diversa índole, aparte de las que lógicamente se derivan del crecimiento demográfico. Estas razones podrían imputarse principalmente, en primer lugar, a la mayor presión demográfica en aquellas zonas que por diversas circunstancias se han convertido en polos de atracción de la población y, en segundo lugar, a los cambios en las pautas de comportamiento social.

Aún cuando la promoción pública de viviendas es de gran importancia por la repercusión social que este tipo de actuación conlleva, es evidente que con esta medida no se resuelven todos los problemas en este terreno. El problema principal que afecta a la mayoría de los ciudadanos andaluces, que es el de los altos precios de las viviendas, tiene su origen en los altos costes de construcción que se derivan del precio del suelo residencial. El incremento del precio del suelo obedece a que la demanda ha aumentado notablemente por razones en buena medida especulativas, ya que la inversión inmobiliaria ha venido obteniendo una mayor rentabilidad que otras, en parte porque la probabilidad de eludir la tributación ha sido más alta. De otro lado los alquileres son también elevados debido a que la oferta de este tipo de viviendas es muy reducida y debido, también, a la aceleración del proceso especulativo.

## 2.2. FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El objetivo básico de la política de vivienda es favorecer el acceso a la misma a todos los ciudadanos en condiciones de elección, haciendo efectivo el mandato constitucional. El conocimiento de las peculiaridades y distorsiones del mercado de la vivienda ha conducido a que se dicten 1 principios rectores, que obligan a todos los poderes públicos, para intervenir en la estructura de ese mercado, con el fin de asegurar a todos los españoles la satisfacción de la necesidad de alojamiento o habitabilidad, en función de sus rentas y de su derecho a la libertad de residencia o domicilio.

Los poderes públicos tienen la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda. Facultad que se concreta en:

- Desarrollo de prestaciones universales con el fin de que el mercado funcione. El Estado en su conjunto se convierte en garante para que el mercado exista y funcione, pero sin convertirse en protagonista distorsionador del mismo.
- Desarrollo de prestaciones singulares para ayudas a los sectores de rentas más bajas, pero igualmente sin que ello distorsione el mercado.

Dejando al margen las prestaciones universales, fundamentalmente competencia del Estado, y sobre las que se ha ido desarrollando un amplio programa normativo, la política de vivienda autonómica se concreta fundamentalmente en el desarrollo de prestaciones singulares propias o articuladas con el Estado. Generalmente son de carácter presupuestario y se dirigen a los segmentos de población de menor renta. En lo que respecta a la financiación externa a la vivienda, es necesario disponer de un sistema desarrollado de financiación que capte recursos y los desvíe hacia créditos a largo plazo y de cuantía unitaria elevada en relación con la renta disponible de las familias. El desarrollo del Mercado Hipotecario, a través de mecanismos de refinanciación que aumenten la liquidez de los créditos de esta naturaleza y que favorezca una alimentación financiera más ortodoxa de las entidades con más Peso en la concesión de créditos a la vivienda, ha sido uno de los primeros objetivos de esta política.

### 2.3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Se establecen como objetivos finales de la política de viviendas andaluza, en el PADE 91-94, los siguientes:

a) Contribuir a la corrección de las desigualdades territoriales en condiciones de bienestar y calidad de vida, impulsando el acceso a la vivienda en las áreas y sectores de población con menores niveles de renta y mejorando los servicios públicos competencia de la Administración andaluza.

b) Asegurar el acceso o disfrute de la vivienda a todos los ciudadanos, según su renta, con posibilidad amplia de elección y en condiciones asequibles, adoptando para ello formas de intervención y sistemas de financiación apropiados.

c) Hacer acordes todos estos objetivos con una política de respeto y mejora de la calidad medioambiental y de preservación y conservación de los espacios naturales de la Comunidad Autónoma.

d) Extender y desarrollar el control de calidad de construcción, edificación y obras públicas en la Comunidad Autónoma.

La consecución de los anteriores objetivos finales de la política de viviendas se concretan en los siguientes objetivos operativos y específicos:

- Conseguir la máxima cobertura por el mercado de las necesidades de vivienda, orientando la oferta según segmentación y territorialización de la demanda, y la coordinación con otras políticas sectoriales de fomento, equipamiento e infraestructuras.
- Adecuar la intervención pública a las necesidades de vivienda no satisfechas por el mercado.

- Velar por la calidad arquitectónica del patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma.
- Incidir en el mercado de la vivienda, desarrollando las posibilidades otorgadas desde su concepción como promotor público de vivienda, en señalada coordinación con otras políticas sectoriales y con la adecuada territorialización seguida desde los procesos de reequilibrio.

## 2.4. MEDIDAS DE ACTUACION

Específicamente las actuaciones y los compromisos de la Administración Autonómica en materia de vivienda se orientan en cinco líneas de intervención pública:

### A) Viviendas de promoción pública de nueva planta.

Se iniciarán 29.000 viviendas a través de los siguientes programas:

- Construcción de viviendas de promoción pública directa.
- Construcción de viviendas terminadas y/o prefabricadas.
- Construcción de viviendas de promoción pública mediante convenios de gestión con Ayuntamientos y Entes Municipales.
- Construcción de viviendas en régimen de autoconstrucción mediante convenios con Ayuntamientos.
- Construcción de viviendas mediante subvenciones a Ayuntamientos y Entes Municipales.

Los criterios de distribución del número total de viviendas en estos cinco programas tenderán a incrementar sustancialmente la promoción pública directa y la autoconstrucción; a mantener la cifra de años anteriores en el concepto de adquisición de viviendas terminadas y/o prefabricadas; y a sostener el programa de subvenciones a las Corporaciones Locales. En el régimen de autoconstrucción, las promociones en las que participen grupos sindicales de autoconstructores, tendrán aseguradas por la junta de Andalucía operaciones complementarias de formación profesional.

### B) Rehabilitación Pública de Viviendas.

Se iniciarán 23.000 actuaciones de rehabilitación pública de viviendas distribuidas en los siguientes programas:

- Actuaciones singulares en materia de vivienda.
- Rehabilitación en Municipios de Actuación Preferente, según Decreto 238/1985.
- Rehabilitación de viviendas mediante subvenciones a Ayuntamientos y Entes Municipales.

Como en el caso anterior, el número total de viviendas no se fija en cada Programa, sólo se marcan tendencias según criterios de adecuación a la demanda y de capacidad de gestión de los agentes públicos. En este sentido se incrementará el número de viviendas a rehabilitar, mientras que las actuaciones singulares y las subvenciones a Ayuntamientos y Entes Municipales tenderán a estabilizarse.

C) Viviendas de protección oficial de nueva planta y rehabilitación, promovidas en régimen especial por promotores públicos.

Se potenciará la figura del Promotor en Régimen Especial, mediante ayudas directas de la junta de Andalucía y otras iniciativas que posibiliten el efectivo desarrollo de este tipo de actuaciones, en el marco de la nueva política de vivienda que se está diseñando por el Estado, para la iniciación de 8.000 viviendas de nueva planta y 2.000 viviendas en rehabilitación durante el cuatrienio.

D) Viviendas de protección oficial de nueva planta y rehabilitación, promovidas por iniciativa privada en régimen general y adquisición de viviendas usadas. .

Se fomentará la iniciativa de promoción de viviendas de Protección Oficial con ayudas directas del Estado y de la junta de Andalucía, en el marco de los Convenios de Cooperación que se suscriben entre ambas Administraciones, tanto en operaciones de nueva planta y adquisición de vivienda usada como de rehabilitación, hasta un número total de 50.000 viviendas en el cuatrienio 91-94.

A estos efectos la junta de Andalucía extremará el análisis y comprobación de las solicitudes que se presenten, denegando la calificación correspondiente cuando de la valoración de las circunstancias que concurran se presuma, de forma objetiva ' el incumplimiento de obligatoriedad de residencia permanente.

E) Suelo para viviendas promovidas por cooperativas de carácter sindical.

En el ámbito de la cooperación con las organizaciones sindicales y de fomento de la actuación cooperativa en materia de vivienda, la junta de Andalucía pondrá a disposición de las iniciativas que se aborden a través de esta fórmula, y en régimen y condiciones que en cada caso se determinen, suelo suficiente para la construcción de 8.000 viviendas. Dichas promociones, tanto en Régimen Especial de Promotor Público como General, irán destinadas a unidades familiares con nivel de ingresos no superior al que se establezca para tener derecho a acceder a las ayudas económicas directas, de acuerdo con el marco estatal y autonómico vigente en cada momento en política de vivienda.

## 2.5. ACTUACIONES EN MATERIA DE SUELO

Las actuaciones en materia de suelo se dirigirán a:

- Orientar la política de producción de suelo urbanizado para coadyuvar a la consolidación de las ciudades medias de Andalucía.
- Vincular la producción de suelo de uso residencial al fomento del patrimonio público, utilizando las estrategias de la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y seleccionando los ámbitos de especial problemática (aglomeraciones, áreas de especiales déficits, etc.).
- Coadyuvar el desarrollo de las políticas sectoriales tendentes al reequipamiento de las ciudades medias y gestionar suelo para equipamientos públicos que eleven la calidad de vida en áreas marginales.

- Fomentar los procesos de concertación de políticas sectoriales, tomando como referencia cierta el Plan Municipal y estableciendo los mecanismos de apoyo al desarrollo urbanístico integral del municipio, mediante acciones estratégicas concertadas con los distintos agentes inversores intervinientes, que aprovechando las sinergias producidas, tiendan a servir de motor del desarrollo del planeamiento.
- Instituir la presencia activa de EPSA en los ámbitos de coordinación de las políticas sectoriales y, especialmente, en los procesos de seguimiento y aprobación de los planeamientos generales municipales.
- Proporcionar apoyo y asesoramiento a los Ayuntamientos en materia de ejecución de planeamiento y transformación del suelo.

### 3. EDUCACION

En materia educativa, para el diseño de cualquier tipo de actuación estratégica, resulta ya imprescindible situarse en la perspectiva de la implantación de la Reforma, y de manera más específica en su plasmación jurídica, esto es, la LOGSE.

En los últimos años, se ha alcanzado la escolarización total en la educación preescolar y general básica, creando un gran número de puestos escolares y mejorando otros ya existentes, se ha incrementado notablemente la escolarización en los niveles no obligatorios, se han producido importantes avances en la igualdad de oportunidades, tanto mediante el aumento de becas y ayudas como creando centros en zonas anteriormente carentes, se han producido adaptaciones de contenidos y materias. Las condiciones profesionales en que ejerce su función el profesorado difieren, cualitativamente, de las entonces imperantes.

No se había abordado, sin embargo, la reforma global que ordenase el conjunto del sistema, que lo adaptase en su estructura y funcionamiento a las grandes transformaciones producidas en los últimos veinte años. El desarrollo de los preceptos constitucionales, la integración en el marco comunitario y los acelerados cambios culturales y productivos, son los factores determinantes en la nueva situación que impulsa la reforma.

La nuestra es una sociedad en acelerado proceso de modernización que camina, cada vez más nítidamente, hacia un horizonte común para Europa. Cuando se están incorporando a las escuelas los ciudadanos del próximo siglo, los países con los que tratamos de construir el proyecto europeo, que ofrecerá una nueva dimensión a nuestra juventud de hoy, conceden una gran relevancia a la educación y a la formación tratando de adaptarlas a la apertura del espacio individual, político, cultural y productivo, a la mayor rapidez y complejidad de los cambios de todo tipo, propiciando su prestación más prolongada a mayor número de ciudadanos, promoviendo las mejoras necesarias para garantizar su calidad. Poniendo en marcha, por tanto, procesos de reforma de sus respectivos sistemas.

La educación española presenta una serie de problemas estructurales a los que la reforma quiere dar respuesta:

- Carencia de configuración educativa del tramo previo al de la escolaridad obligatoria.
- Desfase entre el final de ésta y la edad mínima laboral.
- Doble titulación al final de la E.G.B.



- Una Formación Profesional discriminada, demasiado académica y alejada del mundo productivo.
- Carácter excesivamente academicista del Bachillerato.
- Desajustes entre el acceso al mundo universitario y la demanda productiva.

Para dar solución a estos Y otros problemas, se marcan los siguientes objetivos:

- Educar a más ciudadanos y de forma más extensa, cubriendo el período de 3 a 16 años, y con el compromiso de satisfacer la demanda escolar en la educación infantil.
- Promover una educación más completa, que trascienda el período vital al que hasta ahora ha estado circunscrita, extendiéndola a sectores con experiencia activa previa y en alternancia con la actividad laboral. La educación será permanente, siendo éste el principio básico del nuevo sistema educativo.
- Modificar profundamente la Formación Profesional, dando respuesta a los múltiples problemas que hoy tiene planteados.
- Regular las enseñanzas de música y danza, arte dramático, artes plásticas y diseño, atendiendo al creciente interés social por las mismas. Regulación que las conecte con la estructura general del sistema, pero que mantenga la especificidad y flexibilidad propias de estas áreas.

Asegurar la calidad de la enseñanza es uno de los retos fundamentales de la educación del futuro. Conseguirlo es el resultado de múltiples factores que comprometen a todos los protagonistas de la educación. Veamos algunos de ellos:

### 3.1. FACTORES GENERALES

- Modernización de los centros educativos.
- Consideración social de la importancia de la función docente.
- Participación de todos los sectores de la comunidad educativa.
- Relación fructífera con su medio natural y comunitario.

### 3.2. FACTORES ESPECIFICOS

- Cualificación y formación del profesorado.
- Programación docente.
- Recursos educativos y función directiva.
- Innovación e investigación educativa.
- Orientación educativa y profesional.
- Inspección educativa.
- Evaluación del sistema educativo.

La LOGSE es una ley cuyo desarrollo requiere el ejercicio simultáneo, y por tanto compartido, de las competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. En este mismo horizonte, será requerida la colaboración de las Administraciones Locales, la enseñanza privada y de todos los sectores sociales implicados.

Aparece así esta ley, como el marco referencial del que partimos, y que nos sirve para situar el momento de la Educación, sus carencias y sus posibilidades. En la respuesta que nuestra Comunidad Autónoma viene articulando para dar solución a los problemas allí planteados, está, a la vez que el diseño de las insuficiencias, el planteamiento de los mecanismos de solución de los mismos. Así pues, trataremos sobre los grandes bloques planteados, a saber: La lucha por la mejora de la calidad de la enseñanza y la lucha contra las desigualdades.

Respecto a la calidad de la enseñanza, hablábamos de factores generales y específicos para su consecución, sintetizando, y en aras de una mayor claridad, podríamos resumirlos en:

### **3.2.1. Centros Escolares.**

La Consejería de Educación y Ciencia se propone construir en el período de implantación de la Reforma centros para los niveles de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria. Aunque los espacios educativos tienen que responder a criterios funcionales en el sentido de que han de tener en cuenta factores económicos, demográficos, de igualdad social, etc, habría que poner el énfasis a la hora de organizar el espacio escolar en la construcción de contextos espaciales singularizados y personalizados.

Entendemos la escuela como un lugar de encuentro entre adultos y niños o jóvenes que tienen como fin abordar de forma sistemática y organizada el desarrollo y aprendizaje de los alumnos, vinculados a la vez con el del colectivo adulto: profesores, padres...

Este tipo de escuela debe facilitar y promover el crecimiento y desarrollo global del niño y del joven en todas sus potencialidades, asumiendo la globalidad como unidad compleja que abarca aprendizajes provenientes de su cuerpo, relaciones con los demás, relaciones con el medio, sentimientos, juegos, intereses..., teniendo en cuenta todas sus necesidades con la misma importancia.

El espacio o entorno escolar está constituido tanto por el edificio como por los espacios exteriores, sus elementos, su equipamiento, las características de ubicación física y social y la dinámica de interacción ambiental que en él se establece.

En la construcción de un centro escolar se tendrán en cuenta por tanto, a la colectividad implicada en la educación de un grupo, a la diversificación entre los espacios escolares según las actividades a desarrollar, a la facilitación de una comunicación entre espacios amplia, a las posibles limitaciones físicas y psíquicas de los individuos y al ofrecimiento de marcos físicos relacionales abarcables por los niños, tendiendo a escuelas no muy grandes para los primeros niveles educativos.

Análogamente al proceso de construcción de nuevos centros y de forma paralela a él se abordará la mejora y adaptación de los centros escolares existentes. Igualmente en el plano del equipamiento tanto de material didáctico como de mobiliario se abordará un plan de sustitución y reciclaje de sus elementos.

### **3.2.2. Profesorado: Cualificación y formación.**

La enseñanza ha tenido un carácter muy transmisivo, y no se ha adaptado totalmente a los cambios sociales y técnicos producidos.

Para dar solución a estos problemas la LOGSE en su artículo 56 establece:

«La formación permanente constituye un derecho y una obligación de todo el profesorado y una responsabilidad de las administraciones educativas y de los propios centros».

Toda esta labor se ha visto formulada de manera orgánica en el Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado. Este Plan persigue dos objetivos fundamentales:

- La configuración del «Grupo de trabajo» como base para el desarrollo de los nuevos proyectos curriculares.
- La formación y profundización científica y técnica del profesorado.

Estos objetivos se desarrollaran en diversos niveles de actuación. Un nivel autonómico, centrado en el Instituto Andaluz de Formación y Perfeccionamiento del Profesorado, que diseñará el Plan, lo coordina y evalúa y crea la infraestructura necesaria. Un nivel provincial instrumentado en tomo a los Servicios de Ordenación Educativa y de las Comisiones Provinciales de Renovación Pedagógica y Reforma, que realiza las mismas labores, pero reducidas a su provincia. El nivel comarcal, cuyo responsables serán los CEPs y los Consejos de Dirección. Y por último, el nivel de Centro escolar.

El Plan contempla asimismo, fórmulas de participación del profesorado, seguimiento de programas y actividades de formación y sistemas de evaluación. Por último, relaciona los programas actuales previstos, muchos de los cuales dan respuesta a algunos de los factores enunciados - al principio como impulsores de una mayor calidad de la enseñanza. En este sentido destacan, los relativos a diseños curriculares y recursos educativos.

La lucha contra la desigualdad, es uno de los ejes sobre los que gira el nuevo sistema. Acciones y medidas de carácter *compensatorio*, una política para las *personas adultas*, y el tratamiento integrador de la *educación especial*, son los elementos relevantes para evitar la discriminación.

### 3.2.3. Educación Compensatoria.

La Consejería de Educación y Ciencia ha venido instrumentando una política compensadora en aquellas zonas más deprimidas, y también para aquellos individuos mediatizados por distintos procesos de marginación. Podemos valorarla con los siguientes datos:

#### PERIODO 1987-90

- Profesores funcionarios trabajando en programas de educación compensatoria: 4.739.
- Alumnos atendidos: 112.638.

Para el período 1990-93, la educación compensatoria se organizará en torno a dos grandes áreas:

a) Acciones compensadoras en la enseñanza: Preescolar en casa; Escuelas Rurales; CAEPs; SAEs; etc. Destaca la implantación del Programa de Gratuidad de Libros Escolares.

b) Orientación educativa. Persigue dos grandes objetivos: Implantación de la Orientación en los Centros de enseñanza Primaria y Secundaria; Reajuste y Unificación de los Equipos actuales.

#### A) *Adultos.*

La Educación de Adultos 'aparece como una necesidad primordial en una sociedad cuyo ritmo de desarrollo progresa rápidamente. Es por ello que este tema adquiere especial importancia y se regula en una Ley para la Educación de Adultos al objeto de mantener y potenciar los esfuerzos realizados en este campo y que han permitido reducir la tasa de analfabetismo en más de 7 puntos en los últimos años.

Esta Ley tiene como objetivos básicos:

a) Extender el derecho a la educación a todos los ciudadanos andaluces, con especial atención a los grupos con inferioridad educativa y social.

b) Fomentar el desarrollo de sus capacidades intelectuales e instrumentales.

c) Facilitarles el aprendizaje autónomo, la comprensión del entorno y la participación crítica y responsable en la vida social.

Para conseguir estos objetivos se instrumentarán una serie de planes educativos, entre los que destacan:

- Planes de formación básica.
- Planes para la consecución de titulaciones.
- Planes de desarrollo comunitario y animación socio-cultural.
- Planes de acceso a la universidad.
- Planes de formación ocupacional.

Para coordinar todas estas actuaciones se crea la Comisión para la Educación de Adultos en Andalucía así como Comisiones Provinciales.

#### B) *Educación Especial.*

En consonancia con la idea de concebir la Educación Especial como un impulso para la integración educativa y social de las minusvalías, en nuestra Comunidad Autónoma esta Consejería de Educación y Ciencia viene promoviendo -desde el curso 85/86 aproximadamente- un modelo mixto de intervención en Educación Especial:

- Intervención desde los Centros Específicos de Educación Especial.
- Desde las unidades de Educación Especial en Centros ordinarios.
- Desde los Centros de integración.

Esta política educativa contempla como principios básicos para hacer frente a la tarea de la Educación Especial las siguientes actuaciones:

- Dotación de los distintos servicios Técnicos de Apoyo: de valoración y orientación, de refuerzo pedagógico, de tratamiento.

- Plan de equipamiento básico a los Centros que atienden alumnos con necesidades especiales.
- El estudio de necesidades en cuanto instalaciones y material específico adecuado para la prestación de tales servicios.
- Formación complementaria o especializada para el profesorado.

Con ello se persigue dotar de una infraestructura mínima a los Centros que atienden a este tipo de alumnos, de manera que puedan desarrollar nuevas modalidades de organización e intervención escolar y también adaptar los currículos al tipo de minusvalía atendida.

La necesaria coordinación entre el mundo educativo y la sociedad en la que se desarrollan sus alumnos hace imprescindible el contemplar programas específicos dentro de la actividad educacional de nuestros futuros ciudadanos.

El apoyo y la motivación a acciones educativas del tipo de educación ambiental, educación para la salud, educación del consumidor y usuario y coeducación, hacen que la escuela esté integrada en su entorno y no sea ajena al mundo que la rodea.

La consecución de una igualdad real de oportunidades para niños y niñas, la toma de conciencia de la actual problemática ambiental, así como la sensibilización sobre temas de salud y prevención de enfermedades es tarea prioritaria en este marco de actuación.

#### **3.2.4. Universidades.**

La formación universitaria está cada vez más ligada al sistema productivo, tanto en el aspecto estrictamente formativo como en el investigador, resultando ambos esenciales para avanzar en el desarrollo regional de Andalucía. Este acercamiento de la Universidad al sistema productivo, que el PADE 91-94 considera fundamental para el éxito de la estrategia del Plan, constituye el motivo por el cual, tanto la política universitaria como la de investigación, haya sido incluida en el capítulo 6: «Política de factores». Con ello, se pretende dar una visión más integral de la política de factores o recursos en la estrategia del Plan.

## **4. CULTURA**

La política cultural de la Administración andaluza se desarrolla, según el ámbito competencial que le confiere el Estatuto de Autonomía, a través de distintas áreas de actuación: bienes culturales, deportes, música, teatro, cine, etc. La diversidad de estas actuaciones requiere un tratamiento diferenciado de las mismas en orden a la formalización de políticas específicas para cada área de actuación, que aunque se recojan en el Plan bajo el denominador común de Política Cultural, su desarrollo expositivo se hará separadamente.

### **4.1. BIENES CULTURALES**

Andalucía tiene, a partir del Estatuto de Autonomía y del Real Decreto 864/1984, las competencias exclusivas referidas al Patrimonio His-

tórico, Artístico, Monumental, Arqueológico y Científico en Andalucía, quedando obligada, por tanto, a los preceptos contenidos en las mencionadas normas en todo lo concerniente a la protección, conservación y progreso de la cultura en los sentidos más amplios. Para el ejercicio de esas competencias y la asunción de las responsabilidades conferidas en las disposiciones normativas anteriormente mencionadas, el Gobierno andaluz ha elaborado, y está ejecutando un Plan General de Bienes Culturales (PGBC 89-95), que en su día fue aprobado por el Parlamento andaluz. En consecuencia, la política de bienes culturales recogida en el PADE 91-94 traslada a este los objetivos y actuaciones del PGBC 89-95.

Sin necesidad de recurrir a una cuantificación precisa, se confirma que los bienes de interés cultural (BIC) de la Comunidad andaluza exigen una acción urgente que permita su preservación. El Patrimonio Histórico Andaluz tiene una dimensión excepcional, por la riqueza acumulada a lo largo de siglos, ya se trate de la arquitectura, los núcleos urbanos, los conjuntos monumentales, los bienes muebles o los yacimientos arqueológicos. Su importancia en el ámbito cultural del Mediterráneo, en el Descubrimiento de América y en la formación del Nuevo Mundo le confieren una atención especial, que ha de tener respuesta mediante una adecuada política de bienes culturales.

El Patrimonio Histórico Andaluz tiene actualmente una serie de problemas estructurales que está exigiendo una atención urgente y que pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Escasa atención secular en su preservación, que contrasta con su amplitud, riqueza y complejidad.
- Deficiencias relativas en dotación de recursos financieros.
- Falta de conciencia social acerca de la importancia de la conservación del Patrimonio Histórico, que sólo es entendido en actuaciones sobre elementos puntuales y singulares.
- Baja aplicación de las nuevas tecnologías al conocimiento del Patrimonio Histórico -informática, restitución fotogramétrica, materiales, etc.-.
- Pérdida de conocimientos en los diversos oficios que intervienen en el proceso de conservación y restauración, que en algunos casos se ha transformado en la extinción del oficio.
- 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.
- Escasas líneas de investigación y de formación del personal investigador.

Estos son algunos de los principales problemas que afectan a los bienes culturales andaluces, y a los que trata de dar respuesta el PGBC 89-95, que se instrumenta a través de siete programas fundamentales y que configuran la política cultural andaluza en este aspecto, cuya finalidad y objetivos son los siguientes:

#### *Programa 1. Administración del Patrimonio Histórico.*

Tiene por finalidad principal establecer el esquema organizativo y el marco estructural de la Administración del Patrimonio andaluz; es decir, acometer la implantación de la infraestructura necesaria para que el PGBC pueda ejecutarse con eficacia.

Los objetivos básicos definidos para el Programa persiguen:

- Integrar el PGBC dentro del contexto ordinario de las actuaciones en materia de Patrimonio Histórico.
- Desconcentrar la estructura administrativa, dando capacidad y autonomía a la administración periférica de la junta de Andalucía y a las Instituciones del Patrimonio.
- Intervenir en las expropiaciones, tanteos, subastas, adquisiciones directas, indemnizaciones, premios, etc., para ejercitar las facultades que reconoce la ley en orden a la tutela, conservación, restauración y ampliación del Patrimonio Histórico.
- Creación del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, con funciones asesoras, de investigación científica y tareas de restauración.
- Formulación de un cuerpo legislativo que permita a medio plazo disponer de una Ley del Patrimonio Histórico Andaluz.
- Desarrollar el Conjunto Monumental de la Cartuja de Sevilla.
- Sustituir paulatinamente las actuales Comisiones Provinciales del Patrimonio, configurándolas como órganos consultivos provinciales.
- Mantener con funciones asesoras de la Dirección General de Bienes Culturales a las Comisiones de Bienes Culturales.

### *Programa 2. Protección del Patrimonio Histórico.*

Este Programa tiene como finalidad la defensa del Patrimonio Histórico y el hacer posible su disfrute a todos los ciudadanos.

En base a ello, se ejecutarán los instrumentos administrativos necesarios para:

- Realizar las declaraciones de BIC, incoando e instruyendo los expedientes de declaración de BIC.
- Confeccionar el registro general de BIC.
- Elaborar el Censo de bienes integrantes del Patrimonio Documental y Catálogo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico.
- Intervenir en la enajenación y exportación de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español.

La instrumentación del Programa se realizará, fundamentalmente, mediante tres instrumentos: el Plan del Registro General del Patrimonio Histórico; el Plan del Régimen General del Patrimonio Histórico; y el Plan del Régimen Especial del Patrimonio Histórico.

### *Programa 3. Investigación del Patrimonio Histórico.*

La finalidad de este Programa es perfeccionar el conocimiento sobre los bienes culturales en Andalucía y mejorar la base científica de la información andaluza sobre el Patrimonio Histórico. La instrumentación del Programa se ejecutará en el marco de coordinación de las actuaciones de la política de investigación global de la junta de Andalucía, especialmente del Plan Andaluz de Investigación (PAI). Los objetivos generales a conseguir por el Programa de Investigación del Patrimonio Histórico son los siguientes:

- Adecuación de este Programa al PAI.
- Formación del personal investigador.
- Establecimiento de programas de colaboración con instituciones públicas o privadas dedicadas a la investigación.
- Programación de diversos actos de carácter científico, tales como Congresos, Seminarios, jornadas, etc.

La realización del Programa se instrumentará mediante tres planes específicos de investigación destinados a los ámbitos de los Bienes Culturales, la Arqueología, y la Etnología.

#### *Programa 4. Conservación y Restauración de Bienes Culturales.*

Este Programa comprende toda la intervención directa sobre los Bienes Culturales. Las actuaciones contenidas en el mismo se distribuyen en tres instrumentos que se configuran en planes específicos: el primero dedicado a los proyectos -Plan de Proyectos-, tiene un cometido esencialmente planificador; el segundo -Plan de Bienes Inmuebles-, se destina a la intervención en si misma, ya sea a niveles de conservación, mantenimiento o conservación; y el tercero -Plan de Bienes Muebles-, se dirige a los elementos del Patrimonio Histórico más castigado, por pérdidas, exportación o expolio.

#### *Programa 5. Difusión del Patrimonio Histórico.*

Este Programa se ha diseñado teniendo presente el peso de factores tales como las carencias tradicionales en el consumo cultural o las desigualdades históricas en el acceso y disfrute de esos bienes, que no sólo tienen un origen social, ya que influye también la amplitud territorial de Andalucía. El sujeto destinatario del Programa es el conjunto de la sociedad andaluza, teniendo en cuenta la especial consideración que se debe al ámbito escolar y científico, sin olvidar al público en general.

Se pretenden alcanzar con el Programa los siguientes objetivos:

- Divulgar y valorar el Patrimonio Histórico, como instrumento identificativo de la sociedad andaluza.
- Desarrollar y valorar actitudes de respeto y aprecio a la creación artística.
- Fomentar la tolerancia hacia otras culturas, históricas o actuales, incidiendo en la necesidad de su conservación y defensa.
- Dar a conocer la oferta de la Administración andaluza en las actuaciones de tutela de los bienes culturales.
- Lograr una coordinación y planificación en las actuaciones de la Administración en materia de divulgación del Patrimonio Histórico

La ejecución de este Programa se realizara mediante tres instrumentos: el Plan de Divulgación del Patrimonio Histórico; el Plan de Exposiciones; y el Plan de Publicaciones del Patrimonio Histórico.

#### *Programa 6. Instituciones del Patrimonio Histórico.*

Las Instituciones del Patrimonio Histórico andaluz son aquellos organismos que desempeñan las tareas de interés público relacionadas



con el Patrimonio Histórico y que van dirigidas hacia la enseñanza, la difusión y la tutela en sus diferentes formas de los bienes culturales de Andalucía. En este aspecto, se entiende que es más lógico concebir y gestionar estas instituciones, no sólo como depositarias de los bienes culturales, sino como focos irradiadores de cultura, convirtiéndolos en centros de investigación y de difusión, con un grado de autonomía suficiente como para desarrollar una actividad propia y creativa, introduciéndose en los ámbitos urbanos y rurales, y aumentando y cualificando la oferta de conocimiento y de fruición de los bienes culturales.

Dentro de este Programa de Instituciones del Patrimonio Histórico, se integran tres planes que lo instrumentarán, y que tienen como finalidad la ordenación de importantes ámbitos para la cultura andaluza: Archivos, Museos y Conjuntos Arqueológicos y Monumentales.

#### *Programa 7. Programas Especiales.*

Este Programa del PGBC recoge un conjunto de actuaciones institucionales muy específicas, por los objetivos que persiguen y por su funcionamiento institucional. En el mismo quedan integrados el desarrollo y las orientaciones de su funcionamiento de las siguientes instituciones: Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Archivo General de Andalucía, Conjunto Monumental de la Alhambra-Generalife, y Conjunto Monumental de la Cartuja de Sevilla.

### **4.2. PRODUCCION LITERARIA, MUSICAL Y CINEMATOGRAFICA**

En el ámbito de estas actuaciones culturales son bastantes los problemas que actualmente se plantean, entre los principales destacan los siguientes:

- a) Amplia diversidad de sectores de actuación en el fomento y promoción cultural, que lleva a una necesidad de especialización, consolidación y desarrollo de los centros dependientes de la Comunidad Autónoma.
- b) Importante déficit de industrias culturales básicas.
- c) Escasez de recursos financieros para apoyar las manifestaciones culturales de interés.
- d) Necesidad de desarrollar una infraestructura cultural que se adecue a la demanda sociocultural de la Comunidad Autónoma.
- e) Dificultades en la coordinación de ofertas culturales de gran nivel de calidad.

Asimismo es necesaria una adecuada coordinación de la política andaluza con las Universidades, Fundaciones, Entes Locales y Administración Central del Estado, y en especial, en relación con los eventos programados con motivo de la Exposición Universal de 1992 en los municipios que son capitales de provincia.

La Administración andaluza viene propiciando, desde hace varios años, la creación de una oferta cultural, a través del impulso de instituciones prestadoras de servicios que cubren, prácticamente todas, las áreas de la cultura: teatro, música, cine y libro. Para ello se crearon, y se encuentran en funcionamiento, distintos centros de ámbito regional que se extienden por todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Entre

dichos centros destacan: la Filmoteca de Andalucía en Córdoba; el Centro de Documentación Musical, situado en Granada; y la Biblioteca General de Andalucía, ubicada en esa última ciudad.

Por otra parte, recientemente se produce la creación y ejercicio del Centro Andaluz de Teatro y la Orquesta de Sevilla, con la finalidad de fomentar las actividades teatrales y musicales. Estas instituciones adquieren personalidad de empresas públicas dependientes de la Junta de Andalucía. Junto a las mismas, nace la Fundación Andaluza de Flamenco para rescatar, preservar e impulsar esta manifestación del patrimonio etnológico andaluz.

Creadas estas instituciones, la política cultural en este ámbito persigue, como objetivo prioritario, la consolidación y desarrollo de las mismas en el período de vigencia del PADE 91-94. Las actuaciones en esta dirección se dirigirán, específicamente, hacia:

- Puesta en funcionamiento de las Bibliotecas Provinciales para constituir la Red Bibliotecaria Andaluza. La organización del sistema bibliotecario regional pretende asegurar que este servicio cumpla los mínimos básicos y adecuados para satisfacer las necesidades de todas las comunidades locales y asegurar la formación elemental y continuada del personal bibliotecario.
- Dentro de la actividad musical, las líneas de actuación se dirigirán hacia la adquisición de fondos bibliográficos, partituras y medios audiovisuales, una vez que se haya logrado la dotación del equipamiento básico del Centro de Documentación Musical. Las actividades se orientarán en este ámbito hacia la música actual -Centro de Recursos Musicales de Andalucía-, los trabajos de investigación, y el Plan de Actuación del Patrimonio Musical.
- La consolidación de la Filmoteca de Andalucía constituye un objetivo de importancia, en orden a rescatar fondos de interés cinematográfico, recopilación de material de esta clase, realización de cursos, dirección y montaje, y difusión de productos cinematográficos. Asimismo, se ampliará sus funciones a nuevos soportes, como el video y la televisión.
- Las actuaciones en el ámbito del teatro se dirigirán a la creación de un circuito de teatros públicos para consolidar una oferta coherente y distributiva. El objetivo final que se persigue es dotar a la Comunidad Autónoma de una red de teatros públicos debidamente equipada.
- En conjunto, se llevarán a efecto, dentro del PADE 91-94, iniciativas creativas en estas áreas, con apoyo a los sectores profesionales privados y el establecimiento de auditorios y otras infraestructuras culturales en municipios de más de veinte mil habitantes.
- Finalmente, y como actuación extraordinaria y puntual, se ejecutará un Programa Especial para 1992, que afectará a todas las capitales de provincia andaluzas, donde entrarán coordinadamente las actuaciones de las distintas administraciones actuantes dentro de Andalucía.

### 4.3. PROMOCION DEL DEPORTE

La actividad deportiva constituye una manifestación social de connotaciones distintas: educativa y lúdica. En la misma se encuentran

ubicadas la educación física escolar, con objetivos y funciones de desarrollo corporal y aprendizaje deportivo; la actividad física recreativa, que aporta al ciudadano recuperación o desarrollo biológico, posibilidad de relación social y conocimiento e integración con el entorno natural; y el deporte de alto rendimiento o ejercicio profesional, con trascendencia en relaciones laborales y actividades de espectáculo. Las actuaciones en el ámbito de la educación física se dirigirán a los municipios con una población mayor de los veinte mil habitantes; y las del deporte de élite a los municipios de más de cincuenta mil habitantes.

En conjunto, la actividad deportiva en Andalucía está menos desarrollada que en otros ámbitos territoriales vecinos, como lo pone de manifiesto algunos indicadores de la misma: sólo un 25% de la población hace deporte (65% en Europa); de la población deportiva, escasamente un 5% está federada; y no pasa del 2% la población deportiva que se dedica a la actividad profesional. De otra parte, la oferta de actividad sigue estando dirigida a sectores reducidos de la población.

Esta precaria situación deportiva en Andalucía radica en un conjunto de problemas, a los que el PADE 91-95 dirigirá sus actuaciones para paliar la incidencia de los mismos. Dichos problemas se manifiestan fundamentalmente en

- a) Elevado déficit de infraestructuras, tanto en la red básica como en la red especial.
- b) Exceso de diversidad en las instalaciones existentes.
- c) Descoordinación y disfunciones administrativas con los Entes Locales.
- d) Escasez de recursos financieros para remodelaciones y nuevas construcciones (se necesita invertir unos 120.000 millones de pesetas en ocho años para cubrir unas necesidades dignas)

La planificación deportiva para el cuatrienio de vigencia del PADE 91-94, consecuente con los problemas expresados anteriormente, establece como prioridades y objetivos:

- Aumentar los porcentajes de población deportiva e impulsar el asociacionismo deportivo.
- Desarrollar las infraestructuras deportivas de todo tipo: asociaciones, clubs, centros culturales-deportivos, etc.
- Ejecutar el Plan de instalaciones deportivas básicas de Andalucía.
- Elaboración de un Censo de instalaciones deportivas.
- Fomento, difusión e investigación normativa y tecnológica del deporte.
- Desarrollar y potenciar las actividades de la Universidad Internacional de Deportes UNISPORT, con localización en Málaga.

## 5. ACCION SOCIAL

### 5.1. INTRODUCCION

La mejora de la calidad de vida y de la redistribución de la riqueza requiere que la planificación no esté guiada por orientaciones meramente productivistas, sino atendiendo a un desarrollo integral de las

personas y del conjunto de la sociedad. Para ello se abordará la realización del Plan Regional de Servicios Sociales, tal y como recoge la Ley de Servicios Sociales de Andalucía que mandata la realización del mismo.

Para que el crecimiento económico sea también desarrollo es necesario que sus resultados se distribuyan al conjunto de la población, precisándose una actitud decidida de la Administración en la extensión de los servicios sociales y atenciones públicas, en especial, a aquellos colectivos menos favorecidos persiguiendo su integración más que la mera asistencia.

No se trata tanto de utilizar los recursos generados en el proceso de crecimiento para cubrir las necesidades de una parte marginada de la población sino, de lograr que el conjunto de la población participe en dicho proceso; este es el mejor camino para romper la trasmisión generacional de la marginación e impedir que surjan nuevos colectivos marginados.

Las actuaciones de acción social se centrarán, por tanto, en aquellos colectivos en los que potencialmente o de forma real se concentran los problemas sociales: menores, jóvenes y mujeres; emigrantes e inmigrantes; afectados por la drogadicción; minusválidos; ancianos y minorías étnicas.

## **5.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA**

Para el logro de las metas propuestas, la estrategia se basa en planificar de forma coordinada todos aquellos recursos, actividades y prestaciones organizadas para la promoción del desarrollo de las personas y grupos sociales, para la obtención del mayor bienestar social y calidad de vida, así como la prevención y eliminación del desamparo, la marginación y la desigualdad propiciando su integración y participación social. En base a ello se realizarán las siguientes políticas de acción social:

### **5.2. 1. Política dirigida a los menores.**

Se plasmará en el Plan de Cooperación Municipal en esta materia, con el objeto de garantizar mediante la acción coordinada con las Corporaciones Locales la puesta en marcha de centros y programas de servicios sociales especializados de atención al niño.

Al mismo tiempo se promoverán actuaciones que posibiliten la mejora de la situación de las familias para prevenir el internamiento y abandono de los hijos menores.

Se crearán equipos especializados municipales de atención a menores de alto riesgo que sirvan de apoyo técnico a los servicios comunitarios y se abordarán ayudas económicas familiares para la atención de las necesidades básicas de los menores a su cargo.

Otro aspecto importante será la mejora y creación de sistemas de atención al niño, para ello se concederán subvenciones y se realizarán acciones concertadas con instituciones de iniciativa social para la atención en residencias y/o actividades de los menores objeto de protección. Se favorecerán las alternativas familiares con planes de acogimiento familiar temporal, a través de campañas de sensibilización social, capta-

ción y selección de familias, remuneración de las que lo precisen y su seguimiento y control.

Se potenciará la integración sociolaboral de los menores infractores a través de talleres ocupacionales o servicios laborales a la comunidad. Un objetivo fundamental es la ordenación y adecuación de la Red de Centros de Servicios Sociales Especializados de Menores, actualizándola según las directrices del Consejo de Europa y prestando una especial atención a los planteamientos de la Ley 21/87 en consonancia con las nuevas tendencias psicosociales.

### **5.2.2. Política dirigida a la juventud.**

Se pretende consolidar, impulsar y desarrollar el modelo ya establecido corresponsabilizando a distintas administraciones públicas, concretándose especialmente en las políticas municipales, a través del Plan de Cooperación Municipal, coordinadas con las administraciones locales, garantizando la participación activa de la juventud.

Como instrumento para ello se empleará la Red de Centros de Información juvenil que facilite y favorezca la información y asesoramiento a los jóvenes en todos aquellos aspectos que le sean de utilidad, dotando a estos de los recursos técnicos e informáticos que lo hagan lo más ágil y eficaz posible.

Al mismo tiempo se potenciarán planes locales de juventud a través de subvenciones a programas y actuaciones que sean puestos en marcha por Ayuntamientos, especialmente los destinados a barriadas con graves carencias de infraestructuras.

Se dotará de casas y espacios para la juventud donde se puedan desarrollar actividades culturales, de ocio y tiempo libre, especialmente en el ámbito rural.

Se fomentará la participación y promoción de los jóvenes a través de las actuaciones que se desarrollan en el marco del Plan Andalucía joven, entre ellos las de Verano joven, la Semana Blanca, juventud y Medio Ambiente, los intercambios internacionales, juventud y Cultura y Carnet Joven.

Al mismo tiempo se potenciará al Consejo de la juventud de Andalucía y se subvencionarán actuaciones realizadas por las asociaciones juveniles, así como jóvenes que presenten Proyectos creativos a través del denominado Fondo de Iniciativas Juveniles.

Se continuará la construcción, equipamiento y explotación de las instalaciones de la Red Andaluza de Albergues, Campamentos y Oficinas de Turismo juvenil para favorecer el encuentro y la convivencia entre este sector de la población.

### **5.2.3. Política dirigida a la mujer.**

La aprobación por el Gobierno Andaluz del Plan de Igualdad de Oportunidades, significa un compromiso en orden a profundizar en el principio de igualdad. Por este motivo, para atender actividades necesarias en el conjunto de la política de igualdad, es importante desarrollar proyectos de información y promoción de la mujer, así como servicios en favor de aquellos grupos más desfavorecidos para prevenir situaciones de riesgo, buscando cauces de normalización, fortaleciendo y

dinamizando el movimiento asociativo así como creando los cauces de información a la mujer.

Como instrumento para conseguir estos objetivos se desarrollan una serie de proyectos; así el proyecto de centros provinciales de la mujer cuya finalidad es consolidarlos como centros de información y asesoramiento al tiempo que actúan como impulsores del Plan de Igualdad, coordinando a nivel provincial la política del Instituto Andaluz de la Mujer. Con idéntico fin, en el ámbito municipal, existe el proyecto de centros municipales de información cuya extensión pretende ser ampliada y consolidada con la realización de convenios y subvenciones a ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.

Otro instrumento es el proyecto de espacio para la mujer con el que se persigue realizar una labor de estudio de orientación en temas de desigualdad así como programas de formación y ocio para las mujeres.

Con el proyecto de prevención de la prostitución se posibilita la mejora de la calidad de vida de este colectivo de mujeres, al tiempo que se previenen situaciones de riesgo buscando cauces de normalización.

Se posibilita la integración social de la mujer a través de las casas de acogida para mujeres agredidas completándose la red de pisos de acogida a través de convenios con las Diputaciones Provinciales. Existen también, con esta finalidad, los centros para madres jóvenes dirigidos a mujeres jóvenes embarazadas con hijos a su cargo sin recursos económicos ni familiares.

Para mejorar la participación social de la mujer se potencia el asociacionismo.

Se posibilita que las mujeres sin medios económicos disfruten de vacaciones a través del proyecto de tiempo libre para estas personas que soportan cargas familiares no compartidas.

En cuanto al área de formación y fomento del empleo femenino se pretende impulsar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo realizando programas de formación experimental en oficios o profesiones en los que la mujer no está representada, procurándose la actividad empresarial femenina.

Respecto a la investigación y documentación de la situación de la mujer, se pretende profundizar en el conocimiento de su realidad en todos los ámbitos, posibilitando la toma de conciencia por la sociedad de su situación para, de esta forma modificar las actitudes que dificultan su participación.

Se utilizará Para ello la realización de estudios, la creación de un servicio de publicaciones, la creación de un centro de documentación especializado y la puesta en marcha de campañas, jornadas y seminarios.

#### **5.2.4. Política migratoria.**

Es necesario constatar que Andalucía recibe en este momento más Personas que las que salen de nuestro territorio. Es preciso, por tanto, contemplar este fenómeno y, al mismo tiempo que se trabaja por las mejores condiciones de vida de los emigrantes y por el retorno de aquellos que lo desean, se debe realizar una actuación eficaz y solidaria con aquellos transeúntes que se encuentran en nuestra Comunidad y manifiesten una situación de especial carencia.

Basado en ello se impulsarán programas de colaboración con las Corporaciones Locales que garanticen la asistencia y asesoramiento a los

emigrantes, inmigrantes y sus familias. Se facilitarán los medios necesarios para que las condiciones de desplazamiento sean lo más favorables y se atenderá a los hijos de los emigrantes para evitar su descolarización.

Se favorecerá la integración de nuestros emigrantes y sus familias consolidando a la vez, su identidad cultural andaluza.

De la misma forma, se promoverá la asistencia y reinserción social y cultural de los emigrantes mediante la planificación, información, intercambio y realización de programas específicos. Para ello se celebrarán encuentros territoriales con las Asociaciones Andaluzas asentadas fuera de la Comunidad y se subvencionarán a entidades que realicen acciones en favor de los emigrantes y sus familias.

En cuanto al retorno se hará una labor de asistencia y asesoramiento y se subvencionarán entidades de emigrantes retornados.

### **5.2.5. Política contra las drogodependencias.**

En 1985 se puso en marcha el Plan Andaluz sobre Droga basado en la necesidad de un plan general que contara con la participación de otras instituciones, organismos y colectivos ciudadanos. Dicho Plan pretende ampliar la cobertura asistencial en la fase de rehabilitación, facilitando la continuidad del tratamiento de paciente con dificultades para mantener una abstinencia mínima que permita su entrada en el régimen ambulatorio.

La junta de Andalucía, desde 1986 mantiene Convenios con las Diputaciones Provinciales para garantizar la respuesta integral de este problema. El instrumento utilizado para ello es la Red de Centros Provinciales de Drogodependencia y los equipos de intervención en Instituciones Penitenciarias.

Se garantizará, mediante la acción coordinada con las Diputaciones Provinciales, la prevención, asistencia, promoción, reinserción y fomento del movimiento asociativo, a través del Plan de Cooperación Municipal en materia de droga.

Al mismo tiempo se trabaja en la reinserción posibilitando la adquisición de unos mínimos conocimientos profesionales a aquellos drogodependientes jóvenes en reinserción que no tengan oficio o recursos personales para acceder al mercado de trabajo. Un aspecto importante del plan es el referido a la prevención que se lleva a cabo con la promoción de actividades. Se culmina el proceso con la promoción social, apoyando económicamente a asociaciones que realicen actividades en el campo de la drogodependencia. De esta forma se potencia la existencia de una amplia base social en la lucha contra la toxicomanía.

### **5.2.6. Política de Servicios Sociales.**

Se llevará a efecto el Plan de Cooperación Municipal, que persigue los objetivos básicos de desarrollar los servicios sociales comunitarios y sus prestaciones básicas, así como colaborar con la iniciativa municipal en el desarrollo y gestión de los servicios sociales especializados.

Para ello, se consolidará y ampliará la Red de Recursos Personales en todas las Unidades de Trabajo Social; se dotará de medios suficientes para la gestión de programas y prestaciones básicas y se construirán y equiparán Centros de Servicios Sociales Comunitarios.

Las subvenciones a Corporaciones Locales garantizarán el mantenimiento de Centros, Servicios y Programas de Servicios Sociales Especializados, de acuerdo con los objetivos del Plan Regional de Servicios Sociales y regulados por las convocatorias anuales de Ayudas Públicas en materia de Servicios Sociales. Así mismo, se colaborará financieramente con las Corporaciones Locales en la construcción y equipamiento de nuevos centros de servicios sociales especializados.

Para la colaboración con la iniciativa privada en el desarrollo de Servicios Sociales Especializados, la convocatoria anual de Ayudas Públicas contempla la concesión de ayudas individuales e institucionales dirigidas a la atención de colectivos como la infancia, la tercera edad, minusválidos, minoría étnicas y grupos con graves problemas sociales. Igualmente, se efectuará dicha colaboración financiera atendiendo la ampliación y mejora de los Centros de Servicios Sociales Especializados, así como para el desarrollo y gestión de estos servicios con el fin de mejorar la calidad de vida de determinados sectores de población que por sus circunstancias necesitan de una atención específica.

Por medio de la convocatoria anual de ayudas públicas se subvencionará a las guarderías infantiles calificadas como laborales, favoreciendo el acceso de la mujer al mercado de trabajo y su igualdad de oportunidades.

Otras ayudas van dirigidas a los colectivos de personas mayores de sesenta años que hayan cesado en su actividad laboral y cuyas condiciones económicas y sociales sean deficientes, para incidir en la obtención de mayor bienestar social y una mejor calidad de vida de dicho colectivo.

Para la mejora de la calidad de vida del colectivo de enfermos y ancianos incapacitados se conceden indemnizaciones por los gastos de desplazamiento soportados por este colectivo.

Con las becas a minusválidos se persigue la atención de minusválidos profundos en centros especializados. Con el objeto de favorecer el acceso al mercado de trabajo de las personas con minusvalía, se conceden ayudas individuales para rehabilitación, asistencia en instituciones, movilidad y comunicación, promoción e integración laboral y ayudas complementarias.

Las pensiones asistenciales darán cobertura al sector de población formado por ancianos y enfermos incapacitados para toda clase de trabajo que no perciban pensiones o prestación alguna, garantizando con ello unos niveles de renta mínimos, que les permita una calidad de vida y atenciones básicas.

Para complementar los ingresos mínimos percibidos por el colectivo de ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, se conceden pensiones de carácter extraordinario, los meses de junio y Diciembre de cada año, a los beneficiarios de pensiones del FAS y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos, promoviendo así un progresivo equilibrio de las rentas en los colectivos afectados.

Para ampliar la oferta de plazas en Centros de Servicios Sociales Especializados, se procede a la concertación con entidades públicas y privadas, ya que la demanda de plazas residenciales para personas mayores y minusválidos supera ampliamente las disponibles en los centros andaluces de titularidad pública.

Así, se procederá a la firma de conciertos con instituciones de entes territoriales, ampliando así la oferta de plazas desde el sector público, mejorando las condiciones de vida de este colectivo.

Igualmente se ampliarán las plazas disponibles en Centros de Servicios Sociales mediante conciertos con instituciones privadas colabo-



radoras con la Administración Autónoma en la prestación de los Servicios Sociales.

Con el plan de inversiones en construcción y equipamiento de centros, se pretende adecuar, acondicionar y ampliar las sedes tanto de los servicios centrales como de las Gerencias Provinciales y la red de centros de servicios sociales dependientes del IASS, dotándolas del equipamiento necesario o construyendo las de nueva creación.

### **5.2.7. Barriadas de actuación preferente.**

Se seguirá desarrollando el plan con el que se pretende, garantizar, mediante una actuación coordinada con los Ayuntamientos, una mayor calidad de vida a los grupos de población con grandes carencias sociales, promoviendo la igualdad de oportunidades para reducir los desniveles entre los diversos colectivos de población.

Esto se llevará a cabo a través de subvenciones a Corporaciones Locales para actividades, funcionamiento y mantenimiento en el área de formación, animación sociocultural e inserción social de esta población, con campañas de escolarización, absentismo escolar, educación de adultos, formación y participación de la mujer, salud escolar, sanidad y servicios sociales.

Con idéntico fin se conceden ayudas a familias e instituciones afectadas por el Plan de Barriadas, para la realización y participación en campañas y programas de actividades.

Se plantean también ayudas para comedores escolares, mantenimiento de centros, guarderías, oficinas de información, bibliotecas de barrio, así como actuaciones para la rehabilitación y mantenimiento de las viviendas.



CAPÍTULO 9

---

**Financiación y  
Ejecución del Plan**



## 1. ESCENARIO FINANCIERO

### 1.1. INTRODUCCION

Como cuestión previa a la programación económica del PADE 91-94, es necesario determinar el volumen de recursos disponibles para la financiación del Plan. Las previsiones que se han realizado sobre este aspecto alcanzan exclusivamente a la financiación del gasto de la Administración andaluza, ya que cuanto se establece en la programación económica, como acciones vinculantes del Plan, afectan sólo a los departamentos, Organismos y Entes Públicos dependientes de la junta de Andalucía, constituyendo el resto de las acciones orientaciones estratégicas para las actuaciones de otros poderes públicos y para la iniciativa privada, orientaciones que el Ejecutivo andaluz impulsará en el ámbito institucional de sus competencias y en la defensa de los intereses de Andalucía.

### 1. 2. FACTORES DE REFERENCIA PARA LA DETERMINACION DE LA FINANCIACION DEL PLAN

En estos momentos la política fiscal española tiene planteados una serie de interrogantes, muy vinculados a aspectos exteriores, especialmente a la realización del Mercado Interior en 1993, cuya incidencia en la financiación de la Comunidad Autónoma será determinante en la fijación de los recursos disponibles para el PADE 91-94.

Los más recientes informes sobre las políticas presupuestarias de las Comunidades Autónomas ponen de manifiesto que desde 1987 los gastos de éstas crecieron 1,6 puntos del PIB nacional, mientras que los ingresos sólo aumentaron en ese mismo período 0,7 puntos, produciéndose en consecuencia un considerable aumento del nivel de endeudamiento de estas administraciones -la deuda de las Comunidades Autónomas creció en 1990 a una tasa (29%) más de dos veces superior a lo que crecía la deuda de la Administración central del Estado (11%)-. Esta circunstancia ha incidido considerablemente sobre el déficit público del Estado, que en 1990 volvió a subir y se situó en un 4% del PIB.

El avance hacia la Unión Económica y Monetaria en Europa no será posible sino se avanza hacia una convergencia de las políticas presupuestarias, circunstancia que requiere un control de la situación presupuestaria en términos de capacidad o necesidad de financiación y de deuda pública, con objeto de perfeccionar las características estructurales de las finanzas públicas, que permita mejorar las condiciones de la oferta y prepararse para el Mercado Interior. Con este fin, será preciso mejorar la estructura de los gastos y de los ingresos, reduciendo en ciertos casos el porcentaje de los gastos públicos en el PIB y aliviar la carga fiscal.

El Ministerio de Economía y Hacienda tiene previsto como objetivo la reducción a cero del déficit para 1992 y en 1991 se preveía un déficit del Estado de 0,9% del PIB, al que habría que añadir el de las administraciones territoriales -en la intención de avanzar hacia la convergencia de la política presupuestaria española con las restantes europeas-. Si no se da entrada a otras variables macroeconómicas y al margen que permite la actuación de otras políticas, estamos ante un escenario presupuestario claramente restrictivo para el conjunto del Estado.

De otra parte, y en ese objetivo de controlar el gasto y el déficit público, el Ministerio de Economía y Hacienda tiene previsto abordar

una reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, a la vez que éstas confían en resolver sus problemas de insuficiencia financiera mediante la citada reforma, poniendo de manifiesto las deficiencias de financiación que se han evidenciado en el traspaso de algunos servicios, y manteniendo al mismo tiempo la aplicación del principio de solidaridad territorial.

Todo lo anterior resulta significativo para explicar el alcance y el trabajo de determinación de los recursos financieros disponibles al servicio del Plan, teniendo en cuenta las siguientes apreciaciones:

1. La mayor parte de los recursos ordinarios de los que dispone actualmente la Comunidad Autónoma presentan un carácter exógeno, entendiendo por tal aquellos que constituyen transferencias corrientes y de capital de otras administraciones -central y comunitaria, especialmente la primera-. En este contexto, según el sistema de financiación actualmente vigente, la política presupuestaria del Estado tiene una evidente incidencia sobre los recursos liberados por las Comunidades Autónomas.

2. Expuesto lo anterior, parece consecuente basar las estimaciones de disponibilidad de recursos en los Escenarios Macroeconómicos y Presupuestarios elaborados por el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyas directrices actuales vienen marcadas por una contención del gasto público en relación al PIB, especialmente en el servicio de la deuda, tendente a reducir el déficit público.

3. Como ya ha sido apuntado, está pendiente y próxima a realizarse una reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas -excluido el FCI, revisado en 1990-, unida a la previsible nivelación del techo competencial de todas las Comunidades Autónomas. Dicha reforma puede afectar más a la lógica del funcionamiento del sistema que a la cuantía de los recursos.

4. Las estimaciones realizadas han tenido como referencia una contención de los gastos corrientes, con moderado crecimiento de la plantilla y una racionalización del gasto en bienes y servicios.

### **1.3. CONSIDERACIONES DE PARTIDA PARA LA DETERMINACION DE LA CUENTA FINANCIERA**

La determinación de la Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años de vigencia del PADE 91-94 -expresada más adelante-, ha sido elaborada dando entrada a las siguientes apreciaciones:

1. De los 193.000 millones de endeudamiento bruto, cuya emisión está prevista en 1991, se han imputado 63.000 millones al ejercicio de 1990, por cuanto fue en la Ley de Presupuestos de este año cuando se autorizaron. Así se mantiene en 1991 un endeudamiento bruto de 130.000 millones.

2. Las cifras imputadas a 1991 son las reflejadas en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para este ejercicio, a excepción de las operaciones de capital que se cuantifican con arreglo al nivel de ejecución previsto.

3. El crecimiento del producto de los tributos cedidos en el ejercicio de 1992 se explica por el agotamiento del margen que tradicionalmente han gozado los derechos reconocidos en las previsiones iniciales. Es decir, mientras en 1991 se han mantenido las previsiones iniciales

consignadas en el Presupuesto, en 1992 se ha presupuestado agotando el margen de maniobra.

#### 1.4. PREVISIONES SOBRE LA CUENTA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL PERÍODO 1991-1994.

De las estimaciones sobre la Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía se destacan los siguientes aspectos significativos:

1. Los ingresos por operaciones corrientes registran en el período un crecimiento medio acumulativo anual del 9,1%, mientras los ingresos por operaciones de capital lo hacen al 7,7%. En conjunto los ingresos por operaciones no financieras crecen un 8,9% acumulativo anual. Por su parte los gastos corrientes antes de intereses registran un crecimiento acumulativo del 5,5%.

2. La diferencia de crecimiento entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes antes de intereses permite la recuperación del ahorro antes de intereses, que pasa, en pesetas corrientes, de 47.937 millones en 1991 a 176.103 millones en 1994. Esto significa un gran esfuerzo de contención de los gastos corrientes, que supone el mantenimiento, en pesetas corrientes, de los gastos de funcionamiento de los servicios y un incremento moderado del gasto, de personal.

3. Con un endeudamiento bruto de 577.400 millones para el cuatrienio, el ahorro antes de intereses es suficiente para hacer frente al servicio de la deuda, pasando el ahorro neto de 2.952 millones en 1991 a 30.948 millones en 1994.

4. El endeudamiento neto refleja una trayectoria descendente, situándose la deuda vida al final del ejercicio de 1994 en 695.114 millones.

5. La carga financiera sobre ingresos corrientes no finalistas se sitúa en 1994 en el 12,93%. Si se refiere dicha carga a los ingresos corrientes incondicionados el porcentaje de la carga financiera sobre los mismos es de un 22,82%.

**TABLA 1. Cuenta Financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Previsiones para el período 1991-1994. (Cifras en millones de pesetas corrientes).**

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	TOTAL	% 92/91	% 93/92	% 94/93
1. Ahorro Bruto	47.937	98.187	135.741	176.103	457.968	104,8	38,2	29,7
2. Ahorro Neto	2.952	29.113	25.164	30.948	88.177	886,2	-13,6	23,0
3. Ingresos Transferencias de Capital	100.617	109.288	117.163	125.625	452.693	8,6	7,2	7,2
4. Operaciones de Crédito	130.000	147.300	148.500	151.600	577.400	13,3	0,8	2,1
5. Variación Activos Financieros	-1.238	0	0	0	-1.238			
6. Variación Depósitos y Fianzas Reconocidos	1.260	0	0	0	1.260			
Operaciones de Capital	233.591	285.701	290.827	308.173	1.118.292	22,3	1,8	6,0
Inversiones al margen del PADE 91-94	4.637	23.838	19.419	20.123	68.017	414,1	-18,5	3,6
<b>TOTAL INVERSIONES PADE 91-94</b>	<b>228.954</b>	<b>261.863</b>	<b>271.408</b>	<b>288.050</b>	<b>1.050.275</b>	<b>14,4</b>	<b>3,6</b>	<b>6,1</b>

## 2. PRESENTACION DE LA PROGRAMACION DEL PADE 91-94

El PADE 91-94, como puede verse en el Anexo de este capítulo, contempla 6.3 subprogramas que han sido propuestos por los diferentes Centros Directivos y Organismos Autónomos de la Administración Andaluza. La tarea más importante, que culmina y da pleno sentido a la planificación, es la asignación de recursos financieros a cada una de las propuestas de actuación recogidas en estos subprogramas.

Dos son las premisas básicas que definen la tarea de programación: escasez de medios, siempre inferiores a la demanda que se hace desde los distintos centros, y coherencia en su asignación, en relación con los objetivos marcados para el periodo de vigencia del Plan. La escasez de recursos obliga, por tanto, a elegir aquella combinación de los mismos que resulta más eficiente para conseguir los objetivos. No obstante, la inercia de actuaciones pasadas o en curso y la misma realidad orgánica de la administración autonómica imponen importantes restricciones a la aplicación consecuente de estos principios.

Pero, a pesar de todo, es preciso ir incorporando factores objetivables que faciliten la toma de decisiones en cuanto al sentido y, a ser posible, la magnitud, de la discriminación que se hace necesaria en la programación de las diferentes actuaciones de la administración andaluza. En este sentido, el PADE 91-94 ha introducido criterios objetivos para establecer prioridades entre los distintos subprogramas y las ha utilizado para discriminar entre los mismos en el momento de realizar el necesario proceso de ajuste impuesto por las limitaciones financieras existentes.

Sinergia y contribución a los objetivos son los- criterios básicos utilizados para realizar la asignación financiera entre los 63 subprogramas propuestos por los distintos centros directivos. Se ha trabajado, por tanto, con -un gran volumen de información para el estudio de las relaciones y la sinergia de los programas, valorando la contribución de los programas a los objetivos finales del Plan. A continuación, se hace una presentación agregada de la programación resultante.

### 2.1. RELACIONES ENTRE PROGRAMAS

Los subprogramas se han agrupado en 17 programas, véase el Anexo a este capítulo, clasificados, a su vez, en cuatro bloques, tal como se indica en el Cuadro 1.

El criterio de agregación en bloques es evidente. Por un lado, se han agrupado todos aquellos subprogramas relacionados con la esfera productiva y los recursos naturales, separando lo que son ayudas y actuaciones diversas en las actividades productivas (bloque A) de las infraestructuras de apoyo para el desarrollo de tales actividades (bloque C). Por el otro, los subprogramas orientados hacia la esfera social, separando lo que son las políticas sociales y de empleo (bloque B) de las infraestructuras de apoyo para la aplicación de dichas políticas (bloque D).

Las relaciones entre programas es un aspecto importante a la hora de valorar la sinergia que genera cada uno de ellos en el conjunto de las actuaciones propuestas. La sinergia mide, en cierta forma, la capacidad que un programa determinado tiene para inducir la realización del resto, bien sea porque necesita de ellos (dependencia) o porque su ejecución contribuye a que se lleven a cabo otros programas (influencia). Es



por tanto, la capacidad para condicionar a otros junto a su propia disposición a estar, a su vez, condicionado por otros, lo que define la intensidad de la sinergia. En resumen, se trata de programas transmisores de múltiples influencias.

El análisis conjunto sobre influencia, dependencia y sinergias de los programas permite extraer las siguientes consideraciones. Los programas de Investigación y Desarrollo e Industria, Comercio y Turismo, están muy por encima de los demás en cuanto a influencia o posibilidades de colaboración con el resto. Otros programas por encima de la media son: Agricultura y Pesca, Transporte y Comunicaciones, Infraestructura Hidráulica y Empleo y Capacitación Profesional. Conviene hacer notar que éste último programa se sitúa por encima de la media en la influencia total, gracias a sus importantes relaciones de influencia indirecta (posición 4).

El programa que depende en mayor medida del resto, o de otra forma, con el que pueden colaborar más intensamente otros, es el de Industria, Comercio y Turismo. Las diferencias en los programas situados por encima de la media en ésta y en la anterior clasificación, radican, orden aparte, en un par de programas que no aparecen en ambas simultáneamente. Por un lado, Transporte y Comunicaciones y Agricultura y Pesca aparecen como programas que colaboran (aportando) en gran medida con el resto. Por otro, Infraestructura Turística y Medio Ambiente aparecen entre los programas que reciben mayor colaboración. Son comunes a ambas clasificaciones Investigación y Desarrollo, Industria, Comercio y Turismo, Infraestructura hidráulica y Empleo y Capacitación Profesional. Se trata, por tanto, de un grupo de cuatro programas que resultan fundamentales para la cohesión de las actuaciones del conjunto del Plan, por su capacidad de dar y recibir cooperación.

Precisamente, el concepto de sinergia considera simultáneamente ambos aspectos. La idea implícita es que cuanto mayor sea la intensidad de la sinergia de un programa más importante será su papel como aglutinador de actuaciones y, por tanto, como generador de actividad en la economía regional. Una primera clasificación de los programas, de indudable interés, será la que se hace en función de la intensidad de la sinergia y el signo de la misma (positivo,, programa básicamente cooperante, negativo programa dominante). El Gráfico 1 recoge los resultados obtenidos para los programas PADE 91-94.

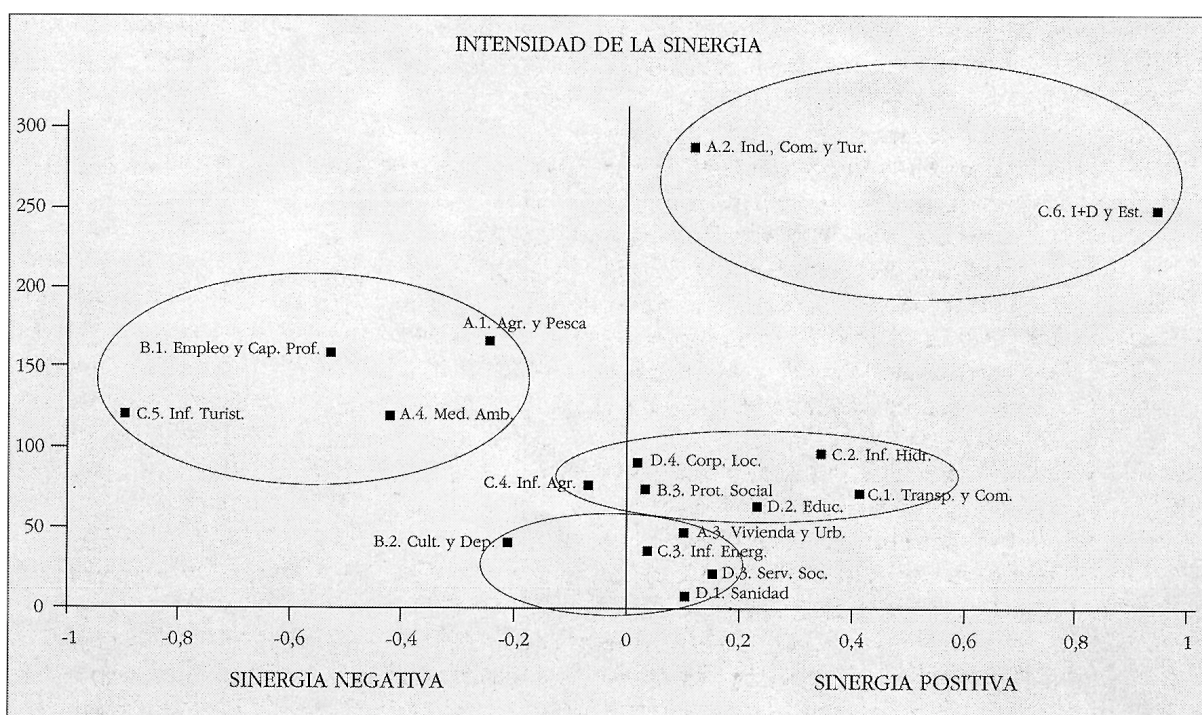
Los programas situados más arriba y más a la derecha se caracterizan por su elevada sinergia y por el hecho de que gran parte del resto de los programas dependen de su cooperación para alcanzar resultados óptimos. Se trata, por tanto, de programas fundamentales para el desarrollo del Plan. Es evidente, como puede comprobarse en el citado Gráfico, que Industria, Comercio y Turismo e Investigación y Desarrollo son dos programas clave en este sentido. El primero con mayores necesidades de cooperación y mayor interdependencia que el segundo, que es un programa más vinculado en el sentido de la cooperación o influencia.

También por encima de la media de sinergia pero con signo negativo, es decir, más orientados a la dependencia, se encuentra un grupo de cuatro programas: Agricultura y Pesca, Empleo y Capacitación Profesional, Medio Ambiente e Infraestructura Turística. Son programas importantes en el conjunto del Plan sobre los que existen abundantes posibilidades de cooperación por parte de otros, hecho que les haría

desarrollarse plenamente. Un tercer grupo de programas se encuentra algo por debajo de la sinergia media y son, básicamente, programas emisores de influencia, cooperadores, en gran parte, con el grupo anterior.

En el Gráfico 1 se puede comprobar que los programas comprendidos son "Infraestructura: Corporaciones Locales", con el máximo relativo de sinergia, e "Infraestructura: Educación", en el punto más bajo de sinergia para este grupo, son, con la excepción del programa de Protección Social y Servicios Sociales, básicos para el desarrollo de otros. Los dos grupos anteriores presentan importantes interacciones y complementariedades, constituyendo el núcleo básico de programas del Plan.

**GRAFICO 1. Clasificación de los programas según su sinergia (Intensidad media = 100).**

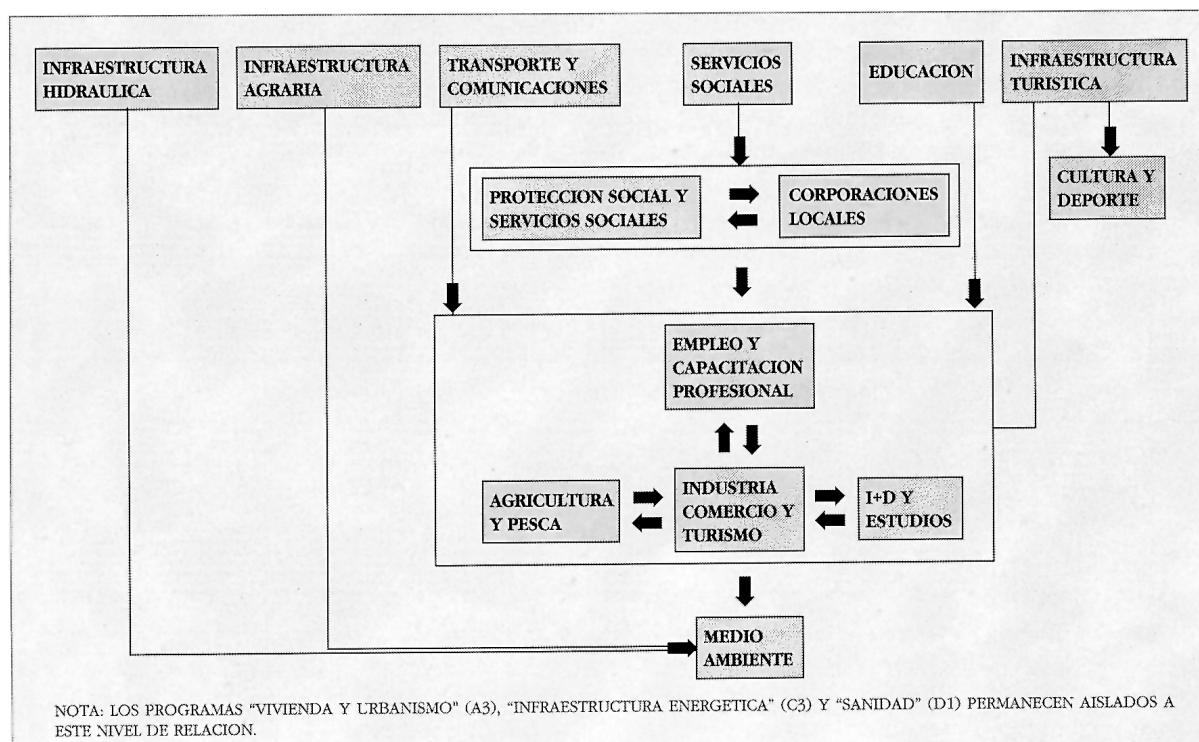


Por último, se observa un cuarto grupo de programas con escasa sinergia, es decir, poco relacionado con el resto, que pueden considerarse como programas específicos o complementarios en el conjunto del Plan. A pesar de todo, algunos de estos programas pueden ser importantes desde el punto de vista de los objetivos perseguidos y, generalmente, dado el carácter finalista que tienen estos programas aislados, suele ser así. Su valoración será más importante en el segundo de los criterios que se ha mencionado: la contribución a los objetivos. Se encuentran, por ejemplo, en este grupo, el programa Vivienda y Urbanismo o el de Infraestructura Sanitaria, con sinergia máxima y mínima, respectivamente, dentro del grupo.

Finalmente, para terminar esta presentación de las relaciones entre programas, puede ser interesante analizar cuál es el esqueleto de la estructura de sus relaciones. Eliminando los valores más bajos de la matriz de interacción de los programas se obtiene la jerarquía del Gráfico 2.

Es interesante resaltar algunas cuestiones:

**GRAFICO 2. Relaciones más importantes entre Programas.**



A) El primer nivel en la jerarquía lo ocupan programas de infraestructura, que son por naturaleza emisores de influencia, en cuanto que cooperan o facilitan la realización del resto.

B) Dentro de este grupo hay tres programas que condicionan en forma importante, por su importancia cooperativa, la realización del grueso del Plan:

- C.1: Transportes y Comunicaciones.
- D.2: Infraestructura Educación.
- D.3: Infraestructura Servicios Sociales.

C) Estos tres programas inciden en los dos bloques de actuaciones interdependientes más fuertes: por un lado, el que liga las políticas de "Protección Social y Servicios Sociales" (13.3) con la "Infraestructura: Corporaciones Locales" (D.4) y, por otro, el bloque económico del Plan, formado por las relaciones interdependientes de los programas de "Empleo y Capacitación, Profesional" (13.1), "Agricultura y Pesca" (A.1), "Industria, Comercio y Turismo" (A.2) e "Investigación y Desarrollo".

D) Las actuaciones en Medio Ambiente (A.4) se ven apoyadas en forma importante por los programas de Infraestructura Hidráulica (C.2) e Infraestructura Agraria (CA), así como por las investigaciones y estudios procedentes del bloque del párrafo anterior (C.6 básicamente).

## 2.2. CONTRIBUCION DE LOS PROGRAMAS A LOS OBJETIVOS

Este es, como se ha dicho, el segundo criterio introducido en la valoración de los programas. Los valores otorgados a la matriz de rela-

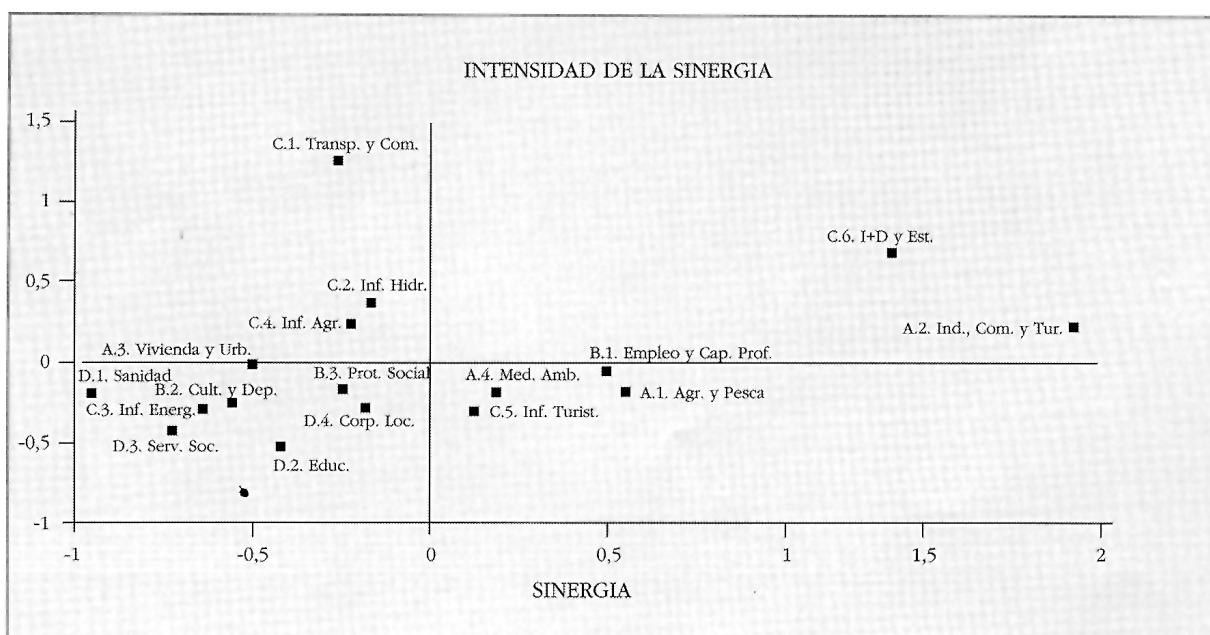
ciones entre programas y objetivos provienen de un exhaustivo estudio de los instrumentos aplicados por cada subprograma.

Puede observarse que hay seis programas que colaboran por encima de la media a la consecución de los objetivos. Destaca, por encima de todos, el de Transporte y Comunicaciones, seguido de Investigación y Desarrollo e Infraestructura Hidráulica.

El resultado de aplicar simultáneamente los dos criterios, sinergia y contribución a objetivos, puede contemplarse en el Gráfico 3 (cuanto más a la derecha y hacia arriba esté situado un programa, tanto más interesante será para el Plan, mientras que cuanto más a la izquierda y hacia abajo, menos importante será en el conjunto de programas del Plan). Los cuatro cuadrantes del citado gráfico pueden servir para realizar la siguiente clasificación:

- Programas con sinergia y contribución a objetivos superiores a la media: Industria, Comercio y Turismo e Investigación y Desarrollo.
- Programas con sinergia inferior a la media pero situados por encima en cuanto a contribución: Transporte y Comunicaciones, Infraestructura Hidráulica, Infraestructura Agraria y Vivienda y Urbanismo.
- Programas con sinergia superior a la media pero por debajo en la contribución a objetivos: Empleo y Capacitación Profesional, Agricultura y Pesca, Medio Ambiente, Infraestructura 'Turística'.
- Programas con sinergia y contribución a objetivos inferiores a la media: Protección social, Infraestructura Corporaciones Locales, Infraestructura Educación, Infraestructura Energética, Infraestructura Servicios Sociales e Infraestructura Sanitaria.

**GRAFICO 3. Clasificación de los programas según sinergia y contribución a los objetivos. (Diferencia respecto a sus medidas).**



Estos dos criterios se combinan a través de un único índice, a través de la cual se puede establecer una jerarquía única de subprogramas que sirve de base para establecer la asignación de recursos.

### 2.3. ASIGNACION DE RECURSOS FINANCIEROS

La Tabla 2 presenta los resultados agregados de la programación. Es preciso señalar que en el análisis de consistencia de la asignación de recursos con los criterios de planificación se han contemplado, exclusivamente, los gastos de capital. No obstante, se pueden ver los gastos corrientes incorporados a cada subprograma y a las distintas agregaciones de los mismos en el Anexo de este capítulo.

**TABLA 2. Contribución de los Programas a los objetivos del Plan. Asignación financiera por programas y núcleos funcionales de objetivos.**

PROGRAMAS	OBJETIVOS														RECURSOS POR PROGRAMAS	
	INT. TERR. Y PRODUCCION				FACTORES PRODUCTIVOS				MED. AMB. EQ. TERRIT.			OBJETIVOS SOCIALES Y CULTURALES				
	6	3	1	10	5	7	4	2	9	15	8	11	12	13		14
<b>ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y RECURSOS NATURALES</b>															<b>267.558,8</b>	
A.1. Agricultura y Pesca	•	•			•		•	•								27.048,1
A.2. Industria, Comercio y Turismo	•	•				•	•		•	•						77.896,4
A.3. Vivienda y Urbanismo							•			•			•			125.148,4
A.4. Medio Ambiente					•			•	•	•			•			37.465,9
<b>B. POLITICAS, SOCIALES Y DE EMPLEO</b>															<b>103.607,3</b>	
B.1. Empleo y Capacitación Profesional						•			•		•					63.758,8
B.2. Cultura y Deporte		•								•					•	32.318,3
B.3. Protección Social y Servicios Sociales						•					•	•		•		7.530,2
<b>C. INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS</b>															<b>458.392,5</b>	
C.1. Transporte y Comunicaciones	•	•	•	•			•		•	•						226.381,8
C.2. Infraestructura Hidráulica								•		•		•				81.151,5
C.3. Infraestructura Energética		•			•		•	•	•							10.590,3
C.4. Infraestructura Agraria	•			•			•	•	•							84.224,2
C.5. Infraestructura Turística							•		•	•						15.652,7
C.6. I+D y Estudios	•	•	•		•	•	•	•	•	•						40.392,0
<b>D. INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LAS POLITICAS SOCIALES</b>															<b>220.716,9</b>	
D.1. Sanidad										•		•				55.194,7
D.2. Educación						•				•				•		125.702,4
D.3. Servicios Sociales										•				•		14.582,7
D.4. Corporaciones Locales	•			•						•	•			•		25.237,1
<b>RECURSOS POR NUCLEOS DE OBJETIVOS</b>	<b>244.402,7</b>				<b>254.601,3</b>				<b>277.250,7</b>			<b>274.020,8</b>				<b>1.050.275,5</b>

En la mencionada tabla también se da información acerca de las relaciones entre objetivos y subprogramas y los recursos financieros orientados a los cuatro núcleos funcionales de objetivos. La relación de los subprogramas asignados a éstos se expone en el Anexo.

Al bloque de programas de Infraestructura de Apoyo a las Actividades Productivas se le asigna 458.392,5 millones de pesetas de los 1.050.275 previstos en el escenario financiero del Plan, - 43,6% del total -. Se trata por tanto de un bloque de programas con fuerte peso específico, con lo que se pretende alcanzar, básicamente, objetivos de integración territorial y de potenciación de factores productivos, aunque, también, tienen una importante incidencia en aspectos medioambientales y de desarrollo local. Los dos primeros objetivos son esenciales para que la economía andaluza pueda intentar hacer frente al reto del Mercado Único.

El segundo bloque de programas, en razón a la cuantía del gasto que suponen, es el de Actividades Productivas y Recursos Naturales. Los 267,558,8 millones de pesetas asignados representan el 25,5% del total. El fomento de la inversión productiva, la articulación del tejido productivo y facilitar el acceso de la producción regional a nuevos mercados, junto con una mejor gestión de los recursos naturales, son sus objetivos básicos. No obstante, el programa de Vivienda y Urbanismo tiene también una evidente importancia de cara a la consecución del objetivo consistente en facilitar el acceso a la vivienda. Se trata, en definitiva, de un bloque de programas de apoyo y ordenación de sectores productivos y recursos naturales.

Un tercer bloque de programas es el de Infraestructura de Apoyo a las Políticas Sociales. Los gastos de capital que supone son de 220.716,9 millones de pesetas (un 21,0% del total). Se trata de subprogramas de inversión en apoyo de actuaciones manifiestamente finalistas como la sanidad o la educación, por ejemplo, que contribuyen, fundamentalmente, a objetivos sociales y, en grado inferior, a la mejora de la infraestructura urbana.

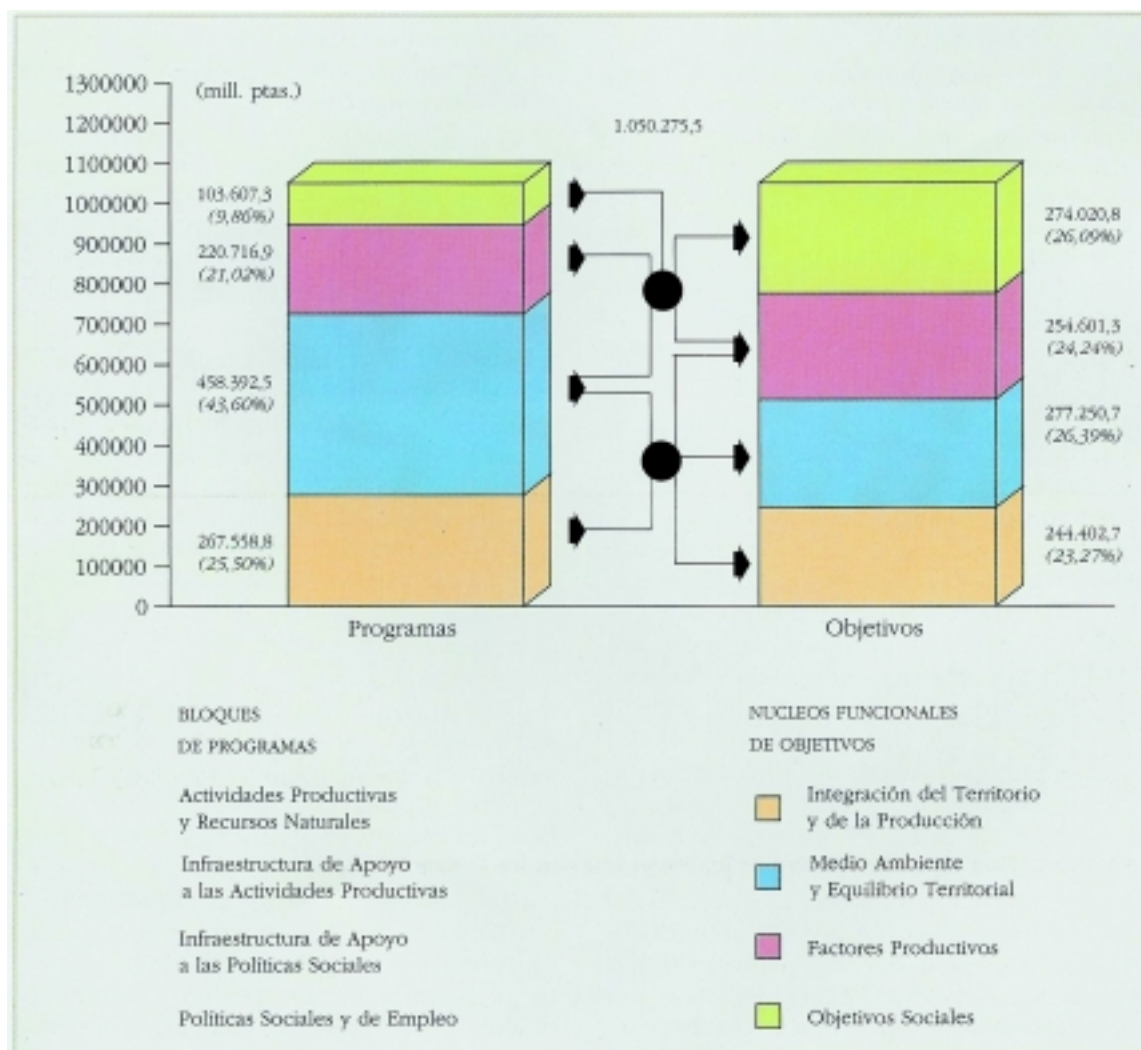
El cuarto y último bloque en importancia es el correspondiente a las Políticas Sociales y de Empleo que supone el 9,9% de los gastos de capital (103.607,3 millones de pesetas). Hay que decir que el hecho de que muchos de los subprogramas de empleo tengan un marcado carácter social, ha hecho aconsejable su inclusión en este bloque. No obstante, una parte considerable de las políticas de empleo van dirigidas a la formación de los recursos humanos, por lo que este conjunto de programas no sólo actúa sobre el., núcleo de objetivos sociales sino, también, sobre el de potenciación de factores productivos (recursos humanos).

Una visión intuitiva e inmediata de lo que se acaba de comentar puede verse en el Gráfico 4, tablas 3 y 4. Los recursos asignados al marco de las actividades productivas, tanto en infraestructuras como en concepto de potenciación y ordenación de aquéllas suponen cerca del 70% del total. Las actuaciones en la esfera social, salvando las dificultades que entraña la definición de ambos conjuntos como disjuntos y las matizaciones que cabrá dar al respecto, representan por tanto el 30%. La asignación de recursos a los núcleos funcionales de objetivos da como resultado un reparto, prácticamente, proporcional de los mismos.

El Gráfico 5 muestra la estructura de participación en el gasto de capital de los diecisiete programas (para los subprogramas ver el Anexo). Antes de comentar brevemente los programas de mayor peso, conviene tener en cuenta que el efecto de una unidad monetaria (en términos de

posibilidades de actuación) puede ser muy distinto según el subprograma considerado, es decir, el volumen de recursos a disposición de un programa no determina, necesariamente, la magnitud de sus efectos socioeconómicos ni su representatividad en el conjunto del Plan.

**GRAFICO 4. Distribución del Gasto por Programas y Objetivos.**



**TABLA 3. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Núcleos Funcionales (millones de pesetas corrientes)**

NUCLEO	DENOMINACION	OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL DE OPER.	% S/TOTAL
a	Objetivos de carácter social y cultural	303.234,7	93,22	274.020,8	26,09	577.255,5	41,97
b	Objetivos de Medio Ambiente y reequilibrio territorial	2.287,3	0,70	277.250,7	26,39	279.538,0	19,68
c	Objetivos dirigidos a la revalorización de factores productivos	17.920,4	5,51	254.601,3	24,24	272.521,7	20,46
d	Objetivos dirigidos a la articulación del territorio y de la producción	1.838,0	0,57	244.402,7	23,27	246.240,7	17,90
<b>TOTAL PADE 1991-1994</b>		<b>325.280,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1.050.275,5</b>	<b>100,00</b>	<b>1.375.555,9</b>	<b>100,00</b>

**TABLA 4. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Grupos y Programas (millones de pesetas corrientes)**

PROG.	DENOMINACION	OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL DE OPER.	% S/TOTAL
A.	Actividades productivas y recursos naturales	13.422,9	4,13	267.558,8	25,48	280.981,7	20,43
A.1	Agricultura y Pesca	498,5	0,15	27.048,1	2,57	27.546,6	2,00
A.2	Industria, Comercio y Turismo	10.680,1	3,28	77.896,4	7,42	88.576,5	6,44
A.3	Vivienda y Urbanismo	0,0	0,00	125.148,4	11,92	125.148,4	9,10
A.4	Medio Ambiente	2.244,3	0,69	37.465,9	3,57	39.710,2	2,89
B.	Políticas Sociales y de Empleo	305.196,4	93,83	103.607,3	9,86	408.803,7	29,72
B.1	Empleo y Capacitación Profesional	29-A-15--3	9,04	63.758,8	6,07	93.174,1	6,77
B.2	Cultura y Deporte	20.365,9	6,26	32.318,3	3,08	52.684,2	3,83
B.3	Protección Social y Servicios Sociales	255.415,2	78,52	7.530,2	0,71	262.945,4	19,12
C.	Infraestructuras de apoyo a las actividades productivas	5.534,9	1,70	458.392,5	43,65	463.927,4	33,72
C.1	Transporte y Comunicaciones	0,0	0,00	226.381,8	21,55	226.381,8	16,46
C.2	Infraestructuras Hidráulicas	0,0	0,00	81.151,5	7,73	81.151,5	5,90
C.3	Infraestructura Energética	43,0	0,01	10.590,3	1,01	10.633,3	0,77
C.4	Infraestructura Agraria	0,0	0,00	84.224,2	8,02	84.224,2	6,12
C.5	Infraestructura Turística	4.614,1	1,42	15.652,7	1,49	20.266,8	1,47
C.6	I+D y Estudios	877,8	0,27	40.392,0	3,85	41.269,9	3,00
D.	Infraestructuras de apoyo a las Políticas Sociales	1.126,2	0,35	220.716,9	21,01	221.843,1	16,13
D.1	Sanidad	0,0	0,00	55.194,7	5,25	55.194,7	4,01
D.2	Educación	0,0	0,00	125.702,4	11,97	125.702,4	9,14
D.3	Servicios Sociales	0,0	0,00	14.582,7	1,39	14.582,7	1,06
D.4	Corporaciones Locales	1.126,2	0,35	25.237,1	2,40	26.363,3	1,92
<b>TOTAL PADE 1991-1994</b>		<b>325.280,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1.050.275,5</b>	<b>100,00</b>	<b>1.375.555,9</b>	<b>100,00</b>

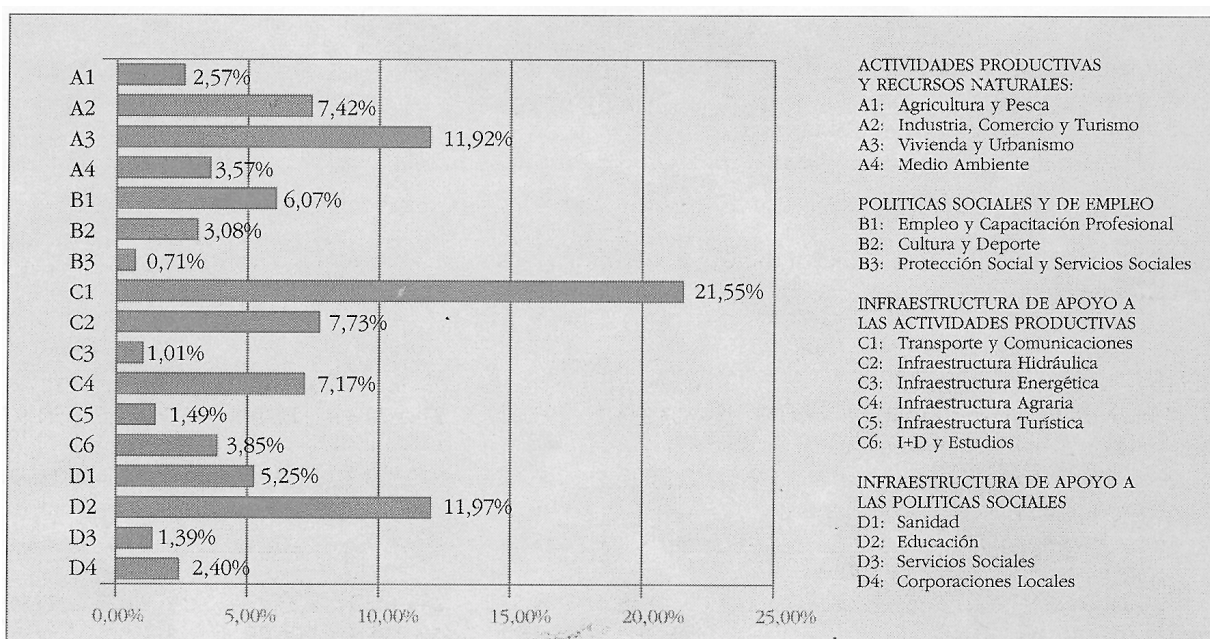
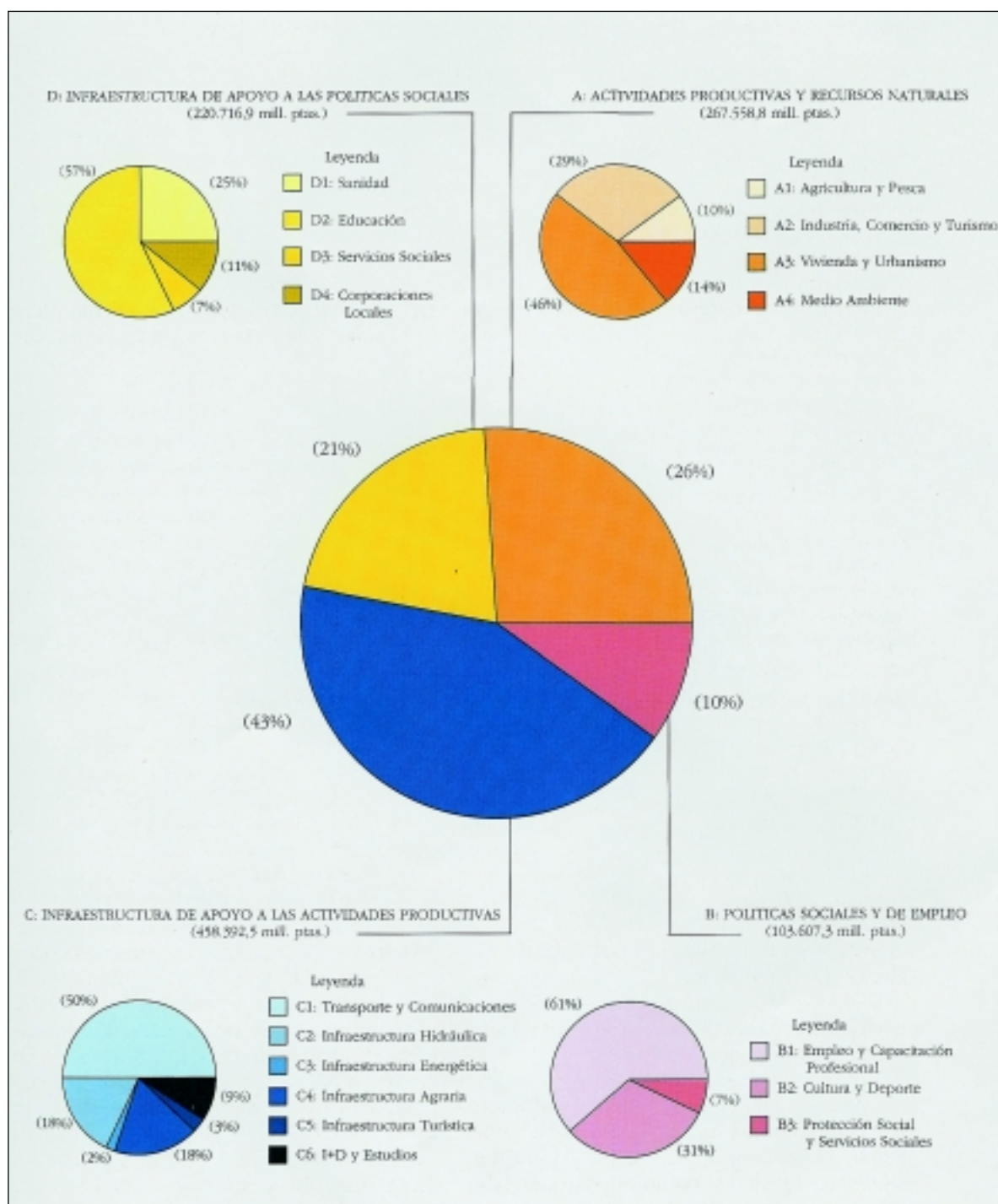
**GRAFICO 5. Participación relativa de los Programas en los Gastos de Capital.**



GRAFICO 6. Distribución del gasto por grupos de Programas (1.050.275,5 mill. ptas.)



Transporte y Comunicaciones, con el 21,6%, Educación, con el 12,0%, y Vivienda y Urbanismo, con el 11,9%, son los programas con mayor peso en la asignación de recursos. Entre los tres suponen, por tanto, algo menos del 46% de las inversiones del PADE 91-94. Los dos últimos son programas que inciden especialmente en el núcleo de objetivos sociales y en el de valorización de factores productivos (recursos humanos e inversión, respectivamente), mientras que el primero actúa, básicamente, sobre la integración del territorio.

Industria, Comercio y Turismo, con el 7,4%, Infraestructura Hidráulica, con el 7,7%, Infraestructura Agraria, con el 8,0% y Empleo y Capa-

citación Profesional, con el 6, 1%, ocupan un segundo plano en el reparto. Suponen un 29% del total. Los tres últimos forman parte de ese grupo intermedio o básico de programas y representan una opción clara de actuaciones sobre estrangulamientos importantes de la economía andaluza en la disponibilidad y gestión de recursos naturales (regadíos, defensas y encauzamientos, protección de espacios naturales y aguas litorales y continentales, abastecimiento de agua a poblaciones, infraestructura rural, deforestación y desertización ... ) y en el mercado de trabajo (colectivos desfavorecidos, falta de cualificación, reciclaje profesional...). En cuanto al primer grupo, el programa de Industria, Comercio y Turismo, ocupa el cuarto lugar en participación de los recursos del PADE 91-94 y en el mismo tiene un peso muy grande (véase Anexo) la promoción industrial, con ciertas actuaciones territoriales y de articulación del tejido productivo. La comercialización y la promoción turística, en aras de facilitar el acceso de la producción regional a los mercados, completan el programa.

Para terminar esta presentación de resultados, el Gráfico 6 muestra el volumen del gasto para los cuatro bloques de Programas de la esfera productiva y para los del marco social, así como el peso de cada programa dentro de cada bloque. En el ámbito de producción tienen una participación de casi el 50% del gasto de capital los programas de Transporte y Comunicaciones y Vivienda y Urbanismo. En el ámbito social, los programas de Educación y Empleo y Capacitación Profesional, suponen cerca de un 60% del total del gasto de capital empleado con fines sociales.

### **3. PROCESO DE DESARROLLO DE LA PLANIFICACION**

#### **3.1. PLANIFICACION, PROGRAMA PLURIANUAL DE INVERSIONES PUBLICAS Y PRESUPUESTO**

El proceso de planificación, en un sentido amplio del término, no termina con la elaboración del PADE 91-94. Las bases de la programación económica contenida en el Plan ha de ser concretada en cada uno de los Presupuestos que tienen entrada en su periodo de vigencia. Para ello, la programación del Plan debe ser objeto de un análisis detallado, que conduce a la selección de los proyectos a realizar anualmente dentro de cada instrumento y subprograma. Dicha tarea da como resultado el establecimiento del Programa de Inversiones Públicas de la Administración andaluza (PIP).

El PIP es un instrumento de enfoque plurianual, que respetando los criterios funcionales de asignación de recursos financieros y las orientaciones instrumentales del Plan, define el conjunto de proyectos de inversión a ejecutar en cada ejercicio presupuestario, bien íntegramente si el proyecto sólo dispone de una anualidad, o parcialmente recogiendo en cada ejercicio la anualidad correspondiente. Este ejercicio de programación está dotado de mecanismos de flexibilidad, que son necesarios por la naturaleza de detalle del instrumento, donde los efectos circunstanciales de la gestión y realización puntual de las actuaciones suelen ser numerosos y frecuentes. Por tanto, la programación del PIP debe ser actualizada permanentemente durante la ejecución del Plan. Esta cualidad flexible del PIP estará siempre limitada por las decisiones estratégicas y financieras del Plan, al objeto de que no modifiquen las opciones establecidas en el mismo.

En cada Presupuesto se recogerá la programación de las inversiones definidas tanto en el Plan como en el PIP. A estos efectos, el Presupuesto por programas atenderá la asignación financiera anual del PADE en relación a los subprogramas del mismo, y el anexo de inversiones del Presupuesto reflejará la anualidad correspondiente del PIP. Esta vinculación de los tres instrumentos planificadores garantizan, mediante la existencia de las instituciones y de los procedimientos administrativos en marcha, que la ejecución del Plan se realice coherentemente con las opciones establecidas durante su elaboración.

### 3.2. COORDINACION ADMINISTRATIVA DE LAS ACTUACIONES

Las actuaciones recogidas en la programación del PADE 91-94 constituyen una parte de las actuaciones de los poderes públicos actuantes en la Comunidad Autónoma, ya que no se contemplan en el Plan las intervenciones de la Administración Central del Estado y las de las Corporaciones Locales, ambas de evidente trascendencia para el desarrollo socioeconómico de la región. Sin embargo, la estrategia de desarrollo regional que se diseña en el Plan debe ser el marco de referencia no sólo para las actuaciones de la Administración andaluza, sino también para las demás Administraciones incidentes en el desarrollo de Andalucía, con objeto de garantizar la eficacia, por efectos de complementariedad, de todo el gasto público que se realice en la Comunidad Autónoma. En este sentido, aunque el Plan sólo es vinculante para la Administración Autonómica, autora del proyecto, ésta ha tenido en cuenta durante su elaboración las directrices y escenarios de actuación de las restantes Administraciones, mediante el diálogo permanente sobre los asuntos donde las esferas de actuación son compartidas por razón del reparto de competencias.

Reconocido este reparto de competencias y la complementariedad de las actuaciones administrativas para garantizar una unidad de acción en el objetivo de solucionar los problemas de Andalucía, así como para avanzar en su desarrollo socioeconómico, la ejecución del Plan tiene que ser dotada de los mecanismos necesarios de coordinación administrativa que haga realidad esa conjunción de esfuerzos. Dichos mecanismos están en marcha y serán utilizados en la ejecución del PADE 91-94: Comisión de Planificación de Andalucía, Comité de Inversiones Públicas Estatal, Consejo Andaluz de Municipios y Provincias, como instrumentos institucionales, y otros de carácter específico relativos a determinadas políticas e instrumentos financieros, como el Plan Nacional de Investigación, los Planes Nacionales de Viviendas, los Planes Provinciales de Obras y Servicios, etc.

Con referencia exclusivamente a los instrumentos institucionales de coordinación global del Plan, cuya actuación es permanente, estos órganos asumirán funciones de coordinación con la finalidad de asegurar que las acciones concretas de los poderes públicos, en cada ejercicio presupuestario, mantengan una coherencia respecto a la unidad de acción en el marco de la estrategia de desarrollo asumida y consensuada para toda la región y, diferenciadamente, para cada subespacio regional. Y así, en el seno del Comité de Inversiones Públicas Estatal -cuya coordinación compete al Ministerio de Economía y Hacienda-, se dará coherencia a las inversiones de la Administración Central del Estado con las de la Administración Autonómica y las intervenciones de los Fondos Estructurales

Europeos; y en el seno de la Comisión de Planificación de Andalucía -órgano consultivo del Gobierno andaluz, donde están presentes las Corporaciones Locales-, y en el Consejo Andaluz de Municipios y Provincias, se asegurará que los proyectos de inversión decididos cada año por ambas administraciones colaboren complementariamente a los objetivos básicos de la estrategia del Plan.

El ejercicio de esta actividad coordinadora permanente, durante la ejecución del PADE 91-94, no es exclusivo para las relaciones entre las diferentes administraciones, se extiende asimismo a todo el conjunto de departamentos y organismos que constituyen la Administración Autónoma. Para ello, se creó, y sigue funcionando, el Comité de Inversiones Públicas de la Junta de Andalucía y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos del Gobierno andaluz, instituciones que desarrollarán detalladamente la programación económica del Plan, asegurando que las propuestas y decisiones emanadas de las mismas tengan coherencia con la estrategia definida en el PADE 91-94, y dispongan de amparo presupuestario en los créditos correspondientes, bien en el Presupuesto inicial o en las oportunas modificaciones. En relación con este último aspecto, cobra especial significación las actividades de seguimiento y revisión del Plan.

## **4. RESPONSABILIDAD EN LA EJECUCION DEL PLAN**

### **4.1. RESPONSABILIDAD DE LOS DISTINTOS AGENTES, PODERES PUBLICOS Y ORGANOS ADMINISTRATIVOS**

El PADE 91-94 es un proyecto de desarrollo socioeconómico para Andalucía elaborado e impulsado por el Gobierno autonómico, consensado con los otros poderes públicos regionales y aprobado por el Parlamento de Andalucía. Estas circunstancias hacen del mismo un proyecto respaldado por la sociedad andaluza, cuyos objetivos, estrategia y actuaciones deben ser referencia permanente, durante su periodo de vigencia, para las actuaciones de los agentes económicos y sociales, y las de las administraciones actuantes en la Comunidad Autónoma. Pero el grado de compromiso respecto a cuanto en el Plan se establece es muy distinto para uno u otro actor social. Mientras los aspectos relacionados con los objetivos y la estrategia del Plan deben orientar las acciones de todos los actores sociales, en la meta final de conseguir un modelo de sociedad y en la aceptación común de la forma de llegar a la misma reflejada en la estrategia; la programación económica del Plan sólo vincula a la Administración Autónoma, en cuanto que en ella se plasma detalladamente el conjunto de acciones que va a realizar el Ejecutivo andaluz para hacer efectiva su colaboración al proyecto, según las limitaciones que imponen los recursos disponibles.

### **4.2. RESPONSABILIDAD ORGANICA EN LA EJECUCION DEL PLAN**

La ejecución de los distintos programas que instrumentan las políticas del PADE 91-94 corresponde a las Consejerías y Organismos Au-

tónomos de la Administración andaluza, asumiendo los Centros Directivos, como órganos ejecutores del Plan, la responsabilidad de realizar eficazmente la gestión del gasto y el cumplimiento de los objetivos previstos. La distribución del gasto correspondiente al PADE 91-94 por Departamentos refleja el peso que cada uno de ellos soporta en relación con la ejecución del proyecto.

**TABLA 5. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Consejerías (millones de pesetas corrientes)**

CONSEJERIA	OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL DE OPER.	% S/TOTAL
Presidencia	0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
Gobernación	231,5	0,07	26.645,1	2,54	26.876,6	1,95
Economía y Hacienda	1.876,1	0,58	93.825,2	8,93	95.701,3	6,96
Obras Públicas y Transportes	0,0	0,00	435.003,4	41,42	435.003,4	31,62
Agricultura y Pesca	2.562,3	0,79	130.422,2	12,42	132.984,5	9,67
Trabajo	29.728,3	9,14	66.430,0	6,33	96.158,3	6,99
Salud	368,2	0,11	55.299,0	5,27	55.667,2	4,05
Educación y Ciencia	56.001,0	17,22	150.727,6	14,35	206.728,6	15,03
Asuntos Sociales	217.202,6	66,77	19.802,7	1,89	237.005,3	17,23
Cultura y Medio Ambiente	17.310,4	5,32	71.834,3	6,84	89.144,7	6,48
<b>TOTAL PADE 1991-1994</b>	<b>325.280,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1.050.275,5</b>	<b>100,00</b>	<b>1.375.555,9</b>	<b>100,00</b>



ANEXO AL  
CAPÍTULO 9

---

**Desglose de la  
Programación  
Económica**

TABLA 1. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Núcleos Funcionales y Subprogramas. (mill

NUC.	SUBP.	DENOMINACION DE NUCLEOS/SUBPROGRAMAS
<b>a</b>		<b>OBJETIVOS DE CARACTER SOCIAL Y CULTURAL</b>
a	3	Protección Civil
a	4	Atención Sanitaria.
a	5	Protección de los Derechos del Consumidor.
a	27	Ampliación y Mejora de Instalaciones de tiempo libre.
a	28	Mejora de las condiciones de trabajo y prevención de la siniestralidad laboral.
a	29	Fomento de Empleo.
a	34	Instalaciones de la red andaluza de albergues, campamentos y Oficinas de Turismo juvenil.
a	35	Urbanismo y Suelo.
a	38	Plan de Ayudas Públicas en materia de Servicios Sociales.
a	39	Plan de Inversiones en construcción y equipamiento de Centros de Servicios Sociales.
a	40	Plan de igualdad de oportunidades de la mujer.
a	41	Plan de barriadas de actuación preferente
a	42	Creación y mejora de sistemas de atención al menor.
a	43	Plan Andaluz sobre Drogas
a	44	Política Migratoria
a	45	Información, participación y promoción de los jóvenes andaluces a través de actuaciones en el marco del Plan Andalucía Joven
a	46	Formación de técnicos en Servicios Personales y Agentes Sociales y Culturales.
a	47	Desarrollo del Deporte
a	49	Música, Teatro y Cinematografía
a	50	Fomento de la Lectura y la Edición
a	51	Plan General de Bienes
a	54	Acciones Educativas Compensadoras de las Desigualdades
a	57	Programas Específicos de Educación y Comunidad.
a	61	Arquitectura y Vivienda.
a	64	Cooperación con Países en vías de desarrollo.
<b>b</b>		<b>OBJETIVOS DE MEDIO AMBIENTE Y REEQUILIBRIO TERRITORIAL</b>
b	1	Apoyo al Plan de Empleo Rural.
b	2	Coordinación y Cooperación con Corporaciones Locales.
b	6	Recuperación y Protección de la Calidad Ambiental.
b	7	Educación Ambiental.
b	8	Planificación de Acciones Integradas de Ecodesarrollo.
b	9	Conservación y Protección de la Naturaleza
b	10	Mejora y Aprovechamiento del Patrimonio Natural.
b	11	Estructuras Agrarias
b	18	Fomento Energético
b	21	Infraestructura Turística.
b	23	Desarrollo Económico Territorial.
b	37	Política de Aguas.
b	65	Investigación y Desarrollo en Universidades y Centros de Investigación.
<b>c</b>		<b>OBJETIVOS DIRIGIDOS A LA REVALORIZACION DE FACTORES PRODUCTIVOS</b>
c	12	Ordenación y Fomento de las Producciones Agrarias
c	14	Investigación, Extensión y Formación Agrarias.
c	15	Ordenación y Fomento del Sector Pesquero.
c	16	Información y Divulgación del estado de la Agricultura andaluza.
c	17	Ordenación y Promoción Industrial.
c	22	Ayudas a los Servicios de las PYMES Andaluzas mediante la potenciación de las Sociedades de Garantía Recíproca.
c	24	Promoción Tejido Industrial



ones de pesetas corrientes)

OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL OPERACIONES	% S/TOTAL
<b>303.234,7</b>	<b>93,22</b>	<b>274.020,8</b>	<b>26,09</b>	<b>577.255,5</b>	<b>41,97</b>
231,5	0,07	1.849,4	0,18	2.080,9	0,15
0,0	0,00	55.194,7	5,26	55.194,7	4,01
368,2	0,11	104,3	0,01	472,5	0,03
0,00	0,00	937,1	0,09	937,1	0,07
2.026,9	0,62	1.376,1	0,13	3.403,0	0,25
19.686,4	6,05	34.514,0	3,29	54.200,4	3,94
4.614,1	1,42	2.915,0	0,28	7.529,1	0,55
0,00	0,00	10.269,4	0,98	10.269,4	0,75
183.830,0	56,51	0,00	0,00	183.830,0	13,36
0,00	0,00	13.645,6	1,30	13.645,6	0,99
4.393,0	1,35	1.248,9	0,12	5.641,9	0,41
1.126,2	0,35	441,4	0,04	1.567,6	0,11
9.888,3	3,04	80,5	0,01	9.968,8	0,72
6.247,8	1,92	446,9	0,04	6.694,7	0,49
2.200,7	0,68	0,0	0,00	2.200,7	0,16
4.313,8	1,33	1.024,4	0,10	5.338,2	0,39
588,7	0,18	0,0	0,00	588,7	0,04
2.841,7	0,87	7.368,7	0,70	10.210,4	0,74
9.533,0	2,93	3.738,2	0,36	13.271,2	0,96
1.993,0	0,61	2.457,4	0,23	4.450,4	0,32
698,4	0,21	17.729,6	1,69	18.428,0	1,34
47.667,0	14,65	3.514,2	0,33	51.181,2	3,72
986,0	0,30	0,0	0,00	986,0	0,07
0,0	0,00	114.879,0	10,94	114.879,0	8,35
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
<b>2.287,3</b>	<b>0,70</b>	<b>277.250,7</b>	<b>26,37</b>	<b>279.538,0</b>	<b>20,30</b>
0,0	0,00	8.736,0	0,83	8.736,0	0,64
0,0	0,00	16.059,7	1,53	16.059,7	1,17
2.212,3	0,68	15.870,1	1,51	18.082,4	1,31
32,0	0,01	21,0	0,00	53,0	0,00
0,0	0,00	3.074,5	0,29	3.074,5	0,22
0,0	0,00	9.349,0	0,89	9.349,0	0,68
0,0	0,00	12.225,8	1,16	12.225,8	0,89
0,0	0,00	84.224,2	8,02	84.224,2	6,10
43,0	0,01	10.590,3	1,01	10.633,3	0,77
0,0	0,00	12.737,7	1,21	12.737,7	0,93
0,0	0,00	5.209,9	0,50	5.209,9	0,38
0,0	0,00	81.515,5	7,73	81.515,5	5,90
0,0	0,00	18.001,0	1,71	18.001,0	1,31
<b>17.920,4</b>	<b>5,51</b>	<b>263.488,3</b>	<b>25,09</b>	<b>281.408,7</b>	<b>20,46</b>
498,5	0,15	30.884,1	2,94	31.382,6	2,28
749,8	0,23	6.243,3	0,59	6.993,1	0,51
0,0	0,00	5.051,0	0,48	5.051,0	0,37
128,0	0,64	455,7	0,04	583,7	0,04
1.181,1	0,36	13.542,7	1,29	14.723,8	1,07
0,0	0,00	1.694,6	0,16	1.694,6	0,12
0,0	0,00	6.703,2	0,64	6.703,2	0,49

**TABLA 1. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Núcleos Funcionales y Subprogramas. (mill**

NUC.	SUBP.	DENOMINACION DE NUCLEOS/SUBPROGRAMAS
c	25	Mejora de la Competitividad
c	26	Mejora de la Estructura Empresarial
c	30	Formación Profesional Ocupacional.
c	31	Incentivos Económicos a la creación de Empresas
c	33	Promoción de la Economía Social
c	52	Plan Andaluz de Universidades
c	53	Plan de Mejora de la Enseñanza Pública
c	55	Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado
c	56	Formación e Inserción Profesional
c	58	Plan Estadístico de Andalucía
c	60	infraestructura Portuaria
<b>d</b>		<b>OBJETIVOS DIRIGIDOS A LA ARTICULACION DEL TERRITORIO Y DE LA PRODUCCION</b>
d	13	Industrialización y Comercialización Agraria
d	19	Fomento de la Minería
d	20	Promoción Turística
d	32	Reforma de las estructuras comerciales y promoción comercial y artesanal
d	36	Ordenación del Territorio y Cartografía.
d	59	Promoción y Desarrollo del Transporte
d	63	Construcción y Conservación de Carreteras.
<b>TOTAL PADE 1991-1994</b>		

ones de pesetas corrientes)

(Continuación)

OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL OPERACIONES	% S/TOTAL
0,0	0,00	10.009,8	0,95	10.009,8	0,73
0,0	0,00	6.989,8	0,67	6.989,8	0,51
354,0	0,11	24.358,7	2,32	24.712,7	1,80
0,0	0,00	16.681,3	1,59	16.681,3	1,21
7.661,0	2,36	5.244,1	0,50	12.905,1	0,94
0,0	0,00	34.773,3	3,31	34.773,3	2,53
0,0	0,00	90.929,1	8,66	90.929,1	6,61
7.348,0	2,26	448,2	0,04	7.796,2	0,57
0,0	0,00	3.018,0	0,29	3.061,8	0,22
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
0,0	0,00	6.131,6	0,58	6.131,6	0,45
<b>1.838,0</b>	<b>0,57</b>	<b>244.402,7</b>	<b>23,27</b>	<b>246.240,7</b>	<b>17,90</b>
1.186,0	0,36	12.450,9	1,19	13.636,9	0,99
0,0	0,00	1.954,5	0,19	1.954,5	0,14
0,0	0,00	1.832,8	0,17	1.832,8	0,13
652,0	0,20	5.592,6	0,53	6.244,6	0,45
0,0	0,00	2.321,7	0,22	2.321,7	0,17
0,0	0,00	23.162,7	2,21	23.162,7	1,68
0,0	0,00	197.087,5	18,77	197.087,5	14,33
<b>325.280,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1.050.275,5</b>	<b>100,00</b>	<b>1.375.555,9</b>	<b>100,00</b>

**TABLA 2. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Grupos, Programas y Subprogramas. (millones)**

PROG.	SUBP.	DENOMINACION DE GRUPOS/PROGRAMAS/SUBPROGRAMAS
<b>A</b>		<b>ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y RECURSOS NATURALES</b>
<b>A1</b>		<b>AGRICULTURA Y PESCA</b>
A1	12	Ordenación y Fomento de las Producciones Agrarias
A1	15	Ordenación y Fomento del Sector Pesquero
<b>A2</b>		<b>INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO</b>
A2	13	Industrialización y Comercialización Agraria
A2	17	Ordenación y Promoción Industrial
A2	19	Fomento de Minería
A2	20	Promoción Turística
A2	22	Ayudas a los Servicios de las PYMES Andaluzas mediante la Potenciación de las Sociedades de Garantía Recíproca
A2	23	Desarrollo Económico Territorial
A2	24	Promoción Tejido Industrial
A2	26	Mejora de la Estructura Empresarial
A2	31	Incentivos Económicos a la Creación de Empresas
A2	32	Reforma de las Estructuras Comerciales y Promoción Comercial y Artesanal
A2	33	Promoción de la Economía Social
<b>A3</b>		<b>VIVIENDA Y URBANISMO</b>
A3	35	Urbanismo y Suelo
A3	61	Arquitectura y Vivienda
<b>A4</b>		<b>MEDIO AMBIENTE</b>
A4	6	Recuperación y Protección de la Calidad Ambiental
A4	7	Educación Ambiental
A4	9	Conservación y Protección de la Naturaleza
A4	10	Mejora y Aprovechamiento del Patrimonio Natural
<b>B</b>		<b>POLITICAS SOCIALES Y DE EMPLEO</b>
<b>B1</b>		<b>EMPLEO Y CAPACITACION PROFESIONAL</b>
B1	28	Mejora de las Condiciones de Trabajo y Prevención de la Siniestralidad Laboral
B1	29	Fomento de Empleo
B1	30	Formación Profesional Ocupacional
B1	55	Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado
B1	56	Formación e Inserción Profesional
<b>B2</b>		<b>CULTURA Y DEPORTE</b>
B2	45	Información, Participación y Promoción de los Jóvenes Andaluces a través de actuaciones en el marco del Plan Andalucía Joven
B2	47	Desarrollo del Deporte
B2	49	Música, Teatro y Cinematografía
B2	50	Fomento de la Lectura y la Edición
B2	51	Plan General de Bienes Culturales
B2	57	Programas Específicos de Educación y Comunidad
<b>B3</b>		<b>PROTECCION SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES</b>
B3	3	Protección Civil
B3	5	Protección de los Derechos del Consumidor
B3	38	Plan de Ayudas Públicas en materia de Servicios Sociales
B3	40	Plan de Igualdad de oportunidades de la Mujer
B3	42	Creación y Mejora de Sistemas de Atención al Menor
B3	43	Plan Andaluz sobre Drogas
B3	44	Política Migratoria
B3	46	Formación de Técnicos en Servicios Personales y Agentes Sociales y Culturales
B3	54	Acciones Educativas compensadoras de las Desigualdades Sociales

es de pesetas corrientes)

OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL OPERACIONES	% S/TOTAL
13.422,9	4,13	276.445,8	26,32	289.868,7	21,07
498,5	0,15	35.935,1	3,42	36.433,6	2,65
498,5	0,15	30.884,1	2,94	31.382,6	2,28
0,0	0,00	5.051,0	0,48	5.051,0	0,37
<b>10.680,1</b>	<b>3,28</b>	<b>77.896,4</b>	<b>7,42</b>	<b>88.576,5</b>	<b>6,44</b>
1.186,0	0,36	12.450,9	1,19	13.636,9	0,99
1.181,1	0,36	13.542,7	1,29	14.723,8	1,07
0,0	0,00	1.954,5	0,19	1.954,5	0,14
0,0	0,00	1.832,8	0,18	1.832,8	0,13
0,0	0,00	1.694,6	0,16	1.694,6	0,12
0,0	0,00	5.209,0	0,50	5.209,0	0,38
0,0	0,00	6.703,2	0,64	6.703,2	0,49
0,0	0,00	6.989,8	0,67	6.989,8	0,51
0,0	0,00	16.681,3	1,59	16.681,3	1,21
652,0	0,20	5.592,6	0,53	6.244,6	0,45
7.661,0	2,36	5.244,1	0,50	12.905,1	0,94
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>125.148,4</b>	<b>11,92</b>	<b>125.148,4</b>	<b>9,10</b>
0,0	0,00	10.269,4	0,98	10.269,4	0,75
0,0	0,00	114.879,0	10,94	114.879,0	8,35
<b>2.244,3</b>	<b>0,69</b>	<b>37.465,0</b>	<b>3,57</b>	<b>39.710,2</b>	<b>2,89</b>
2.213,3	0,68	15.870,1	1,51	18.082,4	1,31
32,0	0,01	21,0	0,00	53,0	0,00
0,0	0,00	9.349,0	0,89	9.349,0	0,68
0,0	0,00	12.225,8	1,16	12.225,8	0,88
<b>305.196,4</b>	<b>93,82</b>	<b>103.607,3</b>	<b>9,86</b>	<b>408.803,7</b>	<b>29,72</b>
<b>29.415,3</b>	<b>9,04</b>	<b>63.758,8</b>	<b>6,07</b>	<b>93.174,1</b>	<b>6,77</b>
2.026,9	0,62	1.376,1	0,13	3.403,0	0,25
19.686,4	6,05	34.514,0	3,29	54.200,4	3,94
354,0	0,11	24.358,7	2,32	24.712,7	1,80
7.348,0	2,26	448,2	0,04	7.796,2	0,57
0,0	0,00	3.061,8	0,29	3.061,8	0,22
<b>20.365,9</b>	<b>6,26</b>	<b>32.318,3</b>	<b>3,08</b>	<b>52.684,2</b>	<b>3,83</b>
4.313,8	1,33	1.024,4	0,10	5.338,2	0,39
2.841,7	0,87	7.368,7	0,70	10.210,4	0,74
9.533,0	2,93	3.738,2	0,36	13.271,2	0,96
1.993,0	0,61	2.457,4	0,23	4.450,4	0,32
698,4	0,21	17.729,6	1,69	18.428,0	1,34
986,0	0,30	0,0	0,00	986,0	0,07
<b>255.415,2</b>	<b>78,52</b>	<b>7.530,2</b>	<b>0,72</b>	<b>262.945,4</b>	<b>19,12</b>
231,5	0,07	1.849,4	0,18	2.080,9	0,15
368,2	0,11	104,3	0,01	472,5	0,03
183.830,0	56,51	0,0	0,00	183.830,0	13,36
4.393,0	1,35	1.248,9	0,12	5.641,9	0,41
9.888,3	3,04	80,5	0,01	9.968,8	0,72
6.247,8	1,92	446,9	0,04	6.694,7	0,49
2.200,7	0,68	0,0	0,00	2.200,7	0,16
588,7	0,18	0,0	0,00	588,7	0,04
47.667,0	14,65	3.514,2	0,33	51.181,2	3,72

**TABLA 2. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Grupos, Programas y Subprogramas. (millones)**

PROG.	SUBP.	DENOMINACION DE GRUPOS/PROGRAMAS/SUBPROGRAMAS
B3	64	Cooperación con Países en Vías de Desarrollo
<b>C</b>		<b>INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS</b>
<b>C1</b>		<b>TRANSPORTE Y COMUNICACIONES</b>
C1	59	Promoción y Desarrollo del Transporte
C1	60	Infraestructura Portuaria
C1	63	Construcción y Conservación de Carreteras
<b>C2</b>		<b>INFRAESTRUCTURAS HIDRAULICAS</b>
C2	37	Política de Aguas
<b>C3</b>		<b>INFRAESTRUCTURA ENERGETICA</b>
C3	18	Fomento Energético
<b>C4</b>		<b>INFRAESTRUCTURA AGRARIA</b>
C4	11	Estructuras Agrarias
<b>C5</b>		<b>INFRAESTRUCTURA TURISTICA</b>
C5	21	Infraestructura Turística
C5	34	Instalaciones de la Red Andaluza de Albergues, Campamentos y Oficinas de Turismo Juvenil
<b>C6</b>		<b>I+D Y ESTUDIOS</b>
C6	8	Planificación de Acciones Integradas de Ecodesarrollo
C6	14	Investigación, Extensión y Formación Agrarias
C6	16	Información y Divulgación del Estado de la Agricultura Andaluza
C6	25	Mejora de la Competitividad
C6	36	Ordenación del Territorio y Cartografía
C6	58	Plan Estadístico de Andalucía
C6	65	Investigación y Desarrollo en Universidades y Centros de Investigación
<b>D</b>		<b>INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS POLITICAS SOCIALES</b>
<b>D1</b>		<b>SANIDAD</b>
D1	4	Atención Sanitaria
<b>D2</b>		<b>EDUCACION</b>
D2	52	Plan Andaluz de Universidades
D2	53	Plan de Mejora de la Enseñanza Pública
<b>D3</b>		<b>SERVICIOS SOCIALES</b>
D3	27	Ampliación y Mejora de Instalaciones de Tiempo Libre
D3	39	Plan de Inversiones en construcción y equipamiento de Centros de Servicios Sociales
<b>D4</b>		<b>CORPORACIONES LOCALES</b>
D4	1	Apoyo al Plan de Empleo Rural
D4	2	Coordinación y Cooperación con Corporaciones Locales
D4	41	Plan de Barriadas de Actuación Preferente

**TOTAL PADE 1991-1994**

es de pesetas corrientes)

(Continuación)

OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL OPERACIONES	% S/TOTAL
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
<b>5.534,9</b>	<b>1,70</b>	<b>458.392,5</b>	<b>43,62</b>	<b>463.927,4</b>	<b>33,70</b>
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>226.381,8</b>	<b>21,55</b>	<b>226.381,8</b>	<b>16,46</b>
0,0	0,00	21.162,7	2,21	23.162,7	1,68
0,0	0,00	6.131,6	0,58	6.131,6	0,45
0,0	0,00	197.087,5	18,77	197.087,5	14,33
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>81.151,5</b>	<b>7,73</b>	<b>81.151,5</b>	<b>5,90</b>
0,0	0,00	81.515,5	7,73	81.515,5	5,90
<b>43,0</b>	<b>0,01</b>	<b>10.590,3</b>	<b>1,01</b>	<b>10.633,3</b>	<b>0,77</b>
43,0	0,01	10.590,3	1,01	10.633,3	0,77
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>84.224,2</b>	<b>7,99</b>	<b>84.224,2</b>	<b>6,10</b>
0,0	0,00	84.224,2	7,99	84.224,2	6,10
<b>4.614,1</b>	<b>1,42</b>	<b>15.652,7</b>	<b>1,49</b>	<b>20.266,8</b>	<b>1,47</b>
0,0	0,00	12.737,7	1,21	12.737,7	0,93
4.614,1	1,42	2.915,0	0,28	7.529,1	0,55
<b>877,8</b>	<b>0,27</b>	<b>40.392,0</b>	<b>3,85</b>	<b>41.269,8</b>	<b>3,00</b>
0,0	0,00	3.074,5	0,29	3.074,5	0,22
749,8	0,23	6.243,3	0,59	6.993,1	0,51
128,0	0,04	455,7	0,04	583,7	0,04
0,0	0,00	10.009,8	0,95	10.009,8	0,73
0,0	0,00	2.321,7	0,22	2.321,7	0,17
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
0,0	0,00	18.001,0	1,71	18.001,0	1,31
<b>1.126,2</b>	<b>0,35</b>	<b>220.716,9</b>	<b>21,02</b>	<b>221.843,1</b>	<b>16,13</b>
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>55.194,7</b>	<b>5,26</b>	<b>55.194,7</b>	<b>4,01</b>
0,0	0,00	55.194,7	5,26	55.194,7	4,01
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>125.702,4</b>	<b>11,97</b>	<b>125.702,4</b>	<b>0,14</b>
0,0	0,00	34.773,3	3,31	34.773,3	2,53
0,0	0,00	90.929,1	8,66	90.929,1	6,61
<b>0,0</b>	<b>0,00</b>	<b>14.582,7</b>	<b>1,39</b>	<b>14.582,7</b>	<b>1,06</b>
0,0	0,00	937,1	0,09	937,1	0,07
0,0	0,00	13.645,6	1,30	13.645,6	0,99
<b>1.126,2</b>	<b>0,35</b>	<b>25.237,1</b>	<b>2,40</b>	<b>26.363,3</b>	<b>1,92</b>
0,0	0,00	8.736,0	0,83	8.736,0	0,64
0,0	0,00	156.059,7	1,53	16.059,7	1,17
1.126,2	0,35	441,4	0,04	1.567,6	0,11
<b>325.280,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1.050.275,5</b>	<b>100,00</b>	<b>1.375.555,9</b>	<b>100,00</b>

**TABLA 3. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Consejerías y Subprogramas. (millones de p**

PROG.	SUBP.	DENOMINACION DE CONSEJERIAS/SUBPROGRAMAS
<b>PRESIDENCIA</b>		
C6	58	Plan Estadístico de Andalucía
<b>GOBERNACION</b>		
D4	1	Apoyo al Plan de Empleo rural
D4	2	Coordinación y Cooperación con Corporaciones Locales
B3	3	Protección Civil.
<b>ECONOMIA Y HACIENDA</b>		
B3	64	Cooperación con Países en Vías de Desarrollo
A2	22	Ayudas a los Servicios de las PYMES Andaluzas mediante la potenciación de las Sociedades de Garantía Recíproca
A2	20	Promoción Turística
C5	21	Infraestructura Turística
A2	31	Incentivos Económicos a la Creación de Empresas
A2	32	Reforma de las Estructuras Comerciales y Promoción Comercial y Artesanal
A2	17	Ordenación y Promoción Industrial
A2	19	Fomento de la Minería
C3	18	Fomento Energético
A2	23	Desarrollo Económico Territorial
A2	24	Promoción Tejido Industrial
A2	26	Mejora de la Estructura Empresarial
C6	25	Mejora de la Competitividad
<b>OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE</b>		
C1	63	Construcción y Conservación de Carreteras
C2	37	Política de Aguas
C1	59	Promoción y Desarrollo del Transporte
C1	60	Infraestructura Portuaria
A3	61	Arquitectura y Vivienda
A3	35	Urbanismo y Suelo
C6	36	Ordenación del Territorio y Cartografía
<b>AGRICULTURA Y PESCA</b>		
C6	16	Información y Divulgación del Estado de la Agricultura Andaluza
A1	12	Ordenación y Fomento de las Producciones Agrarias
A1	15	Ordenación y Fomento del Sector Pesquero
C6	14	Investigación, Extensión y Formación Agrarias
A2	13	Industrialización y Comercialización Agraria
C4	11	Estructuras Agrarias
<b>TRABAJO</b>		
A2	33	Promoción de la Economía Social
B1	29	Fomento de Empleo
B1	28	Mejora de las Condiciones de Trabajo y Prevención de la Siniestralidad Laboral
D3	27	Ampliación y Mejora de Instalaciones de Tiempo Libre.
B1	30	Formación Profesional Ocupacional.
<b>SALUD</b>		
B3	5	Protección de los Derechos del Consumidor.
D1	4	Atención Sanitaria
<b>EDUCACION Y CIENCIA</b>		
B2	57	Programas Específicos de Educación y Comunidad
D2	53	Plan de Mejora de la Enseñanza Pública
B3	54	Acciones Educativas Compensadoras de las Desigualdades Sociales
C6	65	Investigación y Desarrollo en Universidades y Centros de Investigación



esetas corrientes)

OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL OPERACIONES	% S/TOTAL
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
231,5	0,07	26.645,1	2,54	26.876,6	1,95
0,0	0,00	8.736,0	0,83	8.736,0	0,64
0,0	0,00	16.059,7	1,53	16.059,7	1,17
231,5	0,07	1.849,4	0,18	2.080,9	0,15
1.876,1	0,58	93.825,2	8,93	95.701,3	6,96
0,0	0,00	286,0	0,03	286,0	0,02
0,0	0,00	1.694,6	0,16	1.694,6	0,12
0,0	0,00	1.832,8	0,17	1.832,8	0,13
0,0	0,00	12.737,7	1,21	12.737,7	0,93
0,0	0,00	16.681,3	1,59	16.681,3	1,21
652,0	0,20	5.592,6	0,53	6.244,6	0,45
4.181,1	0,36	13.542,7	1,29	14.723,8	1,07
0,0	0,00	1.954,5	0,19	1.954,5	0,14
43,0	0,01	10.590,3	1,01	10.633,3	0,77
0,0	0,00	5.209,9	0,50	5.209,9	0,38
0,0	0,00	6.703,2	0,64	6.703,2	0,49
0,0	0,00	6.989,8	0,67	6.989,8	0,51
0,0	0,00	435.003,4	41,42	435.003,4	31,62
0,0	0,00	435.003,4	41,42	435.003,4	31,62
0,0	0,00	197.087,5	18,77	197.087,5	14,33
0,0	0,00	81.515,5	7,73	81.515,5	5,90
0,0	0,00	23.162,7	2,21	23.162,7	1,68
0,0	0,00	6.131,6	0,58	6.131,6	0,45
0,0	0,00	114.879,0	10,94	114.879,0	8,35
0,0	0,00	10.269,4	0,98	10.269,4	0,75
0,0	0,00	2.321,7	0,22	2.321,7	0,17
2.562,3	0,79	130.442,2	12,42	132.984,5	9,67
128,0	0,04	455,7	0,04	583,7	0,04
498,5	0,15	30.884,1	2,94	31.382,6	2,28
0,0	0,00	5.051,0	0,48	5.051,0	0,37
749,8	0,23	6.243,3	0,59	6.993,1	0,51
1.186,0	0,36	12.450,9	1,19	13.636,9	0,99
0,0	0,00	75.337,2	7,17	75.337,2	5,48
29.728,3	9,14	66.430,0	6,33	96.158,3	6,99
7.661,0	2,36	5.244,1	0,50	12.905,1	0,94
10.686,4	6,05	34.514,0	3,29	54.200,4	3,94
2.026,9	0,62	1.376,1	0,13	3.403,0	0,25
0,0	0,00	937,1	0,09	937,1	0,07
354,0	0,11	24.358,7	2,32	24.712,7	1,80
368,2	0,11	55.299,0	5,27	55.667,2	4,05
368,2	0,11	104,3	0,01	472,5	0,03
0,0	0,00	55.194,7	5,26	55.194,7	4,01
56.001,0	17,22	150.727,6	14,35	206.728,6	15,03
986,0	0,30	0,0	0,00	986,0	0,07
0,0	0,00	90.929,1	8,66	90.929,1	6,61
47.667,0	14,65	3.514,2	0,33	51.181,2	3,72
0,0	0,00	18.001,0	1,71	18.001,0	1,31

**TABLA 3. PADE 1991-1994. Programación Económica. Distribución de los Recursos por Consejerías y Subprogramas. (millones de p**

PROG.	SUBP.	DENOMINACION DE CONSEJERIAS/SUBPROGRAMAS
D2	52	Plan Andaluz de Universidades
B1	55	Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado
B1	56	Formación e Inserción Profesional
<b>ASUNTOS SOCIALES</b>		
D4	41	Plan de Barriadas de Actuación Preferente
B3	42	Creación y Mejora de sistemas de Atención al Menor
B2	45	Información, Participación y Promoción de los Jóvenes Andaluces a través de actuaciones en el marco del Plan Andalucía Joven
B3	46	Formación de Técnicos en Servicios Personales y Agentes Sociales y Culturales
C5	34	Instalaciones de la Red Andaluza de Albergues, Campamentos y Oficinas de Turismo Juvenil
B3	44	Política Migratoria
B3	38	Plan de Ayudas Públicas en Materia de Servicios Sociales
D3	39	Plan de Inversiones en construcción y equipamiento de Centros de Servicios Sociales
B3	40	Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer
B3	43	Plan Andaluz sobre Drogas
<b>CULTURA Y MEDIO AMBIENTE</b>		
A4	6	Recuperación y Protección de la Calidad Ambiental
A4	7	Educación Ambiental
A4	9	Conservación y Protección de la Naturaleza
A4	10	Mejora y Aprovechamiento del Patrimonio Natural
C6	8	Planificación de Acciones Integradas de Ecodesarrollo
B2	51	Plan General de Bienes Culturales
B2	49	Música, Teatro y Cinematografía
B2	50	Fomento de la Lectura y la Edición
B2	47	Desarrollo del Deporte

**TOTAL PADE 1991-1994**

Operaciones corrientes)

(Continuación)

OP. CORRIENTES	% S/TOTAL	OP. DE CAPITAL	% S/TOTAL	TOTAL OPERACIONES	% S/TOTAL
0,0	0,00	34.773,3	3,31	34.773,3	2,53
7.348,0	2,26	448,2	0,04	7.796,2	0,57
0,0	0,00	3.061,8	0,29	3.061,8	0,22
<b>217.202,6</b>	<b>66,77</b>	<b>19.802,7</b>	<b>1,89</b>	<b>237.005,3</b>	<b>17,23</b>
1.126,2	0,35	441,4	0,04	1.567,6	0,11
9.888,3	3,04	80,5	0,01	9.968,8	0,72
4.313,8	1,33	1.024,4	0,10	5.338,2	0,39
588,7	0,18	0,0	0,00	588,7	0,04
4.614,1	1,42	2.915,0	0,28	7.529,1	0,55
2.200,7	0,68	0,0	0,00	2.200,7	0,16
183.830,0	56,51	0,00	0,00	183.830,0	13,36
0,0	0,00	13.645,6	1,30	13.645,6	0,99
4.393,0	1,35	1.248,9	0,12	5.641,9	0,41
6.247,8	1,92	446,9	0,04	6.694,7	0,49
<b>17.310,4</b>	<b>5,32</b>	<b>71.834,3</b>	<b>6,84</b>	<b>89.144,7</b>	<b>6,48</b>
2.212,3	0,68	15.870,1	1,51	18.082,4	1,31
32,0	0,01	21,0	0,00	53,0	0,00
0,0	0,00	9.349,0	0,89	9.349,0	0,68
0,0	0,00	12.225,8	1,16	12.225,8	0,89
0,0	0,00	3.074,5	0,29	3.074,5	0,22
698,4	0,21	17.729,6	1,69	18.428,0	1,34
9.533,0	2,93	3.738,2	0,36	13.271,2	0,96
1.993,0	0,61	2.457,4	0,23	4.450,4	0,32
2.841,7	0,87	7.368,7	0,70	10.210,4	0,74
<b>325.280,4</b>	<b>100,00</b>	<b>1.050.275,5</b>	<b>100,00</b>	<b>1.375.555,9</b>	<b>100,00</b>



CAPÍTULO 10

---

**Seguimiento y  
Revisión del Plan**



## 1. INTRODUCCION

El modelo de planificación utilizado en el Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-94 incluye entre sus fundamentos la flexibilidad en la programación económica, lo que viene a suponer que las actuaciones contenidas en la misma se plantean no como una decisión inamovible en el tiempo, sino como un proceso en él que, marcados inicialmente los objetivos a alcanzar y las líneas estratégicas a seguir, se hace necesaria una constante revisión del análisis y de las decisiones iniciales en cada ejercicio presupuestario, con objeto de asegurar la operatividad del Plan.

Ello es así por el carácter de previsión que el Plan entraña, que obliga a introducir en el mismo algunos mecanismos que permitan controlar el resultado final del proceso y asegurar la máxima efectividad de los esfuerzos desarrollados para su ejecución, aun en el caso de que los supuestos que sirvieron de base a su diseño hayan debido ser modificados para adecuarlos a las circunstancias de una realidad cambiante.

Con tal propósito se establecen mecanismos de seguimiento y revisión del Plan, basados en un constante análisis de las actuaciones y del desenvolvimiento de la realidad socioeconómica, con objeto de apreciar y evaluar su desarrollo e introducir las modificaciones en los instrumentos de política económica inicialmente seleccionados.

Ambos procesos inciden sobre la ejecución del Plan y se encuentran ligados como fases sucesivas y mutuamente dependientes, aunque con distinto planteamiento temporal: el seguimiento informa del desarrollo pasado, mientras que el proceso de revisión incide en el futuro, tomando como referencia los resultados de la fase anterior.

## 2. EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DEL PLAN

Entendiendo la planificación como un proceso dinámico, el sistema de seguimiento y control se constituye como una tarea operativa, que consiste en reunir la información necesaria para emitir un juicio sobre la ejecución del Plan y su efectividad en relación con el logro de los objetivos programados. La tarea de valoración debe permitir apreciar globalmente el ajuste de las políticas desarrolladas a las líneas maestras inicialmente trazadas y a la propia realidad sobre la que actúan, resultando todo ello un instrumento indispensable para la adopción de las medidas correctoras, que pudieran hacerse necesarias para una mayor efectividad del Plan en su conjunto.

El proceso de seguimiento muestra una doble naturaleza, ya que debe servir, de una lado, para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos participan en el proceso de desarrollo socioeconómico de Andalucía, y, de otro, en cuanto se constituye como una tarea operativa de análisis de la ejecución pasada para los propios órganos que asumen el compromiso de su realización. En el primer caso se introduce un elemento fundamentalmente de control social y político de la actuación del Ejecutivo en el desarrollo del proyecto global que el Plan supone, reforzando por esta vía otros mecanismos de control general sobre la actividad administrativa que garantizan la legalidad de su actuación y la responsabilidad política del gobierno, mientras que el segundo caso entraña un elemento de control administrativo que se dirige especialmente a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Esto supone que en el proceso de seguimiento se encuentran implicadas las mismas instituciones que hacen posible la elaboración y aprobación del Plan: la Administración Autónoma, la Comisión de Planificación de Andalucía y el Parlamento Andaluz, con papeles diferenciados para cada uno de ellos.

A la Administración de la Comunidad Autónoma, como órgano encargado de la ejecución del Plan, le corresponde igualmente la tarea de reunir toda la información útil sobre su seguimiento y de rendir cuentas de la actividad desarrollada. En su seno, se establece, adicionalmente, un reparto de compromisos y responsabilidades en esta materia.

Así, los distintos Centros Directivos y Organismos responsables de la ejecución de cada uno de los subprogramas que conforman el Plan asumen el compromiso de realizar el seguimiento primario a un nivel individualizado de cada unidad de programación, ya que es poco discutible que quien realiza directamente las actividades es quien cuenta con un mejor nivel de conocimiento de cual ha sido su desenvolvimiento práctico.

En un ámbito diferente, la Consejería de Economía y Hacienda, y más concretamente la Dirección General de Planificación, asume la responsabilidad de coordinación de tales informes de seguimiento primario, que ha de materializarse en dos momentos temporales diferenciados. El primero corresponde a las tareas de coordinación mediante el establecimiento de una metodología única que fije modelos homogéneos para los distintos informes primarios. Conforme se desarrolla la ejecución del Plan debe trasladar sus responsabilidades de coordinación a la elaboración de los informes de seguimiento a partir de la información suministrada por los diferentes Centros y de los datos sobre la actividad de la economía andaluza elaborados por la Secretaria General de Economía, con objeto de proporcionar una visión global de la incidencia del Plan sobre la realidad socio-económica, que permita apreciar la complementariedad o conflicto entre los distintos programas.

El Informe conjunto se somete, como instancia administrativa superior, a la consideración del Consejo de Gobierno y de la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos del mismo, siendo el nivel superior de la pirámide administrativa el encargado del análisis conjunto de las actuaciones desarrolladas durante un periodo de tiempo en la ejecución del Plan, lo que permite profundizar en los sistemas de coordinación administrativa interna.

En un segundo nivel, los Informes aprobados en Consejo de Gobierno se elevan a la Comisión de Planificación de Andalucía. Este órgano consultivo, en el que están representados los agentes sociales, las Corporaciones Locales y la propia Administración Autónoma, aporta el carácter necesariamente concertado del Plan, permitiendo incorporar a la ejecución del mismo los puntos de vista de quienes, en buena medida, son receptores de las actuaciones propuestas en el mismo.

El destinatario último de los resultados alcanzados en las tareas de seguimiento será el Parlamento Andaluz, como máximo representante democrático del pueblo andaluz. Estas tareas en relación con el seguimiento de la planificación engarzan plenamente con los contenidos institucionales que se le asignan de control del Ejecutivo, realizándose de este modo el control político.

Así pues, el PADE 1991-94 responde a un esquema organizativo de las tareas de seguimiento que, en esencia, resulta similar al ya establecido en la etapa planificadora anterior. Este hecho resulta lógico,



tomando en consideración que ni las finalidades del proceso de seguimiento ni la configuración institucional de la Comunidad Autónoma son sustancialmente distintas, como tampoco lo es el modelo de planificación al que ambos planes responden. Además, la experiencia acumulada habrá de traducirse en un mayor perfeccionamiento técnico de los procesos de seguimiento.

Además del elemento organizativo, otro factor determinante básico de la utilidad práctica de las tareas de seguimiento radica en la selección adecuada de la información relevante para poder apreciar la efectividad de las acciones desarrolladas, en relación con los objetivos establecidos. Para dar satisfacción a todo este conjunto de finalidades, los informes de seguimiento deben permitir valoración, tan objetiva como sea posible, de los siguientes elementos:

a) Los logros y realizaciones físicas conseguidas a través de la implementación del conjunto de programas e instrumentos que constituyen el Plan.

b) La contribución de dichos logros a los objetivos concretos de cada una de las políticas específicas y a los objetivos generales del Plan.

c) Los recursos financieros con que ha contado la Comunidad Autónoma para su actividad, la distribución que se ha efectuado de los mismos, comprobando su ajuste o desviación respecto al esquema de asignación de recursos que el Plan supone, y la gestión efectuada de los créditos disponibles.

d) Las dificultades más significativas que se han presentado para la implementación de los diferentes subprogramas, analizándose sus causas con objeto de corregir las desviaciones que se hayan podido presentar.

De lo anteriormente expuesto puede deducirse que la elaboración de los informes de seguimiento requiere de un esfuerzo notable de recogida de información y análisis de la misma. El intento de medir el impacto que ejercen sobre la realidad las diferentes políticas conlleva una considerable complejidad técnica, pues en muchos casos es imposible aislar de forma perfecta y objetiva los efectos de la actuación consciente y voluntaria de las tendencias de la dinámica general del sistema socioeconómico.

La mencionada complejidad administrativa y técnica de las tareas de seguimiento, junto con la necesidad de contar en su elaboración con determinados datos que sólo adquieren carácter definitivo una vez finalizado el año, o incluso con un cierto desfase temporal sobre el mismo (cierre del ejercicio presupuestario, macromagnitudes económicas, etc.), hacen aconsejable que la unidad de referencia temporal para los informes de seguimiento se establezca en el año natural.

De otra parte, la vinculación entre Plan y Presupuesto y el carácter de fase previa que el seguimiento presenta respecto a los procesos de revisión, hacen conveniente que la elaboración del informe de seguimiento anual se lleve a cabo de forma paralela a la confección del presupuesto del ejercicio siguiente. Es decir, a lo largo de la ejecución del PADE 1991-94 se presentará al Parlamento andaluz el Informe de Seguimiento junto con el Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma, en cuya discusión y aprobación el primero de ellos puede servir como elemento, de referencia del segundo.

La periodicidad establecida para la elaboración de los Informes de seguimiento no impide que se facilite, en cualquier otro momento, in-

formación parcial sobre el desarrollo de alguno de los aspectos concretos que se incluyen en el Plan, en el seno de cualquiera de las instituciones implicadas en el proceso, planificador. Especial trascendencia tiene, en este sentido, la facultad del Parlamento, en virtud de su función de control de la actividad del Gobierno, de recabar, cuando así lo estime oportuno, información sobre los aspectos puntuales de la ejecución del Plan sobre los que pueda tener un interés más inmediato.

A plazo más largo, también se hace necesario contar con una evaluación del conjunto del Plan, una vez que haya finalizado su vigencia, con la doble finalidad de poder establecer una comparación en términos temporales homogéneos entre el Plan y su evaluación global, y de contar con un elemento de referencia para la elaboración de planes posteriores. Como se ha expuesto reiteradamente, la planificación es entendida como un proceso continuo con el que se trata de dar respuesta a los principales problemas estructurales que afectan a Andalucía.

### **3. REVISIÓN DEL PLAN: JUSTIFICACIÓN Y PROCEDIMIENTO.**

El modelo de planificación por el que se ha optado debe establecer un mecanismo de revisión del Plan que le dote del necesario grado de flexibilidad, permitiendo adaptar sus programas e instrumentos al entorno cambiante en que ha de desenvolverse su ejecución práctica, a fin de conseguir los máximos efectos del esfuerzo realizado. La flexibilidad, así entendida, no supone una falta de compromiso de la Administración Autónoma respecto a la ejecución de las políticas contenidas en el Plan, sino sólo el reconocimiento de que difícilmente una previsión a medio plazo, aún formulada con el mayor nivel de rigurosidad en sus planteamientos técnicos, puede ajustarse de forma precisa a la realidad futura. Esta circunstancia se hace aún más patente al tener en cuenta que sobre la planificación pesan elementos novedosos, que pueden introducir grados adicionales de incertidumbre. A todo ello habría que añadir el escaso margen de maniobra que tiene la política económica de la Comunidad Autónoma para actuar sobre las principales variables macroeconómicas.

Las necesidades de adaptación del Plan pueden surgir, bien de cambios en la realidad socioeconómica, bien de la detección de problemas importantes en la puesta en práctica de los instrumentos previstos, o bien de variaciones en las disponibilidades de recursos financieros. El alcance de las modificaciones a introducir puede, en consecuencia, variar considerablemente, lo que aconseja establecer mecanismos de ajustes diferenciados en función de la intensidad de sus efectos.

Así, pueden introducirse adaptaciones de carácter técnico que resulten de modificaciones en las dotaciones totales anuales de recursos financieros, o del ajuste de partidas concretas de las dotaciones presupuestarias a lo largo de cada ejercicio económico a las necesidades o dificultades de carácter puntual. En cualquier caso, este tipo de revisiones de las asignaciones iniciales deberán realizarse siguiendo los mismos criterios de jerarquización que han servido de base para el reparto de los fondos previstos en los escenarios financieros del Plan, procediéndose a incorporarlas en la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de cada ejercicio o haciendo uso de las normas generales que rigen la tramitación de modificaciones presupuestarias.

En cambio, las modificaciones de mayor trascendencia, especialmente las que afecten a la supresión definitiva o a la creación de nuevas unidades de programación, obligan a un replanteamiento global del Plan, dada la interdependencia entre sus distintos elementos, por lo que el procedimiento de revisión implicará a los mismos órganos que la propia elaboración del Plan. Así pues, serán las diferentes Consejerías y Organismos de la Administración Autónoma quienes efectuarán inicialmente las propuestas de revisión que consideren convenientes, apoyando la justificación de las mismas en los cambios en el contexto o en las modalidades de gestión a los que traten de dar respuesta. Dichas propuestas serán analizadas por la Dirección General de Planificación de la Consejería de Economía y Hacienda, informando sobre su influencia sobre el diseño global del Plan en su conjunto. En última instancia, el Consejo de Gobierno será el encargado de determinar la procedencia de las revisiones que estime pertinentes, de las que se informará a la Comisión de Planificación de Andalucía, y al Parlamento de Andalucía.

El origen de las posibles modificaciones puede situarse también en la capacidad de iniciativa que la Cámara andaluza posee para demandar al Ejecutivo actuaciones que estén íntimamente ligadas con el desarrollo del Plan, produciéndose en tales casos una revisión que emana del órgano máximo de representación del pueblo andaluz, en la que la actuación administrativa se reduce a formalizar e integrar las nuevas líneas de actuación en el conjunto del Plan.

Por último, la Comisión de Planificación de Andalucía, en su condición de órgano consultivo, puede proponer, a la vista del Informe anual de seguimiento, aquellas alteraciones en el esquema de políticas que considere útiles para mejorar la efectividad del Plan de cara a los objetivos propuestos. Las Propuestas resultantes serán analizadas por el Centro Directivo cuyas unidades de programación resulten afectadas y por la Dirección General de Planificación, elevándose informe conjunto al Consejo de Gobierno para su superior decisión.

Las nuevas unidades de programación que mediante el procedimiento de revisión se adicione al Plan lo harán con idéntica categoría y vinculación que las iniciales, obligando a los Organos designados al efecto, a su ejecución y seguimiento en los mismos términos que el Plan inicialmente aprobado.

Finalmente, para que el proceso de revisión no suponga una inestabilidad continuada de la estructura del Plan, se establece un calendario que fija un plazo anual para su realización, que coincidirá con el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto, produciéndose así el engarce entre los procesos de seguimiento y revisión.



ANEXO

**Detalle de la  
Programación  
Económica**



## **PADE 1991-1994**

### **RELACION DE SUBPROGRAMAS**

- A1.12. Ordenación y Fomento de las Producciones Agrarias.
- A1.15. Ordenación y Fomento del Sector Pesquero.
- A2.13. Industrialización y Comercialización Agraria.
- A2.17. Ordenación y Promoción Industrial.
- A2.19. Fomento de la Minería.
- A2.20. Promoción Turística.
- A2.22. Ayudas a los Servicios de las Pymes Andaluzas mediante la potenciación de las Sociedades de Garantía Recíproca.
- A2.23. Desarrollo Económico Territorial.
- A2.24. Promoción Tejido Industrial.
- A2.26. Mejora de la Estructura Empresarial.
- A2.31. Incentivos económicos a la creación de empresas.
- A2.32. Reforma de las estructuras comerciales y promoción comercial y artesanal.
- A2.33. Promoción de la Economía Social.
- A3.35. Urbanismo y Suelo.
- A3.61. Arquitectura y Vivienda.
- A4.6. Recuperación y Protección de la Calidad Ambiental.
- A4.7. Educación Ambiental.
- A4.9. Conservación y Protección de la Naturaleza.
- A4.10. Mejora y aprovechamiento del Patrimonio Natural.
- B1.28. Mejora de las condiciones de trabajo y prevención de la siniestralidad laboral.
- B1.29. Fomento de Empleo.
- B1.30. Formación Profesional Ocupacional.
- B1.55. Plan Andaluz de Formación Permanente del Profesorado.
- B1.56. Formación e Inserción Profesional.

- B2.45. Información, participación y promoción de los jóvenes andaluces a través de actuaciones en el marco del Plan Andalucía joven.
- B2.47. Desarrollo del Deporte.
- B2.49. Música, Teatro y Cinematografía.
- B2.50. Fomento de la lectura y la edición.
- B2.51. Plan General de Bienes Culturales.
- B2.57. Programas específicos de Educación y Comunidad.
- B3.3. Protección Civil.
- B3.5. Protección de los Derechos del Consumidor.
- B3.38. Plan de Ayudas Públicas en materia de Servicios Sociales.
- B3.40. Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer.
- B3.42. Creación y mejora de Sistemas de Atención al Menor.
- B3.43. Plan Andaluz sobre Drogas.
- B3.44. Política Migratoria.
- B3.46. Formación de técnicos en Servicios Personales y Agentes Sociales y Culturales.
- B3.54. Acciones educativas compensadoras de las desigualdades sociales.
- B3.64. Cooperación con países en vías de desarrollo.
- C1.59. Promoción y desarrollo del Transporte.
- C1.60. Infraestructura Portuaria.
- C1.63. Construcción y conservación de Carreteras.
- C2.37. Política de Aguas.
- C3.18. Fomento Energético.
- C4.11. Estructuras Agrarias.
- C5.21. Infraestructura Turística.
- C5.34. Instalaciones de la Red Andaluza de Albergues, Campamentos y Oficinas de Turismo juvenil.
- C6.8. Planificación de Acciones Integradas de Ecodesarrollo.



- C6.14. Investigación, extensión y formación agrarias.
- C6.16. Información y divulgación del Estado de la Agricultura Andaluza.
- C6.25. Mejora de la competitividad.
- C6.36. Ordenación del Territorio y Cartografía.
- C6.58. Plan Estadístico de Andalucía.
- C6.65. Investigación y Desarrollo en Universidades y Centros de Investigación.
- D1.4. Atención Sanitaria.
- D2.52. Plan Andaluz de Universidades.
- D2.33. Plan de Mejora de la Enseñanza Pública.
- D3.27. Ampliación y mejora de instalaciones de Tiempo Libre.
- D3.39. Plan de inversiones en Construcción y Equipamiento de Centros de Servicios Sociales.
- D4.1. Apoyo al Plan de Empleo Rural.
- D4.2. Coordinación y cooperación con Corporaciones Locales.
- D4.41. Plan de Barriadas de Actuación Preferente.

**1. IDENTIFICACION**

A1.12. ORDENACION Y FOMENTO DE LAS  
PRODUCCIONES AGRARIAS

**Consejería:** AGRICULTURA Y PESCA  
Dirección General de Agricultura,  
Ganadería y Montes

**2. OBJETIVOS**

- Racionalización técnico-económica de la producción agraria, a fin de conseguir la máxima rentabilidad y competitividad del sector, fomentando aquellos productos no excedentarios en el mercado comunitario y apoyando la reestructuración, la reconversión y el mantenimiento de rentas en las producciones excedentarias.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Acciones para el mantenimiento de las rentas.	265,3	421,6	398,1	393,1	1.478,1
2. Mejora de la dehesa y montes privados.	728,0	1.208,2	1.171,3	1.192,1	4.299,6
3. Evaluación de recursos y contrastación de técnicas.	54,3	119,9	120,0	125,7	419,9
4. Mejoras de explotaciones.	770,4	1.581,0	1.581,7	1.656,2	5.589,3
5. Racionalización del uso de Medios de Producción Vegetal.	225,9	279,7	281,2	258,8	1.045,6
6. Racionalización del uso de Medios de Producción Animal.	316,4	667,9	556,2	537,9	2.078,4
7. Acciones de reestructuración y reconversión de subsectores específicos.	68,8	151,8	144,0	143,5	508,1
8. Planes de mejora de la sanidad vegetal.	358,3	534,4	539,9	569,6	2.002,2
9. Mejora de la sanidad animal.	2.001,3	3.504,4	3.990,5	4.465,0	13.961,2
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>4.788,7</b>	<b>8.468,9</b>	<b>8.782,9</b>	<b>9.341,9</b>	<b>31.382,4</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A1.15. ORDENACION Y FOMENTO DEL SECTOR  
PESQUERO

Consejería: AGRICULTURA Y PESCA  
Dirección General de Pesca

**2. OBJETIVOS**

- Modernización y reestructuración del sector pesquero, a fin de adaptar su tamaño a las posibilidades de captura, mejorando su rendimiento, los niveles de seguridad y sanitarios, y fomentando las iniciativas que permitan absorber las unidades extractivas excedentarias, en el marco de la conservación y explotación racional de los recursos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Renovación y modernización de la flota pesquera.	281,2	343,3	388,1	363,2	1.375,8
2. Planes para la paralización definitiva y constitución de empresas mixtas.	0,0	114,4	166,3	155,7	436,4
3. Ordenación pesquera.	148,6	215,7	122,0	206,0	692,3
4. Desarrollo de la acuicultura.	275,0	241,4	258,9	274,5	1.049,8
5. Equipamiento y mejora de la infraestructura comercializadora de puertos y lonjas.	88,1	103,0	110,9	129,7	431,7
6. Potenciación de organizaciones de productores pesqueros.	16,8	17,2	22,2	20,8	77,0
7. Formación pesquera.	165,4	286,1	277,2	259,4	988,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>975,1</b>	<b>1.321,1</b>	<b>1.345,6</b>	<b>1.409,3</b>	<b>5.051,1</b>

**1. IDENTIFICACION**

A2.13. INDUSTRIALIZACION Y  
COMERCIALIZACION AGRARIA

Consejería: AGRICULTURA Y PESCA  
Dirección General de Política Agroalimentaria  
y Agricultura Asociativa

**2. OBJETIVOS**

- Facilitar el acceso a los mercados de la producción regional e incrementar el valor añadido de los productos, mediante el apoyo a la inversión en centros de transformación y comercialización; incrementando el grado de organización de los agricultores y su participación en los procesos de industrialización y comercialización; promocionando los productos agroalimentarios andaluces y estableciendo una política de calidad y diferenciación de productos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Apoyo a la industria agroalimentaria.	1.418,7	2.327,0	2.385,3	2.469,7	8.600,7
2. Apoyo al asociacionismo agrario y regulación de mercado.	370,0	414,6	435,7	474,9	1.695,2
3. Promoción de la denominación "Alimentos de Andalucía" y de las denominaciones de calidad.	470,0	734,8	773,5	850,9	2.829,2
4. Potenciación de los laboratorios agrarios.	58,8	140,7	149,5	162,8	511,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.317,5</b>	<b>3.617,1</b>	<b>3.744,0</b>	<b>3.958,3</b>	<b>13.636,9</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A2.17. ORDENACION Y PROMOCION INDUSTRIAL

**Consejería:** ECONOMIA Y HACIENDA  
 Dirección General de Industria,  
 Energía y Minas

**2. OBJETIVOS**

- Conocimiento de la realidad industrial y explotación de datos técnicos y tecnológicos.
- Adecuación de las industrias e instalaciones a la normativa vigente.
- Reconversión y modernización de los sectores básicos y transformadores.
- Generación y articulación de un nuevo tejido industrial.
- Fortalecimiento de la competitividad de la industria mediante la elevación de su nivel tecnológico.
- Fomento y estímulo de la inversión en industrias de demanda creciente.
- Mejorar la cualificación técnica e industrial del personal técnico y directivo de las industrias.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Ordenación industrial.	10,0	13,7	14,8	2,4	40,9
2. Control industrial.	5,3	11,4	12,2	13,4	42,3
3. Infraestructura industrial y apoyos sectoriales.	3.686,8	2.960,2	3.057,4	3.242,2	12.946,6
4. Desarrollo tecnológico y mejora de la productividad.	233,6	259,8	279,8	306,9	1.080,1
5. Fomento de la calidad y servicios industriales.	107,2	113,0	120,5	128,4	469,1
6. Documentación, formación de recursos humanos e información industrial.	29,4	35,6	28,7	41,1	144,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>4.072,3</b>	<b>3.393,7</b>	<b>3.523,4</b>	<b>3.734,4</b>	<b>14.723,8</b>

**1. IDENTIFICACION**

A2.19. FOMENTO DE LA MINERIA

**Consejería:** ECONOMIA Y HACIENDA  
 Dirección General de industria,  
 Energía y Minas

**2. OBJETIVOS**

- Mejorar el conocimiento de la infraestructura geológico-minera y de los recursos mineros, así como sus posibilidades de explotación, como vía de ordenación y fomento de la actividad.
- Participar en proyectos de I+D para el aprovechamiento rentable de los recursos mineros presentes en Andalucía, especialmente de minerales piríticos.
- Mejorar el nivel de vida de las zonas mineras, colaborando con las Corporaciones Locales en la dotación de infraestructuras y aplicando medidas de protección del entorno natural.
- Disminuir el riesgo de accidentes laborales en las explotaciones mineras.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Aprovechamiento de recursos mineros.	105,8	304,1	330,7	362,3	1.102,9
2. Investigación geológica de recursos mineros.	28,5	60,8	55,1	54,3	198,7
3. Promoción y desarrollo minero.	23,9	20,3	17,6	15,9	77,7
4. Corrección del impacto ambiental en extracciones mineras.	42,0	47,3	44,1	40,8	174,2
5. Infraestructura Geológico-Minera de Andalucía.	29,8	110,2	108,0	106,4	354,4
6. Plan de Seguridad Minera.	8,4	13,5	11,0	13,6	46,5
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>238,4</b>	<b>556,2</b>	<b>566,5</b>	<b>593,3</b>	<b>1.954,4</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A2.20. PROMOCION TURISTICA

Consejería: ECONOMIA Y HACIENDA  
Dirección General de Turismo

**2. OBJETIVOS**

- Incrementar los flujos turísticos hacia Andalucía, dando a conocer los recursos y atractivos turísticos andaluces al gran público y a los profesionales del sector.
- Mejorar el nivel de información sobre el sector turístico andaluz, tanto de demandantes como de oferentes.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Asistencia a Ferias de Turismo.	130,3	108,8	113,3	119,6	472,0
2. Acciones promocionales específicas.	52,9	45,4	48,5	52,3	199,1
3. Edición de material promocional.	159,3	133,0	143,0	152,2	587,5
4. Acciones concertadas con Diputaciones.	118,2	90,3	95,6	100,2	404,3
5. Incentivos para promoción del producto.	26,5	17,7	18,7	20,0	82,9
6. Promoción turística Expo'92.	14,9	9,6	0,0	0,0	24,5
7. Equipamiento turístico.	11,3	7,3	7,8	8,4	34,8
8. Estadísticas y estudios turísticos.	8,8	5,9	6,2	6,7	27,6
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>522,2</b>	<b>418,0</b>	<b>433,1</b>	<b>459,4</b>	<b>1.832,7</b>

**1. IDENTIFICACION**

A2.22. AYUDAS A LOS SERVICIOS DE LAS PYMES  
ANDALUZAS MEDIANTE LA  
POTENCIACION DE LAS SOCIEDADES  
DE GARANTIA RECIPROCA

**Consejería:** ECONOMIA Y HACIENDA  
Dirección General de Tesorería y  
Política Financiera

**2. OBJETIVOS**

- Facilitar la financiación de las pymes andaluzas, consolidando la estructura financiera de las Sociedades de Garantía Recíproca y disminuyendo el coste del aval ofertado por dichas. Entidades.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Participación en el capital social de las Sociedades de Garantía Recíproca.	83,9	220,2	233,9	288,3	826,3
2. Aportación al fondo de garantía de las Sociedades de Garantía Recíproca.	125,9	220,2	233,9	288,3	868,3
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>209,8</b>	<b>440,4</b>	<b>467,8</b>	<b>576,6</b>	<b>1.694,6</b>



## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A2.23. DESARROLLO ECONOMICO TERRITORIAL

Consejería: ECONOMIA Y HACIENDA

Instituto de Fomento de Andalucía

**2. OBJETIVOS**

- Dinamización y potenciación del desarrollo local y territorial, mediante la revalorización de los recursos industriales y artesanales existentes en cada zona y la creación de infraestructuras económicas.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Planes de actuación territorial.	941,6	1.130,2	1.253,6	1.276,9	4.602,3
2. Infraestructuras económicas.	134,0	188,4	112,8	172,4	607,6
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.075,6</b>	<b>1.318,6</b>	<b>1.366,4</b>	<b>1.449,3</b>	<b>5.209,9</b>

**1. IDENTIFICACION**

A2.24. PROMOCION TEJIDO INDUSTRIAL

Consejería: ECONOMIA Y HACIENDA

Instituto de Fomento de Andalucía

**2. OBJETIVOS**

- Apoyo a proyectos y potenciación de los sectores industriales prioritarios, a fin de consolidar y desarrollar el tejido industrial andaluz, consiguiendo un fortalecimiento de la estructura empresarial.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Apoyo a proyectos de interés regional.	766,0	867,5	1.034,3	1.226,3	3.894,1
2. Planes de actuación sectoriales.	575,3	635,4	625,4	509,8	2.345,9
3. Promoción exterior.	56,3	189,4	93,8	123,8	463,3
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.397,6</b>	<b>1.692,3</b>	<b>1.753,5</b>	<b>1.859,9</b>	<b>6.703,3</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A2.26. MEJORA DE LA ESTRUCTURA  
EMPRESARIAL

Consejería: ECONOMÍA Y HACIENDA  
Instituto de Fomento de Andalucía

**2. OBJETIVOS**

- Fortalecimiento de la estructura financiera y gerencial de la PYMES andaluzas.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Información, asistencia técnica y asesoramiento empresarial.	29,9	93,7	93,4	93,6	310,6
2. Formación empresarial.	21,0	34,7	34,1	34,6	124,4
3. Financiación PYMES.	1.081,9	1.739,7	1.808,3	1.924,9	6.554,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.132,8</b>	<b>1.868,1</b>	<b>1.935,8</b>	<b>2.053,1</b>	<b>6.989,8</b>

**1. IDENTIFICACION**

A2.31. INCENTIVOS ECONOMICOS A LA  
CREACION DE EMPRESAS

**Consejería:** ECONOMIA Y HACIENDA  
Dirección General de Cooperación  
Económica y Comercio

**2. OBJETIVOS**

- Potenciar los esfuerzos provenientes de los distintos agentes sociales y económicos para conseguir un desarrollo industrial coherente, diversificando el tejido económico-empresarial, fomentando los sectores con ventajas comparativas y adecuando la oferta a la demanda.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Ayudas complementarias a proyectos empresariales beneficiados por la Ley de Incentivos Regionales.	1.551,9	1.772,9	1.836,9	1.948,5	7.110,2
2. Actuaciones territoriales.	829,3	948,3	982,9	1.042,7	3.803,2
3. Parque Tecnológico de Andalucía.	1.259,0	1.438,2	1.490,3	1.580,3	5.767,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>3.640,2</b>	<b>4.159,4</b>	<b>4.310,1</b>	<b>4.571,5</b>	<b>16.681,2</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

A2.32. REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS  
COMERCIALES Y PROMOCION  
COMERCIAL Y ARTESANAL

**Consejería:** ECONOMIA Y HACIENDA  
Dirección General de Cooperación  
Económica y Comercio

**2. OBJETIVOS**

- Fomentar la modernización y transformación de las estructuras comerciales y de la distribución comercial, adaptándolas a las necesidades del mercado.
- Actualizar y ampliar la infraestructura comercial existente en la Comunidad Autónoma.
- Potenciar la comercialización de los productos andaluces.
- Fomento de la artesanía andaluza.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Equipamientos comerciales colectivos.	675,2	289,3	309,4	324,1	1.598,0
2. Recintos feriales y congresuales.	892,0	377,8	350,4	366,9	1.987,1
3. Ayudas al sector de la distribución comercial.	427,5	153,4	164,2	171,5	916,6
4. Promoción comercial y comercialización.	418,7	331,6	351,0	369,0	1.470,3
5. Fomento de la artesanía.	116,4	48,8	52,5	55,0	272,7
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.529,8</b>	<b>1.200,9</b>	<b>1.227,5</b>	<b>1.286,5</b>	<b>6.244,7</b>

**1. IDENTIFICACION**

A2.33. PROMOCION DE LA ECONOMIA SOCIAL

Consejería: TRABAJO

Dirección General de Trabajo Asociado  
y Empleo**2. OBJETIVOS**

- Desarrollo de las empresas de Economía Social, fundamentalmente representadas por cooperativas y sociedades anónimas laborales.
- Generación de empleo e infraestructura productiva dentro del sector de la Economía Social.
- Mejorar el posicionamiento de las empresas de la economía social ante el Mercado Unico Europeo a través de programas de cooperación.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Apoyo a la creación y mantenimiento de empresas de Economía Social.	675,8	1.566,2	1.625,5	1.746,7	5.614,2
2. Apoyo a la mejora de la estructura social y empresarial de la empresa de Economía Social.	193,3	259,3	258,2	313,7	1.024,5
3. Apoyo a la concertación de programas de cooperación entre empresas de Economía Social.	19,6	25,3	31,1	35,4	111,4
4. Creación de Centros de Empresas de Economía Social.	408,6	1.289,0	1.870,8	2.586,6	6.155,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.297,3</b>	<b>3.139,8</b>	<b>3.785,6</b>	<b>4.682,4</b>	<b>12.905,1</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A3.35. URBANISMO Y SUELO

Consejería: OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE  
Dirección General de Urbanismo

**2. OBJETIVOS**

- Garantizar la continuidad espacial en la planificación urbanística, de manera que no se produzcan disfuncionalidades entre los diversos planeamientos municipales y las planificaciones territoriales y sectoriales.
- Consolidar la configuración del urbanismo como función pública compartida entre las distintas administraciones concurrentes, como un conjunto integrado de compromisos efectivos entre todos los agentes, para su ejecución.
- Apoyar la intervención pública en la preparación de suelo residencial.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Extensión del Planeamiento Urbanístico.	344,1	171,4	198,3	223,8	937,6
2. Planeamiento especial, directivo y complementario.	197,2	101,0	114,3	131,2	543,7
3. Preparación de suelo y espacios urbanos.	1.636,7	2.212,6	2.295,7	2.300,2	8.445,2
4. Normativa y legalidad urbanística.	71,3	69,7	26,9	0,0	167,9
5. Estudios de apoyo al planeamiento.	25,2	10,4	0,0	0,0	35,6
6. Participación y difusión del planeamiento.	37,8	34,8	33,6	33,2	139,4
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.312,3</b>	<b>2.599,9</b>	<b>2.668,8</b>	<b>2.688,4</b>	<b>10.269,4</b>

**1. IDENTIFICACION**

A3.61. ARQUITECTURA Y VIVIENDA

Consejería: OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE  
 Dirección General de Arquitectura y  
 Vivienda

**2. OBJETIVOS**

- Asegurar el acceso o disfrute de la vivienda a todos los ciudadanos, según su renta, con posibilidad amplia de elección y en condiciones asequibles, adoptando para ello formas de intervención y sistemas de financiación apropiados.
- Velar por la calidad arquitectónica del patrimonio inmobiliario de Andalucía.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Planificación y estudios en materia de vivienda.	126,2	119,0	110,4	110,1	465,7
2. V.P.O. de Promoción Privada de nueva planta: régimen general.	1.051,6	980,9	1.040,0	1.187,0	4.259,5
3. V.P.O. de nueva planta en régimen especial.	189,3	1.123,3	1.538,7	1.333,9	4.185,2
4. V.P.O. de Promoción Pública de nueva planta.	16.489,4	16.453,6	16.727,0	18.160,2	67.830,2
5. Rehabilitación protegida de viviendas.	2.408,6	2.174,4	2.210,4	2.399,5	9.192,9
6. Rehabilitación pública directa de viviendas.	925,4	1.442,9	1.608,4	1.455,1	5.431,8
7. Administración del Patrimonio Público Residencial.	3.128,8	3.059,7	3.110,6	3.376,9	12.676,0
8. Defensa del Patrimonio Arquitectónico.	2.608,0	2.531,3	2.573,4	2.667,8	10.380,5
9. Cooperación Internacional.	126,2	126,6	107,2	97,0	457,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>27.053,5</b>	<b>28.011,7</b>	<b>29.026,1</b>	<b>30.787,5</b>	<b>114.878,8</b>



## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

A4.6. RECUPERACION Y PROTECCION DE LA  
CALIDAD AMBIENTAL

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE  
Agencia de Medio Ambiente

**2. OBJETIVOS**

- Superación y/o corrección de los déficits medioambientales ocasionados por las actividades humanas y/o productivas.
- Investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, de aplicación en el área de la calidad ambiental.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Protección de la atmósfera.	210,7	351,4	394,0	420,7	1.376,8
2. Caracterización de problemas medioambientales a largo plazo.	406,4	689,4	770,1	915,0	2.780,9
3. Mejora de la calidad de las aguas y depuración de los vertidos.	1.128,8	1.880,8	2.149,0	2.398,0	7.556,6
4. Gestión Residuos Industriales.	481,6	535,5	460,5	378,6	1.856,2
5. Uso y Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.	1.182,6	1.231,8	1.066,4	935,2	4.416,0
6. Investigación y Desarrollo Tecnológico.	0,0	40,2	30,7	25,2	96,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>3.410,1</b>	<b>4.729,1</b>	<b>4.870,7</b>	<b>5.072,7</b>	<b>18.082,6</b>

**1. IDENTIFICACION**

A4.7. EDUCACION AMBIENTAL

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE  
 Agencia de Medio Ambiente

**2. OBJETIVOS**

- Fomentar una conciencia medioambiental y propiciar actitudes positivas hacia la protección del medio natural.
- Incidir de forma especial en las generaciones más jóvenes, de forma que el respeto al medio llegue a formar parte de la cultura social de Andalucía.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Diseño y evaluación de programas de Educación Ambiental.	8,0	15,0	15,0	15,0	53,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>8,0</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>53,0</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

A4.9. CONSERVACION Y PROTECCION DE LA  
NATURALEZA

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE  
Agencia de Medio Ambiente

**2. OBJETIVOS**

- Preservar y hacer posible el uso de aquellas zonas que cuentan con unos valores faunísticos, botánicos o pasajísticos de singular importancia.
- Protección de la flora y fauna, para enriquecer y consolidar el patrimonio natural andaluz, asegurando, al mismo tiempo, su sucesión a las generaciones futuras.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Elaboración de Planes de Gestión.	8,9	19,3	15,6	10,9	54,7
2. Planes especiales de protección de fauna y flora.	53,5	165,4	155,8	173,8	548,5
3. Uso público en Espacios Naturales Protegidos.	534,9	1.378,7	1.224,5	1.086,3	4.224,4
4. Conservación de Ecosistemas.	156,0	441,2	667,9	869,0	2.134,1
5. Escuelas Taller de Medio Ambiente.	66,9	104,8	106,9	130,4	409,0
6. Cooperación nacional e internacional.	11,1	27,6	33,4	32,6	104,7
7. Ayudas a particulares en espacios protegidos.	222,9	551,5	534,3	564,9	1.873,6
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.054,2</b>	<b>2.688,5</b>	<b>2.738,4</b>	<b>2.867,9</b>	<b>9.349,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

A4.10. MEJORA Y APROVECHAMIENTO DEL  
PATRIMONIO NATURAL

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE  
Agencia de Medio Ambiente

**2. OBJETIVOS**

- Hacer compatible el mantenimiento e incremento de la producción múltiple de los montes andaluces con la protección y restauración del medio natural.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Lucha contra la erosión, desestabilización de suelos y defensa de recursos hídricos.	783,6	733,3	740,5	765,7	3.023,1
2. Prevención y lucha contra incendios.	1.949,7	1.883,5	1.892,9	1.968,9	7.695,0
3. Consolidación legal de la propiedad.	9,2	11,6	11,9	12,8	45,5
4. Ordenación y mejora de pastos.	25,4	27,0	29,7	32,8	114,9
5. Ordenación y mejora de las producciones forestales.	18,4	27,0	29,7	32,8	107,9
6. Protección y restauración de ecosistemas.	143,8	128,9	128,1	128,3	529,1
7. Ordenación cinegética.	16,1	15,4	18,6	20,1	70,2
8. Ordenación piscícola.	9,2	8,5	8,5	9,1	35,3
9. Ayudas a particulares en Espacios Naturales Protegidos.	46,1	154,4	185,6	218,18	604,9
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>3.001,5</b>	<b>2.989,6</b>	<b>3.045,5</b>	<b>3.189,3</b>	<b>12.225,9</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B1.28. MEJORA DE LAS CONDICIONES  
DE TRABAJO Y PREVENCIÓN  
DE LA SINIESTRALIDAD LABORAL

Consejería: TRABAJO  
Dirección General de Trabajo y  
Seguridad Social

**2. OBJETIVOS**

- Reducir el índice de accidentes laborales en Andalucía y facilitar el establecimiento de sistemas que minimicen los riesgos y penosidad en el trabajo.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Planes Integrales de Actuación	240,3	255,2	264,7	278,2	1.038,4
2. Ayudas para inversiones y estudios en materia de condiciones de trabajo.	295,6	295,6	317,0	317,0	1.225,2
3. Mejora de los centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	246,7	286,3	294,7	311,7	1.139,4
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>782,6</b>	<b>837,1</b>	<b>876,4</b>	<b>906,9</b>	<b>3.403,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

B1.29. FOMENTO DE EMPLEO

Consejería: TRABAJO

Dirección General de Trabajo Asociado  
y Empleo**2. OBJETIVOS**

- Corregir los desequilibrios que se producen en la libre ordenación del mercado, incentivando la colocación de los colectivos que presentan especiales dificultades de acceso al trabajo, de modo que participen en proyectos que les posibiliten un posterior acceso al empleo estable.
- Crear redes de agentes y oficinas de asesoramiento que sirvan de instrumentos de apoyo para el desarrollo de la economía local.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Ayuda a la contratación de colectivos desfavorecidos.	2.082,0	6.244,0	7.115,0	8.099,9	23.540,9
2. Apoyo financiero al autoempleo de colectivos desfavorecidos.	2.151,8	1.834,3	2.100,0	2.403,7	8.489,8
3. Apoyo a instrumentos para el desarrollo de la economía local.	263,0	526,0	1.052,0	2.104,0	3.945,0
4. Ayuda a acciones que generen o mantengan empleo.	1.279,7	133,4	144,8	157,0	1.714,9
5. Inserción Profesional Programa de Solidaridad.	6.804,9	3.284,2	3.236,4	3.1 «4	16.509,9
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>12.581,4</b>	<b>12.021,9</b>	<b>13.648,2</b>	<b>15.949,0</b>	<b>54.200,5</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B1.30. FORMACION PROFESIONAL  
OCUPACIONAL

Consejería: TRABAJO  
Dirección General de Formación e  
Inserción Profesional

**2. OBJETIVOS**

- Incremento del nivel de cualificación profesional de los desempleados, con objeto de facilitar su inserción en el mercado de trabajo.
- Reciclaje permanente de los trabajadores en activo de las empresas andaluzas, de manera que puedan afrontar los cambios productivos y tecnológicos.
- Integración de la política formativa con el resto de la política de empleo y desarrollo económico.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Programa dirigido a las pequeñas y medianas empresas.	1.038,3	1.357,7	1.338,9	1.454,4	5.189,3
2. Programa a desarrollar en ámbitos geográficos específicos.	1.655,2	1.511,1	1.553,9	1.685,1	6.405,3
3. Programa destinado a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.	144,4	131,3	136,2	147,9	559,8
4. Programa dirigido a sectores productivos específicos.	1.102,9	1.007,4	1.035,5	1.065,6	4.211,4
5. Programa destinado a la Formación Profesional Reglada.	906,5	1.176,7	1.271,8	1.338,4	4.693,4
6. Estudios sobre el Mercado Laboral y sus necesidades de Formación.	77,7	86,0	90,6	99,7	354,0
7. Inserción profesional Programa de Solidaridad.	984,5	810,5	757,2	747,6	3.299,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>5.909,5</b>	<b>6.080,7</b>	<b>6.184,1</b>	<b>6.538,7</b>	<b>24.713,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

B1.55. PLAN ANDALUZ DE FORMACION  
PERMANENTE DEL PROFESORADO

**Consejería:** EDUCACION Y CIENCIA  
Instituto Andaluz de Formación del  
Profesorado

**2. OBJETIVOS**

- Potenciar la formación del profesorado para la implantación de la nueva realidad educativa que marca la LOGSE, fomentando la formación y profundización científica y técnica.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Plan andaluz de formación permanente del profesorado.	1.638,8	1.864,0	2.068,1	2.225,3	7.796,2

<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.638,8</b>	<b>1.864,0</b>	<b>2.068,1</b>	<b>2.225,3</b>	<b>7.796,2</b>
--------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------



## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

B1.56. FORMACION E INSERCIÓN PROFESIONAL

**Consejería:** EDUCACION Y CIENCIA  
 Dirección General de Formación  
 Profesional y Enseñanzas Especiales

**2. OBJETIVOS**

- Lograr una mejor capacitación de los jóvenes andaluces, más adecuada a las demandas de formación del mercado laboral, con el fin de facilitar la transición entre el estadio educativo y el laboral.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Formación e inserción profesional.	58,5	957,9	992,5	1.052,9	3.061,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>58,5</b>	<b>957,9</b>	<b>992,5</b>	<b>1.052,9</b>	<b>3.061,8</b>

**1. IDENTIFICACION**

B2.45. INFORMACION, PARTICIPACION Y  
PROMOCION DE LOS JOVENES ANDALUCES  
A TRAVES DE ACTUACIONES EN EL MARCO  
DEL PLAN ANDALUCIA. JOVEN

**Consejería:** ASUNTOS SOCIALES  
Dirección General de juventud

**2. OBJETIVOS**

- Facilitar la plena integración y participación de los jóvenes en la vida comunitaria, social y cultural mejorando su calidad de vida, a través de la acción coordinada con las Corporaciones Locales y la Administración Central, mediante la planificación, fomento, información, intercambio, realización de programas y actuaciones que aborden la especial problemática de la juventud.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Red Andaluza de información juvenil.	159,2	276,4	296,8	319,4	1.051,8
2. Actividades para jóvenes.	380,0	415,0	467,5	550,0	1.812,5
3. Planes Locales de juventud.	84,0	84,0	90,0	95,0	353,0
4. Red de casas y espacios para la juventud.	49,6	152,9	151,6	155,0	509,1
5. Subvenciones a Asociaciones juveniles.	100,0	115,0	135,0	165,0	515,0
6. Convenios Administración Central.	25,0	217,0	227,0	237,0	706,0
7. Fondo de Iniciativas juveniles.	47,0	24,0	28,8	36,0	135,8
8. Consejo de la juventud de Andalucía.	45,0	55,0	65,0	90,0	255,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>889,8</b>	<b>1.339,3</b>	<b>1.461,7</b>	<b>1.647,4</b>	<b>5.338,2</b>

**1. IDENTIFICACION**

B2.47. DESARROLLO DEL DEPORTE

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE  
Dirección General de Deportes

**2. OBJETIVOS**

- Posibilitar la práctica del deporte por el conjunto de los ciudadanos, poniendo a su disposición las instalaciones necesarias y los medios organizativos que posibiliten el aprendizaje de sus técnicas básicas.
- Potenciar el deporte de élite, seleccionando a los deportistas andaluces más capacitados, técnica y físicamente, y colaborando en el desarrollo de grandes eventos deportivos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Deporte para todos.	165,0	40,0	38,8	14,7	258,5
2. Actividades deportivas especiales.	35,0	65,0	65,0	65,0	230,0
3. Juegos Deportivos. Fases Finales.	116,0	125,0	135,0	140,0	516,0
4. Juegos Deportivos. Fases Provinciales.	80,0	120,0	140,0	160,0	500,0
5. Subvención a las Federaciones Andaluzas de Deportes.	257,5	339,7	350,0	390,0	1.337,2
6. Instalaciones Deportivas. Red Especial.	694,0	620,6	632,9	662,8	2.610,3
7. Instalaciones Deportivas. Red Básica.	1.100,8	1.026,6	1.070,9	1.147,8	4.346,1
8. Equipamiento Instalaciones Deportivas.	82,9	104,1	111,0	114,3	412,3
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.531,2</b>	<b>2.441,0</b>	<b>2.543,6</b>	<b>2.694,6</b>	<b>10.210,4</b>

**1. IDENTIFICACION**

B2.49. MUSICA, TEATRO Y CINEMATOGRAFIA

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Dirección General de Fomento y

Promoción Cultural

**2. OBJETIVOS**

- Dotar a Andalucía de una oferta cultural amplia, potenciando y coordinando las actuaciones de las instituciones e industrias prestadoras de servicios culturales, mediante la creación de una infraestructura que permita la difusión por todo el territorio.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Producciones fonográficas, cinematográficas y audiovisuales.	121,2	449,3	418,7	431,2	1.420,4
2. Producción y Formación teatral.	566,8	604,4	744,8	942,4	2.858,4
3. Centro de Documentación Musical.	33,4	41,8	45,0	49,2	169,4
4. Filmoteca de Andalucía.	63,4	97,0	97,4	100,6	358,4
5. Ayudas a Entidades y Programas.	432,0	500,0	600,0	700,0	2.232,0
6. Orquestas y Coros de Andalucía.	572,0	931,9	1.154,4	1.378,3	4.036,6
7. Plan especial de Infraestructuras Culturales.	83,9	203,8	298,6	339,0	925,3
8. Plan General de Infraestructuras Culturales.	335,7	339,7	298,6	296,7	1.270,7
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.208,4</b>	<b>3.167,9</b>	<b>3.657,5</b>	<b>4.237,4</b>	<b>13.271,2</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B2.50. FOMENTO DE LA LECTURA Y LA EDICION

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Dirección General de Fomento y

Promoción Cultural

**2. OBJETIVOS**

- Fomentar la lectura en Andalucía y el uso de las Bibliotecas Públicas, mejorando el servicio público de lectura, completando el sistema bibliotecario andaluz y favoreciendo las relaciones entre las Bibliotecas que lo componen, así como su conexión con la red nacional y europea.
- Apoyar las iniciativas privadas encaminadas al fomento de la lectura y a la promoción del libro andaluz, desarrollando su presencia en los mercados nacionales e internacionales.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Ayudas a la construcción de Bibliotecas.	44,5	210,7	272,4	258,0	785,6
2. Dotación de mobiliario para Bibliotecas Públicas Municipales.	79,7	126,4	119,2	109,6	434,9
3. Dotación de lotes bibliográficos para Bibliotecas Públicas.	99,9	210,7	204,3	258,0	772,9
4. Fomento de la edición en Andalucía y proyección de esta en ámbitos nacionales e internacionales.	86,2	103,7	91,1	101,6	382,6
5. Fomento de la lectura.	90,0	100,0	115,0	130,0	435,0
6. Conservación del Patrimonio Bibliográfico andaluz y su difusión por la Biblioteca de Andalucía.	92,0	143,7	156,3	164,5	556,5
7. Mejora del servicio público bibliotecario en Bibliotecas Públicas Provinciales.	223,0	270,0	280,0	310,0	1.083,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>715,3</b>	<b>1.165,2</b>	<b>1.238,3</b>	<b>1.331,7</b>	<b>4.450,5</b>

**1. IDENTIFICACION**

B2.51. PLAN GENERAL DE BIENES CULTURALES

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Dirección General de Bienes Culturales

**2. OBJETIVOS**

- Procurar la supervivencia de aquellos bienes culturales a los que se les reconoce un valor histórico o artístico, a través de su conocimiento, tutela jurídica, conservación y restauración.
- Difundir los valores históricos de identificación cultural de dichos bienes en la sociedad andaluza.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Protección del Patrimonio Histórico.	273,8	377,1	306,1	344,2	1.301,2
2. Conservación y restauración de Bienes Culturales.	2.628,0	1.995,5	2.343,7	2.434,0	9.401,2
3. Instituciones del Patrimonio Histórico (Archivos, Conjuntos y Museos).	177,4	1.340,7	1.333,5	1.381,8	4.233,4
4. Investigación del Patrimonio Histórico.	297,1	393,8	315,8	364,6	1.371,3
5. Difusión del Patrimonio Histórico.	187,2	236,4	240,0	261,4	925,0
6. Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife.	139,0	355,3	331,6	369,9	1.195,8
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>3.702,5</b>	<b>4.698,8</b>	<b>4.870,7</b>	<b>5.155,9</b>	<b>18.427,9</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B2.57. PROGRAMAS ESPECIFICOS  
DE EDUCACION Y COMUNIDAD

Consejería: EDUCACION Y CIENCIA  
Viceconsejería

**2. OBJETIVOS**

- Conseguir una mejor formación integral de los alumnos, incluyendo en los programas formativos temas tan importantes como la educación ambiental, la salud, el consumo, la cultura andaluza, o el desarrollo armónico de la igualdad entre niños y niñas, dotando a la enseñanza de la necesaria coordinación entre el mundo educativo y la sociedad en que han de desarrollarse los alumnos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Coeducación.	0,0	15,0	25,0	35,0	75,0
2. Educación Ambiental.	52,0	70,0	80,0	90,0	292,0
3. Cultura Andaluza.	40,0	80,0	125,0	200,0	445,0
4. Educación para la Salud.	10,0	20,0	30,0	40,0	100,0
5. Educación del Consumidor y Usuario.	7,0	15,0	22,0	30,0	74,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>109,0</b>	<b>200,0</b>	<b>282,0</b>	<b>395,0</b>	<b>986,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

B3.3. PROTECCION CIVIL

Consejería: GOBERNACION

Dirección General de Política Interior

**2. OBJETIVOS**

- Mejora de la seguridad pública y protección de la población ante situaciones de riesgo o catástrofe.
- Perfeccionamiento técnico-profesional del personal integrante de los colectivos de Policía Local, Bomberos y Protección Civil.
- Homogeneización y homologación de medios técnicos de protección civil.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Acciones formativas.	145,5	117,0	60,3	66,4	389,2
2. Equipamiento de Servicios Técnicos de Protección Civil y Policía Local.	103,5	61,2	75,6	80,2	320,5
3. Fondo de Catástrofes.	82,8	48,9	60,5	64,1	256,3
4. Parques de Bomberos.	360,2	212,9	263,0	278,9	1.115,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>692,0</b>	<b>440,0</b>	<b>459,4</b>	<b>489,6</b>	<b>2.081,0</b>



## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B3.5. PROTECCION DE LOS DERECHOS  
DEL CONSUMIDOR

Consejería: SALUD  
Dirección General de Consumo

**2. OBJETIVOS**

- Posibilitar un mejor y más cercano conocimiento del mercado andaluz de productos y servicios.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Subvenciones y campañas para proteger a los Consumidores.	108,8	110,7	120,1	132,9	472,5
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>108,8</b>	<b>110,7</b>	<b>120,1</b>	<b>132,9</b>	<b>472,5</b>

**1. IDENTIFICACION**

B3.38. PLAN DE AYUDAS PUBLICAS EN MATERIA  
DE SERVICIOS SOCIALES

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Instituto Andaluz de Servicios Sociales

**2. OBJETIVOS**

- Cobertura del sector de población formado por ancianos y enfermos incapacitados para toda clase de trabajo que no perciben pensiones o prestación alguna.
- Establecimiento de prestaciones individuales no periódicas.
- Colaboración en el mantenimiento de las guardarias infantiles clasificadas como laborales.
- Mantenimiento de Centros y Servicios existentes.
- Ampliar la oferta de plazas existentes en Centros Sociales especializados, no dependientes del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, para los colectivos de ancianos que precisan asistencia permanente y minusválidos incapacitados gravemente, mediante la concertación con entidades públicas y privadas.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Ayudas a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo.	30.004,0	30.004,0	33.304,0	36.967,0	130.279,0
2. Ayudas complementarias a beneficiarios de pensiones.	2.997,0	2.997,0	3.327,0	3.693,0	13.014,0
3. Ayudas Públicas de carácter social a minusválidos.	350,0	350,0	378,0	408,0	1.486,0
4. Becas a minusválidos.	161,0	161,0	174,0	188,0	684,0
5. Indemnizaciones y entregas únicas reglamentarias.	15,0	15,0	16,0	17,0	63,0
6. Otras ayudas de carácter social (Tercera Edad).	132,0	132,0	143,0	155,0	562,0
7. Subvenciones a las guardarias infantiles laborales.	634,0	634,0	685,0	740,0	2.693,0
8. Compensaciones a Organizaciones Sindicales y Empresariales.	22,0	22,0	24,0	26,0	94,0
9. Cooperación con Entes Territoriales e Instituciones sin ánimo de lucro para el mantenimiento de Servicios Sociales.	4.412,0	4.412,0	4.745,0	5.104,0	18.673,0
10. Plan concertado Junta-Administración Central Ayuntamientos de Servicios Sociales Comunitarios.	2.606,0	3.137,0	4.392,0	6.147,0	16.282,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>41.333,0</b>	<b>41.864,0</b>	<b>47.188,0</b>	<b>53.445,0</b>	<b>183.830</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B3.40. PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES  
DE LA MUJER

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Instituto Andaluz de la Mujer

**2. OBJETIVOS**

- Profundizar en el conocimiento de la mujer andaluza en todos los ámbitos.
- Posibilitar la toma de conciencia de la sociedad sobre la situación de la mujer y modificar las actitudes que dificulten su participación social.
- Prestación de servicios a colectivos de mujeres en situaciones de especial necesidad.
- Impulsar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, y a la actividad empresarial.
- Realizar programas formativos experimentales en oficios o profesiones en los que la mujer no está representada.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Proyecto Centros Provinciales de la Mujer.	181,0	200,0	220,0	245,0	846,0
2. Centros Municipales de Información a la Mujer.	106,0	200,0	300,0	350,0	956,0
3. Proyecto un espacio para mujeres.	29,4	120,0	0,0	0,0	149,4
4. Proyecto prevención de la prostitución.	28,0	30,0	35,0	40,0	133,0
5. Casas de acogida para mujeres agredidas.	144,0	100,0	175,0	200,0	619,0
6. Centros para madres jóvenes.	100,0	110,0	121,0	135,0	466,0
7. Orientación y potenciación del Asociacionismo de mujeres.	160,0	100,0	200,0	200,0	660,0
8. Proyecto Tiempo Libre para mujeres con cargas familiares no compartidas.	10,0	20,0	0,0	0,0	30,0
9. Investigación y documentación de la situación de la mujer andaluza.	135,0	167,0	176,0	205,0	683,0
10. Formación y Fomento del Empleo femenino.	96,5	358,0	432,0	213,0	1.099,5
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>989,9</b>	<b>1.405,0</b>	<b>1.659,0</b>	<b>1.588,0</b>	<b>5.641,9</b>

**1. IDENTIFICACION**

B3.42. CREACION Y MEJORA DE SISTEMAS  
DE ATENCION AL MENOR

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Dirección General de Atención al Niño

**2. OBJETIVOS**

- Garantizar, mediante la acción coordinada con las Corporaciones, Locales e Instituciones de iniciativa social, la creación y funcionamiento de centros y programas de atención al menor.
- Promover actuaciones tendentes a la mejora de la situación de las familias, con objeto de prevenir el internamiento y abandono de sus hijos menores. Establecer medidas reeducativas de menores infractores, distintas al internamiento. Atención integral de menores en situación de riesgo social.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Convenios con Instituciones auxiliares de menores.	1.600,0	1.600,0	2.000,0	2.200,0	7.400,0
2. Financiación de programas de servicios sociales especializados en materia de atención al niño.	157,5	157,5	193,6	224,7	733,3
3. Acogimiento familiar temporal.	20,0	20,0	40,0	60,0	140,0
4. Integración sociolaboral de menores infractores.	5,0	5,0	40,0	80,0	130,0
5. Equipos especializados municipales de atención a menores de alto riesgo.	12,5	12,5	40,0	70,0	135,0
6. Ayudas económicas familiares.	300,0	300,0	350,0	400,0	1.350,0
7. Ordenación y adecuación de la red de Centros de menores.	0,0	25,7	26,6	28,2	80,5
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.095,0</b>	<b>2.120,7</b>	<b>2.690,2</b>	<b>3.062,9</b>	<b>9.968,8</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B3.43. PLAN ANDALUZ SOBRE DROGAS

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Comisionado para la Droga

**2. OBJETIVOS**

- Garantizar, mediante la acción coordinada con Diputaciones Provinciales y demás organismos públicos y privados, la prevención, asistencia, promoción y reinserción social, en el campo de la drogodependencia.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Prevención.	89,5	108,3	119,5	131,5	448,8
2. Asistencia.	1.468,8	918,3	981,8	1.039,8	4.408,7
3. Reinserción.	192,5	316,6	355,5	386,5	1.251,1
4. Promoción social.	117,0	141,6	156,0	171,5	586,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.867,8</b>	<b>1.484,8</b>	<b>1.612,8</b>	<b>1.729,3</b>	<b>6.694,7</b>

**1. IDENTIFICACION**

B3.44. POLITICA MIGRATORIA.

Consejería: ASUNTOS SOCIALES

Dirección General de Política Migratoria

**2. OBJETIVOS**

- Garantizar asistencia y asesoramiento a los emigrantes, inmigrantes y sus familias, mediante la acción coordinada con las Corporaciones Locales y las asociaciones y entidades de emigrantes, de dentro y fuera de nuestra Comunidad.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Asistencia a emigrantes y sus familias.	240,0	240,0	276,0	317,0	1.073,0
2. Promoción Cultural de los emigrantes andaluces.	170,0	75,0	75,0	83,0	403,0
3. Encuentros territoriales con las Asociaciones Andaluzas.	14,5	14,5	16,0	17,5	62,5
4. Entidades que realicen acciones en favor de los emigrantes y sus familias.	19,0	146,0	174,8	194,5	534,3
5. Asistencia y asesoramiento a emigrantes retornados o en proceso de retorno.	32,2	25,2	0,2	40,3	127,9
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>475,7</b>	<b>500,7</b>	<b>572,0</b>	<b>652,3</b>	<b>2.200,7</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

B3.46. FORMACION DE TECNICOS EN SERVICIOS  
PERSONALES Y AGENTES SOCIALES  
Y CULTURALES

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Dirección General de juventud

**2. OBJETIVOS**

- Formación permanente y reciclaje de técnicos de programas territoriales de desarrollo social, sociocultural y socioeconómico.
- Investigación en materia social y cultural con especial atención al ámbito de la juventud.
- Formación básica en materia de animación sociocultural, dinamización social y promoción cultural.
- Delimitación, a través de la investigación y la formación, de la nueva familia profesional de agentes de desarrollo sociocultural.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Cursos de Formación Reglada.	34,0	40,0	46,0	52,0	172,0
2. Cursos y actividades de formación permanente y reciclaje (Oferta Pública).	20,0	25,0	28,7	32,7	106,4
3. Cursos de formación y reciclaje del personal de la Consejería de Asuntos Sociales.	20,0	40,0	46,0	52,9	158,9
4. Cursos y actividades de formación en coordinación con otras Instituciones.	5,0	10,0	11,5	13,2	39,7
5. Actividades de investigación y análisis.	5,0	10,0	11,5	13,2	39,7
6. Fondo Bibliográfico y Documental - Publicaciones.	4,8	10,0	11,5	13,2	39,5
7. Intercambios, encuentros y cursos internacionales.	3,5	7,5	10,0	11,5	32,5
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>92,3</b>	<b>142,5</b>	<b>165,2</b>	<b>188,7</b>	<b>588,7</b>

**1. IDENTIFICACION**

B3.54. ACCIONES EDUCATIVAS  
COMPENSADORAS DE LAS  
DESIGUALDADES SOCIALES

**Consejería:** EDUCACION Y CIENCIA  
Dirección General de Ordenación  
Educativa

**2. OBJETIVOS**

- Extender el derecho a la educación a todos los andaluces y evitar que las desigualdades existentes en nuestra sociedad se manifiesten en el proceso educativo, prestando una atención preferente a aquellas zonas geográficas o grupos de población que, por sus especiales características, así lo requieran y posibilitando el acceso a los bienes de la cultura de aquéllos que han superado la edad de escolarización obligatoria.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Educación Compensatoria.	1.900,0	2.145,0	3.130,0	5.357,0	12.532,0
2. Servicios Complementarios de la Enseñanza.	6.259,0	7.400,0	9.000,0	11.300,0	33.959,0
3. Educación de Adultos.	470,2	1.186,0	1.436,0	1.598,0	4.690,2
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>8.629,2</b>	<b>10.731,0</b>	<b>13.566,0</b>	<b>18.255,0</b>	<b>51.181,2</b>



## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

B3.64. COOPERACION CON PAISES EN VIAS  
DE DESARROLLO

Consejería: ECONOMIA Y HACIENDA  
Secretaría General de Economía

**2. OBJETIVOS**

- Colaborar al avance material de los pueblos menos favorecidos, especialmente de aquellos que tienen claros vínculos geográficos o históricos con Andalucía, mediante el establecimiento de convenios para la realización de proyectos directos de desarrollo económico o para el intercambio de experiencias técnicas y de modelos de organización de las actividades gubernamentales de dinamización económica en países y regiones atrasadas.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Convenios de Cooperación.	0,0	92,7	94,4	98,9	286,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>0,0</b>	<b>92,7</b>	<b>94,4</b>	<b>98,9</b>	<b>286,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

C159. PROMOCION Y DESARROLLO  
DEL TRANSPORTE

Consejería: OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES  
Dirección General de Transportes y Puertos

**2. OBJETIVOS**

- Establecer un sistema común de transporte regional que desarrolle las comunicaciones exteriores e interiores, integrando los diferentes modos de transporte. Mejorar las condiciones de movilidad de personas, facilitando el acceso a mercados y servicios. Mejorar las condiciones de movilidad de mercancías. Incrementar el nivel de competitividad del sector.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Organización de la red regional del transporte interurbano de viajeros por carretera.	53,8	63,0	50,8	47,1	214,7
2. Desarrollo y mantenimiento de instalaciones de acceso al transporte de viajeros.	1.027,8	863,4	445,6	274,1	2.610,9
3. Organización del transporte de mercancías.	347,9	503,6	492,5	582,6	1.926,6
4. Organización del transporte metropolitano.	15,9	491,7	2.642,2	3.541,0	6.690,8
5. Acondicionamiento del transporte en Granada Sierra Nevada para el Mundial de Esquí en 1995.	12,6	179,9	375,2	514,0	1.081,7
6. Mejora del transporte ferroviario.	1.618,1	1.654,8	1.110,0	856,7	5.239,6
7. Mejora de la red arterial ferroviaria de grandes ciudades.	2.171,2	1.882,7	672,3	262,7	4.988,9
8. Promoción del sector transportes.	79,7	89,9	58,6	51,4	279,6
9. Desarrollo de labores de inspección del transporte.	30,5	42,0	31,3	26,3	130,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>5.357,5</b>	<b>5.771,0</b>	<b>5.878,5</b>	<b>6.155,9</b>	<b>23.162,9</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

C1.60. INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

**Consejería:** OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES  
 Dirección General de Transportes y  
 Puertos

**2. OBJETIVOS**

- Completar el sistema portuario andaluz, mediante la adecuación de sus infraestructuras y dotaciones y la construcción de nuevos puertos o la ampliación de los existentes, mejorando su integración territorial.
- Mejorar los servicios prestados en puertos andaluces, aumentando la eficacia en la gestión del espacio y las instalaciones portuarias.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Mantenimiento y construcción de infraestructuras portuarias pesqueras.	1.007,2	166,3	448,0	487,7	2.109,2
2. Mantenimiento y construcción de infraestructuras portuarias náutico-deportivas.	2.899,9	407,9	103,3	105,7	3.516,8
3. Dragados y grandes reparaciones en puertos.	293,8	51,6	86,1	74,1	505,6
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>4.200,9</b>	<b>625,8</b>	<b>637,4</b>	<b>667,5</b>	<b>6.131,6</b>

**1. IDENTIFICACION**

C1.63. CONSTRUCCION Y CONSERVACION  
DE CARRETERAS

Consejería: OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES  
Dirección General de Carreteras

**2. OBJETIVOS**

- Mejorar la accesibilidad interna y el sistema de relaciones exteriores de la Comunidad, propiciando la integración de los grandes núcleos de población y centros económicos, la mejora de las comunicaciones en zonas de baja accesibilidad y reforzando el sistema viario en ámbitos urbanos.
- Aumentar los niveles de servicio y de seguridad de las carreteras de responsabilidad autonómica.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Desarrollo de grandes ejes de articulación (autovías).	8.897,0	2.868,7	8.170,0	12.163,3	33.099,0
2. Construcción y acondicionamiento de las redes básicas e intercomarcales.	21.077,5	30.004,2	26.824,9	24.148,6	102.055,2
3. Actuación sobre la red secundaria.	1.239,7	3.438,9	4.425,4	5.731,6	14.835,6
4. Evitar los estrangulamientos de carreteras a su paso por aglomeraciones urbanas.	3.085,4	7.737,5	5.310,5	5.399,3	21.532,7
5. Conservación y explotación de carreteras.	3.754,4	5.674,2	7.829,6	8.306,7	25.564,9
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>38.054,0</b>	<b>50.723,5</b>	<b>52.560,4</b>	<b>55.749,5</b>	<b>197.087,4</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

C2.37. POLITICA DE AGUAS

Consejería: OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES  
Dirección General de Obras Hidráulicas

**2. OBJETIVOS**

- Racionalizar la explotación del recurso agua, protegiendo su generación, incrementando los recursos regulados, ordenando su consumo y contribuyendo a la integración del territorio mediante la corrección de los desequilibrios hidrográficos entre las distintas cuencas.
- Recuperar la calidad del agua, mediante una política de respeto y mejora de la calidad ambiental y de preservación y conservación de los espacios naturales.
- Prevenir el riesgo de avenidas y aumentar las medidas de protección contra inundaciones.
- Paliar los problemas de abastecimiento y saneamiento en los municipios andaluces, armonizando y coordinando la acción de los diferentes organismos e instituciones y tendiendo hacia el equilibrio económico-financiero en la explotación del agua.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Infraestructura hidráulica y regadíos.	1.991,4	2.076,1	1.922,3	1.792,5	7.782,3
2. Defensas y encauzamientos.	1.048,1	1.311,2	1.497,4	1.698,2	5.554,9
3. Protección de espacios naturales.	1.414,9	1.584,4	1.821,2	2.075,6	6.896,1
4. Mejora salubridad y calidad ambiental.	1.676,9	1.923,2	1.780,7	1.811,4	7.192,2
5. Protección de aguas continentales.	3.043,7	3.606,0	3.873,0	4.234,1	14.756,8
6. Protección de aguas litorales.	3.320,4	4.038,7	4.273,7	4.483,3	16.116,1
7. Abastecimiento a poblaciones.	4.980,6	5.769,5	5.876,3	6.226,7	22.853,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>17.476,0</b>	<b>20.309,1</b>	<b>21.044,6</b>	<b>22.321,8</b>	<b>81.151,5</b>

**1. IDENTIFICACION**

C3.18. FOMENTO ENERGETICO

**Consejería:** ECONOMIA Y HACIENDA  
 Dirección General de Industria,  
 Energía y Minas

**2. OBJETIVOS**

- Ahorro energético en todos los sectores, promoviendo el uso racional de la energía.
- Diversificación de las fuentes de energía, disminuyendo la dependencia del petróleo.
- Incrementar el grado de autoabastecimiento energético.
- Extensión y refuerzo de las infraestructuras de transporte, distribución y suministro de energía.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Fomento de la utilización de las energías renovables.	325,1	286,2	279,7	293,8	1.184,8
2. Apoyo a la extensión de la infraestructura gasista.	105,1	1.280,2	1.386,3	1.453,6	4.225,2
3. Apoyo al ahorro y diversificación energética.	253,0	226,9	228,8	246,4	955,1
4. Promoción de la electrificación del medio rural.	546,7	1.251,8	1.209,8	1.259,8	4.268,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.229,9</b>	<b>3.045,1</b>	<b>3.104,6</b>	<b>3.253,6</b>	<b>10.633,2</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

C4.11. ESTRUCTURAS AGRARIAS

Consejería: AGRICULTURA Y PESCA

Instituto Andaluz de Reforma Agraria

**2. OBJETIVOS**

- Reforma estructural del medio rural, mejorando las infraestructuras agrarias, potenciando el racional aprovechamiento de los recursos agua y suelo y de las zonas con vocación forestal, en armonía con la protección y restauración del medio natural, y adecuando los procesos productivos a la política agraria comunitaria, mediante el estímulo a las explotaciones de estructuras, capitalización y organización empresarial adecuada que palién los problemas sociales derivados del fuerte desempleo agrario y su estacionalidad.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Estudios para el desarrollo de estructuras agrarias.	326,1	283,2	296,4	306,2	1.211,9
2. Desarrollo del Plan Forestal Andaluz.	8.737,6	7.141,3	7.388,3	7.962,5	31.229,7
3. Modernización de infraestructuras agrarias.	3.871,2	3.201,3	3.420,5	3.500,0	13.993,0
4. Modernización y creación de nuevos regadíos.	6.195,7	4.777,3	4.834,3	5.118,7	20.926,0
5. Gestión de los recursos territoriales públicos.	2.030,0	1.876,6	1.965,7	2.104,3	.7.976,5
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>21.160,6</b>	<b>17.279,6</b>	<b>17.905,2</b>	<b>18.991,7</b>	<b>75.337,1</b>

**1. IDENTIFICACION**

C5.21. INFRAESTRUCTURA TURISTICA.

Consejería: ECONOMIA Y HACIENDA  
Dirección General de Turismo

**2. OBJETIVOS**

- Generación de infraestructura de alojamientos turísticos y oferta complementaria en las zonas con menor densidad que cuenten con potencialidades de desarrollo.
- Mejora de la infraestructura de núcleos turísticos.
- Incrementar número y nivel de servicios turísticos.
- Desarrollo turístico del área rural y de los espacios naturales, compatible con la conservación del medio.
- Incentivos a la inversión turística.
- Formación de profesionales turísticos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Construcción de alojamientos turísticos.	608,6	954,3	918,6	872,5	3.354,0
2. Equipamiento y renovación de establecimientos turísticos.	64,9	95,4	114,8	192,8	467,9
3. Centros de servicios turísticos.	101,1	142,9	155,8	194,8	594,6
4. Mejora de la infraestructura en núcleos turísticos.	522,9	818,6	800,8	893,8	3.036,1
5. Desarrollo turístico en el área rural.	533,6	860,0	867,7	975,0	3.236,3
6. Desarrollo turístico de Espacios Naturales.	67,0	114,7	111,8	124,8	418,3
7. Recuperación del Patrimonio para uso turístico.	56,8	87,5	84,9	94,9	324,1
8. Incentivos a la inversión.	151,1	340,8	414,4	131,9	1.038,2
9. Acción formativa.	0,0	68,2	63,9	71,4	203,5
10. Planificación turística.	11,4	17,6	17,0	18,9	64,9
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.117,4</b>	<b>3.500,0</b>	<b>3.549,7</b>	<b>3.570,8</b>	<b>12.737,9</b>



## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

C5.34. INSTALACIONES DE LA RED ANDALUZA  
DE ALBERGUES, CAMPAMENTOS Y  
OFICINAS DE TURISMO JUVENIL

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Dirección General de juventud

**2. OBJETIVOS**

- Fomentar y favorecer el encuentro entre los jóvenes, la convivencia y el turismo juvenil, mediante el desarrollo de infraestructuras físicas, humanas y de gestión que permitan una adecuada prestación de servicios, de naturaleza fundamentalmente turística, a los jóvenes.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Remodelación y equipamiento de albergues y campamentos de la actual Red Andaluza de Instalaciones juveniles.	701,1	228,1	72,8	0,0	1.002,0
2. Construcción y equipamiento de nuevos albergues y campamentos (ampliación de la red).	0,0	395,4	534,1	685,5	1.015,0
3. Creación de una Agencia de Viajes Especializada en Turismo juvenil y apertura de Oficinas de Turismo juvenil.	140,2	348,7	377,7	181,5	1.048,1
4. Explotación de la Red de Instalaciones juveniles y Oficinas de Turismo juvenil.	1.700,0	653,8	719,2	791,1	3.864,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.541,3</b>	<b>1.626,0</b>	<b>1.703,8</b>	<b>1.658,1</b>	<b>7.529,2</b>

**1. IDENTIFICACION**

C6.8. PLANIFICACION DE ACCIONES  
INTEGRADAS DE ECODesarrollo

Consejería: CULTURA Y MEDIO AMBIENTE  
Agencia de Medio Ambiente

**2. OBJETIVOS**

- Elaboración de estudios y planes, sectoriales o territoriales, para la gestión eficaz de los recursos naturales y la compatibilización de los procesos de desarrollo económico con la conservación del medio ambiente.
- Actualización y ampliación de los sistemas de información, basados en la aplicación de nuevas tecnologías, necesarios para la adecuación de los estudios y planes elaborados a la realidad.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Planificación de Parques Naturales.	108,5	163,7	159,2	220,9	652,3
2. Análisis de caracterización económico-ambiental de Andalucía.	69,2	104,2	101,0	138,6	413,0
3. Aplicación de la teledetección a la ordenación y gestión de los RR.NN.	29,2	31,5	30,0	43,7	134,4
4. Aplicación de cartografía y modelos de simulación al reconocimiento biofísico del territorio andaluz.	77,6	94,5	96,9	142,3	411,3
5. Estudios para la conservación de suelos y la ordenación de los recursos hídricos.	78,4	103,1	106,1	154,8	442,4
6. Selección y seguimiento de nuevas tecnologías de información.	2,5	11,5	17,3	31,2	62,5
7. Administración y soporte de sistemas de información.	4,2	29,8	40,8	74,9	149,7
8. Adquisición y administración de información ambiental.	15,0	126,0	204,1	74,9	420,0
9. Creación de subsistemas de apoyo a la toma de decisiones.	33,4	183,2	122,5	49,9	389,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>418,0</b>	<b>847,5</b>	<b>877,9</b>	<b>931,2</b>	<b>3.074,6</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

C6.14. INVESTIGACION, EXTENSION  
Y FORMACION AGRARIAS

**Consejería:** AGRICULTURA Y PESCA  
Dirección General de Investigación y  
Extensión Agraria

**2. OBJETIVOS**

- Incremento de la productividad y competitividad de la agricultura andaluza a través de la potenciación de actividades de I+D acordes con las necesidades reales de la agricultura e integradas con las acciones de formación y transferencia de tecnología.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Proyectos de investigación.	372,8	592,7	637,3	704,7	2.307,5
2. Planes específicos de RAEA. Centros de Experimentación y agencias de extensión agraria.	498,1	752,6	782,7	828,2	2.861,6
3. Formación agraria integrada.	132,0	270,9	279,9	313,7	996,5
4. Mejora de la enseñanza agraria y Planes Específicos de Formación.	127,1	222,7	230,4	247,2	827,4
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.130,0</b>	<b>1.838,9</b>	<b>1.930,3</b>	<b>2.093,8</b>	<b>6.993,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

C6.16. INFORMACION Y DIVULGACION DEL  
ESTADO DE LA AGRICULTURA ANDALUZA

Consejería: AGRICULTURA Y PESCA  
Viceconsejería

**2. OBJETIVOS**

- Conocimiento del sector agrario, con niveles crecientes de fiabilidad, para facilitar la toma de decisiones tanto desde la Administración como desde el sector privado, a través de una eficiente divulgación.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Realización de estadísticas agrarias y obtención de información de precios y mercados.	73,8	78,2	87,5	89,9	329,4
2. Estudios específicos y/o metodológicos sobre el sector agrario.	24,4	25,6	30,5	33,7	114,2
3. Edición de publicaciones.	27,0	43,1	34,0	36,0	140,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>125,2</b>	<b>146,9</b>	<b>152,0</b>	<b>159,6</b>	<b>583,7</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

C6.25. MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD

Consejería: ECONOMÍA Y HACIENDA  
 Instituto de Fomento de Andalucía

**2. OBJETIVOS**

- Incrementar la competitividad de las empresas andaluzas, facilitando la incorporación a las mismas de modernas técnicas de producción, gestión y comercialización, y promoviendo la innovación y la creación de un tejido científico-tecnológico.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Innovación y calidad industrial.	470,5	476,3	487,1	422,7	1.856,6
2. Mejora de la gestión y la comercialización.	141,1	367,4	313,2	326,1	1.147,8
3. Desarrollo del sistema científico-tecnológico.	922,8	1.859,5	2.000,8	2.222,3	7.005,4
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>1.534,4</b>	<b>2.703,2</b>	<b>2.801,1</b>	<b>2.971,1</b>	<b>10.009,8</b>

**1. IDENTIFICACION**

C6.36. ORDENACION DEL TERRITORIO  
Y CARTOGRAFIA

Consejería: OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES  
Dirección General de Ordenación del Territorio

**2. OBJETIVOS**

- Formular la política de ordenación del territorio, definir el modelo regional de organización del territorio y contribuir a un mayor conocimiento del territorio andaluz, tanto en su conformación natural como en relación a los procesos de organización y estructuración espacial del mismo.
- Creación y puesta en funcionamiento del Instituto Cartográfico de Andalucía, dotar a la Comunidad Autónoma de la cartografía adecuada a sus necesidades y constitución del Sistema de Información Territorial.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Estadísticas y estudios territoriales.	54,7	82,6	89,5	102,7	329,5
2. Planificación territorial a escala regional.	42,0	68,0	68,2	32,9	211,1
3. Ordenación y potenciación de aglomeraciones urbanas y ciudades medias.	18,5	48,6	55,4	68,2	190,7
4. Planificación de ámbitos subregionales.	33,6	24,3	21,3	24,7	103,9
5. Producción de cartografía.	242,2	291,6	294,1	311,5	1.139,4
6. Difusión y capacitación profesional.	71,5	87,5	85,3	102,7	347,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>462,5</b>	<b>60.2,6</b>	<b>613,8</b>	<b>642,7</b>	<b>2.321,6</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

C6.58. PLAN ESTADISTICO DE ANDALUCIA

**Consejería:** PRESIDENCIAInstituto de Estadística de Andalucía  
y Consejerías**2. OBJETIVOS**

- Dotar a Andalucía de una base estadística que permita a los Organismos y Entes Públicos disponer de datos suficientes y fiables que sirvan de apoyo a su gestión de gobierno, al mismo tiempo que se facilitan a la sociedad los datos que reflejan su evolución y sirvan para favorecer su actividad.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Estadísticas demográficas y sociales.	0,0	42,1	39,3	38,0	119,4
2. Estadísticas económicas.	0,0	50,6	55,1	60,9	166,6
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>0,0</b>	<b>92,7</b>	<b>94,4</b>	<b>98,9</b>	<b>286,0</b>

**1. IDENTIFICACION**

C6.65. INVESTIGACION Y DESARROLLO  
EN UNIVERSIDADES Y CENTROS  
DE INVESTIGACION

**Consejería:** EDUCACION Y CIENCIA  
Dirección General de Universidades  
e Investigación

**2. OBJETIVOS**

- Contribuir al establecimiento en Andalucía de un sistema de Ciencia-Tecnología mediante la definición de líneas prioritarias de I+D acordes con la realidad socio-económica y sus perspectivas de futuro.
- Cualificar los recursos humanos y dotar los medios materiales necesarios para la creación y consolidación de equipos y proyectos de investigación.
- Establecer mecanismos de coordinación e interrelación entre la investigación pública andaluza y los programas nacionales y de las Comunidades Europeas, así como con los trabajos de I+D desarrollados por empresas e instituciones.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Plan Andaluz de Investigación.	2.451,0	4.650,0	5.200,0	5.700,0	18.001,0

<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.451,0</b>	<b>4.650,0</b>	<b>5.200,0</b>	<b>5.700,0</b>	<b>18.001,0</b>
--------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	-----------------



## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

D1.4. ATENCION SANITARIA

Consejería: SALUD

Servicio Andaluz de Salud

**2. OBJETIVOS**

- Completar la red de Centros de Atención Primaria de Salud, así como la red hospitalaria pública, dotando a la Comunidad Autónoma de los recursos físicos precisos para la atención integral de la salud, asegurando el equipamiento y mantenimiento de los mismos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Construcción nuevos Centros de Salud.	2.496,2	1.863,9	1.988,1	2.087,4	8.435,6
2. Construcción de Hospitales.	4.089,3	4.313,0	3.243,9	835,0	12.481,2
3. Red de Comunicaciones Sanitarias.	354,2	197,0	258,5	0,0	809,7
4. Equipamiento de Centros Sanitarios.	3.876,1	4.526,6	5.633,0	8.349,5	22.385,2
5. Reforma de Centros Sanitarios.	2.696,0	2.396,4	2.650,8	3.339,8	11.083,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>13.511,8</b>	<b>13.296,9</b>	<b>13.774,3</b>	<b>14.611,7</b>	<b>55.194,7</b>

**1. IDENTIFICACION**

D2.52. PLAN ANDALUZ DE UNIVERSIDADES

**Consejería:** EDUCACION Y CIENCIA  
 Dirección General de Universidades  
 e Investigación

**2. OBJETIVOS**

- Hacer del sistema universitario andaluz un instrumento eficaz para el desarrollo social, cultural y económico de la Comunidad Autónoma Andaluza, incrementando la oferta de plazas, implantando aquellas titulaciones acordes con la realidad socio-económica y cultural andaluza y adecuando la estructura inmueble y organizativa al modelo departamental establecido por la L.R.U.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Creación de nuevas universidades y adecuación de campus e infraestructura.	6.716,1	8.828,1	9.315,3	9.913,8	34.773,3
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>6.716,1</b>	<b>8.828,1</b>	<b>9.315,3</b>	<b>9.913,8</b>	<b>34.773,3</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

D2.53. PLAN DE MEJORA DE LA ENSEÑANZA  
PUBLICA

Consejería: EDUCACION Y CIENCIA  
Dirección General de Construcciones  
y Equipamiento Escolar

**2. OBJETIVOS**

- Estructurar la red de centros escolares de los niveles no universitarios, adecuándola a las necesidades actuales que la sociedad demanda del sistema educativo, a través de la construcción y la remodelación de centros e instalaciones y el equipamiento actualizado de los mismos.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Construcción, ampliación, adecuación y equipamiento de Centros Escolares.	14.289,5	15.282,0	17.830,3	21.511,1	68.912,9
2. Mejora de instalaciones y equipamientos deportivos en Centros Escolares.	1.135,8	2.958,9	2.135,3	1.617,4	7.847,4
3. Laboratorio de idiomas.	2.748,0	4.260,8	3.074,8	2.329,0	12.412,6
4. Introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en centros educativos.	732,8	414,2	341,6	267,6	1.756,2
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>18.906,1</b>	<b>22.915,9</b>	<b>23.382,0</b>	<b>25.725,1</b>	<b>90.929,1</b>

**1. IDENTIFICACION**

D3.27. AMPLIACION Y MEORA DE  
INSTALACIONES DE TIEMPO LIBRE

Consejería: TRABAJO  
Dirección General de Trabajo  
y Seguridad Social

**2. OBJETIVOS**

- Poner a disposición de aquellos colectivos sociales en condiciones económicas más débiles la posibilidad de disfrutar de períodos vacacionales.
- Optimizar la utilización de las instalaciones existentes, destinándolas a los fines formativos en los periodos de inactividad vacacional.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Ampliación y mejora de las Instalaciones de Tiempo Libre.	150,6	254,9	259,7	271,9	937,1
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>150,6</b>	<b>254,9</b>	<b>259,7</b>	<b>271,9</b>	<b>937,1</b>

## SUBPROGRAMA

**1. IDENTIFICACION**

D3.39. PLAN DE INVERSIONES EN  
CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO  
DE CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Instituto Andaluz de Servicios Sociales

**2. OBJETIVOS**

- Adecuar, acondicionar y ampliar la Red de Centros de Servicios Sociales en Andalucía, ya sean de titularidad autonómica, local o privada.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Proyecto de Inversión en Centros de Servicios Sociales.	2.479,4	2.497,7	2.788,2	2.818,3	10.583,6
2. Subvenciones a Corporaciones Locales para la Construcción y Equipamiento de nuevos centros de Servicios Sociales.	499,4	503,3	562,3	568,5	2.133,5
3. Subvenciones a Instituciones sin ánimo de lucro para la Construcción y Equipamiento de Centros de Servicios.	214,0	218,1	245,7	250,8	928,6
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>3.192,8</b>	<b>3.219,1</b>	<b>3.596,2</b>	<b>3.637,6</b>	<b>13.645,7</b>

**1. IDENTIFICACION**

D4.1. APOYO AL PLAN DE EMPLEO RURAL

**Consejería:** GOBERNACION  
 Dirección General de Administración  
 Local y Justicia

**2. OBJETIVOS**

- Paliar el desempleo agrícola.
- Facilitar la realización de obras por los Ayuntamientos, en concierto con el INEM, dentro del PER.
- Mejorar los equipamientos sociales de los municipios andaluces.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Aportación a materiales de proyectos locales.	2.014,4	2.178,6	2.219,1	2.323,9	8.736,0
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>2.014,4</b>	<b>2.178,6</b>	<b>2.219,1</b>	<b>2.323,9</b>	<b>8.736,0</b>

## S U B P R O G R A M A

**1. IDENTIFICACION**

D4.2. COORDINACION Y COOPERACION  
CON CORPORACIONES LOCALES

**Consejería:** GOBERNACION  
Dirección General de Administración  
Local y Justicia

**2. OBJETIVOS**

- Mejora de la suficiencia financiera de los Entes Locales, proporcionándoles recursos para que puedan acometer inversiones en equipamientos básicos y servicios mínimos que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, manteniendo cierto equilibrio financiero de las Haciendas Locales.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Subvenciones a las Diputaciones para Planes Provinciales de Obras y Servicios.	5.036,0	2.685,7	2.818,2	3.001,2	13.541,1
2. Financiación de obras y servicios municipales.	897,3	532,7	534,1	554,6	2.518,7
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>5.933,3</b>	<b>3.218,4</b>	<b>3.352,3</b>	<b>3.555,8</b>	<b>16.059,8</b>

**1. IDENTIFICACION**

D4.41. PLAN DE BARRIADAS DE ACTUACION  
PREFERENTE

Consejería: ASUNTOS SOCIALES  
Viceconsejería

**2. OBJETIVOS**

- Mejorar las condiciones de vida de determinadas zonas con graves carencias, normalmente localizadas en las grandes aglomeraciones urbanas, que requieren un esfuerzo suplementario para su desarrollo y de una intervención especializada y coordinada de todos los organismos e instituciones, públicos o privados, con políticas compensatorias.

**3. INSTRUMENTOS**

DENOMINACION	MILLONES DE PESETAS				
	1991	1992	1993	1994	TOTAL
1. Subvenciones a Corporaciones Locales para la prestación de servicios sociales.	61,6	61,6	67,0	74,0	264,2
2. Ayudas para Familias e Instituciones en las Barriadas de Actuación Preferente.	200,0	200,0	220,0	242,0	862,0
3. Subvenciones para equipamientos.	83,9	115,9	11,8,0	123,6	441,4
<b>TOTAL SUBPROGRAMA</b>	<b>345,5</b>	<b>377,5</b>	<b>405,0</b>	<b>439,6</b>	<b>1.567,6</b>