



Revista de Fomento Social, 57 (2002), 219-240

Nuevas tecnologías y cambio económico: interrogantes a propósito de la segunda modernización andaluza

Consejo de Redacción

En el penúltimo discurso parlamentario sobre el “estado” de la comunidad, en junio de 2001, el Presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, convocó a todos los andaluces a un gran debate cívico, con el fin de imaginar el futuro de Andalucía en el marco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Se pretende, por tanto, hacer un esfuerzo colectivo para prever el futuro que se nos viene encima, tras un cierto agotamiento de la era industrial, y buscar la forma de adaptarnos lo mejor posible al nuevo modelo de sociedad. Este debate tendrá lugar en ese espacio que se nos abre hoy a todos con posibilidades inéditas: la red (utilizando la web <http://moderniza.dos.andaluciajunta.es/>); y se quiere acompañar de un conjunto de políticas sectoriales concretas, de alcance multidimensional y muy ambicioso. Aunque distinta en su contenido, esta iniciativa recuerda a otros muchos proyectos que la Junta de Andalucía ha lanzado en su no extensa historia, y

EDITORIAL

concretamente parece tener cierta continuidad con el Foro “Andalucía en el nuevo siglo” ensayado unos años antes.

Hay que comenzar agradeciendo que esta iniciativa haya sido acompañada por la misma Junta de Andalucía de un “debate en red”, en el que se invita a participar a todos los ciudadanos. ¡Ojalá estemos ante un intento de renovar la forma de hacer política y de estimular la participación de todos! La Revista de Fomento Social acepta gustosa esta invitación y quiere con este editorial aportar alguna luz desde nuestra perspectiva, siempre con un afán de diálogo constructivo, aunque también crítico. Porque crítica es nuestra visión de esta forma de plantear la política económica que ha escogido la Junta de Andalucía. El proyecto en sí es, a primera vista, ambicioso e ilusionante, apto para movilizar a un gran número de andaluces. Pero tememos que pudiera derivar en una huida hacia delante, y que no llegue a abordar de una vez los problemas que Andalucía viene arrastrando desde lejos (desde mucho antes que gobernara el PSOE y se estableciera la comunidad autónoma). No queremos ignorar lo que de innovador tiene este marco que ahora se escoge, pero tampoco podemos olvidar lo que ha sido nuestro pasado y cuantos proyectos ideados para movilizar a nuestra sociedad se perdieron en el olvido.

Concretamente vamos a comenzar presentando brevemente lo que quiere ser este proyecto de segunda modernización. Luego examinaremos lo que podrían aportar las nuevas tecnologías para un verdadero cambio social. Continuaremos situando esta iniciativa en el marco de los problemas reales de nuestra comunidad y en los intentos anteriores de la propia Junta de darle respuesta, recordando para ello algunos de los proyectos económicos recientes más significativos. Por fin concluiremos con una valoración crítica de todo ese conjunto.

La iniciativa de la segunda modernización de Andalucía

La iniciativa que estamos analizando toma como hilo conductor del cambio las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, procurando ver en ellas la base para responder a muchos problemas de la sociedad. Esto es quizás lo más innovador de la misma, aunque hay que reconocer que no es un enfoque exclusivo de la comunidad autónoma andaluza, ya que en el ámbito estatal también existen múltiples iniciativas semejantes.

Tal como lo formuló el presidente Chaves en junio de 2001, el proyecto de segunda modernización quería ser una respuesta a las condiciones de la nueva

Europa del siglo XXI y en el marco de un estatuto autonómico suficientemente consolidado. Aunque la economía productiva debe seguir siendo apoyada para que genere empleo más estable y de calidad,

...si queremos seguir creciendo y que el crecimiento sea diferencial y convergente con las economías más avanzadas, tendrá que ser un modelo nuevo, basado en la innovación, en la incorporación de las nuevas tecnologías y en su difusión por el tejido empresarial y por el entramado de la sociedad andaluza. Este sería el verdadero reflejo de la segunda modernización en el campo de la actividad económica.

En el seno del PSOE de Andalucía, la segunda modernización también está siendo objeto de un debate amplio. Una muestra del mismo es el Documento Base “2ª modernización. Andalucía, iguales en Europa”, que fue presentado en la Conferencia Socialista de Granada los días 3 y 4 de mayo de 2002 (<http://moderniza-dos.andaluciajunta.es/CDA/Textos/modpsoea.pdf>). Aunque se trata de un texto para el partido más que para el debate público, es de gran utilidad para entender lo que el PSOE de Andalucía pretende con la segunda modernización:

Este nuevo proyecto, basado en los valores de lo cívico, de la igualdad, de la innovación, de lo público y de la diversidad y cuyo fin último es la convergencia real de Andalucía con las regiones más avanzadas de Europa en términos de bienestar, libertad y solidaridad, es la esencia de la segunda modernización.

Esta segunda modernización pretende hacer de Andalucía una sociedad en la que el crecimiento económico en la era de la globalización se sustente en el fortalecimiento del capital social y en el fomento de la capacidad innovadora y el espíritu emprendedor. Se impulsará así una Andalucía cohesionada territorialmente sobre la base de nuestro sistema de ciudades y de un fuerte protagonismo de lo local; y también una Andalucía cohesionada socialmente, que impida las nuevas formas de exclusión social. Por último, se busca una Andalucía con unos poderes públicos más eficientes, ágiles y flexibles, favorecedores de la creatividad y la iniciativa que nos permitan avanzar como andaluces en una España plural y contribuir al proceso de construcción de una ciudadanía europea.

Poco antes de esta Conferencia, en abril del presente año, el gobierno andaluz había aprobado un plan (con una inversión de 367 millones de euros, unos 60.000 millones de pesetas), estructurado en cuatro ejes estratégicos: Andalucía cohesionada (para alcanzar mayor integración del territorio); Andalucía creadora (para incrementar los recursos de la comunidad en la red); Andalucía innovadora (para avanzar en la nueva economía digital) y Andalucía modernizadora (lograr servicios públicos más eficaces).

Más concretamente, ya está aprobado el denominado Plan Info@landalus de Iniciativas Estratégicas para la Sociedad de la Información 2002-2004. Con él se pretende acercar Internet a los ciudadanos y modernizar la Administración pública.

Respecto a las infraestructuras, la Junta se propone extender su red informática en el ámbito judicial (conexión entre las oficinas judiciales) y en el de la salud (acceso a los centros sanitarios, servicios de "telemedicina").

Con relación a la Administración y su acercamiento a los ciudadanos, se contempla el denominado "gobierno electrónico". Su objeto es ofrecer la posibilidad de realizar a través de Internet cualquier tipo de trámite administrativo, teniendo como horizonte último el llegar a una plena administración "on line". Como realizaciones concretas se espera que en el plazo de un año se podrá acordar cita médica previa, hacer la liquidación de impuestos, consultar la tramitación de pensiones no contributivas y las ayudas del plan de la vivienda, gestionar licencias de caza y pesca, obtener la tarjeta "Andalucía Junta 65" o el carné joven.

También se prevé el acercamiento de la sociedad de información al mundo educativo con la extensión de la banda ancha a los 3.000 centros andaluces para hacer de Internet una herramienta cotidiana, así como la instalación de puntos de acceso público a la red, o la creación de centros de teletrabajo para generar empleo.

Otra iniciativa es el programa "Guadalinfo", que tiene como objetivo llevar a las zonas rurales y más desfavorecidas la innovación tecnológica, mediante la creación de centros de acceso público a Internet en municipios de menos de 20.000 habitantes.

Esta rápida descripción da una idea de la variedad de lo que está en marcha, así como de las amplísimas posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Pero no basta con mostrar asombro ante este abanico de puertas que se abren. Si contemplamos todas esas medidas, no aisladamente, sino como un conjunto interrelacionado empezamos a sospechar que el cambio es más profundo de lo que pudiera deducirse a primera vista. Porque no se trata sólo de más y mejor tecnología o de más facilidades para vivir, sino de una forma distinta de vivir. Este punto es preciso analizarlo antes de hacernos un juicio global de la segunda modernización que se propone para Andalucía.

¿Emergencia de un nuevo paradigma?

En efecto, las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones están acelerando eso que se ha dado en llamar la sociedad del conocimiento. Todo este conjunto constituye uno de los desafíos más apasionantes de las sociedades desarrolladas contemporáneas. Resulta ciertamente paradójico que, pocos años después de haberse diagnosticado el “final de la historia”, la sensación de aceleración del proceso histórico nos lleve a hablar de nuevos paradigmas sociales. Aunque se encuentren aún escasamente definidos, se intuyen ya tan revolucionarios como los que se plantearon en el pasado con la introducción del ferrocarril o con las distintas fases de la revolución industrial. Y desde luego la Galaxia Internet se está convirtiendo en un nuevo “eldorado” en el que se depositan todas las esperanzas de innovación y de competitividad para el futuro inmediato.

Este cambio de paradigma tiene que ver con las claves mismas de la generación de riqueza y bienestar: si durante el periodo precapitalista se entendía que era la posesión estratégica de materias primas o recursos energéticos, y posteriormente lo ha sido la posesión de capital, parece que el nuevo paradigma productivo tiene ahora su clave en la posesión de conocimiento y en su adecuada gestión, sin que eso suponga, desde luego, que el capital financiero haya perdido importancia. Ya no es el capital financiero el que tiene el protagonismo, como ocurriera en la época industrial; dicho protagonismo ha pasado al capital intelectual. La gestión del conocimiento es más decisiva que la gestión de los recursos físicos, porque es en estos ámbitos inmateriales donde se generan las mayores ventajas competitivas.

A pesar de todo esto, no hay que ser ingenuo respecto a lo que representa Internet. Porque la red no es exactamente un soporte globalizado de conocimiento, sino más bien de información. Pero cuando los circuitos que dan acceso a esta se generalizan, la generación del conocimiento se facilita hasta convertirse en la causa más eficiente de la innovación y el desarrollo. Así ha surgido la llamada nueva economía. Este concepto no deja de ser equívoco todavía, porque en él se mezclan cosas tan heterogéneas como ciertas tendencias no tan nuevas (liberalización, desregulación), el impacto de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en las organizaciones, el desarrollo de Internet o el advenimiento de nuevas realidades empresariales (como las empresas virtuales emergentes).

Hasta tal punto llega el entusiasmo por la nueva economía que a veces adquiere tonos milenaristas, aunque la evolución del índice Nasdaq (que mide

la evolución en la Bolsa de Nueva York de las empresas de la nueva economía) no siempre ofrezca datos para sostener tanto entusiasmo. Más aún: el índice de uso de Internet se ha convertido precipitadamente en una de las variables fundamentales para medir el grado de modernización y desarrollo tecnológico de una comunidad. El propio lenguaje cotidiano parece reflejar la emergencia de nuevos paradigmas iniciáticos donde, quienes quedan atrasados o excluidos, se consideran condenados a la cuneta de la historia.

El fenómeno Internet puede producir un verdadero espejismo. Porque, si la creación de riqueza no va a depender ya tanto de disponibilidad de recursos financieros sino de la capacidad para el diseño de “software” y su aplicación a nuevos sectores estratégicos, ¿qué vigencia tendrá ya la lógica norte/sur o las desigualdades y atrasos que separan a unos países y a otros? ¿No estará al alcance de cualquier país o comunidad, con tal de que sea capaz de poner en marcha una adecuada sociedad del conocimiento, el colocarse a la vanguardia del planeta? Porque, al fin y al cabo, el “conocimiento” es más barato que el propio capital, y cualquier internauta está en condiciones de llevar de forma casi instantánea a la terminal de su ordenador toda la información que necesite, con tal de que esté disponible en la red.

La lógica de la innovación y el desarrollo se convierten así en el nuevo horizonte utópico de la globalización: en este nuevo marco, ya acabó el apogeo de los grandes grupos de poder financiero, para dejar paso a los ciudadanos en red, concebidos como creadores de conocimiento en la nueva comunidad planetaria de usuarios de Internet.

La segunda modernización y la e-democracia

Una importante aplicación de este nuevo mundo tecnológico se podría dar en el ámbito político, si se saben aprovechar algunos de sus rasgos, como por ejemplo: la lógica horizontal de la organización en red, la disponibilidad “democrática” de información para todos, el acceso inmediato a canales participativos, las posibilidades de interacción directa e instantánea entre ciudadanos y poderes públicos, etc. ¿No cabe entrever aquí nuevos horizontes para nuestra “fatiga” democrática y para la apatía y esclerosis de las formas políticas e institucionales que ha consagrado la llamada “videopolítica”? Frente al ciudadano pasivo e indiferente (que se limitaría, cuando mucho, a contemplar el espectáculo de la política), es posible imaginar al ciudadano activo a través de un circuito global de la comunicación, que no sólo selecciona

información, sino que se convierte en emisor de la misma y participa en procesos deliberativos en torno a los grandes problemas de la acción colectiva.

Esto supone un cambio trascendental, no sólo para el ciudadano, sino también para la administración pública y la clase política en general. No son pocos ya los “foros” creados por los organismos oficiales en sus páginas institucionales, pero todos ellos adolecen de una tan mortecina languidez que es dudosa su influencia directa en la toma final de decisiones. Reducida a esto, la participación apenas tendría sino un “efecto placebo”, válida para poco más que para legitimar dudosamente determinadas políticas públicas.

Naturalmente esta doble posibilidad de hacer uso de las nuevas tecnologías se abre también para la iniciativa de la segunda modernización de Andalucía. ¿Será el “debate en red”, que la Junta de Andalucía ha puesto en marcha, la prueba de fuego para ver en qué dirección se decantará finalmente el proceso?

Razonables dudas y nuevas incertidumbres

Algún lector pensará que todo lo que precede es un sueño demasiado optimista. Y no le falta razón. Sin ignorar las posibilidades que se abren, es conveniente también tener en cuenta sus limitaciones y los interrogantes que se suscitan.

Una evidente limitación consiste en que esa nueva economía no puede prescindir de los sectores tradicionales. Es evidente que la adaptación al mercado global se realiza con más rapidez y más agilidad a través del comercio electrónico, y que eso incrementa la competitividad. Pero siempre habrá que tener en cuenta que los productos intercambiados deben ser efectivamente “producidos”, generalmente por sectores tradicionales.

Interrogantes son muchos los que se plantean. Quede constancia, al menos, de seis que nos resultan más fácilmente detectables en una primera aproximación:

- 1º) Son preocupantes por encima de todo los efectos sociales derivados de lo que se convierte pronto en una nueva fuente de discriminación y de exclusión. El acceso a Internet exige recursos suficientes de equipamiento informático, y exige además capacitación para utilizarlo. Ni una cosa ni la otra están al alcance de todos en un mundo donde los recursos económicos están tan mal repartidos y la formación humana y técnica es tan deficiente en amplias capas de la población.*

- 2º) *Ni siquiera el acceso a la red es tan libre como pareciera. ¿Hasta dónde llega entonces su efectiva disponibilidad? Porque no hay duda de que los grandes poderes tradicionales, públicos y privados, siguen manteniendo mecanismos decisivos de control. Así lo ha demostrado la reciente decisión del gobierno norteamericano de reducir el acceso a datos científicos que indirectamente puedan ser usados por el terrorismo internacional. Es decir, la existencia de una serie de posibilidades técnicas no garantiza el acceso libre a ellas para todos.*
- 3º) *Que las posibilidades técnicas no son, por sí mismas suficientes, lo demuestra también la necesidad de una formación mínima para poder aprovecharse de ellas. Porque el mero acceso a más y mejores datos no garantiza el uso efectivo de esa información para la toma de decisiones eficientes que mejoren la posición competitiva de nuestras empresas: hace falta la capacidad para seleccionar aquella información que sea relevante en cada momento. Por eso es necesario que las mejoras en las posibilidades de acceso a Internet vengán acompañadas de políticas de formación: sólo entonces las empresas podrán diseñar herramientas de gestión que se adapten a la casuística específica de cada sector (es evidente, por ejemplo, que las necesidades de información de una empresa del sector de la madera en Lucena (Córdoba) son completamente diferentes a las del sector de la fresa en Lepe (Huelva)), a las características de sus procesos productivos (definición de funciones, grado de innovación, diversidad, etc.) y a su tamaño.*
- 4º) *Tampoco podemos ignorar los interrogantes y riesgos relativos al mal uso de Internet. No nos referimos a la posible decadencia de los productos culturales tradicionales (fundamentalmente el libro), sino a cuestiones más complejas relacionadas con el uso real de la red, los objetivos que se persiguen con su utilización y los contenidos que se transmiten por ella. Hackers, terroristas o pederastas, todos hacen igualmente su agosto en la red como cualquier otro usuario.*
- 5º) *En todo ello está amenazada, por fin, la privacidad de los seres humanos, como lo muestran los esfuerzos por arbitrar medios legales para la protección de esos derechos. ¿No corremos el riesgo de vivir en una sociedad prácticamente carente de esferas de privacidad, donde empresas de venta por correo, compañías aseguradoras o servicios organizados de espionaje como la Red Echelon, están en condiciones de conocer y procesar informaciones de todo tipo relacionadas con nuestra estricta intimidad?*

6º) *En último lugar, es preciso aludir a ciertos hechos recientes que siembran de nubarrones el horizonte hasta hace poco tan prometedor de la nueva economía. Pensamos, ante todo, en las espectaculares crisis de tantas sociedades “punto.com”, pero también en la falta de acogida de la banca “on line”. Tantos fracasos, y algunos tan llamativos, están obligando a una seria reflexión para descubrir sus causas, pero también están llenando de incertidumbre todo el mundo de las nuevas comunicaciones.*

Todos estos interrogantes y preocupaciones –que no quisiéramos fueran interpretados como un aluvión asistemático de preguntas y de críticas– pueden resultar a algún lector excesivamente pesimistas. Nuestro objetivo es otro: llamar la atención sobre cuestiones que exigen un sereno y riguroso examen para no caer en ingenuidades. Este mundo de las nuevas tecnologías ofrece, como hemos repetido ya, enormes posibilidades, pero también, como Ulrich Beck ha destacado recientemente, nos está encaminando hacia una sociedad del riesgo, marcada por las incertidumbres que se generan de los procesos de desarrollo científico y tecnológico y sus efectos potencialmente incontrolables.

Modernizar Andalucía – Pero ¿qué modernización para Andalucía?

Que a Andalucía le viene bien un proceso de modernización es indudable. Y que esto no puede dejarse a merced del azar también parece fuera de dudas. Pero a partir de ahí comienzan las preguntas. Son tantas, que el resto de este editorial vamos a enfocarlo más en plan de formular cuestiones que de dar respuestas.

Y la primera cuestión tiene que ver con el contenido mismo de la modernización. ¿Qué modernización? ¿La segunda, como se propone? ¿Es que la primera ya está consolidada? ¿No hay algunas tareas aún pendientes?

Aunque este editorial no sea un ensayo de sociología o de filosofía social, es inevitable detenerse en un concepto tan controvertido como el de modernización, si no queremos caer en la trampa de la retórica. Ante todo conviene diferenciarlo de otro término afín: el de modernidad.

La modernidad es un fenómeno complejo que se inicia en el siglo XVI pero sólo se desarrolla con fuerza ya en el XVIII (con la Ilustración) para realizarse plenamente en los siglos XIX y XX. Algunas de sus características más significativas podrían ser: la centralidad del sujeto humano, la revalorización de la libertad individual y el papel relevante de la razón; la crítica de la religión y de las ideologías heterónomas, junto a la aparición de mesianismos seculares de

sustitución (liberalismo, socialismos, movimiento obrero, sindicalismo...); la revolución industrial y la industrialización generalizada en algunos países, junto con el desarrollo del capitalismo y la división de la sociedad en dos clases (propietarios del capital y trabajadores por cuenta ajena); la formación de la sociedad burguesa y el aumento de la movilidad social; la progresiva democratización; el fuerte impulso de la ciencia y del progreso técnico y científico. Todo ello se condensa en un optimismo general y en una decidida confianza en el progreso.

Ya en el siglo XX asistimos a un cierto retroceso en la modernidad y su cuestionamiento radical. Por eso a finales del siglo recién concluido se plantea el fin del proyecto de la modernidad y la irrupción de un nuevo período, la posmodernidad. Otros autores hablan de segunda modernidad o modernidad tardía para referirse a esa etapa donde se generaliza la crítica con el proyecto de la modernidad ilustrada. En este mismo sentido, BECK y GIDDENS introdujeron, en 1986 y 1990, el concepto de modernidad reflexiva para interpretar el proceso como discontinuidad con el desarrollo social moderno, en contraste con la idea de progreso continuo.

El concepto de modernización es diferente del de modernidad. Se asocia más bien a la idea de progreso. Y se relaciona con el cambio social y económico que supone el tránsito de una sociedad agraria tradicional a una sociedad democrática, industrial, plural y avanzada. Este cambio social se traduce en una diferenciación estructural progresiva en ámbitos como la producción, las tecnologías, los saberes o las clases sociales. Algunos hablan de procesos de modernización sectoriales (en el ámbito económico o en el tecnológico...), distinguiéndolos del proceso de modernidad social, cultural y política, de carácter más englobante. Aunque esta modernidad social supone la modernización económica, no se identifica con ella: así en los años del desarrollo español se dio esta segunda sin la primera, que sólo se produciría, años más tarde, a partir de la transición política.

Como se ve, estamos ante conceptos que son complejos, como complicados y polifacéticos son los procesos a los que se aplican. Al menos conviene diferenciar la modernización económica de la modernización política y de la modernización socio-cultural. Pero todavía no hemos llegado a las últimas expresiones de esta complejidad...

¿En qué situación se encuentra la modernización para Andalucía?

Para hablar de segunda modernización de Andalucía no sería superfluo analizar previamente el alcance de la primera modernización en esta región. Al menos en lo que respecta a la modernización económica, no sería exacto decir que esta sólo se inició con el régimen autonómico y la llegada del PSOE al poder en la comunidad en 1982.

No. Ya en el siglo XIX la minería y la industria textil andaluza, así como el comercio de vinos, etc., estaban inmersos en un verdadero proceso de modernización que afectaba a toda España, pero en el que Andalucía era una de las regiones avanzadas. El mismo proceso de reforma agraria de aquella época no puede ser interpretado sólo como un intento de socialización y justicia, sino que responde también a criterios de modernización y racionalización de los procesos de producción. Las reivindicaciones mesiánicas campesinas del siglo XIX y del XX, anteriores a la guerra civil, así como la reviviscencia de cierto utopismo social en la transición, no son sino hitos de un complejo proceso de auténtica modernización agraria en la II República, durante la II Dictadura y con el acceso a la autonomía política.

¿No sería esclarecedor hacer un balance comparativo de las distintas etapas contemporáneas, para situar la actual propuesta modernizadora de la Junta de Andalucía en su contexto adecuado, que no puede ser otro que la comprensión de sus precedentes? Porque la historia de Andalucía no empezó, evidentemente, en 1982... Temas como el sistema crediticio andaluz, el paso de la agricultura tradicional a la nueva agricultura (al que nos referiremos luego), la transformación de las estructuras de propiedad agraria y los procesos de desarrollo rural, la importancia del cooperativismo y de la economía social, el papel del turismo como fuente de modernización del tejido de servicios, la evolución de la renta andaluza en el marco de una eventual convergencia territorial de las rentas en España, la evolución del mercado de trabajo y sus efectos sobre los movimientos migratorios: todas esas cuestiones y otras muchas merecen un análisis realista y riguroso para saber dónde estamos, cuáles han sido los logros y cuáles las deficiencias y las carencias. No es posible hacerlo en estas páginas, que sólo pretenden suscitar interrogantes y señalar tareas.

Recordemos, al menos, que la etapa más reciente de la economía andaluza ha estado determinada, en gran parte, por las relaciones con la Unión Europea (UE), que, aparte de otros aspectos, ha dado lugar a una serie de flujos financieros netos a favor de la comunidad autónoma andaluza. El balance de esta relación ha sido positivo: se han mejorado las infraestructuras, se han

aumentado las inversiones públicas, todo lo cual ha afectado positivamente al empleo y a la renta regional. Sin embargo, estos efectos son inferiores a los que podrían haberse alcanzado, al tiempo que no se han reducido significativamente las disparidades interiores. En resumen, aunque se ha producido un proceso de convergencia real, el ritmo no se corresponde al que debería haber dado lugar el flujo de recursos recibidos.

Tampoco sería superfluo un examen de lo que ha sido nuestra modernización política. Hacer un balance sereno y equilibrado de lo que ha sido la construcción de la Administración pública andaluza nos parece imprescindible. Algo hicimos nosotros en estas mismas páginas, refiriéndonos a toda la Administración del Estado en los tiempos del gobierno socialista¹. Mucho de lo que entonces afirmábamos puede seguir siendo hoy motivo de reflexión y examen en Andalucía. Especialmente denunciábamos entonces el peligro de politización como algo más que una hipotética amenaza. ¿No sigue siendo ese uno de los grandes problemas de la administración pública andaluza? ¿Y qué decir de los niveles de eficiencia de la racionalidad burocrática de la misma?

Por último merecería la pena debatir el grado que ha alcanzado la modernización cultural en Andalucía. Por ejemplo, ¿cuál es el grado de autonomía y de creatividad de la sociedad civil?, ¿cuál la relación con los poderes públicos? ¿no es excesivo el poder de estos? La misma iniciativa de la segunda modernización, de que venimos hablando, ¿no resulta sospechoso y artificial que sea un proceso inducido desde arriba, y no desde la sociedad civil? Porque sería un peligroso espejismo recrearse en la sociedad de la información en la que estamos insertos, sin caer en la cuenta que ésta no es todavía la sociedad del conocimiento.

Algunas propuestas para orientar el proceso

En resumen, lanzarse a un plan de modernización para Andalucía supone comenzar con un diagnóstico sobre dónde estamos y cuál es el camino que hemos recorrido. Sin eso, toda planificación es efímera. Pero esa tarea no ha sido acometida en Andalucía. ¿No es este el momento de hacerlo?

Una vez hecho el diagnóstico es preciso definir cuáles son las metas a alcanzar y cuáles las políticas y los medios que nos conduzcan a ello. Es cierto

¹ Consejo de Redacción (1994), "Modernización de la administración y de la función pública", *Revista de Fomento Social* n. 195, julio-septiembre, pp. 337-350.

que el marco de la revolución tecnológica reciente, que ha sido el banderín de enganche de todo el proyecto hasta ahora, ofrece un camino casi inexcusable, al que no hay que resignarse como un destino implacable: la cosa es mucho más positiva porque, en realidad, con ello se nos ofrecen numerosas oportunidades, muchas inéditas, hasta ahora. Pero las nuevas tecnologías no dejan de ser un medio, o un conjunto de medios, y no pueden convertirse en un fin en sí mismo.

Evidentemente cuando hablamos de nuevas tecnologías y de su aprovechamiento en Andalucía no pensamos –y no es ese, sin duda, el propósito de la Junta de Andalucía– convertir este enclave de sur de España en un nuevo “Silicon Valley”, esa zona al sur de la ciudad de San Francisco en California, que se cuenta entre las más ricas y dinámicas del mundo gracias a su especialización en la producción de las tecnologías de la información. No se pretende tanto producir esas nuevas tecnologías ni ponerse a la cabeza de la investigación en esos campos, sino sólo aprovechar sus productos como instrumentos para la modernización y el progreso de Andalucía: es una oportunidad de la que se beneficiarán no sólo esta comunidad autónoma, sino todas las españolas y todos los países del mundo.

Lo que no es común a todos es el enfoque último que haya que dar a ese proceso o los objetivos al servicio de los que haya que poner estos medios instrumentales. Y aquí tenemos que ser tajantes. Los dos problemas de la comunidad autónoma andaluza hoy, y como herencia de un largo pasado, son el paro y el atraso económico relativo. Nadie duda que su solución no depende exclusivamente de la política gubernamental. Todos sabemos, además, que los gobiernos autonómicos tienen limitaciones evidentes, que son consecuencia de la distribución de competencias entre los diferentes niveles de la Administración. Pero nada de eso justificaría que la Junta de Andalucía no coloque la lucha contra el desempleo y la promoción del desarrollo económico como objetivos explícitos y primarios de una iniciativa de la envergadura de este proyecto de segunda modernización para Andalucía.

La modernización como método: posibilidades y limitaciones

Sentados los objetivos últimos y determinantes de todo el proyecto, cabe ahora hablar de la modernización como método para llevarlo adelante. Porque estas nuevas tecnologías, y la modernización que se vincula a ellas, serán un medio de gran valor y de indudable novedad para hacer política. ¿No se nos ofrece con estos medios un forma inédita –más “enriquecida” sin duda– para

abordar las cuestiones clásicas de la gestión política, ya se trate de planes económicos, de planes sectoriales, etc.? Pero de nuevo aquí se agolpan los interrogantes y se intuyen algunos caminos que habría que evitar.

A este respecto, una cuestión previa: el lenguaje y su capacidad para crear expectativas (también de defraudarlas). Volvemos a repetirlo: ¿no sería conveniente comenzar definiendo lo que queremos decir con modernización? Es una cuestión conceptual, pero no carece de importancia, y los datos aportados más arriba nos hacen temer que no todos entendamos lo mismo...

Más importante es dilucidar cómo se articulará el proceso. Porque, como ya quedó indicado, estas tecnologías ofrecen oportunidades inéditas para enriquecer la participación democrática. ¿Cuáles van a ser las fases de este proceso? ¿Cómo se van a diseñar las políticas económicas y sociales? ¿Cómo se definirán los indicadores para constatar que se consiguen los resultados? Y, sobre todo, ¿qué lugar ocupará en todo el proceso el debate? ¿Será un debate espúreo, montado sólo para asumir lo que ya estaba diseñado de antemano? ¿O será, más bien, una verdadera nueva forma de hacer política y de participar?

Todo esto lleva a preguntar quiénes van a ser los verdaderos protagonistas del proceso de cambio, así como quiénes van a comprometerse con el proyecto. ¿Será toda la sociedad o sólo una parte de la misma, concretamente el partido en el poder y los que se cobijan a su sombra? ¿Será un proyecto "ideológicamente homogéneo" o realmente consensuado y digno de una sociedad plural madura, que sabe buscar los puntos de coincidencia y no se bloquea siempre machacando las diferencias? En último término, y aunque parezca exagerado, ¿se va a modernizar Andalucía o se va a modernizar sólo a algunos andaluces?

Garantizar la pluralidad real de Andalucía será uno de los grandes retos. Pero eso exigiría una férrea voluntad de incorporar al debate las discrepancias, asumir la crítica venga de donde venga, integrar las propuestas creativas de otros. En suma, lo que estamos pidiendo aquí es un esfuerzo de sumar, y no de restar, sin dejarse llevar de esa falsa idea (tan difundida en muchos debates políticos, y que tanto desacredita a la política de cada día) de que lo que favorece al otro me perjudica a mí.

Esto permite todavía preguntarse por la continuidad que se desea para el proyecto. Concretamente, ¿estamos ante un proyecto que se concibe a largo plazo, lo que significa que sus promotores están más atentos a mirar a Andalucía que obsesionados por los votos previsible en los próximos comicios?

Es lógico también que, al menos en principio, se pronostiquen los efectos

positivos y los éxitos previsibles. Pero ¿no habrá que atender también a los efectos negativos, que inevitablemente van a existir? Entre ellos son dignos de tener en cuenta ya desde ahora las nuevas posibilidades de empleo y, sobre todo, las nuevas formas y modalidades de trabajo. Sería impropio que estos efectos negativos se quedaran en una especie de “agenda oculta” del proceso. ¿Y están los agentes sociales dispuestos a asumir los riesgos derivados de esa incertidumbre? ¿Quiénes serían los que los asumirían realmente? ¿los jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado laboral? ¿Estarían dispuestos también los funcionarios a asumir tales riesgos o es un proceso “corporativamente blindado” (que no modifica sustancialmente el status de poder de funcionarios, sindicatos,... etc.)?

No se entienda la catarata de preguntas que precede como un afán de crítica despiadada. Queremos más bien llamar la atención sobre los retos implícitos, que un proceso adecuadamente diseñado y conducido no podría obviar, so pena de condenarse al fracaso.

Algunos serios motivos de desesperanza: muchos planes, poca continuidad

Esa última observación obedece a una experiencia recurrente en los más de 20 años de gobierno autonómico. Permítasenos no entrar en los logros de este nuevo periodo para Andalucía. Porque como de planificación se trata, no podemos evitar una mirada atrás, hacia lo que este gobierno ha puesto en marcha en nuestra comunidad. Planes hemos tenido más que sobrados, generales y sectoriales. Pero ¿cuál de ellos ha sido llevado a término y suficientemente evaluado?

Planes económicos generales se pueden citar hasta cinco, de modo que cabe afirmar que la planificación económica tiene ya una larga tradición en la comunidad autónoma andaluza. Por orden cronológico han sido aprobados los siguientes programas:

- A) Plan Urgente para Andalucía (PUA). Redactado en 1980 es el primer antecedente de planificación andaluza, aunque tiene un carácter provisional, por lo que no se puede considerar como un auténtico programa. Su objetivo final era la creación de puestos de trabajo, pero se atendía también a la integración económica sectorial, a la articulación territorial, a la ordenación sectorial y a los servicios colectivos.*
- B) Plan económico para Andalucía 1984-1986 (PEA). Sus objetivos eran los*

siguientes: reducción del paro y elevación de la tasa de actividad; desarrollo más equilibrado de los diferentes sectores productivos de Andalucía; y distribución más justa de la renta y de la riqueza.

- C) Programa andaluz de desarrollo económico 1987-1990 (PADE). Sus objetivos finales eran la creación de empleo, el incremento de la renta y la mayor integración del sistema productivo, y la mejora de la calidad de vida, con una distribución social y territorial más equitativa.*
- D) Plan andaluz de desarrollo económico 1991-1994 (PADE). Sus metas eran en este caso el crecimiento sostenible y equilibrado, así como la mejora de la calidad de vida de la población y de la redistribución de la riqueza.*
- E) Plan económico Andalucía. Horizonte 2000. Su objetivo final era un desarrollo económico y social favorable a la generación de empleo.*

Además de estos documentos, se han redactado tres Programas de desarrollo regional y varios programas operativos, todos con el objetivo de acceder a los fondos estructurales europeos.

Todas estas iniciativas muestran la existencia de una política planificadora de la Junta de Andalucía que, además, ha intentado recoger las propuestas y peticiones de los distintos sectores económicos y sociales. Pero toda esta política tiene al menos dos defectos sustanciales. En primer lugar, ha existido una cierta falta de continuidad, ya que no siempre se han tenido en cuenta los objetivos de los planes anteriores, aunque es cierto que, en casi todos ellos, aparece una insistencia en la creación de empleo, en sintonía con el principal problema de la economía andaluza. En segundo lugar, ha sido muy escaso el seguimiento de los programas, que, además, no siempre han mantenido su carácter de marco de toda la política económica de los distintos organismos del gobierno autónomo. Es cierto que la aprobación de los planes ha tenido amplio eco en la comunidad autónoma, pero no ha sucedido lo mismo con el control y seguimiento de los mismos.

Tampoco han faltado los planes sectoriales y horizontales, a veces derivados de los planes generales, que acarrearón la aprobación de diversos programas sobre sectores concretos o sobre problemas específicos de la economía andaluza. Ahora bien, el principal defecto de todos ellos ha sido la escasa coordinación con dichos planes generales. Véanse a modo de ejemplo, los más importantes:

- A) *Programa industrial para Andalucía. Publicado en 1994, sus objetivos fueron: la modernización empresarial, la modernización tecnológica, la dotación de suelo, la política de financiación y la ordenación y control industrial.*
- B) *Programa industrial para Andalucía 1998–2001. Sus objetivos se concebían como: aumento del peso del sector industrial, mejora de la competitividad y mejora de la eficiencia y eficacia de la administración industrial.*
- C) *Plan energético de Andalucía 1994–2000. Su fin era la consecución de un sistema energético racional, diversificado, controlado y respetuoso con el medio ambiente.*
- D) *Plan de innovación y desarrollo tecnológico para Andalucía 2001–2003. Su objetivo es la coordinación de todas las acciones de innovación y desarrollo tecnológico. Por tanto, todo él está estrechamente relacionado con la segunda modernización. En relación con esto hay que mencionar algunas iniciativas de la Junta de Andalucía, como son el Parque Tecnológico de Andalucía en Málaga y Cartuja 93 en Sevilla: ambos han tenido un mediano éxito, aunque esté bastante ausente de ellos lo que es más propio de este tipo de parques.*
- E) *Existen otros muchos programas, de los que sólo enumeramos los más significativos (sin incluir los del sector agrario, que analizaremos más específicamente después): Plan de desarrollo integral del turismo en Andalucía; Programa para la mejora de la comercialización de la empresa andaluza; Plan andaluz de vivienda y suelo; Plan de modernización del sector pesquero andaluz; planes andaluces de investigación, etc.*

Una vez más sorprende la abundancia de instrumentos de planificación, que contrasta lastimosamente con sus resultados. Una explicación plausible de ello radica en la falta de conexión y en la dispersión de los organismos responsables de la ejecución. Se echa de menos una entidad que centralizase toda la planificación y que estuviese adscrita a la presidencia de la Junta, asegurando así el cumplimiento de las propuestas. Además, resulta paradójico que, según la Escuela de Organización Industrial, Andalucía invierte muy poco en innovación y desarrollo, a pesar de que el principal agente es la Administración, si bien la Junta está realizando esfuerzos para paliar este atraso.

Un proceso más coherente: los cambios en la política agrícola y rural

Ilustrativa resulta también la evolución de las políticas relativas al sector agrario, precisamente una de las bases de la historia y la economía andaluzas. Pero aquí han sido factores decisivos la propia tradición del PSOE y los condicionamientos derivados de nuestra incorporación a la Unión Europea.

En efecto, la andadura de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la mano del PSOE, tuvo que comenzar pagando el tributo del compromiso del socialismo español con la reforma agraria. La Ley de Reforma Agraria para Andalucía constituyó una de las primeras actuaciones del Parlamento Andaluz. Con ello buscaba la Junta de Andalucía la modernización del sector a través de una política de estructuras. Aunque este enfoque era contrario al de las administraciones tanto española como comunitaria, lo que se pretendía era muy coherente con el contexto del momento, habida cuenta de que los principales problemas existentes en el territorio derivaban de la estructura social y patrimonial de la agricultura andaluza.

Esta Ley, aunque ampliamente rechazada (principalmente por los grandes agricultores y sus organizaciones empresariales), se puede considerar pionera, ya que introdujo los criterios de empleo y territorio como articuladores de la estrategia de desarrollo, adelantándose a lo que ha sido la tónica dominante en la década de los noventa. Su objetivo básico era el incremento de la productividad, pero asociado a la función social de la tierra, es decir, a la creación y mantenimiento del empleo. Además, no defendió la expropiación y reparto de tierras de forma horizontal y uniforme, sino que estableció unos criterios de comparabilidad en función de la situación existente en cada territorio y únicamente pretendió actuar con medidas expropiatorias en aquellas explotaciones cuyo rendimiento estaba muy por debajo del rendimiento medio de su comarca.

Pero este proceso, que comenzó a avanzar en medio de fuertes dificultades y oposiciones, encontró un obstáculo insalvable en las nuevas orientaciones de la Comunidad Europea desde el momento de nuestra adhesión. Desde entonces, Andalucía ha perdido gran parte de sus competencias en política rural, ya que estas han ido pasando a los organismos comunitarios para garantizar planteamientos coherentes con las necesidades del conjunto de los países miembros de la Unión Europea. Para más claridad, pueden identificarse tres fases sucesivas en este proceso.

Una primera fase marcada por el énfasis puesto en las políticas estructurales

autónomas, andaluzas, materializadas en la citada Ley de Reforma Agraria y en las actuaciones consiguientes. Esta etapa, iniciada antes del ingreso de España en la Comunidad Europea, se prolonga en los primeros años de la adhesión, marcados por el periodo transitorio, con una aplicación gradual y progresiva –que se prometía beneficiosa– de la normativa comunitaria a nuestro sector agrario.

En una segunda fase, el escenario dominante es la aplicación creciente de la Política Agraria Común a las explotaciones agrarias y al mundo rural de Andalucía. Cantidades cada vez mayores de recursos financieros, sobre todo de la política de precios y mercados, fueron llegando a los agricultores andaluces a través de la Junta; la evolución del sector y de las eventuales políticas regionales han estado totalmente condicionadas por la PAC, por las ayudas. Pero pronto se comienza a descubrir la incoherencia de una política intervencionista y productivista heredada de la etapa anterior (cual era la Ley de Reforma Agraria) con la creciente problemática de la PAC puesta de manifiesto de forma creciente en la doctrina y en la praxis comunitaria.

La tercera fase, ya en los años 90, asiste a la aparición de las nuevas políticas ruralistas, que tienen su expresión paradigmática en la Iniciativa Comunitaria Leader I. Esta nueva tendencia polariza poco a poco la atención política de la política rural de la Junta de Andalucía, sin abandonar por supuesto la gestión de las ayudas tradicionales. Las Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, el Plan propiamente dicho, la masiva participación en las Iniciativas comunitarias Leader I, Leader II y la iniciativa nacional Proder definieron una política completamente nueva. En resumidas cuentas, se pasa de una política productivista a una política ruralista.

Este proceso demuestra que, cuando hay un diagnóstico adecuado, es más fácil avanzar, aunque haya que corregir y reorientar el proceso sobre la marcha, como aconteció en Andalucía.

No caer en el derrotismo

Frente a estos otros procesos políticos que hemos aludido, este de la segunda modernización tiene un carácter menos sectorial y más englobante, y busca proyectarse sobre todos los ámbitos de la sociedad andaluza. Es mucho más ambicioso. No sólo en sus contenidos, también en su alcance: porque se busca una movilización general de la opinión pública, que incluya a los partidos políticos, pero también a los centros educativos, universitarios y de investiga-

ción, a las asociaciones y organizaciones de cualquier tipo. ¡Si esta implicación se lograra, ya podríamos darnos por satisfechos, porque sería un verdadero oasis en este desierto de la indiferencia hacia la política!

Sin embargo, algunos ya se han adelantado a desactivar la potencialidad de la iniciativa lanzando la sospecha de que no se trate más que de una nueva estrategia de fines electoralistas, es decir, de un intento para atraer hacia el PSOE a todo un sector desencantado y escéptico, fundamentalmente urbano y, por lo general, suficientemente “modernizado”, de la sociedad andaluza. Y no hay que asustarse de que los objetivos electorales puedan estar presentes en esta iniciativa del partido gobernante, porque el horizonte de las urnas nunca falta en cualquier estrategia de gobierno. En este caso, además, no deja de sorprender la coincidencia de este debate institucional con la reelaboración programática del propio partido socialista, que, como hemos visto, también tiene “casualmente” como objetivo la segunda modernización.

Frente a este grupo, caracterizados por la sospecha, otros critican la iniciativa como una huida hacia delante: ¿cómo hablar de “segunda” modernización si la “primera” está todavía tan inmadura e incompleta? Esta cuestión es mucho más compleja por la dificultad de llegar a un balance neutral de los logros y carencias de esa “primera modernización”, que vendría a coincidir con los primeros veinte años de gobierno socialista en Andalucía. Es difícil conciliar esa visión idílica o superoptimista de la realidad que refleja muchas veces el discurso oficialista con las visiones hipercríticas y hasta catastrofistas de algunas voces de la oposición. Porque no bastaría reconocer los avances indudables en términos de universalización de servicios sanitarios y educativos, sin matizar este juicio cuestionando los niveles resultantes de calidad, sobre todo en la educación. Tampoco podrían ignorarse las insuficiencias detectables en las políticas territoriales y de infraestructura, así como en las políticas de asistencia social. Es más, eso que se entiende normalmente por “modernización” de una sociedad a duras penas se compadece con un modelo cultural que (sobre todo en sus manifestaciones en Canal Sur) parece ofrecer más bien elementos de carácter tradicional o ruralizante, así como formas y pautas de actuación de carácter clientelar. Hay incluso claves de relevo generacional en la propia clase política que no parecen haber afectado por el momento a los sectores gobernantes de Andalucía.

Para no caer en esas posturas tan negativas, que sólo ven lo criticable en el proceso, convendría dejar claras las coordenadas principales que habría que garantizar. Es lo que vamos a hacer como conclusión de estas páginas.

A modo de propuestas y resumen final

Lo que sigue no pretende más que sintetizar de forma esquemática lo que para nosotros serían los hitos esenciales del proceso. En realidad nos limitamos a resumir todo lo que precede.

- 1) El punto de partida ha de estar muy claro. En él incluimos:
 - a) El presupuesto de que ni la historia de Andalucía ni su modernización pueden quedar restringida a los últimos veinte años: hay que ampliar el horizonte y hacer un análisis histórico más completo y riguroso.*
 - b) Los objetivos últimos, pero siempre explicitados y presentes, de todo el proceso: la lucha contra el desempleo y la promoción de un verdadero desarrollo económico.**
- 2) La tarea central habrá de consistir en definir las oportunidades que ofrece este nuevo paradigma económico (la economía globalizada y las nuevas tecnologías) para contribuir a paliar los problemas del desempleo y del atraso económico. Porque hay que engancharse a la segunda modernización no sólo por temor a perder el tren de la historia, sino porque en ella encontramos posibilidades reales para que Andalucía supere sus problemas actuales y de siempre. Esto supone:
 - a) Clarificar si realmente estamos ante un nuevo paradigma económico y definir sus coordenadas.*
 - b) Identificar los posibles nuevos yacimientos de empleo y de creación de riqueza que ayuden a solucionar los problemas endémicos de Andalucía.*
 - c) Salir al paso de los efectos negativos posibles de todo el proceso y prever las vías para reducir su incidencia.**
- 3) Es esencial también perfilar bien el método a seguir en todo el proceso. Se abren aquí perspectivas inéditas, que favorecerían la colaboración ciudadana y la participación política. Pero no faltan los peligros de que todo el proceso se vacíe de contenido y se reduzca a pura retórica, sobre todo si no hay capacidad para integrar el pluralismo real de la sociedad andaluza.*
- 4) Por último es necesario garantizar un sistema para el seguimiento y la evaluación de todo el proyecto, con objeto de que no ocurra como con tantos otros planes anteriores.*

Y una reflexión final. A estas alturas, la comunidad autónoma de Andalucía no es ya aquella colectividad joven y llena de ilusiones que inauguró el proceso autonómico a comienzos de la década de los ochenta, tras el espectacular envite del referéndum de iniciativa de 28 de febrero de 1980. Hoy, los síntomas de la "fatiga" democrática son tan palpables como en otras democracias contemporáneas, y los niveles de confianza colectiva en las instituciones son seguramente más débiles. El reto que tenemos delante no es el de embarcarnos alocadamente en el tren de futuro que, de forma inesperada, pasa ante nuestras puertas; es más bien el de enfrentarnos a una reflexión profunda, previa y serena, hasta detectar las insuficiencias, los vicios y los obstáculos, que nos han impedido hasta ahora una adecuada convergencia con Europa.