

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _ 2009

4.4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ANDALUCÍA DURANTE 2009

Antonio J. Porras Nadales
Universidad de Sevilla

Con la colaboración del profesor Narciso Enríquez del Pino
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

4.4.1. La agenda

Un balance de las políticas públicas en Andalucía durante 2009 debe abordarse a partir de los contenidos fundamentales de la agenda, desde la que se determinan las líneas básicas de actuación del ejecutivo y sus principales políticas públicas.

Este encuadramiento implica aceptar la existencia de una cierta pluralidad de contenidos, que reflejan la diversidad de ámbitos de programación, y respuesta, sobre los que se focaliza la actuación gubernamental y la posterior acción pública; así, por una parte aparecen las líneas de carácter programático establecidas desde la propia instancia gubernamental al comienzo de la legislatura, conforme a la lógica propia de un sistema parlamentario; por otra, las líneas de actuación que emergen de forma contextual, bien sea como respuesta a determinadas demandas sobrevenidas o coyunturales que han llegado a alcanzar un cierto grado de prioridad pública, o bien como asuntos que en rigor forman parte de una agenda exterior o superpuesta, condicionada por factores en parte ajenos a la estricta política autonómica: normalmente líneas de acción que proceden de Bruselas o del propio Estado central. Finalmente, cabrá considerar también determinadas estrategias de actuación que tienen un carácter inercial, es decir, que constituyen más bien procesos de implementación y desarrollo, en línea de continuidad o de mantenimiento, de políticas públicas ya establecidas en momentos anteriores.

El año 2009 se caracteriza, en todo caso, por la presencia de una inflexión política de considerable relevancia, como consecuencia de la sustitución, en el mes de abril, del presidente de la Junta Manuel Chaves por José Antonio Griñán; si el nuevo presidente comenzó su discurso de investidura asumiendo las propuestas realizadas en su momento por el presidente saliente en el «programa legislativo» de su propia candidatura, aludió de inmediato a los cambios contextuales ocurridos, en términos de desencadenamiento de una grave crisis económica con consecuencias drásticas sobre el desempleo, lo que obligaba, lógicamente, a una reorientación de prioridades en la agenda. Finalmente, en el nuevo programa de investidura del presidente Griñán se formulan hasta siete líneas rectoras de su actuación: seguridad jurídica, reforma de la Administración, liberalización de servicios, innovación, sostenibilidad de aprovechamientos de recursos naturales, igualdad de oportunidades y diálogo social. En forma sintética puede afirmarse que las propuestas de descentralizar la acción política-administrativa de la Junta y de apostar por la educación constituirían, probablemente, los sesgos más originales de la nueva línea gubernamental, en relación con el anterior marco programático.

En una visión general parece claro que la gravedad de la crisis económica desencadenada a partir del año 2008 ha marcado una agenda externa, o sobrevenida, que determina la prioridad de lucha contra la crisis, en particular contra sus efectos sociales en términos de desempleo;

por desgracia, las dimensiones mundiales de la misma vienen a limitar las posibilidades de actuación desde la esfera autonómica. Además de la renovación de los propios programas de empleo, hay también una clara presencia de esta estrategia de respuesta a la crisis en la política de suelo y vivienda que, por sus efectos potenciales sobre el sector de la construcción —tan vital para la mano de obra andaluza—, podemos considerar como una de las líneas prioritarias de actuación del ejecutivo durante el año 2009.

En relación con la agenda de las políticas públicas que se enmarcan en una proyección programática de dimensión autonómica, podríamos definir en realidad dos coordenadas que hasta cierto punto se superponen a lo largo del año 2009. Por una parte las políticas públicas que constituyen desarrollos concretos del programa de investidura del presidente Griñán; y por otra las que se ubicarían en relación con el proceso general de desarrollo del nuevo Estatuto de Autonomía, en una dimensión que adquiere más bien un sentido de programación institucional.

Ambas presentan, paradójicamente, ciertos factores de freno que han dificultado su percepción y en parte su desarrollo a lo largo del año estudiado. Si consideramos, en primer lugar y como propuesta central del programa de investidura del presidente Griñán, la reordenación general del sistema de relaciones entre las consejerías y las delegaciones provinciales de la Junta (una propuesta de considerable envergadura, orientada a mejorar la eficiencia general del sistema público) puede sugerirse que, en este caso, los factores de freno parecen haber dependido fundamentalmente de los aparatos provinciales del partido gobernante, provocando así una proyección sobre la esfera de la administración de la propia tensión

interna existente en el partido mayoritario, debido a la continuidad del liderazgo de Manuel Chaves y a la consecuente debilidad relativa de la posición del nuevo presidente de la Junta, en relación con el aparato del partido.

En cuanto a las líneas de desarrollo del Estatuto de Autonomía de 2007 puede decirse que, quizás, el principal factor de freno haya dependido de una circunstancia externa: el compás de espera ante la esperada sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán. Pues por más que la citada sentencia no afecte, en principio, al Estatuto andaluz, la pauta de emulación y copia del modelo catalán, seguida en los procesos de elaboración de nuevos estatutos durante la década pasada, abre toda una serie de cuestiones pendientes que podrían afectar, de forma indirecta, a la norma andaluza; especialmente en aspectos relacionados con la administración de justicia, la posición de la declaración de derechos y otras materias.

Hay igualmente otras líneas de desarrollo de la acción del gobierno durante el año 2009 que parecen tener un carácter puramente inercial; algo lógico si tenemos en cuenta que la sustitución producida en la Presidencia de la Junta, tras la marcha de Manuel Chaves, no ha venido acompañada de otros factores de cambio en la composición del Parlamento o en el proceso político general. Así sucede, por ejemplo, con la política local y el proyecto de reordenación del sistema competencial de los municipios, cuyas claves de diseño estaban ya marcadas con anterioridad. Igualmente cabría hablar de una dinámica inercial en otras líneas de actuación política que no parecen directamente afectadas por la reorientación programática introducida por el presidente Griñán, como sucedería en medio ambiente, turismo, transportes, etc.

Finalmente aparecerían ciertos contenidos temáticos que se corresponden en realidad con una agenda externa, bien sea en línea de continuidad o bien como asuntos sobrevenidos que se incorporan como nuevos elementos de la agenda. En el primer sentido, la referencia fundamental sería la ley de la dependencia, que prosigue su largo y complejo proceso de implementación en la escala autonómica; en el segundo, probablemente la novedad más significativa sea la estrategia de respuesta sanitaria a los riesgos de la Gripe A que ha permitido, posiblemente por primera vez en España, un funcionamiento ejemplar de la correspondiente Conferencia Sectorial, demostrando así que las posibilidades de coordinación y cooperación interterritorial pueden desplegarse con toda eficacia cuando existe una efectiva voluntad entre las partes. Pero igualmente cabría atribuir una dimensión externa a la que ha sido implícitamente una de las áreas de preocupación de la política educativa, la de reforzar la posición de autoridad del profesorado; en este caso a partir de la iniciativa de la presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre.

Por último, cabría integrar en este apartado de agenda externa a las políticas que vienen condicionadas por el impulso de Bruselas, especialmente la referida a la liberalización de servicios a partir de la directiva del año 2006.

En resumen, puede considerarse que la agenda de las políticas públicas andaluzas durante el pasado año 2009 ha adolecido de un razonable grado de pluralismo y de una relativa complejidad, dado que las líneas programáticas singulares del presidente Griñán han tenido, en alguna medida, una posición subordinada tanto frente a las líneas inerciales procedentes del pasado como frente a las prioridades emergentes impuestas por factores contextuales sobrevenidos.

4.4.2. Las principales líneas de planificación estratégica y su desarrollo

Teóricamente el diseño formal de las políticas públicas se ajusta a mecanismos de programación establecidos en un momento anterior, diseñados a partir de diagnósticos previos y elaborados a lo largo de un itinerario procesual que ha debido basarse en procesos participativos con las redes sociales afectadas, contando con el apoyo del conocimiento experto, y traducándose, finalmente, en los correspondientes planes o programas de actuación cuyo desarrollo se prolonga a lo largo del tiempo. El problema metodológico fundamental consiste en que el *timing* de los planes y programas públicos, donde se establecen los diagnósticos, las estrategias y los recursos instrumentales necesarios para el desarrollo de las distintas políticas públicas, no suele coincidir con el calendario ordinario cuatrienal de la legislatura, ni en consecuencia con las prioridades específicas de la misma; especialmente en lo que respecta al impacto de sus instrumentos de evaluación. Aunque a este respecto cabría sugerir que en el caso de Andalucía, con una mayoría continuada del PSOE desde sus mismos orígenes, no tendría que haber, en rigor, elementos de inflexión o ruptura en las líneas de continuidad o de mantenimiento en el tiempo que persiguieran las diferentes políticas públicas.

La realidad parece mostrarnos un panorama donde el creciente desarrollo de los instrumentos de planificación estratégica, además de generar claros procesos de aprendizaje en términos de diseño formal de los mismos, suelen ir acompañados de un relativo déficit de implementación, a veces condicionado por cambios de prioridades como consecuencia bien de la renovación de los equipos directivos, o bien de los cambios en la

misma coyuntura, hasta acabar finalmente configurando a los planes estratégicos como figuras de valor relativo o a veces meramente referencial. Lo cual, suele suscitar frecuentemente un proceso de renovación constante de los propios instrumentos de planificación, que abundan en una brillantez retórico-discursiva aunque sin conseguir asegurar un desarrollo riguroso en el medio o largo plazo.

En todo caso, las diferentes líneas de planificación estratégica sí parecen expresar determinados hitos retóricos que se configuran en la práctica como elementos discursivos donde se expresan pautas de renovación en la filosofía general de la acción pública, y que están presentes, de forma dispersa, tanto en los distintos programas de actuación como en el mismo «discurso» que mantienen los principales dirigentes del ejecutivo: especialmente en sus comparencias ante el Parlamento o ante los medios de comunicación. En este sentido podría sugerirse que el año 2009 vino presidido por una dualidad sostenida de planos discursivos, donde se reflejan, seguramente, distintas filosofías de respuesta a la crisis: a) por una parte los que se orientan en una estrategia de conservación o mantenimiento del tejido socioeconómico frente a las tendencias destructivas de la crisis económica, fundamentalmente como es lógico en términos de conservación del empleo, pero también de los recursos empresariales o infraestructurales existentes; b) por otra, el que se orienta alternativamente hacia una estrategia del cambio, la innovación o la «modificación» del modelo productivo existente, cuya línea más consistente sería la reflejada en el área de Innovación, con su continuada apuesta por las nuevas tecnologías, la investigación y el desarrollo tecnológico. Entre una y otra línea discursiva, el elemento común parece ser, en todo caso, el ideal

de la «sostenibilidad» que, aunque originado en rigor en el ámbito medioambiental, tiene un particular desarrollo a partir del discurso del propio presidente Zapatero y una proyección hacia otras áreas conexas, normalmente en políticas que se proyectan en una dimensión territorial.

4.4.2.1. Políticas de dimensión institucional: «descentralización», modernización y justicia

4.3.2.1.1. Considerada como la propuesta estrella de la nueva etapa política inaugurada con el presidente Griñán, la propuesta de «descentralización» de la Junta de Andalucía se configura en realidad sobre dos ejes relativamente independientes: por una parte una reordenación de las delegaciones provinciales de la Junta, introduciendo un único responsable o «superdelegado» de la Junta en cada provincia, con capacidad para coordinar las distintas delegaciones actualmente existentes, para asegurar así una mayor coordinación de las mismas y unas mejores sinergias de respuesta ante los impulsos de orientación procedentes del ejecutivo. Por otra, la política de reforma de la normativa local, encuadrada en un marco de concertación con la Federación Andaluza de Municipios, orientada a asegurar un marco más autónomo y seguro de competencias municipales propias, así como una adecuada financiación de las mismas.

En principio resulta algo problemático descubrir la presencia de un diagnóstico o de una filosofía estratégica común y completamente congruente que abarque a ambas líneas de actuación. Si la esfera política local ocupa un papel claramente subordinado en España ante los nuevos centralismos que ha ido generando el propio desarrollo autonómico, parece que las líneas de evolución comparada del estado intervencionista vienen marcando a comienzos del siglo XXI una

pauta alternativa de reforzamiento de la esfera local, considerada en último término como la instancia pública más próxima a la ciudadanía y por lo tanto con una mejor capacidad de percepción y respuesta inmediata frente a las nuevas demandas sociales que impone una democracia avanzada enfrentada a intensos procesos de transformación histórica. Como casi siempre, el modelo general de los países nórdicos ofrece un marco congruente de referencia que tiene igualmente en Europa otros casos de interés, especialmente en el ámbito del desarrollo de las grandes ciudades.

Sin embargo, la más reciente historia política española no parece mostrar un panorama congruente en sus pautas de evolución en este campo; hasta mediados de los años noventa el panorama autonómico comparado parecía ofrecer una cierta tendencia municipalista en comunidades gobernadas por el Partido Popular, una tendencia de dimensión más comarcalizadora en comunidades con mayor presencia nacionalista situadas en general en el norte de España (que evoluciona, en el caso catalán, hacia la figura de las «veguerías»), y un claro mantenimiento de tendencias centralistas en comunidades bajo mayoría socialista, generalmente del sur, que normalmente se articulan a través de las provincias. Desde entonces, las únicas líneas de innovación parecen afectar más bien a las grandes ciudades, dotadas de un ámbito problemático específico, mientras las iniciativas «municipalistas», en la medida en que han tenido un cierto grado de desarrollo a nivel de proyectos, no han conseguido finalmente fructificar. En consecuencia, la valoración de la nueva política local de Andalucía, a partir de las iniciativas legislativas correspondientes, parece que queda desplazada hacia el futuro.

Por lo que respecta a la descentralización de la propia Junta, se trata de una propuesta que en principio puede resultar paradójica si consideramos que, valorando la situación preexistente, sólo cabe calificar, a la estructura de la Junta, como de excesivamente descentralizada, debido al fuerte protagonismo operativo que en la práctica tienen las delegaciones provinciales. Otra cosa bien distinta es que tales delegaciones estuvieran en realidad fuertemente controladas por los aparatos provinciales del partido gobernante, imponiendo así un sesgo territorial en el proceso de gobernanza general del sistema, lo que sin duda cualifica la inercia del proceso territorial de la acción pública en Andalucía. En pura teoría, la propuesta de reformar los circuitos de las delegaciones provinciales parece que debería ir acompañada de medidas encaminadas a asegurar el impulso orientador o coordinador de los servicios centrales de la Junta; es decir, en el marco de unas medidas destinadas a asegurar una mejor operatividad de la acción de gobierno del propio ejecutivo autonómico sobre el conjunto del territorio. Esto implicaría un proceso paralelo de reforma en los servicios centrales de las consejerías, que deberían disminuir su tamaño (sobre todo sus estructuras intermedias) para reforzar paralelamente su función impulsora y coordinadora sobre el proceso general de la acción pública autonómica. Se trata de una línea de reforma que ya fue formulada a comienzos de siglo, en el marco general de los programas incorporados al proyecto de la llamada «Segunda Modernización» de Andalucía. Encuadrada en esta perspectiva más amplia, la iniciativa del presidente Griñán se configura, en efecto, como una de las grandes tareas pendientes de reforma del organigrama general de los aparatos públicos de la Junta, con el objetivo de asegurar un mayor grado de eficacia a la acción pública,

desembarazando a la estructura existente del difuso fenómeno de adormecimiento inercial en que habría caído tras el largo periodo de mandato de Manuel Chaves. El único inconveniente sería que, en realidad, para encarar con posibilidades de éxito esta decisiva agenda de reformas se requiere de un alto grado de liderazgo político presidencial; algo que, al menos durante el año 2009, no parece que haya dado aún tiempo para que se produzca.

4.3.2.1.2. En cuanto a la estrategia de «modernización de los servicios públicos» de la Junta de Andalucía durante el año 2009, responde en realidad a la aplicación de la directiva 2006/123 de la Unión Europea, incorporando ciertas ampliaciones referidas al comercio ambulante, y ha tenido su desarrollo formal en el decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre.

Un informe previo, de enero de 2009, sobre medidas de simplificación de procedimientos administrativos y agilización de trámites (resultado del grupo de trabajo creado en abril de 2008) trataba de avanzar propuestas en diversos ámbitos de atención directa a la ciudadanía, así como en la elaboración de disposiciones de carácter general y de respuesta a iniciativas empresariales. El informe proponía una reducción sustancial de los plazos de resolución de los procedimientos administrativos, permitiendo así una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa; todo ello enmarcado en el principio de buena administración que comprende el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable. Se trataba también de extender la simplificación y agilización de procedimientos administrativos, priorizándolos en función de las demandas de la ciudadanía e introduciendo un mecanismo de resolución mediante un primer y

único contacto con la persona interesada a través de los denominados «servicios de respuesta inmediata». Por último, se pretendía permitir el acceso, de forma telemática, a determinadas gestiones y a la tramitación de expedientes, eliminando la obligatoriedad de presentación de documentos que ya obren en poder de la Administración y garantizando un adecuado nivel de interoperabilidad entre todos los órganos de la Administración.

Se recoge, en resumen, el compromiso del Consejo de Gobierno de poner en marcha más de 200 iniciativas de simplificación y agilización de trámites de la Administración andaluza durante los años 2009 y 2010, abarcando hasta cinco apartados: sustitución de autorizaciones por declaraciones o comunicaciones previas del interesado, con control posterior; unificación de procedimientos mediante medidas de simplificación y agilización; transformación de ciertos procedimientos en servicios de respuesta inmediata; reducción de los plazos de resolución de ciertos procedimientos administrativos; y revisión del sentido del silencio administrativo.

El posterior decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, para la adaptación de 16 leyes de la comunidad autónoma a la directiva 2006/123/CE de servicios en el mercado interior, responde, en primer lugar, a la aplicación de la normativa europea dirigida a eliminar barreras legales y administrativas que limiten el desarrollo de ciertas actividades, donde se fijaba como plazo máximo para la transposición el 28 de diciembre de 2009; argumento que justifica la utilización de la vía del decreto-ley atendiendo a las razones de extraordinaria y urgente necesidad, de conformidad con el Estatuto de Autonomía. Las modificaciones se dirigen básicamente a simplificar trámites y procedimientos para la adecuación al objetivo europeo de consolidar un mercado libre de

circulación transfronteriza de servicios, ofreciendo mayor transparencia a los consumidores. Los cambios suponen pues la sustitución de la autorización administrativa previa por declaraciones responsables o comunicaciones, la supresión de determinados requisitos y la garantía de libre acceso para prestadores de servicios ya establecidos en cualquier estado de la Unión Europea.

Teóricamente se trata de dinamizar al sector servicios y contribuir a la generación de empleo, implicando además una apuesta del gobierno andaluz por el pequeño y mediano comercio. Las 16 leyes que se modifican se distribuyen entre los ámbitos de comercio y turismo; medio ambiente y energía; cultura; transportes; juego y apuestas; salud y hacienda.

Los cambios más significativos se centran en tres de las leyes reguladoras del sector comercial, que en Andalucía representa el 12% del producto interior bruto regional, integrando a casi 181.000 establecimientos (básicamente pymes) que suponen el 16% del empleo andaluz en el sector. En el caso de la ley 1/1996 del Comercio Interior de Andalucía, la planificación ligada a la autorización previa de las grandes superficies comerciales deja de fundamentarse en la medición de la oferta y la demanda de una zona, para regirse por criterios territoriales, urbanísticos y medioambientales. La transposición de la directiva europea implica también una delegación a favor de los ayuntamientos de las actuales licencias autonómicas para grandes superficies, además de la agilización de procedimientos administrativos. Respecto a la ley 3/1992 de Ferias Comerciales Oficiales, desaparece la autorización previa para la celebración de eventos de este tipo y la exclusividad de las instituciones feriales oficiales como organizadoras en sus respectivas provincias. Además, se suprime el requisito de

aprobación, por parte de la Junta, de los estatutos de las instituciones feriales, así como la participación de las administraciones en sus órganos de gobierno. La modificación de la ley 9/1988 del Comercio Ambulante recoge como principal novedad la desaparición de la obligatoriedad de inscripción en el Registro General de Comerciantes Ambulantes como requisito previo al ejercicio de la actividad, para lo que bastará con una autorización municipal. Por lo que respecta a la ley 12/1999 del Turismo, se incorpora, como principal medida, la sustitución de la autorización para el inicio de la actividad turística por una declaración responsable del interesado, permitiendo una posterior actuación inspectora. El mismo cambio se introduce también en la ley 8/2007 de Museos y Colecciones Museográficas para la autorización de disolución y para la notificación y aprobación de la salida de fondos; en la 8/2001 de Carreteras en lo referente a la instalación de rótulos de establecimientos mercantiles o industriales, y en la 2/2007 de Fomento de las Energías Renovables, en relación con el control administrativo de los organismos colaboradores. Otras modificaciones se dirigen a suprimir requisitos considerados innecesarios o discriminatorios por la normativa europea, como en los casos de la ley 22/2007 de Farmacia; la 2/1986 del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma; y el decreto legislativo 1/2009 de tributos cedidos en lo relativo al sistema de autoliquidación de tasas. Se elimina otro requisito discriminatorio por razón de nacionalidad de la ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, para que las universidades y otras instituciones científicas europeas puedan presentar solicitudes de prospecciones arqueológicas en Andalucía; y también cambios en este sentido en las leyes 2/1992 Forestal de Andalucía y 8/2003 de la Flora y la Fauna Silvestres. Además de las 16 leyes, la

transposición de la directiva europea conlleva también modificaciones de 92 decretos y 27 órdenes de la Administración autonómica.

En definitiva se trata de un amplio paquete de innovación legislativa orientado a agilizar procedimientos administrativos, donde se demuestra nuevamente que los principales procesos de innovación jurídica en este campo proceden finalmente de la Unión Europea.

4.3.2.1.3. En cuanto a la política de justicia tiene como principal marco programático de referencia el Plan Andaluz de Justicia 2007-2010, elaborado al cumplirse el décimo aniversario de la asunción de competencias por parte de la Junta, y en coincidencia con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, donde se formulaban un total de cinco ejes u objetivos estratégicos, de los que se deducían diferentes líneas de actuación, siguiendo un diseño sistemático coherente.

- a) En primer lugar la «aproximación y personalización» de los servicios de justicia para la ciudadanía, que abarcaría actuaciones referidas a la mayor proximidad y atención a los usuarios, así como pautas de simplificación del lenguaje jurídico y divulgación de los servicios.
- b) En segundo lugar el apartado dedicado a los «profesionales» de la justicia, orientado hacia el desarrollo profesional y la formación continua del personal de la administración de justicia.
- c) En cuanto al objetivo de la «cooperación» pretende el desarrollo de mecanismos de interconexión en red, facilitando el seguimiento del cumplimiento de las resoluciones judiciales, así como la elaboración de una carta de servicios para ciudadanos y profesionales. Igualmente pretende incidir en las relaciones

con otros organismos o esferas públicas relacionadas con el sector.

- d) El eje dedicado a «infraestructuras y medios» persigue mejorar las infraestructuras judiciales, fundamentalmente el sector de la administración electrónica (con apartados dedicados al expediente digital y a portales de servicios) así como en el mejoramiento del sistema de gestión de archivos y depósitos judiciales.
- e) Finalmente un apartado dedicado a los «servicios de justicia ante los retos y continuos cambios de la sociedad actual» integra previsiones complementarias dedicadas a la asistencia jurídica a la ciudadanía y a la investigación científica en este campo.

El propio plan se hacía eco, sin embargo, de las considerables transformaciones que en esta materia traía consigo el nuevo Estatuto de Autonomía al generar una considerable expansión de las competencias, exigiendo en algunos aspectos la interposición previa de la normativa estatal (es decir, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial o de la legislación procesal). Así parece haber sucedido en una de las líneas prioritarias de actuación, la referida a la oficina judicial, de la que dependería la fundamental tarea pendiente de introducir mecanismos y técnicas manageriales en la gestión de los asuntos judiciales con el objetivo de acelerar la capacidad de respuesta ante la inexorable sobrecarga de asuntos; un ámbito que parece depender parcialmente a la respuesta que la Ley Orgánica del Poder Judicial le dé a la ordenación de los consejos territoriales de justicia (lo cual, a su vez, depende indirectamente de la esperada sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña) y que ha tenido su desarrollo en la normativa estatal mediante la ley 13/2009, de 3 de noviembre de reforma de la legislación procesal.

Paradójicamente, tan ambiciosas líneas de programación han venido siendo en la práctica desbordadas por dos tipos de factores sobrevenidos, de dimensión más puntual o concreta: por una parte la supresión del servicio de taxi para las notificaciones en procesos judiciales ha generado un cierto efecto de parálisis en el funcionamiento de algunos juzgados, suscitando numerosas protestas del personal judicial. Por otra, el proceso de aplicación de la ley de Memoria Histórica ha tenido en Andalucía su acontecimiento de mayor impacto mediático en la frustrada búsqueda de los restos de Federico García Lorca en Granada.

4.4.2.2. Políticas de respuesta económica a la crisis: innovación, turismo y agricultura

4.3.2.2.1. El área de Innovación constituye, en principio, el sector donde se percibe más intensamente la apuesta por el cambio en el modelo productivo de Andalucía, basado anteriormente en el sector predominante de la construcción, implicando una focalización de la acción sobre los ámbitos de universidades, investigación, parques tecnológicos, telecomunicaciones y en general sobre el desarrollo empresarial e industrial, así como en el sector energético.

Su dimensión inmaterial se proyecta básicamente hacia la formación de recursos humanos y la apuesta por el bilingüismo; aunque en el ámbito de la educación superior el principio de autonomía universitaria parece reducir sustancialmente las posibilidades de acción de esta política, que en la práctica se orienta predominantemente hacia el apoyo a los grupos de investigación, en total 1.661 durante el año 2009, y el desarrollo de la Agencia Andaluza del Conocimiento.

Es más compleja en cambio la política de introducción del nuevo espíritu innovador y

emprendedor en el sector de las pymes. El Plan de Desarrollo Industrial 2008-2013 formula a este respecto, como principales líneas de acción la potenciación de *clusters* de empresas, las estrategias de atracción de inversiones, así como el desarrollo de líneas de apoyo a la imagen empresarial, continuando en general con la línea de apoyo a los parques empresariales. Los campos de actuación más significativos serían reforzar la presencia empresarial andaluza en la red y fomentar el incremento de la capacidad digital de los trabajadores en general, tratando así de reducir la brecha digital. Aunque en la práctica el único instrumento sustancial de acción parece ser el reparto de subvenciones.

4.4.2.2.2. En cuanto al fundamental sector turístico, de tradicional relevancia en Andalucía, el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 se orienta hacia la búsqueda de estrategias adaptativas a la constante transformación de la demanda turística, asegurando un ritmo de crecimiento equilibrado y apostando por la reducción de la estacionalidad. Sus objetivos básicos son conseguir la redefinición de la posición competitiva de Andalucía en base a las nuevas tendencias del mercado turístico internacional; adecuar la estructura productiva de la industria turística a las nuevas necesidades del mercado, y provocar una mejora de la coherencia y eficacia en la actuación conjunta de todos los agentes involucrados en el sector.

Se trata de una línea estratégica adaptativa a los cambios contextuales, que pretende coordinarse con los planes turísticos desarrollados en colaboración con la administración central, como el de Sierra Norte de Málaga o el de la ruta de los castillos y las batallas en Jaén, así como con los de dimensión supramunicipal, donde se

apuesta por introducir la llamada «estrategia de turismo sostenible» y la de ciudades turísticas, contando en su caso con la colaboración privada; es decir, una clara apuesta por la gobernanza en este campo. En cuanto a los llamados «destinos maduros», se establece una estrategia de recualificación para incrementar la calidad y competitividad mediante medidas de rehabilitación del patrimonio y del espacio turístico. Finalmente aparecen los planes turísticos de grandes ciudades, dirigidos a municipios de más de 100.000 habitantes, cuyo objetivo es la diversificación de la oferta de las ciudades andaluzas, ampliando su espacio turístico y desarrollando nuevos productos más atractivos, así como los de municipios turísticos. En cualquier caso se trata de estrategias adaptativas que persiguen incrementar la capacidad y la competitividad de la industria turística andaluza para resistir los embates de la crisis económica.

4.4.2.2.3. Finalmente la política agraria, condicionada predominantemente por la programación europea y la gestión de sus fondos, parece reflejar un equilibrio entre, por una parte, las apuestas por el incremento de la competitividad a partir del programa de desarrollo rural y el apoyo la industria agroalimentaria, a las pymes y cooperativas; y por otra el incremento paralelo de la sostenibilidad, que se pone en marcha a partir de la certificación de la huella de CO₂ en los productos mediterráneos. Se mantienen, paralelamente, estrategias de modernización como la incorporación del seguro a las explotaciones agrarias o el mejoramiento de los mecanismos de comunicación e información al consumidor. Naturalmente el grueso de su actividad sigue siendo en la práctica la gestión de los fondos europeos.

4.4.2.3. Políticas de dimensión inmaterial: educación y cultura

4.3.2.3.1. El ámbito de la política educativa, operando en principio en el marco de la ley de 2007, se caracteriza por su considerable amplitud y complejidad, implicando como principales novedades del año 2009 las medidas de gratuidad en los libros de texto y en el transporte escolar. La gratuidad ha supuesto para el curso 2009-2010 una inversión de más de 64 millones de euros, y en cuanto al transporte escolar ha afectado, en total, a más de noventa mil beneficiarios. La proyección asistencial ha tenido su principal línea de aplicación con las Becas 6.000 para ayuda de familias con rentas más bajas, implicando una percepción de seis mil euros anuales a los alumnos que terminen la enseñanza obligatoria y pasen al bachillerato sin incorporarse al mercado de trabajo.

La línea de continuidad más sustantiva afectaría a la política de bilingüismo, con un total de 625 centros de inglés, 57 de francés y 12 de alemán, movilizando a un número de profesores superior a los cuatro mil, contando, igualmente, con el apoyo de auxiliares del programa Erasmus y auxiliares de conversación. Sin embargo los programas de formación en el extranjero no parecen muy numerosos, pues se reducen a una previsión para 600 profesores con sólo 15 días de estancia. Los programas de estancias e intercambios dirigidos a alumnos establecen una previsión de nueve mil plazas.

Una sustancial novedad para el año 2009 sería el comienzo del primer ciclo de educación infantil, con cerca de 80.000 plazas ofertadas en un total de 1.368 centros. Otras líneas de actuación constituyen más bien programas de continuidad como el proyecto «Escuela TIC 2.0» de aplicación de nuevas tecnologías; las aulas temporales de

adaptación lingüística para alumnos de origen extranjero (que afectan a un total de 6.800 alumnos); el fomento del asociacionismo de padres y madres o algunos planes específicos como el de lectura y bibliotecas u otras medidas para el fomento de la lectura, planes de deporte en la escuela, así como de orientación y evaluación.

En cuanto al gran asunto del reconocimiento de una posición de autoridad a los profesores, se ha abordado durante el año 2009 de un modo indirecto, a través de un proyecto de reforma del decreto de organización de los centros, que ha tenido como principal hito participativo un congreso celebrado en Málaga, en noviembre de 2009, con un especial protagonismo del propio personal docente. En principio se trata de abordar una reordenación general de la política, diseñando un sistema simplificado de grandes campos de competencias didácticas (social-lingüístico, científico-tecnológico y artístico, junto a la formación profesional) con el objetivo general de asegurar un mayor grado de autonomía de los centros, reforzando el papel del director y permitiendo una mayor autonomía de cada instituto a la hora de diseñar sus planes. En teoría se trataría igualmente de eliminar el carácter monolítico que hasta ahora vienen teniendo los departamentos. Es difícil descubrir en este proyecto de descentralización de la gestión una respuesta congruente a la apuesta por la educación formulada por el presidente Griñán en su investidura, pues al final parecen predominar en el sector educativo las líneas puramente inerciales.

Por lo que respecta al régimen disciplinario que debe tutelar el papel del profesorado, se pretende abordar a través de una Carta de Derechos donde se reconocería la autoridad propia del ejercicio moral y profesional de los profesores, con la previsión añadida de que las normas de

convivencia en los centros se amplíen, más allá de las propias aulas, hacia el ámbito no lectivo (transporte, comedores, actividades extraescolares, etc.)

4.4.2.3.2. En cuanto a la política de cultura parece pretender experimentar en el año 2009 una cierta renovación con la puesta en marcha del Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía 2008-2011 que establece una serie de ocho objetivos estratégicos:

- a.** Cultura y tecnología, apostando por una mejora y modernización de los servicios culturales.
- b.** Economía y cultura, tratando de configurar a la cultura como un recurso de consecuencias económicas a partir de una política de subvención y apoyo a las industrias culturales.
- c.** Innovación y creatividad, implicando medidas de fomento de la creación.
- d.** Difusión, promoción y comunicación, continuando así con las políticas anteriores de promoción cultural.
- e.** Identidad y modernidad.
- f.** Estrategias de cooperación y participación cultural.
- g.** Modelos de gestión cultural aplicados a instituciones culturales y a las relaciones con los profesionales de la cultura.
- h.** Interculturalidad y diversidad cultural, implicando un reconocimiento de los derechos culturales.

En realidad pueden resumirse sus principales novedades en dos elementos: el apoyo a las nuevas tecnologías y la apuesta por la cooperación, aludiendo a una cierta apertura a la gestión privada que parece seguir encontrando algunas dificultades en la práctica.

En su documento ejecutivo sorprende la relativa debilidad de los elementos de diagnóstico

y programación estratégica frente al extenso componente retórico que se otorga a la evaluación, donde se incluye todo un discurso general sobre el tema, se otorga una considerable prioridad a los indicadores e instrumentos de evaluación, incluso aludiendo a un «equipo externo» que habría realizado una evaluación *ex ante* permitiendo así la reestructuración de los programas y la fijación de indicadores. Introduce todo un discurso general bastante retórico sobre la evaluación, integrando la evaluación como instrumento al servicio de la propia planificación, la evaluación participativa, la evaluación de seguimiento mediante el establecimiento de una serie de indicadores, así como evaluaciones intermedias y *ex post*, informes anuales y toda una ambigua plataforma de seguimiento y evaluación.

Finalmente el plan establece un desarrollo en cascada que se desenvuelve en cuatro niveles de planificación: en primer lugar las áreas específicas, que expresan los ocho grandes ámbitos finalistas de intervención o subsectores culturales citados; a partir de los cuales se deducen 183 líneas de acción que recogen las formas de intervención del plan para conseguir los objetivos; tales líneas se descomponen a su vez en 479 programas; y así hasta llegar a las 1.267 medidas, consideradas como unidad mínima de planificación, donde se concretan las aspiraciones y directrices de las áreas definidas. Desde el punto de vista organizativo conviene destacar la creación del Centro Andaluz de la Imagen, donde se integran los anteriores de Fotografía y Fílmoteca.

4.4.2.4. Políticas asistenciales: salud e igualdad

4.4.2.4.1. La política de asistencia e igualdad ha seguido teniendo durante el año 2009 una de sus líneas de actuación prioritarias en el desarrollo y puesta en práctica de las previsiones de la ley

estatal de la dependencia; debe recordarse que la demanda andaluza en este ámbito multiplica por cuatro las necesidades de la Comunidad de Madrid y por 3,5 las de la Comunidad Valenciana. En total han sido unas 100.000 las nuevas prestaciones reconocidas, siguiendo una pauta de distribución que se aproxima a la media nacional en el sentido de que aproximadamente la mitad son prestaciones de servicio y la otra mitad se perciben en forma de ayudas económicas, con un coste total que se aproxima a los mil millones de euros.

En cuanto a las plazas residenciales de carácter público experimentaron un crecimiento del 16% respecto del año anterior, hasta alcanzar a finales de 2009 las 41.500 plazas, de las cuales aproximadamente los dos tercios se destinan a personas mayores y el resto a personas discapacitadas.

Una importante innovación jurídica representa en este ámbito la elaboración de la ley de Mediación Familiar, orientada a operar en el marco de conflictos de carácter privado, aunque dotados de una alta incidencia problemática, como son los referidos a procedimientos de nulidad matrimonial, separación y divorcio, cuestiones relativas al derecho de alimentos y cuidado de personas en situación de dependencia, relaciones de los menores con sus parientes, tutores o guardadores, ejercicio de la patria potestad, o en supuestos de disolución de parejas de hecho.

4.3.2.4.2. En cuanto al ámbito de la política de salud, donde en general sigue existiendo un alto nivel de discusión, debe mencionarse, en primer lugar, el proyecto de ley de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, presentado al Parlamento en junio de 2009, que constituye un desarrollo de los contenidos de los artículos 20 y 22.2 del Estatuto

de Autonomía, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Autónoma de Ética e Investigación Sanitarias acerca de los contenidos éticos de la regulación normativa en este campo, donde se incluyen igualmente los deberes del personal sanitario así como las responsabilidades que asumen los centros e instituciones sanitarias.

En cuanto a la búsqueda de nuevos modelos de gestión sanitaria, durante el año 2009 se ha continuado con el proceso de introducción de las denominadas unidades de gestión clínica que, incorporadas en dos decretos del año 2007, suponen una apuesta de descentralización y ampliación que levantan numerosas suspicacias entre el colectivo médico. Igualmente se ha continuado con el desarrollo del servicio de información telefónica Salud Responde que integra a todos los centros sanitarios en una red corporativa tratando de mejorar la oferta de accesibilidad.

4.4.2.5. Políticas de proyección territorial: medio ambiente, obras públicas y transporte, suelo y vivienda

4.4.2.5.1. La política de medio ambiente ha venido fundamentalmente condicionada, a lo largo del año 2009, por las consecuencias del Estatuto de Autonomía cuyo artículo 51 establece la competencia exclusiva de Andalucía sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir. Su principal formalización se plasma en el Acuerdo Andaluz por el Agua de 3 de febrero de 2009, elaborado a partir de las bases aprobadas en el año anterior tras un proceso de debate y reflexión con agentes sociales y económicos contando con la participación de expertos y científicos; todo ello en aplicación de las propuestas de uso sostenible deducidas de la directiva marco de la Unión Europea del año 2000.

El acuerdo de transferencias con el Estado se firmó en septiembre de 2008, con efectos desde el 1 de enero de 2009, estableciendo el traspaso a la comunidad autónoma de las funciones y servicios de la administración del Estado correspondientes tanto al Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino como a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio sin afectar a otra comunidad autónoma.

El traspaso del Guadalquivir supone un incremento presupuestario de más de 120 millones de euros, a los que se suma la gestión de los fondos europeos asignados a la cuenca (aproximadamente unos 500 millones de euros). Debemos recordar que la directiva marco del Agua (directiva 60/2000/CE), creó el concepto de «demarcación hidrográfica», en gran medida inspirado en la experiencia española de gestión integrada de las aguas por cuencas. No obstante, el concepto de demarcación hidrográfica parece ser más amplio, ya que incluye, además de las aguas superficiales, las de transición, subterráneas y costeras. Así, la demarcación hidrográfica se define como la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y por las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas.

El Parlamento de Andalucía, en su primer debate de la VIII legislatura había abordado la cuestión aprobando un conjunto de resoluciones que marcan una especie de hoja de ruta para la puesta en marcha de la política de aguas andaluzas. El Parlamento instaba al Gobierno español a presentar ante el Parlamento de Andalucía, para su debate, negociación y posterior aprobación, el Proyecto de Ley General de Aguas de Andalucía; el anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Gobierno andaluz el 7 de abril de 2009.

El proceso de consenso social previo se había plasmado en el citado Acuerdo Andaluz por el Agua gestado durante el año anterior; un documento fruto de un amplio trabajo de debate y convergencia de agentes económicos y sociales, que se había iniciado en septiembre de 2008, con la creación de siete grupos de trabajo integrados por representantes de las distintas organizaciones económicas y sociales y miembros del Consejo. Esos grupos abordaron cada una de las siete cuestiones en torno a las cuales se articulaba el documento de diagnóstico, previamente elaborado por la Agencia Andaluza del Agua: calidad de los ecosistemas; prestación de los servicios del agua; sostenibilidad de los usos; inundaciones; gestión de sequías; administración del agua y régimen económico y financiero.

El 13 de enero de 2009 se presentó al Consejo de Gobierno y el 3 de febrero fue firmado por el presidente de la Junta y los máximos representantes de 21 asociaciones y organizaciones socioeconómicas implicadas en la gestión del agua. Sólo la organización Ecologistas en Acción prefirió abstenerse, por considerar que el acuerdo no recogía suficientemente sus puntos de vista.

Algunas de las novedades del nuevo programa serían el proceso de modernización de la superficie de regadío y de revisión de las concesiones, programado para el horizonte del año 2015; la nueva figura del Banco Público de Agua como herramienta de disponibilidad para la atención a demandas prioritarias o de interés general, en especial en casos de sequía; el compromiso de delimitar las zonas inundables de Andalucía en un plazo de cuatro años; la gestión conjunta y homogénea de las aguas subterráneas y superficiales para garantizar la unidad del ciclo hidrológico, con la constitución de oficio de comunidades de usuarios allí donde la situación de los acuíferos lo

requiera; la creación de un Observatorio Público del Agua, encargado de establecer estándares de calidad sobre el servicio prestado a los usuarios y de analizar los impactos económicos, sociales y medioambientales de los distintos usos del agua; la modernización del régimen económico y financiero, con el objetivo de garantizar los principios de equidad, eficiencia, calidad, responsabilidad medioambiental y transparencia, así como para incorporar el criterio de recuperación de costes previsto en la legislación comunitaria; y finalmente, un sistema de tarificación del consumo volumétrico para todos los usos, de forma que se incentive el ahorro bonificando el uso responsable y actuando en consecuencia sobre el derroche.

4.4.2.5.2. La política de obras públicas y transporte parece haber recibido una fuerte influencia de la filosofía general de lucha contra el cambio climático, en cumplimiento de los compromisos de Kyoto, afectando fundamentalmente al consumo energético. Su diseño estratégico, que se plasma en el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013, aprobado por Consejo de Gobierno en septiembre de 2008, trata de fundamentarse en un compromiso de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, al tratarse del sector que mayor consumo energético supone para el conjunto regional, habiendo experimentado un fuerte incremento sobre todo a partir del año 2000, debido predominantemente al uso de combustibles fósiles. En tal sentido presenta notables sintonías con el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012, Programa de Mitigación, elaborado en el verano de 2007 con apoyo de un amplio comité de expertos, que formulaba toda una serie de propuestas para la reducción de la emisión de gases efecto invernadero; proponiendo un incremento del uso

de energía procedente de fuentes renovables, así como el uso de agrocarburos y la mejora en general de la eficiencia energética.

El diagnóstico de partida sobre la situación del transporte en Andalucía señala la necesidad de completar determinadas infraestructuras de primer nivel y, sobre todo, de mejorar las conexiones con el exterior, a partir de los logros del anterior Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007. Igualmente constata que los problemas de consumo energético se producen predominantemente en el transporte privado, que genera otras diversas deseconomías, especialmente en los ámbitos urbano-metropolitanos.

Por lo que respecta al transporte de mercancías, se señalan las consecuencias de la posición periférica de Andalucía en relación con el contexto europeo, que se traducen, a pesar de las tasas de crecimiento, en un menor nivel comparativo, con un claro predominio del transporte por carretera, especialmente en el triángulo Málaga-Sevilla-Cádiz. Mientras que los servicios ferroviarios regionales siguen presentando una insuficiente competitividad frente al coche privado, especialmente los soportados por la red convencional y los que afectan a áreas de cercanías. La evolución previsible señala pues altos riesgos de congestión del transporte de mercancías en los principales núcleos para los próximos años.

A partir de este diagnóstico problemático las propuestas se sitúan, en primer lugar, en torno al desarrollo de la red de áreas logísticas (donde, además de las situadas en el entorno de las capitales, destacan la de Algeciras, la de Lucena-Antequera y la de Motril) y al reforzamiento del ferrocarril, con el horizonte del eje ferroviario transversal de Andalucía, y en general de las alternativas al transporte por carretera, dotadas normalmente de una mayor eficiencia energética.

La mejora de la coordinación interinstitucional y la aplicación de recursos tecnológicos innovadores actuarían como factores de apoyo, asegurando una mejor conectividad entre los diferentes circuitos de transporte. Finalmente se formula una apuesta por el mejoramiento de los circuitos de comunicación con el exterior. Son más genéricas las previsiones de seguimiento y evaluación del plan, que se articularán a través de una comisión específica con el apoyo de diversos observatorios.

4.4.2.5.3. La política de vivienda y suelo se caracteriza por unificar unas líneas de acción sectorial sustantiva, que implican al mismo tiempo un desarrollo específico del Estatuto, con una estrategia general de respuesta a la crisis operando sobre el sector de la construcción. Considerando su potencial impacto de resistencia frente a la crisis o de amortiguación de la misma, así como el ritmo acelerado de su diseño y puesta en práctica, podemos considerarla como la política dotada de un desarrollo más eficiente durante el año 2009 en Andalucía. Su punto de partida se sitúa en el Pacto Social por la Vivienda firmado en 2007, a partir del cual se desarrolla, ya en pleno desencadenamiento de la crisis, el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 y se pone en marcha la posterior ley del Derecho a la Vivienda.

Lógicamente el instrumento nuclear sobre el que se pretende operar lo constituye la vivienda protegida, tanto de promoción pública como privada, con una apuesta por favorecer las opciones de alquiler. Las actuaciones de calificación para el año 2009 ascendieron a unas 24.000, implicando un fuerte impacto en el planeamiento urbanístico municipal para la correspondiente reserva de suelos. El objetivo final para el término de la legislatura pretende un equilibrio entre la oferta de vivienda protegida y la de renta libre en torno

a cuatro de cada diez. El proyecto de ley contempla, igualmente, previsiones asistenciales de alojamiento para personas en riesgo de exclusión social e introduce la hipótesis de la protección jurisdiccional del derecho a la vivienda, que se proyectará en la práctica sobre la esfera local responsable.

El cuello de botella potencial de esta línea estratégica vendría constituido por las disponibilidades de financiación, tanto para los promotores como para los adquirentes, lo que en un contexto de grave crisis financiera ha debido obligar a la Consejería a un segundo esfuerzo de mediación con entidades financieras, decididamente encarado por el consejero Juan Espadas en un marco de cooperación con el Ministerio y contando con el apoyo instrumental de la Empresa Pública del Suelo (EPSA).

En su línea de actuación fundamental el proyecto implica pues un proceso de intensa cooperación con los ayuntamientos, desde donde deberán ponerse en marcha tanto los registros de demandantes como las modificaciones en las respectivas figuras de planeamiento, asumiendo, en última instancia, la respuesta inmediata a las necesidades ciudadanas de vivienda. Por lo tanto, se trata de una política que, aunque diseñada «desde arriba» asume en la práctica una proyección territorial completamente generalizable a todo el territorio de la Comunidad, imponiendo una dinámica de gobernanza que exigirá en la práctica una cooperación decidida con las esferas locales.

Por lo que respecta al sector de ordenación del territorio y urbanismo, prosigue en general una línea de continuidad, reforzada por la mayor beligerancia judicial tras los desajustes de épocas pasadas, que se complementa con la puesta en marcha de la estrategia andaluza del paisaje,

en desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje ratificado por España en 2007.

4.4.3. Fuentes

El marco programático general de la acción pública se deduce de la iniciativa gubernamental plasmada en el programa de gobierno que se recoge en los discursos de investidura, disponibles en los *Diarios de Sesiones del Parlamento*, donde igualmente pueden consultarse los principales discursos de programación de los consejeros en sus periódicas comparecencias, a menudo con significativas réplicas por parte de la oposición.

Los distintos planes o programas de actuación suelen aparecer publicados en las webs de las consejerías, aunque en sus diagnósticos de partida a veces es difícil encontrar abordamientos críticos de la realidad. Elementos evaluativos de primer interés se deducen de los periódicos informes del Defensor del Pueblo Andaluz, o de algunos de sus informes especiales. En cuanto a los factores de coyuntura que condicionan la agenda, se deducen en general de la prensa.

4.4.4. Reflexiones finales

En sus líneas generales el desarrollo de las políticas públicas andaluzas durante el año 2009 ha oscilado entre la continuidad inercial de los programas ya iniciados anteriormente y la estrategia de respuesta a la crisis, que constituiría en rigor el contenido más sustancial de la estrategia programática del nuevo presidente de la Junta a partir de su investidura en el mes de abril. Ello explica que algunos de los planes estratégicos formulados con

anterioridad hayan debido obviarse ante las necesidades emergentes o las exigencias coyunturales de la agenda, aunque en general la adecuación a la lógica estratégica de los mismos sea más consistente en el área de las políticas de dimensión territorial.

Pese a que en principio podemos detectar dos filosofías distintas de abordar la acción: la que apuesta por conservar el tejido socioeconómico existente (y fundamentalmente el empleo) y la que propone la modificación del modelo productivo

de Andalucía, en realidad el elemento discursivo más usado suele ser el de la sostenibilidad, que aparentemente podría suscitar un sentido más ambivalente y por lo tanto menos comprometido. Pendiente de resolver durante el año 2009 la cuestión del liderazgo presidencial, algunos de los nuevos programas apenas han llegado a formularse, mientras que la única política novedosa que parece avanzar sustancialmente sería la de vivienda, aunque sus resultados finales tengan todavía que esperar un cierto tiempo.