

- JUNTA DE ANDALUCÍA (1994). «Programa Industrial para Andalucía 1994-1997». Consejería de Economía y Hacienda. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1998). «Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 1998-2001». Consejería de Trabajo e Industria, Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1999). «Programa Industrial para Andalucía 1998-2001». Consejería de Trabajo e Industria. Sevilla.
- MÁRQUEZ GUERRERO, C. (1997). *Autonomía Política y Desarrollo Regional*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- MONNIER, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- RICHARDS S. (1994). «El paradigma de cliente en la gestión pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 1, pp 5-16
- ROMÁN, C. (1999). *Una estrategia de desarrollo económico para Andalucía*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.
- ROSSI, P. Y FREEMAN, H. (1993). *Evaluation: a systematic approach*. Sage Publications. London.
- SUBIRATS, J. (1996). «Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común», en Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

Infraestructuras de transporte terrestre y desarrollo regional en Andalucía

“Parece que los objetivos económicos, políticos y sociales del gobierno andaluz han cambiado, y esto se refleja en las redes de transporte terrestre y en sus proyectos de desarrollo. Ya no interesa la integración interna de Andalucía ni el equilibrio territorial sino la conexión, urbana y polinuclear, de Andalucía con el exterior, siguiendo una estrategia territorial que hemos denominado de ‘big-push’ o ‘empuje en todos los frentes’ que carece, sin embargo, de objetivos económicos claros”.

Carolina Márquez Guerrero
Profesora del departamento de Economía Aplicada II, Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Las infraestructuras de transporte terrestre han desempeñado históricamente un papel central en la organización económica, política y social de los Estados.

Desde un punto de vista económico, las infraestructuras de transporte constituyen un elemento imprescindible para el funcionamiento del sistema económico actual; permiten el transporte horizontal de materiales, energía e información desde las áreas de «apropiación» hacia los principales núcleos urbanos, mayores beneficiarios, a nivel territorial, del actual modelo de desarrollo industrial (Naredo, 1996). Las infraestructuras de transporte, y la movilidad motorizada que permiten las mismas, constituyen la verdadera columna vertebral del sistema económico actual al permitir una cada vez mayor integración e interdependencia entre los distintos territorios (Durán, 1993).

Desde un punto de vista político, las infraestructuras de transporte terrestre desempeñan un papel estratégico; la significación geo-política de las infraestructuras de transporte es un aspecto que ha recibido relativamente poca atención, a pesar de que las mismas constituyen, probablemente, la expresión más nítida del modelo de organización territorial de los Estados. Así, Estados consolidados presentan casi siempre redes viarias bien estructuradas y desarrolladas, y estados débiles y desintegrados, redes viarias desestructuradas. Del mismo modo, la aparición de nuevas fronteras lleva casi inmediatamente a la redefinición de las redes viarias (la Unión Europea es un buen ejemplo de ello), y la conquista de nuevos territorios a la extensión de la red y al desarrollo de ejes de integración.

El papel social de las infraestructuras de transporte es un aspecto que también ha sido destacado con frecuencia. Las infraestructuras de transporte terrestre pueden desempeñar un importante papel social, no sólo porque facilitan el intercambio y la comunicación entre personas, pueblos y culturas sino porque permiten paliar los problemas de falta de accesibilidad de determinados grupos sociales a un creciente número de actividades y oportunidades económicas y de servicios públicos sociales cada día más concentrados territorialmente, en consonancia con la dinámica del modelo económico vigente. De este modo, se tratan de paliar los problemas de desigualdad social facilitando la movilidad de la población que sufre la menor accesibilidad.

Un análisis de las redes de transporte terrestre regionales o del proceso de desarrollo de las mismas no puede, a nuestro entender, ignorar este carácter plurifuncional de las mismas, ni el hecho de que las infraestructuras de transporte no se construyen «porque sí», sino que responden a objetivos económicos, políticos, y sociales específicos, se hagan éstos explícitos o no. Por tanto, un análisis relativamente cuidadoso de dichas infraestructuras debería permitirnos identificar dichos objetivos; esto es, el modelo de desarrollo que se está persiguiendo.

Siguiendo este enfoque, las páginas que siguen a continuación tienen como objetivo analizar la red viaria y ferroviaria andaluza desde el año 1984 hasta la actualidad. El retrotraernos hasta el año 1984, principios del gobierno autónomo, se debe a la existencia de cambios importantes en los objetivos de estas políticas públicas. A nuestro entender, el análisis de estos

cambios es importante sobre todo para hacernos conscientes de que la relación entre las infraestructuras de transporte y el desarrollo económico regional es una relación compleja y con múltiples significados (como lo es el propio concepto de desarrollo económico), y que, por tanto, no basta con «sumar acciones» y describir lo que se ha hecho sino que hay que analizar adónde nos llevan dichas acciones.

2. EL CONTEXTO POLÍTICO-ECONÓMICO

A principios de los años 80, cuando Andalucía alcanzó su autonomía y el primer Plan de Desarrollo Regional fue aprobado, el denominado modelo de desarrollo endógeno¹, no era una opción para Andalucía sino la única política de desarrollo posible en el contexto económico y político del momento.

La coyuntura económica nacional e internacional estaban caracterizadas por la recesión; la movilidad externa de factores había disminuido y afectaba a Andalucía con una afluencia neta de inmigrantes y un descenso de las inversiones internas y externas en la región. La política económica del gobierno central estaba prácticamente limitada a alentar la reestructuración industrial y el ajuste estructural de la economía nacional, profundamente afectada por la recesión económica de finales de los 70 y principios de los 80. No se esperaban grandes inversiones públicas ya que la crisis había impuesto políticas monetarias restrictivas y restringido el presupuesto público, y la presencia de sectores en crisis en la región era insignificante en

comparación con áreas como el País Vasco, Sagunto o Asturias.

En cuanto a la planificación regional, la política nacional se encontraba en un *impas*. Las circunstancias políticas y económicas del momento no dejaban lugar para la misma. La búsqueda de un modelo más equitativo de desarrollo interregional –principal objetivo de las políticas tradicionales de arriba abajo– había pasado a ser un objetivo secundario, no sólo por razones económicas sino también como resultado de la creación de las Comunidades Autónomas y la consiguiente transferencia de competencias en el ámbito de la planificación regional.

Ante estas circunstancias, la opción del nuevo gobierno andaluz por un modelo de desarrollo basado en la plena explotación de los recursos endógenos (Junta de Andalucía, 1984a) parecía la alternativa más lógica. El modelo de desarrollo endógeno propuesto por el nuevo ejecutivo regional, sin embargo, implicaba aparentemente algo más que un simple cambio en el patrón de gasto de los recursos públicos –desde factores exógenos a factores endógenos, desde un modelo territorialmente concentrado a uno más disperso, etc.; implicaba la opción por un modelo de desarrollo autocentrado que significaba no sólo un planteamiento radicalmente diferente en cuanto a la planificación y al proceso de toma de decisiones, sino sobre todo un cambio cualitativo en las relaciones sociales regionales, el desarrollo de los circuitos económicos regionales y la opción por un modelo de desarrollo territorialmente equilibrado.

La conciencia de subdesarrollo de la población andaluza unido al discurso político radical del nuevo gobierno regional, que vinculaba de forma directa autonomía política y desarrollo regional, despertaron grandes expectativas en la población regional; la idea general era

que el nuevo gobierno regional, dotado de amplios poderes políticos y económicos, era la condición necesaria y suficiente para sacar a Andalucía de la pobreza y de la ausencia de bienestar económico secular.

Los aspectos espaciales y, en particular, el desarrollo de una red viaria vertebradora e inspirada en el mapa de Andalucía adquirió desde el principio de la autonomía una importancia preeminente. Se consideraba que el carácter marcadamente radial y exógeno que poseían las redes de transporte en Andalucía hasta ese momento, habían limitado su desarrollo económico y potenciado la desarticulación interna, siendo su superación un objetivo prioritario. La solución de la desarticulación espacial interna de la región exigía, por otro lado, el desarrollo de un sistema equilibrado y bien articulado de ciudades, constituido por núcleos de diversa dimensión especializados en distintas funciones económicas y sociales y conectados entre sí por una red de interacción física y económica (Junta de Andalucía, 1984b).

El desarrollo de este sistema espacial «óptimo» se consideraba el mejor instrumento no sólo para la expansión del sistema productivo de la región y para la plena explotación de los recursos endógenos sino también, y sobre todo, para el cumplimiento de objetivos sociales más amplios².

3. LA RED VIARIA ANDALUZA

En 1984, y a la luz del carácter geo-estratégico que tenía el desarrollo de una red viaria regional, aparece el Avance de Plan General Viario de Andalucía, primer documento elaborado por la Consejería de Política Territorial.

La red viaria andaluza mostraba en estos momentos una estructura marcadamente radial reflejo, por un lado, de la difícil orografía de la región, que no facilita las conexiones horizontales (este-oeste), y, por el otro, del carácter centralista del modelo de desarrollo y de la propia red viaria nacional existente hasta el momento.

El Avance de Plan General Viario de Andalucía clasifica la red viaria principal andaluza en Red Básica Funcional y Red Intercomarcal. La red básica funcional estaba formada por una serie de ejes verticales y horizontales –que incluían indistintamente ejes pertenecientes a la Red de Interés General del Estado (RIGE) y ejes de la Comunidad Autónoma– y que constituían una malla relativamente densa de carreteras sobre el territorio regional. Sobre esta red básica funcional, se desarrollaba la red intercomarcal que permitía el acceso de los centros comarcales, a las capitales de provincia, a la red básica funcional y al resto de centros de comarca.

La red diseñada desdibujaba por completo la estructura orientada al exterior que presentaba la red viaria regional a principios de los años ochenta y la sustituía por un sistema coherente, altamente estructurante y vertebrador. Por un lado se multiplicaban los ejes horizontales –con el eje Horizontal Central Norte (campiña cordobesa) y el eje Horizontal Central Sur (de Cádiz a Murcia por el Surco Intrabético)–, y, por el otro, se elevaban los mismos, junto con los nuevos ejes verticales, a la categoría de la red RIGE, transformando, de este modo, los ejes de penetración externa en ejes de articulación interna. El criterio utilizado para la definición de esta red y para el establecimiento de las prioridades de intervención era un

1 Cuyo principal presupuesto podría resumirse en la expresión: «frente a la escasa movilidad de los factores productivos, se hace necesario confiar el crecimiento regional en la sola movilización de los recursos naturales, humanos, institucionales de la propia región o territorio»

2 Se entendía que la creciente disparidad entre las áreas ricas y las áreas pobres de la región se basaba fundamentalmente en un acceso desequilibrado a las actividades productivas y a los servicios sociales, y que aumentando la accesibilidad de la población rural a los centros urbanos principales, podría conseguirse una mayor igualdad social.

criterio territorial; esto es, se concebía a la misma ante todo como un instrumento de ordenación del territorio descartando criterios de eficiencia económica a la hora de establecer las prioridades.

Las actuaciones llevadas a cabo por la Junta de Andalucía durante el período 1984-86 fueron coherentes con este modelo de red viaria. Se desarrollaron una serie de ejes intrarregionales³ con alta capacidad estructurante que permitieron aumentar de forma significativa la accesibilidad general interna de la región. Se contribuía, de este modo, a la consecución de los objetivos económicos y políticos definidos en el Estatuto de Autonomía y en el Plan Económico de Andalucía (P.E.A., 1984-86); esto es, contribuir a la consolidación de Andalucía como unidad política; facilitar los intercambios económicos, sociales y culturales dentro de la región; promover el desarrollo endógeno de la región y conseguir una distribución más justa de la renta y la riqueza regionales.

Este modelo de desarrollo endógeno y la política de infraestructuras de carreteras a él asociada tuvieron, sin embargo, una vida corta. El año 1986 trajo consigo importantes cambios económicos y políticos para Andalucía, y para España en general. La coyuntura económica nacional e internacional cambia radicalmente iniciándose un período de crecimiento (que durará tan sólo hasta el año 1991) que permitirá, entre otros, unos presupuestos públicos expansivos y el desarrollo de programas infraestructurales sin parangón en los últimos 20 años de la historia de España; junto con ello, la entrada de España en la Comunidad Europea, precisamente en un momento de «eurooptimismo» y de impulso del proyecto de Unión Europea, y la llegada masiva

al país de recursos públicos (fondos estructurales) y privados (inversiones extranjeras) que tuvieron como uno de sus principales destinos Andalucía, entre otros factores, convertirán el discurso del desarrollo endógeno y las recién nacidas políticas dirigidas a la articulación económica y territorial interna en proyectos «obsoletos» y «fuera de contexto».

En cuanto a la red viaria regional, el principal cambio fue el abandono del Avance del Plan General Viario de 1984 y el desarrollo de todo un conjunto de autovías dirigidas a conectar, fundamentalmente, Sevilla con el exterior.

Las actuaciones llevadas a cabo por el gobierno central en Andalucía durante el período 1988-93 fueron las siguientes: autovía de Andalucía: Sevilla-Madrid; autovía del V Centenario o A'49 entre Sevilla y Huelva; Puente sobre el río Guadiana que conecta Huelva con la autovía del Algarve en Portugal; autovía Algeciras-Málaga; autovía Málaga-A'92; y conexión de Almería (Adra) con la autovía del Mediterráneo. Adicionalmente, se llevaron a cabo, junto con otras administraciones implicadas, actuaciones en numerosas redes arteriales viarias de grandes ciudades (Sevilla, Córdoba, Granada, Málaga, Jaén, Algeciras), así como numerosas variantes de carreteras nacionales en poblaciones de menor entidad. En 1988, mediante el Decreto-Ley 3/88, el gobierno de la nación había modificado los objetivos y el presupuesto del Plan General de Carreteras, 1984-91 con el fin de desarrollar un programa de autovías (que incluía redes arteriales urbanas –accesos y circunvalaciones), que permitiera adaptar los nuevos ejes de transporte nacionales a las características técnicas de los corredores via-

rios europeos y a lo que sería la futura red transeuropea de carreteras. De todo el programa de autovías desarrollado por el gobierno central durante este período, Andalucía fue la región que más recursos recibió, en parte por ser región Objetivo nº1, y en parte también por motivos políticos.

En cuanto a la Junta de Andalucía, la obra que absorbió la mayor parte de los recursos destinados al desarrollo de la red viaria regional en el período 1987-1994 fue la autovía Sevilla-Granada-Baza, o A'92. La A'92 es complementaria al conjunto de autovías desarrolladas por el gobierno central en Andalucía en el mismo período. Constituye, de hecho, el «tramo regional» de la autovía del Mediterráneo. Según documentos oficiales, la A'92 era la condición necesaria para el despegue económico de Andalucía; la misma iba a permitir, la vertebración política de Andalucía, su integración en la Comunidad Europea y la expansión de la economía regional. Igualmente, iba a favorecer el equilibrio territorial intraregional al promover la distribución del crecimiento económico debido a su carácter «territorialmente equitativo» (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992).

Como se ha mostrado en algún otro lugar (Márquez, 1993), la A'92 es un proyecto superpuesto a la red viaria regional definida en el Avance de Plan General Viario de 1984. Su objetivo no es la integración interna de Andalucía sino la conexión de Sevilla con uno de los que se suponía que iba a ser un eje de crecimiento regional: el Eje Mediterráneo. Más que crecimiento, la A'92 está implicando importantes costes: con ser uno de los proyectos públicos más caros llevados a cabo por ninguna Comunidad Autónoma en España, la A'92, debido a que se hizo con prisas, presenta deficiencias estructurales graves que la hacen extremadamente costosa tanto en términos monetarios como sociales (Motor, 1999).

La A'92, y el Plan General de Carreteras a ella subordinado (PGCA, 1987), representan la transición desde un modelo de desarrollo «que mira hacia dentro» como la única vía posible de supervivencia económica regional, hacia otro modelo cuyo fin es evitar por todos los medios la «perifericidad» de la región y promover el fortalecimiento de los elementos más fuertes del sistema –en principio, todos los grandes núcleos urbanos–, en esta lucha feroz por la competitividad que está promoviendo la globalización de la economía, siguiendo, sin embargo, una estrategia que podríamos denominar de *big-push* dado el fracaso de la opción unilateral por Sevilla y la escasa «capacidad de arrastre» de la capital regional.

El nuevo Plan General de Carreteras de Andalucía, 1996-2007, Avance, señala en su presentación que «las modificaciones sustanciales que se han producido en los aspectos sociales, económicos y culturales, junto con el nuevo marco normativo (Ley de carreteras y de ordenación del territorio de Andalucía), y con los nuevos documentos de planificación y programas de inversión de la Unión Europea, hacen necesaria la revisión del planeamiento de carreteras en nuestra Comunidad» (p.5). El II Plan General de Carreteras de Andalucía establece nueve programas cuya comparación con los programas del I P.G.C.A., 1987 es bastante significativa. Cinco aspectos podrían destacarse entre las novedades de este Plan:

1. La existencia de un programa exclusivo para el desarrollo de vías de gran capacidad
2. La aparición de un nuevo programa: Actuaciones en Medios Urbanos
3. No se hace distinción entre la Red Básica Funcional y la Red Intercomarcal
4. La introducción de un programa nuevo con elevada participación en los recursos totales del Plan: Conservación.
5. Integración ambiental

3 Fundamentalmente el eje Horizontal Central Norte (de la provincia de Sevilla a Granada a través de la Campiña cordobesa), el eje Horizontal Central Sur (de Cádiz a Murcia por el Surco Intrabético), el eje alternativo a la N-IV entre Sevilla y Córdoba por Lora y Palma del Río, la conexión Almería-Granada a través de la N-324, y el enlace entre Sevilla y la costa malagueña a través de la Sierra de Ronda.

Creación del viario de gran capacidad

El nuevo Plan General de Carreteras (Avance, 1996) introduce un programa dedicado exclusivamente a la creación de un viario de alta capacidad.

Es de sobra conocido que la construcción de una red de autovías centrada en una región tiende a estrechar las vinculaciones entre las tramas industriales y de servicios de las capitales en detrimento de las ciudades pequeñas y de sus entornos rurales inmediatos (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992). Esto es así, porque la función básica de una vía de alta capacidad es la de servir a viajes de larga distancia conectando núcleos urbanos de primera magnitud en el menor tiempo posible. Son el tipo de carreteras que por su amplitud, rapidez y seguridad facilitan la conexión de territorios a gran escala (nacional e internacional) constituyendo, a menudo, un elemento ajeno al territorio inmediato que las rodea y el cual, simplemente, atraviesan.

De acuerdo con el Avance del PGCA, 1996-2007, el objetivo fundamental que se persigue con el desarrollo de esta Red de Alta Capacidad es disminuir la posición periférica de Andalucía en el conjunto de la Unión Europea; posición que, como señala el Avance, se ha visto acentuada tras la unificación alemana, la incorporación de Austria y de los países nórdicos y los cambios políticos acaecidos en los países de Europa oriental (p.13). Por ello, se apunta, Andalucía debe mostrar a la UE, «su decisivo papel en las conexiones transoceánicas y transcontinentales de Europa con el resto del mundo y debe dotarse internamente de las infraestructuras adecuadas para cumplir esta función; es decir, debe integrar sus infraestructuras de trans-

porte terrestre con sus principales puertos, especialmente el de Algeciras, y dotarse de una red de carreteras que articule la conexión de las redes transeuropeas con las del Algarve y Alentejo y con la red de carreteras del Norte de Africa» (p.13).

Para ello, el PGCA, 1996 (p.87-91), hace la siguiente propuesta de red viaria de alta capacidad para Andalucía, acogiéndose a los criterios establecidos por la UE (decisión 22/95, 28 de sep.1995) para la delimitación de la Red Transeuropea de Carreteras (TERN)⁴: Huelva-Riotinto-Santa Olalla, Los Palacios-Utrera-Arahal-Ecija, Jerez-Algeciras y conexión con la Bahía de Cádiz, A'92: Estepa-Jaén-Úbeda, Iznalloz-Guadix, Guadix-Almería, Sevilla-Almería: A'92N, Jerez-Los Barrios, Acceso Oeste a Huelva (A-492), Utrera-Sevilla (A-473, Jerez-Antequera (A-382), Málaga-Campillos-Osuna, Estepa-Úbeda, Huelva-Santa Olalla, A'92 (Darro) a N-323 (Iznalloz), y correspondientes al Ministerio, se propone acondicionar los ejes Córdoba-Granada y Bailén-Albacete.

El desarrollo de esta red viaria de alta capacidad se propone a pesar de que, como señala el Avance, «[...]la Red Principal andaluza salvo problemas puntuales no presenta problema alguno de capacidad en la red. Los problemas en la red autonómica se concentran fundamentalmente en los ejes Sanlúcar-Jerez-Arcos, Málaga-Campanillas, Utrera-Sevilla, Úbeda-Jaén y Acceso norte a Almería» (p.56). Por otro lado, la longitud de vías de gran capacidad que existe actualmente en Andalucía proporciona unos indicadores de densidad poblacional (Km/1000hab) y densidad territorial (Km/sup.) superiores a los que poseen algunos países más desarrollados de Europa, como Alemania, Francia o Italia.

¿Cuáles son, por tanto, los objetivos económicos y/o sociales que se persiguen, desde un punto de vista regional, con el desarrollo de esta red de alta capacidad?

Actuaciones en Medios Urbanos

Como señala el Avance del Plan General de Carreteras de Andalucía, 1996 (pg.18) es necesario coordinar la política viaria con la política de ciudades. El desarrollo de variantes de población no es algo nuevo en la planificación viaria andaluza; sin embargo, hasta ahora se realizaban dentro del programa general de acondicionamiento de la red. La cuantía de recursos y la entidad del tipo de intervención que supone esta nueva «política de ciudades» exige, sin embargo, la inclusión de un programa específico dentro del Plan de carreteras: Actuaciones en Medios Urbanos.

Esta «política de ciudades» basada en el desarrollo de los sistemas de transporte urbano-metropolitanos es coherente con las directrices emitidas por la Comisión de las Comunidades Europeas y con un modelo de ordenación del territorio a escala europea basado en redes de transporte de alta velocidad y grandes núcleos urbanos. Como señala el documento Europa 2000: perspectivas para el desarrollo del territorio de la Comunidad, «la productividad de la infraestructura de transporte puede ser mejorada localizando de manera óptima las conexiones entre las distintas redes de transporte de alta velocidad. Por ejemplo, buenas conexiones entre los trenes de alta velocidad y los aeropuertos son esenciales para una comunicación efectiva entre los centros más desarrollados de la Comunidad» (Millán, 1990, p.17).

Los principales núcleos urbanos de la Comunidad deberán, por tanto, convertirse en núcleos de transporte intermodal. La productividad de las redes de transporte, señala el documento, «puede verse afectada negativamente por la existencia de malas

conexiones con otras infraestructuras. Los aeropuertos o las estaciones de trenes de alta velocidad son a menudo servidas por sistemas de transportes urbanos que están obsoletos y son poco fiables, reduciendo el impacto económico de la red de alta velocidad. [por tanto], los esfuerzos en la inversión en las redes locales deberían ir mano a mano con la construcción de los nuevos sistemas de alta velocidad» (Millán, 1990, p.17).

La red viaria de alta capacidad que se pretende desarrollar en Andalucía exige, por tanto, el desarrollo de Planes de Transporte Metropolitano que den una continuidad en las condiciones de servicio a esta red de autovías y permitan los viajes de largo recorrido sin tener que interferir en el tráfico urbano. De acuerdo con ello, de los 55.920 mill.ptas. destinados a este programa dentro del Plan, el 55% irá dirigido a desarrollar las actuaciones contempladas en los Planes Internodales de Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz-Jerez así como en los Planes Sub-regionales del resto de las capitales de provincia más la Bahía de Algeciras.

La importancia dada al desarrollo de estos sistemas de transporte urbano-metropolitanos es coherente, por otro lado, con un modelo de ordenación del territorio –definido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, 1998– que apuesta por el desarrollo de los principales núcleos urbanos y por el desequilibrio territorial como estrategia política en la lucha competitiva entre territorios. Frente a la jerarquía urbana que se definió a principios de los años 80 (modelo espacial óptimo desarrollado en el documento «El sistema de ciudades de Andalucía», 1986), y cuyo objetivo era la articulación interna de Andalucía (siguiendo, sin embargo, un principio claramente piramidal), se apuesta ahora por un modelo polinuclear de competencia hacia fuera, subordinando el crecimiento de los núcleos medianos y pequeños a la estrategia de «grandes polos».

4 Los criterios son los siguientes: 1) desempeñar un papel importante en el tráfico a larga distancia; 2) permitir, en los ejes integrados en la red, la circunvalación de los principales núcleos urbanos; 3) garantizar la interconexión con otros modos de transporte; y 4) permitir unir las regiones enclavadas y periféricas con las regiones centrales de la Comunidad.

La jerarquización de la red viaria regional

El Avance del Plan General Viario, 1984, jerarquizaba la red viaria regional en: Red Principal y Red Secundaria. La red principal incluía la red básica funcional y la red intercomarcal, y la red secundaria, las carreteras comarcales y las carreteras locales. Cada una de estas redes poseía una funcionalidad específica: la red básica funcional, que estaba formada por una serie de ejes horizontales y verticales que formaban una malla relativamente densa de carreteras sobre el territorio regional, tenía como función principal la de servir los viajes de medio-largo recorrido conectando entre sí las capitales de provincia andaluzas y los principales núcleos urbanos básicos. Sobre ésta, la red intercomarcal permitía el acceso de los centros comarcales a las capitales de provincia, a la red básica funcional y al resto de los centros de comarca. Era una red viaria centrada en la región e inspirada en el mapa de Andalucía.

El Plan General de Carreteras de Andalucía (Avance, 1996) clasifica la red viaria regional desde un punto de vista funcional en: Red de Alta Capacidad, formada por las autopistas, autovías y vías de conexión; y Red Convencional, integrada por el resto de carreteras de una sola calzada. No se hace distinción entre la red básica funcional y la red intercomarcal ya que, excluyendo las nuevas vías de alta capacidad (pertenecientes todas ellas prácticamente a la red básica funcional) la red básica funcional queda reducida a unos pocos ejes, algunos de los cuales han sido «trasladados», además, a la red intercomarcal, como p.e. el arco Ronda-Algeciras, la A-401 (La Carolina-Darro), o la A-423 (de Córdoba a Puente Genil).

Desde un punto de vista funcional ha desaparecido, por tanto, la red básica funcional cuyo cometido era el de servir de conexión entre los diez centros regionales (capitales de provincia más Jerez y Algeciras) y el de facilitar la articulación de las ciudades medias.

La red de alta capacidad se supone que podrá cubrir simultáneamente las necesidades de articulación externa e interna aunque, como se señaló anteriormente, es bien sabido que, la construcción de una red de autovías centrada en una región tiende a estrechar las vinculaciones entre los principales núcleos urbanos en detrimento de las ciudades pequeñas y de sus entornos rurales inmediatos (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1992). La prueba más evidente de esta tendencia a la polarización es la inclusión en el nuevo PGCA del programa «Actuaciones en Medios Urbanos».

Ya se ha señalado que la red viaria regional diseñada en 1984 y las actuaciones llevadas a cabo por el gobierno regional hasta 1986 fueron dirigidas prioritariamente a la transformación de los ejes de penetración externa en ejes de articulación interna. El P.G.C.A., 1996 pretende, por el contrario, aparentemente, transformar los ejes de articulación interna en ejes de conexión externa dejando la articulación interna fundamentalmente a la red intercomarcal. Así, p.e., se ha primado la conexión interna de la zona más oriental de Andalucía a través de la A-315 de Úbeda a Baza y de Baza a Huerca-Overa convirtiendo a estos dos arcos en una autovía en vez de desarrollar el eje alternativo Úbeda-Darro, de mayor densidad económica y demográfica, que se transforma, por el contrario, en carretera intercomarcal. Del mismo modo, se propone la transformación en autovía de los tramos N-435 (S. Juan del Puerto-Minas de Riotinto) y la A-461 (Minas de Riotinto-Santa Olalla) con el fin de satisfacer el tráfico de larga distancia Huelva-Europa, o la conversión en autovía de la conexión Alcaudete-Jaén-Albacete a través de Úbeda (A-316-N-322).

Cabría, por tanto, preguntarse: ¿Qué modelo territorial –aparte de apoyar a los principales núcleos urbanos y su conexión con el exterior y entre ellos–, se está realmente proponiendo? ¿Qué pasará con el resto del territorio andaluz? ¿Cómo y con qué espacios se articulará?

Introducción de un nuevo programa: Conservación

El programa de Conservación tiene asignados unos recursos para invertir superiores a los 200.000 mill.pts. (28% de los recursos totales del Plan), cifra realmente importante y significativa si se compara con la que estaba prevista en el primer PGCA, 1987: 48.000 mill.pts. para el período 1987-94. La inclusión de este nuevo programa se debe a la toma de conciencia por parte del gestor público regional de la necesidad de tener en cuenta, dentro del Plan, las exigencias de financiación de las infraestructuras a lo largo de toda su vida útil. La experiencia con la A'92 ha debido ser un buen ejemplo en este sentido.

Integración ambiental

Por último, el nuevo Plan introduce un nuevo programa de «Integración ambiental» de las carreteras con un presupuesto de 9600 mill.pts. (1,2% de los recursos totales del Plan) cuyo objetivo fundamentalmente es llevar a cabo los necesarios estudios de impacto ambiental que la ley exige.

4. LA RED FERROVIARIA

En cuanto a la red ferroviaria andaluza, mostraba, al igual que la red viaria regional a principios de los años 80, una estructura marcadamente radial. Desde un punto de vista técnico, dos características principales definían la red ferroviaria regional: la obsolescencia y la falta de una estructura coherente. En relación al primer aspecto, Andalucía tenía los niveles más bajos de doble vía y electrificación de toda la red ferroviaria nacional. Sólo el eje principal, Manzanares-Cádiz/Huelva y la línea Málaga-Córdoba, estaban totalmente electrificadas, y la doble línea tenía una presencia simbóli-

ca de 6Km. entre Lora del Río y Sevilla. El resto de la red poseía características técnicas muy deficientes, siendo la velocidad media en la misma de alrededor de 60 km./hora. En relación a la estructura de la red, la falta de coherencia que presentaba la misma era el reflejo de las circunstancias históricas en las que se había desarrollado el ferrocarril en Andalucía, marcadas por la ausencia de una idea global o plan acerca de lo que se pretendía que fuera el ferrocarril regional, y por una concepción del mismo que podría ser calificada de colonial (diferentes compañías desarrollaron distintos ejes de acuerdo a sus intereses particulares).

A diferencia de la red viaria regional, la importancia dada al ferrocarril en la estrategia de desarrollo económico del primer gobierno andaluz fue muy limitada. Varios factores coadyuvaron a dar un papel tan marginal a este medio de transporte en el sistema de movilidad regional. En primer lugar, las competencias de la Junta de Andalucía en materia ferroviaria son mucho más limitadas que en carreteras quedando reducidas básicamente a la elaboración de un plan ferroviario regional que establezca las prioridades del ejecutivo andaluz y al desarrollo de una red ferroviaria exclusivamente regional. En segundo lugar, por razones técnicas el ferrocarril requiere distancias superiores a los 250Km. (excepto en las áreas metropolitanas) para ser competitivo con la carretera, lo que significa que su utilidad como instrumento de ordenación del territorio a escala intermedia y básica, esto es, para consolidar el sistema básico de ciudades regionales como pretendía la Junta de Andalucía a principios de los años 80, es limitada. Finalmente, siguiendo la inercia del sistema económico general en el que se encuentra Andalucía, la Junta primó el transporte por carretera frente al ferrocarril, marginando a este último a pesar de sus evidentes ventajas económicas, ecológicas, sociales y territoriales que desde la segunda mitad de los años 80, y por impulso de la Comunidad Económica Europea, se están redescubriendo.

Las actuaciones en la red ferroviaria andaluza durante la primera mitad de los años 80 estuvieron domi-

nadas por los planes de reestructuración y saneamiento económico-financiero de RENFE. Entre las medidas contempladas por RENFE en estos planes se encontraban el cierre total o parcial de las denominadas líneas altamente deficitarias que, en el caso de Andalucía, afectaba, a excepción de los principales corredores radiales- Manzanares/Cádiz-Huelva, Córdoba-Málaga, y Linares-Almería- a toda la red ferroviaria regional.

El Acuerdo Junta de Andalucía-RENFE, 26 de diciembre de 1984, permitió, finalmente, el mantenimiento mediante subsidio de las líneas: Utrera-La Roda, Granada-Bobadilla, Córdoba-Almorchón, Bobadilla-Algeciras, Gibralfaró -Ayamonte, Pto.Sta. María-Sanlúcar B., y Villanueva del Río y Minas-Guadalcanal, clasificadas todas de interés regional. Aparte de la exigua contribución al mantenimiento de las líneas regionales altamente deficitarias, el papel de la Junta en el desarrollo del ferrocarril regional durante la primera mitad de los años 80 quedó reducido a la elaboración del Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía, 1986. Un plan que, al haber surgido del conflicto entre la Junta de Andalucía y RENFE, tenía un elevado contenido político y reivindicativo, y cuyo objetivo general era el de «Impulsar todas las acciones conducentes a la creación de una red ferroviaria regional que posibilite la comunicación regional» (pg. 5), siendo el desarrollo de un servicio *intercity* entre las principales capitales andaluzas el instrumento más adecuado. Este plan, sin embargo, no llegó nunca a aplicarse.

Como aconteciera con la red viaria, los cambios económicos y políticos que se produjeron en España y en Andalucía a mitad de la década de los 80, afectaron también de manera decisiva a la red ferroviaria regional. Después de años de abandono del ferrocarril nacional, el gobierno central decide aprobar en 1987 el Plan de Transporte Ferroviario, 1987-2000 (PTF). Pocos meses más tarde de aprobarse el PTF, el gobierno decide introducir la alta velocidad en la línea Madrid-Sevilla, y un año más tarde, en octubre de 1988, cambiar el ancho de vía en la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla al ancho europeo.

Esta recuperación del ferrocarril y, en concreto del ferrocarril de alta velocidad, hay que enmarcarla en el desarrollo de las directrices comunitarias de ordenación del territorio (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992) dirigidas a la construcción de un espacio físico común europeo que haga realidad la integración económica y posibilite la creación de un mercado único. Aparte de este objetivo territorial, la saturación del sistema viario y aeroportuario en la «banana central europea» (núcleo donde se concentra cada vez en mayor medida la actividad económica a escala comunitaria) hace inviable profundizar en el desarrollo de estos medios de transporte convirtiendo, indirectamente, al ferrocarril en el sistema de movilidad más eficiente, tanto en términos energéticos (congestión), como de ocupación de suelo, accesibilidad, etc. Es esta sinergia entre el gobierno español y la CEE, como señalara el Plan de Desarrollo Regional de España, 1989-93 (Ministerio de Economía y Hacienda, 1989: pg.54), en el objetivo común de favorecer la integración de España en el territorio europeo lo que llevó al gobierno nacional a introducir la alta velocidad en el ferrocarril nacional y el cambio de ancho de vía estándar.

Las repercusiones para Andalucía, y también para España, de la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla han sido inmensas.

De todos los recursos dedicados al ferrocarril regional por la Junta de Andalucía durante el período 1987-92, más del 80% fue dirigido al desarrollo de las redes arteriales ferroviarias de Córdoba y Sevilla con el objetivo de adecuarlas a la nueva línea de alta velocidad y ancho europeo, a pesar de que dicha línea no estaba contemplada en ninguno de los Planes Ferroviarios elaborados por la Junta hasta ese momento (PEFA, 1986 y PEFA, 1988). En cuanto a las líneas de interés regional, no sólo se les dedicó una mínima parte (menos del 10%) de los recursos asignados al ferrocarril durante estos años, sino que además se actuó con una visión a corto plazo y con escasa racionalidad ya

que se abandonaron alternativas más racionales como la construcción del eje ferroviario intrarregional a través de Morón y Almagro, contemplada en el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía de 1986.

Como se ha mostrado en algún otro lugar (Márquez, 1993), la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla consolida el carácter radial de la red ferroviaria andaluza (y española), limitando las conexiones de Andalucía con el exterior al eje central y relegando a un segundo plano las comunicaciones con Extremadura, con Levante y con Portugal. El nuevo eje Madrid-Sevilla acentúa además la desconexión interna y la desigualdad en términos de accesibilidad entre Andalucía occidental y Andalucía oriental.

Desde un punto de vista urbano, el tren de alta velocidad refuerza el papel de la capital regional –Sevilla– como centro metropolitano a nivel nacional y como centro nodal distribuidor de tráfico a escala regional dentro de las redes de transporte europeas que se están desarrollando en la actualidad. La potenciación de Sevilla dentro del sistema urbano andaluz se realiza en perjuicio del objetivo tantas veces proclamado de un desarrollo territorial armónico y equilibrado.

Desde un punto de vista económico, la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla no satisface las necesidades infraestructurales más acuciantes de la región. Se ha dejado de invertir, por ejemplo, donde la demanda de tráfico es mayor y donde la actividad económica es más pujante, esto es, en la Costa del Sol. El gasto que ha realizado la Junta sobre la red ferroviaria regional tampoco sigue la estrategia que pudiéramos llamar alternativa, esto es, la de impulso al desarrollo ya que se han marginado las líneas de interés regional y el objetivo de la integración interna frente a la integración de Sevilla –una de las áreas más ricas y de mayor accesibilidad de la región–, con el exterior.

Siguiendo el mismo objetivo general que la política viaria de la Junta, esto es, integración urbana –que no regional– de Andalucía en Europa, la actual política ferroviaria andaluza, aún no plasmada en un nuevo

Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía, contempla como principal proyecto ferroviario la realización de un nuevo eje (Córdoba-Málaga), con alta velocidad y ancho europeo, cuyo presupuesto aproximado sería de 230.000 mill.pts., de los cuales la Junta de Andalucía espera que 180.000 mill.pts. sean financiados por la U.E., y el resto, esto es, 50.000 mill.pts. por la propia Junta de Andalucía (El País).

De llevarse a cabo este proyecto, aparte del elevadísimo coste de oportunidad que tendría –al igual que la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla–, para el desarrollo futuro del resto de la red ferroviaria andaluza, se consolidaría, como señala Funes (1989), la división de Andalucía en dos zonas ferroviarias: la europea de vía estrecha y tecnológicamente avanzada, y la obsoleta (o red botijo), produciéndose dentro de la región la misma ruptura que existía entre España y Francia y que con tanto ahínco se está intentando resolver.

La conexión de otras capitales andaluzas –en particular, Granada y Jaén– a la red europea de alta velocidad a través de los llamados «accesos a la alta velocidad» (en los que podrían alcanzarse los 160 km/hora aunque con ancho de vía no estándar), podría paliar la posición de privilegio absoluto en cuanto a accesibilidad exterior de las capitales occidentales frente a las orientales, pero no favorecería la integración interna de Andalucía sino fundamentalmente la conexión exterior de los principales núcleos urbanos; conexión, por otro lado, reducida al eje principal Sevilla-Madrid a través de Brazatortas.

Parece pues claro que los objetivos económicos, políticos y sociales del gobierno andaluz han cambiado, y esto se refleja en las redes de transporte terrestre y en sus proyectos de desarrollo. Ya no interesa la integración interna de Andalucía ni el equilibrio territorial sino la conexión, urbana y polinuclear, de Andalucía con el exterior, siguiendo una estrategia territorial que hemos denominado de «*big-push*» o «empuje en todos los frentes» que carece, sin embargo, de objetivos económicos claros.

REFERENCIAS

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992) Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad (Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas)
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1992) *La autovía del 92* (Sevilla, Junta de Andalucía)
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1998) *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, 1997-2007* (Sevilla, Junta de Andalucía)
- CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES (1986) *Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía* (Sevilla, Junta de Andalucía)
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1993) *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global* (Madrid, Fundamentos)
- FUNES, C. (1989) «la nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía». Ponencia presentada al Simposio: *La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía*. Sevilla
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1984a) *Plan Económico para Andalucía 1984-86* (Sevilla, Junta de Andalucía)
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1984b) *Sistemas de ciudades en Andalucía* (Sevilla, Junta de Andalucía)
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1998) *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias* (Sevilla, Junta de Andalucía)
- MÁRQUEZ, C. (1993) «El desarrollo de la red viaria y ferroviaria andaluza en el período 1987-92: Impactos económico-territoriales» *Revista de Estudios Regionales*, nº37: pp.55-93.
- MILLÁN, M. (1990) «Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory. A preliminary overview». Presentado en el *IV Workshop of the Joint Programme on Regional Science Studies in Southern Europe on European Regional Policy and Mediterranean Projects*. Faro
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989) *Plan de Desarrollo Regional de España, 1989-93* (Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda)
- MOTOR 16 (2000) «La A'92. La carretera más peligrosa de Europa» (pp.98-100)
- NAREDO, J. M. (1996) «Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y su incidencia ambiental» en *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas* (Madrid, MOPTMA)

Los servicios
empresas
la política regional:
la experiencia
española

... que se han producido, en los últimos años en los frentes de las comunidades, en general, de los sectores
de los servicios y el modelo empresarial más consolidado, que los servicios y empresas hayan
una evolución paralela y positiva y que sean considerados un elemento prioritario de la
comunitaria.

... ha sido a partir de la década de 1980 cuando el número de Abogados de Desarrollo Regional ha
crecido en mayor medida, a medida que los países han ido dejando de ser economías
dependientes de la competitividad de los países de desarrollo, que las comunidades se...