

Política regional europea y desarrollo regional en Andalucía: el caso de las infraestructuras de transporte por carretera (*)

Carolina Márquez Guerrero

1. INTRODUCCIÓN

El papel que las infraestructuras de transporte desempeñan en las políticas de desarrollo (tanto a nivel nacional como regional o comunitario) hace que el análisis de las mismas constituya una útil guía para la identificación de los objetivos y orientaciones básicas de la política global de desarrollo que se lleva a cabo. Dado el carácter estratégico y la prioridad asignada a este «instrumento de desarrollo», el análisis y evaluación del mismo permite extraer conclusiones que van más allá del marco estricto de una política de infraestructura de transporte.

El análisis de la política de infraestructura de carreteras de la Junta de Andalucía así parece confirmarlo. Al inicio del período autonómico el gobierno regional optó por un modelo de desarrollo regional endógeno basado en la movilización de los recursos y potencialidades de la región. En la política de infraestructura de carreteras se reflejó esto en el desarrollo de los ejes intra-regionales. A partir de la entrada en la Comunidad Económica Europea, empieza a definirse una estrategia de desarrollo diferente que tiene «como punto de mira» a Europa. De acuerdo con estas nuevas circunstancias las prioridades de infraestructuras viarias se centran en el aumento de la accesibilidad externa de la región y en la plena integración de Andalucía en lo que va a ser a partir de ahora su «marco» económico y político de referencia.

(*) El presente artículo fue presentado como ponencia en el IV Workshop of the Joint Programme on Regional Science Studies in Southern Europe on European Regional Policy and Mediterranean Projects, en Fraro, noviembre de 1990.

El objetivo de este artículo es analizar en primer lugar, la política de infraestructuras de carreteras del Gobierno regional desde principios de los años 80. Con ello se pretende evaluar qué incidencia ha tenido la entrada en la Comunidad Económica Europea en la política de desarrollo llevada a cabo por el Gobierno regional. El segundo objetivo general es apuntar qué posibles repercusiones puede tener la integración y la nueva política en el desarrollo futuro de la región.

El artículo se ha estructurado en tres partes:

1.—En la primera se analiza la política de infraestructuras de carreteras en Andalucía antes de la entrada en la CEE.

2.—En la segunda se analiza la misma política a partir de 1987. A la luz del cambio que se produce en la política de desarrollo de infraestructuras viarias a partir de esa fecha, se indaga en el significado de la nueva política de carreteras, y en las razones que explican este cambio de orientación.

3.—Finalmente, se apuntan a modo de reflexión algunas ideas acerca de las posibilidades reales de desarrollo en Andalucía del reto del Mercado Único y del papel que debería desempeñar el gobierno regional en estas nuevas circunstancias.

2. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS DEL GOBIERNO REGIONAL EN ANDALUCÍA DURANTE LA PRIMERA MITAD DE LOS AÑOS 80

La economía andaluza a principios de la década de los 80 presentaba todas las características de una economía subdesarrollada fuertemente dependiente y extrovertida (Román del Río, C., 1987). De acuerdo con los indicadores de desarrollo utilizados tradicionalmente por la economía convencional (consumo de electricidad, número de automóviles por habitante, desarrollo de los servicios sanitarios, nivel educativo de la población, calidad de vida, etc.), Andalucía se encontraba en uno de los últimos niveles del *ranking* de regiones españolas. Su estructura productiva era fuertemente desarticulada, estando por otro lado las actividades económicas muy concentradas productiva y espacialmente. El desempleo seguía siendo en 1980 el problema estructural más importante de la economía regional.

La década se inicia con un proyecto político de significación histórica para Andalucía; la constitución de la región como Comunidad Autónoma. El nacer autonómico, cargado de un alto contenido político reivindicativo, unido a la situación de subdesarrollo económico estructural de Andalucía, hizo que se depositaran grandes expectativas en el recientemente creado Gobierno regional. Se consideraba que la falta de un entramado institucional propio que dotara a la región de capacidad de autogobierno había sido un obstáculo para el desarrollo de la región. La situación de dependencia económica y extroversión de la economía andaluza sólo podría ser invertida, se consideraba, mediante la creación de un Gobierno regional que velara por los intereses andaluces. Autonomía política y desarrollo económico regional aparecían así en Andalucía como elementos inseparables y estructuralmente unidos.

Ante estas circunstancias económicas y políticas el nuevo Gobierno regional establece como objetivos generales de su política, el crecimiento económico y la distribución de la renta y la riqueza:

1.—Crecimiento económico: el desarrollo económico de Andalucía debía provenir del pleno aprovechamiento y potenciación de los recursos endógenos regionales; para ello se llevaría a cabo una reforma agraria, en el sentido de modernización del sector (incluyendo producción, comercialización e industrialización de productos agrarios) y un desarrollo industrial basado en los sectores y en las empresas más representativos del tejido productivo andaluz (agroalimentario y PYMES fundamentalmente). Al sector público se le asigna un papel «beligerante» y especialmente activo en las tareas de promoción y re-estructuración de la economía regional.

2.—El desarrollo económico fruto de esta estrategia endógena debía ser por otro lado, territorialmente equitativo. La integración espacial de la región y la distribución territorial de la renta y la riqueza se consideraban como condiciones indispensables para el logro de un desarrollo económico equilibrado.

2.1. La política de infraestructura de carreteras

La política de infraestructuras de carreteras durante estos años refleja con nitidez la opción por este modelo de desarrollo endógeno, centrado en Andalucía.

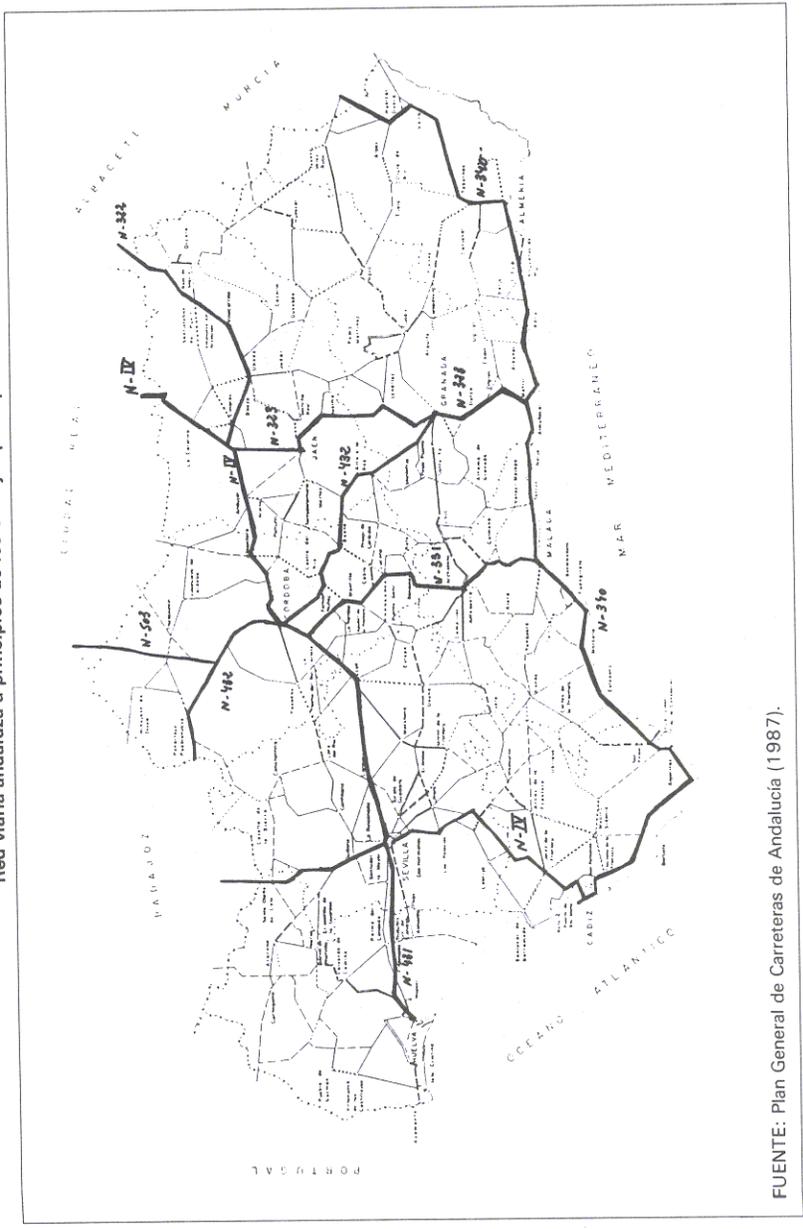
Situación de la red

A principios de 1980 el mapa viario de Andalucía mostraba un entramado complejo de carreteras de diferente orden relativamente bien adaptado a la difícil orografía de la región (mapa 1). El principal eje lo constituía la nacional IV, que penetra Andalucía por el desfiladero de Despeñaperros y recorre el valle del Guadalquivir por Bailén, Córdoba y Sevilla hasta la costa Atlántica por Cádiz. Este eje canalizaba (y sigue canalizando) el tráfico andaluz hacia la principal salida a la Meseta por Despeñaperros. Recoge no sólo los flujos del valle, sino también del resto de la región por una serie de ejes transversales que desembocan en ella. Un tercio de los intercambios con el resto del país se realizan a través suyo. El segundo gran eje de comunicación es la nacional 340 que recorre la costa desde Cádiz, por Algeciras, Málaga y Almería a Murcia por Puerto Lumbreras. Entre los ejes transversales estaban, la nacional 331 que enlaza Málaga con Córdoba, la nacional 323 que enlaza Motril con Bailén y el ya señalado sector Cádiz-Sevilla de la N-IV; todas desembocan en la N-IV uniendo así la costa andaluza al centro. Aparte de éstos existen otros ejes transversales que atraviesan Sierra Morena fuera de Despeñaperros que son la nacional 432 que une Granada y Badajoz (aunque sólo tiene tráfico apreciable entre Córdoba y Espiel, donde se bifurca hacia Almadén y hacia Badajoz), la nacional 630 que une Sevilla y Mérida y la nacional 322 que enlaza la Sierra Morena jienense con Albacete a través del pasillo de Alcaraz.

En términos de accesibilidad —mapa 2— (en tiempo y distancia), sólo las áreas conectadas por el corredor principal, la N-IV, y su prolongación hasta Huelva y Cádiz estaban bien comunicadas. Las zonas montañosas —Cádiz, las Alpujarras, Cazorla y Segura—, la parte oriental de la región —este de Úbeda y Motril— y el triángulo interior constituido por Granada-Jaén-Esteba, y Sierra Morena desde Despeñaperros hasta Portugal se encontraban claramente aisladas siendo además las zonas menos desarrolladas de la región.

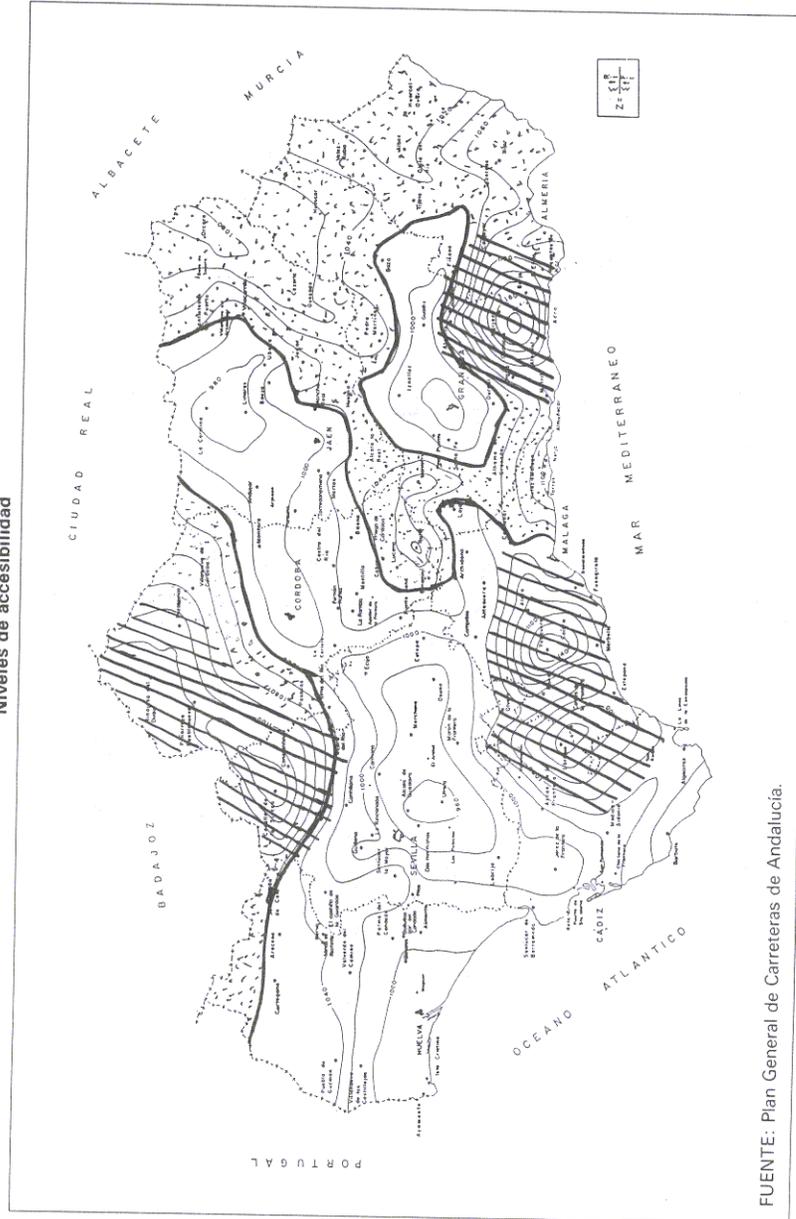
Todos los ejes señalados anteriormente, tanto los longitudinales como los transversales, pertenecen a la Red de Interés General del Estado. En 1984 (Decreto 951/1984, de 28 marzo) el Estado transfiere a la Junta 9.687 kilómetros, esto es, el 80 por 100 de la red de carreteras existente en Andalucía en ese momento. La red transferida era el resultado de la exclusión de la red total existente, de aquellos ejes que formaban parte de la Red de Interés General del Estado; como consecuencia de ello, la red

Mapa 1
 Red viaria andaluza a principios de los 80. Ejes principales



FUENTE: Plan General de Carreteras de Andalucía (1987).

Mapa 2
Niveles de accesibilidad



FUENTE: Plan General de Carreteras de Andalucía.

autonómica quedaba definida por un sistema desarticulado, falto de coherencia y estructura, altamente heterogéneo en sus características técnicas y funcionalmente dependiente de la red con marcado carácter centralista que existía hasta el momento.

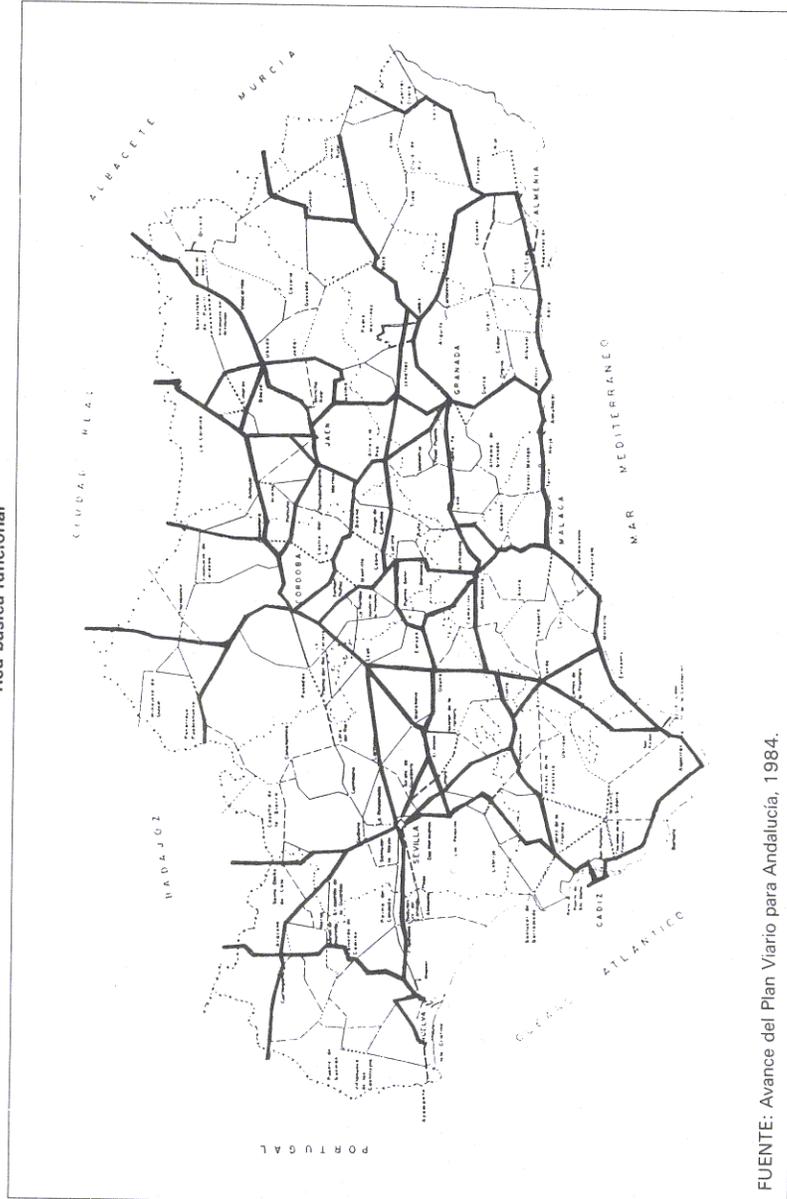
Objetivos de la política de infraestructuras de carreteras

El objetivo fundamental de la política de infraestructuras de carreteras de la Junta de Andalucía durante estos años (*Avance del Plan Viario para Andalucía*, 1984), era el desarrollo de una «Red Viaria Regional estructurante y con coherencia interna que aprovechando al máximo la infraestructura existente permitiera favorecer fundamentalmente la movilidad intraregional como un medio de potenciar el equilibrio territorial...» (pág. 2). Para ello se consideró necesario la definición de una red básica funcional que diera coherencia y homogeneidad a la red viaria autonómica (mapa 3). La red básica funcional se definió por medio de unos ejes verticales y horizontales formando una malla que debería ser completada posteriormente por los ejes intercomarcales.

Los criterios utilizados para la definición de esta red básica funcional se concretaban en: 1) conseguir la máxima homogeneidad territorial, en términos de accesibilidad, entre las diferentes áreas de la región, 2) utilización máxima de la red existente y desarrollo de nuevos ejes sólo en caso de estricta necesidad; se consideraba que el problema de la red viaria regional no era la falta de ejes que unieran los principales centros regionales (principalmente las capitales provinciales) sino sus características técnicas y la falta de homogeneidad y estructura jerárquica que permitiera su identificación como *itinerarios regionales*; y por último, 3) la consideración de las diferentes carreteras de acuerdo con su funcionalidad independientemente de su titularidad.

El enfoque de la política de infraestructuras de transporte era esencialmente territorial. No se tuvieron en cuenta aspectos técnicos como la demanda de tráfico o el nivel de utilización de la red. De acuerdo con el Plan, la definición de la red básica funcional estará basada en unos criterios que «frente al planteamiento clásico en estudios de este tipo, que proceden a analizar la red a nivel de tramos, y entre otros aspectos, comparan sus características de diseño con los tráficos soportados, se ha adoptado un método que se centra fundamentalmente en la consideración de la red como un todo... se ha considerado más importante estudiar los aspectos

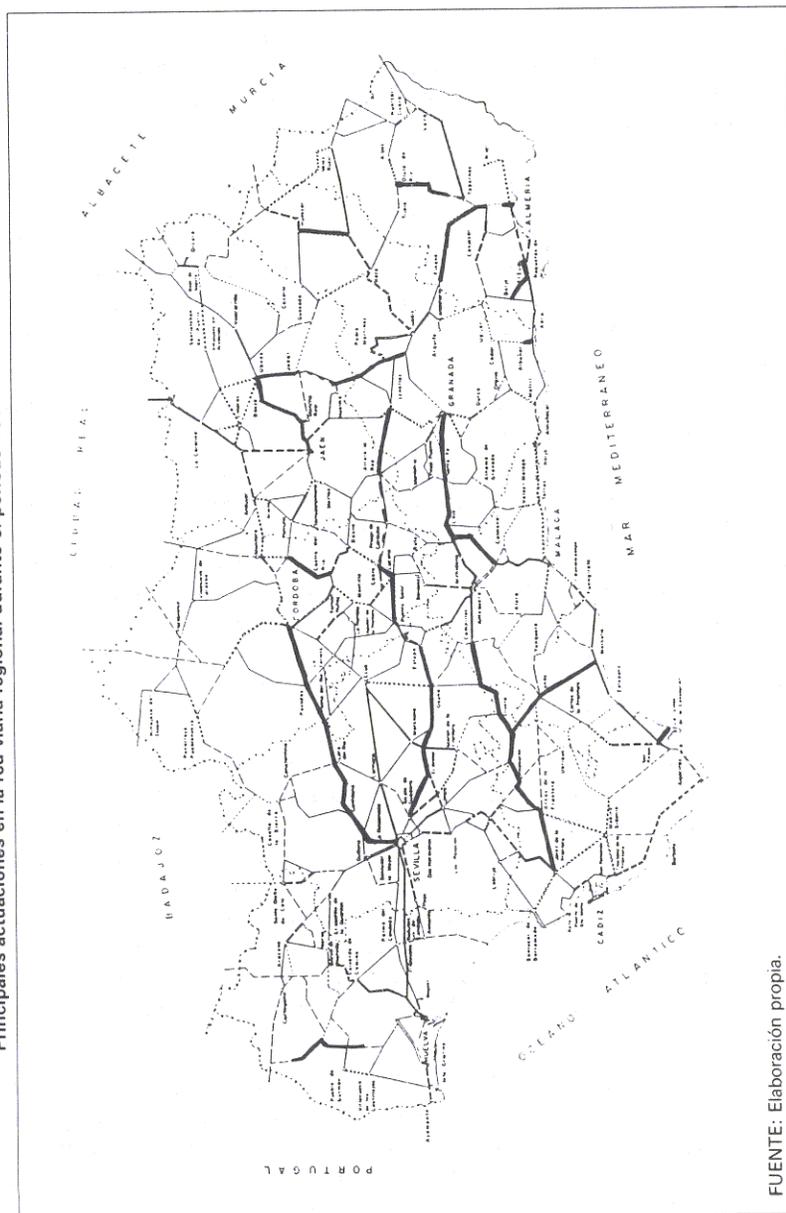
Mapa 3
Red básica funcional



FUENTE: Avance del Plan Viario para Andalucía, 1984.

Mapa 4

Principales actuaciones en la red viaria regional durante el período 1984-86. Junta de Andalucía



de incidencia en la estructuración territorial de la red, que no el nivel de servicio ofertado en los diferentes tramos que la componen, en función de los tráficos que actualmente está soportando...» (*Avance del Plan Viario para Andalucía*, 1984, pág. 18).

Intervenciones

Las intervenciones llevadas a cabo por el Gobierno regional durante estos años se ajustan a los objetivos y prioridades señalados anteriormente. El mapa 4 muestra el gasto de la Junta en el programa de carreteras en el período 1984-86. Del análisis del mismo podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. *Ejes prioritarios.*—Durante el período 84-86 fueron los dos ejes horizontales internos de Andalucía, esto es, el eje horizontal central norte y el eje horizontal central sur, los corredores prioritarios. Aparecen también como intervenciones significativas el eje alternativo a la N-IV desde Sevilla a Córdoba por Lora y Palma del Río, la conexión entre Almería y Granada a través de la nacional 324, y el enlace entre Sevilla y la costa malagueña a través de la Sierra de Ronda. Se realizaron al mismo tiempo numerosas intervenciones (acondicionamiento fundamentalmente) en carreteras intercomarcales en la zona norte de la provincia de Huelva, en Almería (Olula del Río-Macael, Berja-El Ejido) y en la provincia de Jaén (entre Jaén y Úbeda, y Úbeda-Jódar).

2. *Funcionalidad de los ejes.*—La elección de los ejes refleja claramente la voluntad política de aumentar la accesibilidad interna de la región desarrollando aquellos corredores intermedios paralelos a los de la red de interés general del Estado cuya orientación centralista y «exógena» ya ha sido señalada anteriormente. El eje horizontal central norte permite la estructuración de una de las zonas de menor accesibilidad de la región, esto es el área comprendida entre Granada y Jaén, extendiéndose al oeste hasta Estepa. La densidad demográfica y la importancia de la actividad económica que se desarrolla en el área demandaban una intervención clara en la misma.

El eje horizontal central sur constituye la alternativa a los movimientos este-oeste dentro de la región frente al corredor costero (N-340) que une Cádiz al límite de la provincia de Murcia. El desarrollo de este eje no sólo permitiría la conexión interna de la región sino también el aumento considerable de los niveles de accesibilidad de la sierra norte de la provincia de

Cádiz. Ésta aparece como una de las zonas peor dotadas de infraestructuras de transporte lo que ha condicionado el desarrollo e integración de la misma en el resto de la región. El mismo objetivo tenía el desarrollo del enlace Sevilla-Costa del Sol a través de la sierra de Ronda; por un lado permitía una conexión más directa entre Sevilla y Málaga, y por el otro permitía abrir e integrar el área de la serranía de Ronda.

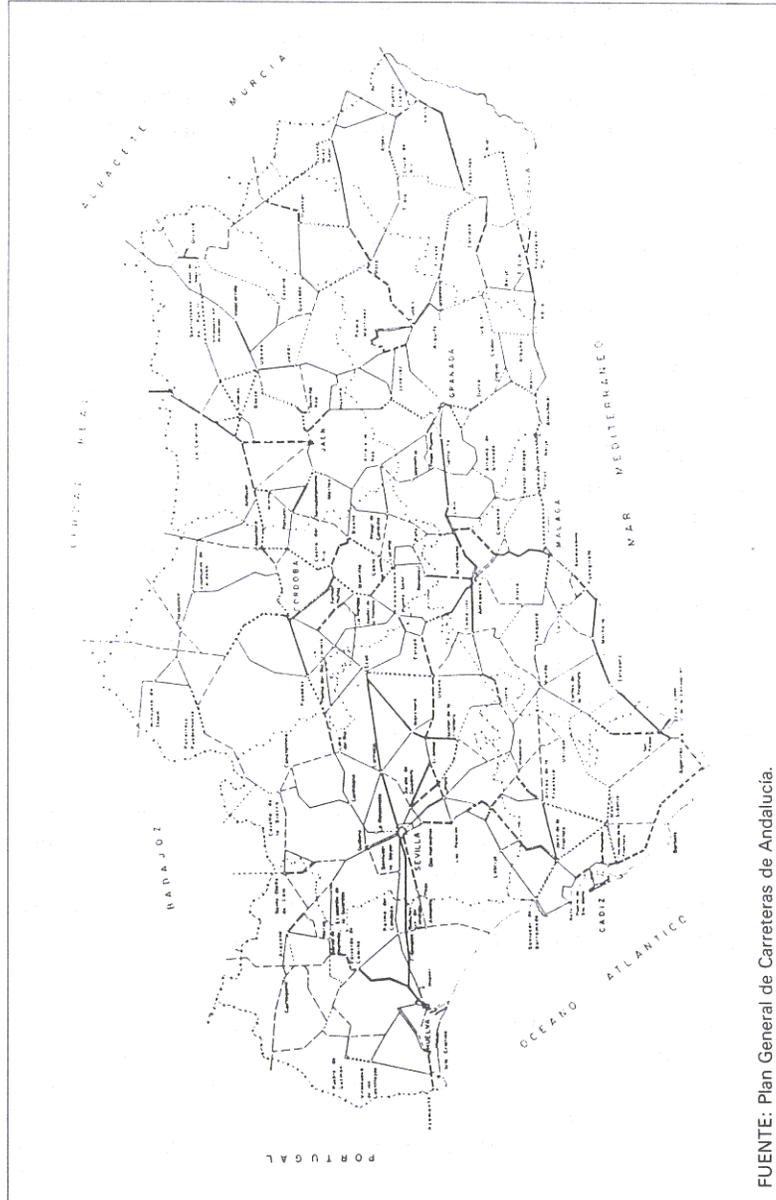
La conexión de Almería, tradicionalmente más ligada a la zona mediterránea peninsular que al resto de las provincias andaluzas, con Granada y el oeste de Andalucía ha constituido también una prioridad en la intervención pública durante estos años.

Se han desarrollado de este modo una serie de ejes intraregionales con alta capacidad estructurante que aumentaban considerablemente la accesibilidad general interna de la región. Una ojeada al mapa de intensidades medias de tráfico y al de tipo de tráfico soportado por los distintos ejes (tráfico interregional, mixto e intraregional), —mapas 5 y 6— nos permite puntualizar que: i) los ejes desarrollados satisfacen fundamentalmente un tipo de tráfico intraregional, y en numerosos casos provincial y hasta comarcal; y que ii) se ha seguido una estrategia de «apoyo al desarrollo» y con criterios territoriales y de aumento de la accesibilidad frente a la alternativa de satisfacción de la demanda de tráfico existente. La superposición del mapa de intervenciones con el de intensidades medias diarias de tráfico muestra con claridad cómo mayor demanda de tráfico e intervención pública no han ido parejos.

3. *Tipo de intervención.*—También en este aspecto la actuación pública ha sido coherente con las prioridades del avance. El tipo de intervención utilizada podría calificarse como *soft* en el sentido de que se han aprovechado al máximo los ejes existentes anteriormente, actuando fundamentalmente por medio de acondicionamientos y variantes, cuya única excepción ha sido la ampliación del eje alternativo a la N-IV entre Sevilla y Córdoba.

Resumiendo, podemos decir que la política de desarrollo de infraestructuras de carreteras llevada a cabo por el Gobierno regional de Andalucía durante el período 84-86 refleja con nitidez los objetivos económicos y territoriales definidos en el Estatuto de Autonomía y en el Plan de desarrollo regional (PEA, 84-86). Se ha optado claramente por un modelo de desarrollo centrado en Andalucía, y el desarrollo de las conexiones inter-

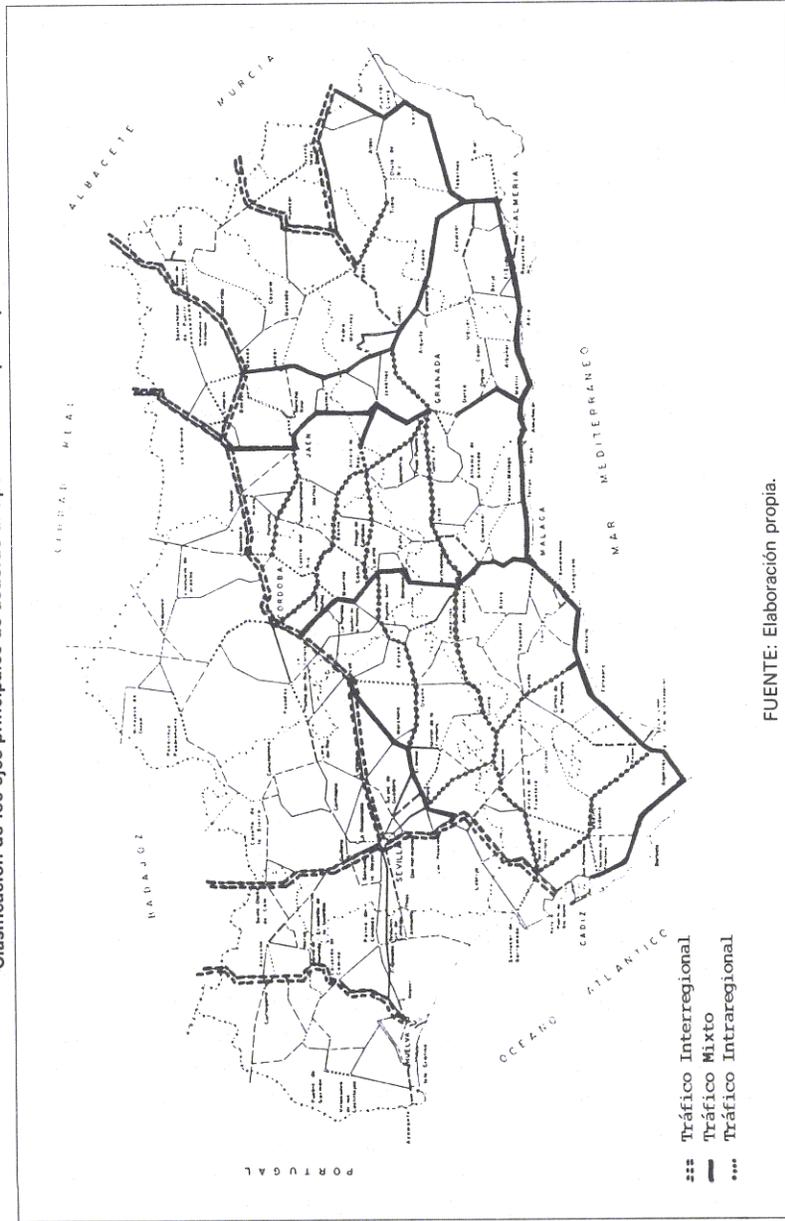
Mapa 5
Intensidades de tráfico



FUENTE: Plan General de Carreteras de Andalucía.

Mapa 6

Clasificación de los ejes principales de acuerdo al tipo de tráfico que soportan



nas regionales así lo muestra. El programa de carreteras es, pues, coherente con la política de desarrollo endógeno.

3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA DE CARRETERAS EN ANDALUCÍA A RAÍZ DE LA INTEGRACIÓN EN LA COMUNIDAD EUROPEA

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea ha implicado importantes cambios en la política de infraestructuras de transporte por carretera del Gobierno regional en Andalucía. El cambio ha sido cuantitativo y también cualitativo.

En primer lugar, el gasto público regional en infraestructuras de carretera pasó de 13.741,24 millones de pesetas en 1986 a 22.312,13 millones de pesetas en 1987, a 20.278,24 millones de pesetas en 1988 y a 33.097,93 millones de pesetas en 1989 (millones de pesetas de 1988). El gasto se refiere a créditos asignados en los respectivos años y no a créditos gestionados). El aumento del gasto en infraestructuras de carreteras no sólo se produce en términos absolutos sino también en términos relativos. La tabla 1 muestra la distribución del gasto por programas dentro de la Consejería de Obras Públicas y Transporte. Como puede observarse se ha producido una redistribución interna del gasto entre los distintos programas infraestructurales que lleva a cabo dicha Consejería, pasando Arquitectura y Vivienda de un porcentaje de participación de 55,46 por 100 en 1986 a un 46,86 por 100 en 1987 y a un 35,98 por 100 en 1988. Al mismo tiempo, Carreteras incrementa su participación de un 24,33 por 100 en 1986, a un 31,3 por 100 en 1987 y a un 34,13 por 100 en 1988; la categoría Transportes (referida casi en un 100 por 100, a partir del 87, a ferrocarriles), incrementa su participación desde un 0,89 por 100 en 1986 a un 6,33 por 100 en 1988. La Infraestructura Hidráulica aumenta considerablemente su participación (de un 14,86 por 100 en 1986 a un 20,35 por 100 en 1988) al tiempo que descienden el resto de los programas, fundamentalmente Urbanismo y Ordenación del Territorio. Se ha producido por consiguiente una redistribución del gasto desde un tipo de infraestructura que podríamos llamar social (SOC), a otra de carácter más nítidamente económico (EOC) (Hirschman, 1958; Hansen, 1956).

El cambio no ha sido sin embargo sólo cuantitativo sino también cualitativo. El análisis de la política de infraestructura de carreteras durante estos años refleja con claridad una nueva filosofía en el modo de interven-

Tabla 1
Distribución del gasto de la COPUT por Programa.
Disposiciones (Mill. pts.)

	Arquitectura y Vivienda	% Progr.	Carreteras	% Progr.	Infraest. Hidráulica	% Progr.	Transportes	% Progr.	Otros	% Progr.	TOTAL
1984	17.566,90	61,22	5.450,30	18,99	5.058,00	17,63	124,70	0,43	28.697,00	1,73	28.697,00
1985	26.071,80	50,86	14.184,10	27,67	9.331,90	18,20	460,60	0,90	51.265,90	2,37	51.265,90
1986	30.111,10	55,46	13.207,70	24,33	8.069,60	14,86	485,50	0,89	54.290,70	4,46	54.290,70
1987	32.201,80	46,86	21.509,40	31,30	10.086,80	14,68	2.500,40	3,64	68.715,60	3,52	68.715,60
1988	28.830,10	35,98	27.345,60	34,13	16.300,00	20,35	5.070,20	6,33	80.117,80	3,21	80.117,80

FUENTE: Consejería de Obras Públicas y Transporte, y elaboración propia.

ción; han cambiado los ejes prioritarios, la funcionalidad asignada a los mismos, el esquema territorial y el modelo de desarrollo que se desea lograr a través de la misma.

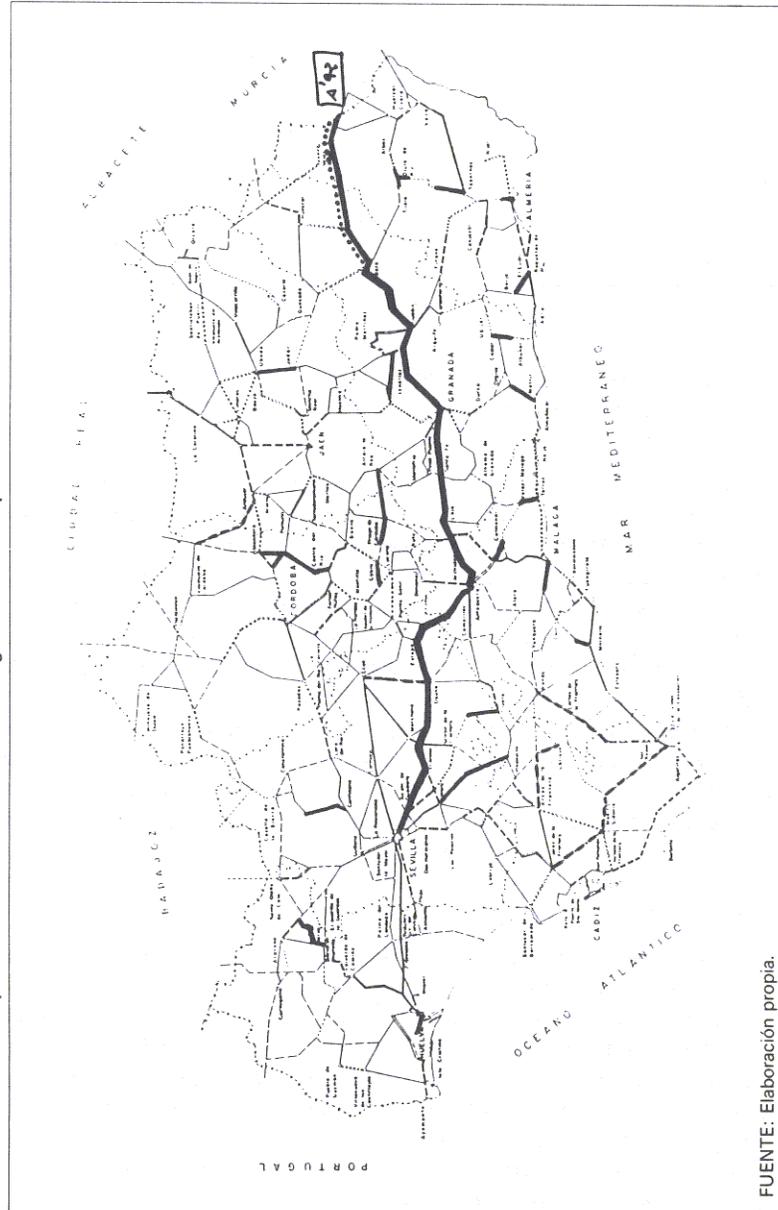
En 1987 aparece por primera vez publicado el Plan General de Carreteras de Andalucía. El mismo se presenta como una «mera actualización» del Avance de 1984, pero como tendremos ocasión de analizar más adelante, es mucho más que eso. El PGCA es un plan subordinado a un proyecto; es además la más clara expresión de una posición intermedia y ambigua entre eficiencia y equidad, entre lo «territorialmente equitativo» y lo «territorialmente no equitativo», entre lo nacional y europeo y lo regional. Desde un punto de vista «histórico» refleja la evolución desde una filosofía del desarrollo que podríamos llamar endógena (integración hacia dentro, ejemplificada en el Avance) a otra de signo claramente exógena o extrovertida (integración hacia fuera). Como algunos autores han señalado, «el plan trata de unir ambos modelos/conceptos y consigue tomar lo peor de cada uno de ellos» (Aurioles, J., 1989).

Intervenciones

De los créditos asignados al programa de infraestructuras de carreteras durante estos años (22.312,13 millones de pesetas, en 1987, 20.278,24 millones de pesetas en 1988, 33.097,93 millones de pesetas en 1989), la autovía del 92 concentró el 56,27 por 100 de los recursos en 1987, el 57,64 por 100 en el 88 y el 37,91 por 100 en 1989 (el mapa 7 muestra el gasto público regional en carreteras de 1987 a 1989). El programa de carreteras durante estos años ha consistido fundamentalmente en el desarrollo de un único proyecto: la A'92. La A'92 es un proyecto singular. El coste regional total de la misma se sitúa alrededor de los

Mapa 7

Principales actuaciones en la red viaria aregional durante el período 1987-89. Junta de Andalucía



FUENTE: Elaboración propia.

48.000 millones de pesetas, y está cofinanciada por el FEDER. Siendo una iniciativa regional, la más costosa llevada a cabo por ninguna otra Comunidad autónoma en España, se encuentra, sin embargo, incluida en el mapa del PNIC (Plan Nacional de Interés Comunitario) de autovías del Gobierno central (PDR-España. 1989-93, pág. 49).

De acuerdo con documentos y declaraciones oficiales, «el corredor transversal andaluz es la condición necesaria para el despegue económico de nuestra Comunidad Autónoma» (BEA, 1987); el mismo permitirá «la vertebración política de Andalucía», «la integración dentro de la Comunidad Europea», «la expansión de la economía regional», «el equilibrio territorial intraregional y el desarrollo regional»; también permitirá «promover el crecimiento económico al mismo tiempo que ayuda a su distribución debido a su carácter territorialmente equitativo» (BEA, 1987).

Evaluación: el significado de la A'92

A la hora de analizar el papel de la infraestructuras de transporte, se suelen distinguir dos enfoques distintos de los cuales subyacen motivaciones, estrategias y objetivos concretos distintos (Aurióles, J., 1989). Uno es el que podríamos llamar «estrategia de acompañamiento al desarrollo»; en éste, la política de inversiones responde a la demanda de tráfico que realiza el propio sistema. Con este enfoque no se pretende modificar la estructura básica del sistema ni introducir reforma en los patrones de asentamiento de las actividades económicas; el objetivo normalmente perseguido con las políticas de acompañamiento al desarrollo es el de aumentar la productividad o eficacia global de la economía. El segundo enfoque es el de «impulsión del desarrollo»; en este caso el sistema —debido a su bajo nivel de desarrollo— no realiza ningún tipo de demanda puesto que las necesidades de infraestructura son reducidas; las inversiones consecuentemente, tienen como objetivo prioritario el crear las condiciones necesarias para que pueda tener lugar un proceso de desarrollo, eliminando el posible obstáculo que pudiera suponer la escasez de infraestructuras (Aurióles, J., 1989).

Bajo este punto de vista, la A'92 claramente responde a un enfoque de impulsión del desarrollo; no es la demanda de tráfico (ver mapa 5) o la existencia de un cuello de botella en la misma (que además no existía como tal ya que es un eje de «nuevo cuño») lo que ha motivado su construcción, sino la voluntad política del Gobierno regional de crear desarrollo

a través y gracias a ella. En este sentido, la política de la Junta en materia de carreteras no ha cambiado. Se sigue optando por «criterios territoriales» (como se suele calificar a la opción de «impulso del desarrollo») frente a los «criterios económicos» (opción de acompañamiento al desarrollo), o como se suele decir no muy acertadamente, por la «equidad» frente a la «eficiencia» (estos conceptos son enormemente ambiguos ya que por ejemplo «lo territorial» —impulso al desarrollo— no tiene por qué ser necesariamente equitativo ni territorial ni económicamente; y «lo eficiente» debe ser relacionado con el plazo temporal ya que se puede actuar eficientemente en el largo plazo y no eficientemente en el corto plazo; en este sentido, si la eficiencia no se entiende en el corto plazo, eficiencia y equidad —social y territorial— no tienen necesariamente que ser incompatibles).

Ya se ha señalado el carácter de «impulso al desarrollo» de la A'92. Esto, sin embargo, dice poco acerca de su significado global. Para comprenderlo es necesario indagar en su funcionalidad. Cuando hablamos de la funcionalidad de una vía, nos estamos refiriendo a los objetivos económicos y territoriales de la misma a tres niveles distintos: 1) la funcionalidad de la vía en sí misma; 2) la funcionalidad de la vía dentro de la red viaria a la que pertenece; y 3) la funcionalidad de la vía dentro de la estrategia de desarrollo global diseñada en la que desempeña un papel determinado.

3.1. La funcionalidad de la A'92

La función básica de una vía de comunicación es por un lado, integrar, conectar y unir puntos y territorios; y por el otro satisfacer (en el caso de una política de acompañamiento al desarrollo) o a crear (cuando se trata de una política de impulso al desarrollo) la demanda de tráfico existente entre los puntos que une. Estos puntos y territorios pueden pertenecer a una misma unidad político-administrativa o a distintas unidades; esto es, en el primer caso la vía de comunicación trataría de «integrar internamente», y en el segundo de «integrar la unidad con el exterior». Dependiendo del objetivo fundamental asignado a la nueva vía (integración hacia fuera o integración hacia dentro), y de la escala de los territorios a integrar, se deberá escoger una categoría y tipo de conexión distinta; esto es de tipo local, comarcal, regional, nacional o internacional, que a su vez irá destinada a satisfacer o crear un tipo de tráfico distinto: local, regional, nacional, etc.

a) *Territorios que conecta la autovía del 92*

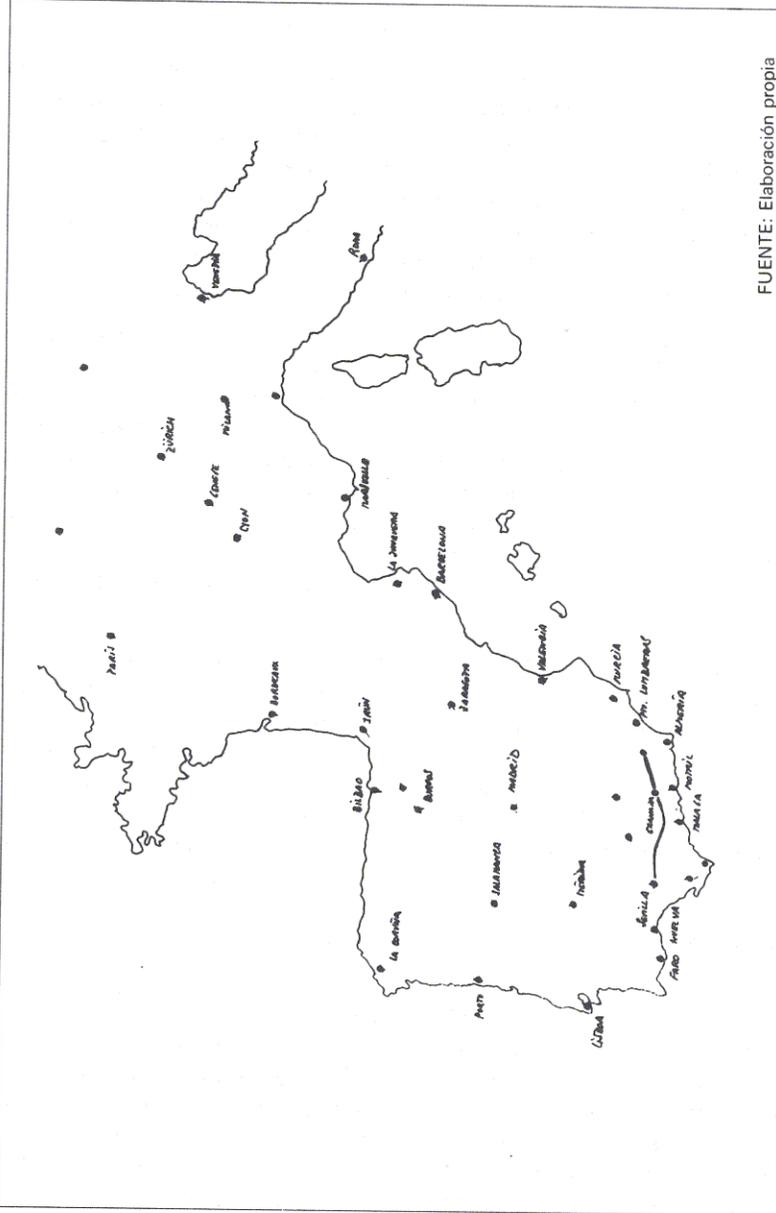
El eje Este-Oeste Andalucía ha sido diseñado como una autovía. El objetivo fundamental de las autovías es el de servir a viajes de larga distancia conectando núcleos urbanos de «primera magnitud» en el menor tiempo posible. Son el tipo de carreteras más amplias, rápidas y seguras. La mejora de los tiempos, de la velocidad y de la comodidad del recorrido favorece claramente las conexiones de largo recorrido, constituyendo un hándicap para las relaciones entre puntos cercanos, que se realizan más cómodamente mediante un tipo de carretera de menor rango.

Las autovías conectan territorios a gran escala (nacional e internacional) constituyendo un elemento ajeno al territorio inmediato que las rodea. Por esta razón, han sido comparadas con frecuencia con el ferrocarril (*La A'92*, 1989). Cuando un viajero «se introduce» en una autovía, es como si tomara un tren en el punto de salida, absolutamente distanciado del área que atraviesa; no la suele abandonar hasta no haber alcanzado el lugar de destino; las áreas de servicio aparecen como estaciones de ferrocarril; centros de servicio expresa y exclusivamente construidas para servir a los usuarios de la autovía. No existe ninguna relación con los pueblos que rodean a la misma.

La funcionalidad de la A'92, ya que autovía, coincide con lo señalado previamente para este tipo de vías en general. En primer lugar se persigue con ella el «acceso rápido e ininterrumpido por autopista a Sevilla desde Europa central, Italia, Francia-sureste y la Barcelona olímpica, a lo largo de la orilla mediterránea del Levante español, con ventajas de tiempo..., sobre el itinerario por Madrid». «Esta función cobra pleno sentido dentro del marco de una política de promoción del desarrollo andaluz que apunta a la plena integración en Europa» (*La A'92*, pág. 21). Esto es, la A'92 pretende unir Andalucía con lo que va a ser su centro económico de referencia a partir de la integración en la Comunidad Europea (mapa 8).

Se considera que el desarrollo de «ramales» (a Málaga, Cádiz y Huelva) de las mismas características que la autovía 92, y a partir de ella, permitirá conectar no sólo Andalucía con Europa sino los distintos focos de desarrollo de la región con el resto de las metrópolis españolas y europeas. Las oportunidades de desarrollo creadas con esta conexión, no se concentrarían así sólo en Sevilla, sino que podrían ser aprovechadas por el resto de los núcleos enlazados a la misma. Es más, si el desarrollo hubiera de concentrarse en la capital regional, el rápido acceso desde la misma al

Mapa 8
Red europea de carreteras



resto de las capitales regionales podría permitir difundir el crecimiento acumulado por la primera.

Se argumenta que la A'92 es coherente con la opción política de integración interna de la región y con un modelo de desarrollo endógeno; que es territorialmente equitativa porque une la tradicionalmente aislada y marginada parte oriental de la región.

La A'92, sin embargo, no integra internamente la región; integra primeramente Sevilla, y en un segundo lugar (aunque no en menor medida), Málaga, Cádiz y Huelva, con el exterior. Integrar internamente la región significa conectar territorios de dentro de la región. La A'92 no conecta la parte oriental de la región con la parte occidental, sino en todo caso, Sevilla con Granada (o el resto de las capitales señaladas con Granada), quedando claramente marginados, como ya se ha comentado, los territorios que rodean a la autovía. La A'92 *atraviesa* la región de oeste a este, pero no está destinada a integrar los territorios que atraviesa. Integrar los territorios intermedios o satisfacer las necesidades infraestructurales de la zona central de Andalucía implicaría el desarrollo de una red viaria local densa y diversificada como la proyectada en el Avance del Plan Viario en la que dos ejes horizontales centrales de categoría intermedia entre la autovía y la carretera comarcal (ejes básicos funcionales) se encontraban perfectamente conectados a una red básica intercomarcal, satisfaciendo simultáneamente las necesidades de tráfico regional, comarcal y local. Los dos ejes horizontales proyectados (el norte que conectaba la campiña cordobesa, y el sur que unía Jerez con Granada a través de Campillos) han sido completamente desvirtuados con la construcción de la A'92; la misma simplifica y transforma la funcionalidad de dichos ejes horizontales, margina el territorio circundante y dificulta la satisfacción de las necesidades locales de tráfico. La transformación de la red viaria regional que supone la construcción de la A'92 es irreversible y condiciona fundamentalmente el futuro desarrollo y diseño de la misma. Es de sobra conocido que «la construcción de una red de autovías centrada en una región provoca la transformación radical de su sistema de transporte, deduciéndose importantes cambios en la organización del territorio regional. La realización de esta red tiende a estrechar vinculaciones entre las tramas industriales y de servicios de sus capitales, y aumenta el dominio de éstas sobre el entorno rural provincial, y en concreto, sobre las cabeceras de comarca» (*La Autovía del 92*, 1989, pág. 30).

b) *Necesidades infraestructurales y demanda de tráfico que satisface la A'92*

La A'92 no satisface las necesidades de tráfico de las zonas que atraviesa. La prueba más evidente de esto, es el itinerario escogido para la misma. La A'92 contemplaba dos itinerarios alternativos para el desarrollo de la vía en la zona oriental de la región. El primero contemplaba el paso de la A'92 por el Valle del Almanzora en Almería; la otra opción era la comarca de los Vélez al norte de la primera. Se optó inicialmente por el Valle del Almanzora por las siguientes razones: i) la densidad de población y el número de núcleos urbanos era considerablemente más elevado (57.000 habitantes y 17 municipios en el Valle del Almanzora frente a los 13.000 habitantes y 3 municipios en los Vélez); ii) la demanda de tráfico era también muy superior (fundamentalmente tráfico local); iii) mayor dinamismo económico (Macael); por último; iv) existía una clara infradotación de infraestructuras de transporte ya que la única línea férrea que abastecía a la zona había sido cerrada recientemente. Todas estas circunstancias hacían del Valle del Almanzora la mejor alternativa para el paso de la A'92. A pesar de ello, se optó por la alternativa de los Vélez. Las razones argumentadas son clarificadoras: i) se señala que el papel principal de la A'92 entre Puerto Lumbreras y Baza a través de la provincia de Almería, no es el de servir las necesidades de la misma sino el de permitir la conexión de la autovía Sevilla-Baza con el eje mediterráneo; en este sentido, la conexión a través del Valle del Almanzora es una opción mucho más cara precisamente porque es demográfica y económicamente más densa; ii) en segundo lugar, se argumenta, si es que la provincia de Almería requiere una carretera de alta velocidad, ésta debería unir la capital con Puerto Lumbreras... e incluso Adra con Almería y el eje mediterráneo para de este modo permitir la comercialización de los productos agrícolas extratempranos del Campo de Dalías en Europa Central (*La A'92*, 1989, pág. 22).

Finalmente, con la ruta de los Vélez (transferida al MOPU ya que pertenecía a la Junta) iba a necesitar menores recursos que la del Almanzora, el MOPU se comprometió a construir la autovía entre Almería y Puerto Lumbreras e incluso la sección entre Almería y Adra (ambas integradas en el PNIC de Almería, 1990). De este modo se refuerza, en lugar de contrarrestar, la tradicional vinculación de Almería con el Mediterráneo. De nuevo la capital oriental de la región se vuelca al este y norte del país en vez de fortalecer sus relaciones con el resto de las provincias andaluzas; este hecho viene a cuestionar seriamente el objetivo de integración territorial de Andalucía tantas veces proclamado.

3.2. Funcionalidad de la red viaria a la que pertenece la A'92

Las infraestructuras de transporte terrestre, no son ejes aislados sino que forman normalmente parte de una red o trama que suele constituir el esqueleto de un modelo determinado de ordenación del territorio. «Ordenar el territorio» a escala continental o europea, p.e., no es lo mismo que ordenar el territorio a escala regional. La utilización de lo que podría ser un mismo instrumento de ordenación, llámese infraestructuras de carretera p.e., diferirá sustancialmente de un modelo a otro. Territorialidad y funcionalidad son, por otro lado, aspectos indisolublemente unidos. *Ordenar* el territorio, en principio, significa *definir y desarrollar* el modelo espacial de desarrollo económico que se desea, sea éste territorialmente concentrado o difuso, «equitativo» o «no equitativo». La filosofía de la ordenación del territorio, *que no la práctica*, ha sido sin embargo desde sus orígenes la de «conseguir una ocupación equilibrada del espacio» (Ridruejo, J., 1983, pág. 98).

Como tuvimos ocasión de analizar anteriormente, la llegada de la autonomía trajo consigo la voluntad política de poner las bases para un desarrollo interno más equilibrado, que compensara las tendencias polarizadoras del crecimiento existente hasta el momento en la región, producto del modelo de desarrollo industrialista de las décadas precedentes. Se pretendía entonces que Andalucía se desarrollara de una forma más integral donde no existieran grandes disparidades económicas y sociales dentro de la región. Para conseguirlo se consideró prioritario (al menos sobre el papel), la definición de un modelo territorial equilibrado en el cual las infraestructuras de transporte jugaban un papel protagonista; éstas, permitirían la integración económica y social de las distintas áreas andaluzas. Era pues un modelo territorial para la región y desde la región.

La Comunidad Económica Europea también tiene definido un modelo de ordenación territorial. Con él se pretende básicamente la integración física del espacio económico europeo. El mismo consiste en la identificación del sistema básico de ciudades existentes a escala europea, y la conexión de éstas radialmente mediante grandes corredores ferroviarios o de autopistas. El esquema constituye *además* una guía clara de intervención de la política regional. Como ya señalaran los ministros responsables de Planificación Regional en 1970 y 1973 (ECMRP, 1970; 1973): «Una adecuada red de comunicaciones de transporte rápida y bien equilibrada, es una de las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de

Europa»; y «teniendo en cuenta la relación recíproca entre transporte y desarrollo regional, deberían ser establecidas unas líneas de política general para una infraestructura de transporte europea al servicio de la política de planificación regional y con el objetivo de conseguir el desarrollo económico... Especialmente en el caso de las regiones ya atrasadas o de aquellas que corren el riesgo de quedarse rezagadas en el nivel de desarrollo económico general, la red de autopistas debe contribuir a la promoción de la actividad económica y a la consolidación de los efectos de otras medidas».

Los objetivos, y los instrumentos, tanto a escala regional como a escala europea parecen ser los mismos. Varía entre ambos, claro está, la escala. En el caso de Andalucía se trataría de integrar (económica y territorialmente) internamente la región, y en el de la Comunidad el de integrar internamente los países que constituyen la Unidad Europea.

El esquema territorial al que pertenece la A'92 es nacional y sobre todo europeo, y no en valde se haya incluida en el mapa del PNIC de autovías. El mismo Gobierno regional reconoce que, «el itinerario compuesto por la N-334 entre Sevilla y Antequera, y la N-342 desde Antequera al límite con Murcia por Granada, plantea dudas sobre su atribución competencial» (*La A'92*, 1990, pág. 16). Y esto es así, por la funcionalidad asignada a la misma que «aunque se desarrolla prácticamente en el territorio andaluz, constituye un itinerario fundamental para las conexiones entre Andalucía y Murcia por un lado, y entre tres de las mayores aglomeraciones españolas, esto es, Sevilla, Málaga y Granada»; condiciones éstas que según la ley indicarían su inclusión en la RIGE (Red de Interés General del Estado).

La A'92 integra por tanto, «hacia fuera» y no «hacia dentro», y por ello es difícilmente encajable en el esquema de ordenación del territorio definido por el Avance del Plan viario de Andalucía elaborado en 1984. La A'92 es un proyecto exógeno a ese esquema/escala territorial y aparece claramente *superpuesto* al mismo. Con la A'92 se consigue la integración de Andalucía en el Mercado Interno y no la integración interna de Andalucía. La A'92 es por tanto un instrumento de la política regional comunitaria ya que satisface los objetivos por ella definidos. El mismo proyecto no puede satisfacer ambos objetivos simultáneamente, por que como se ha visto, integrar internamente Andalucía exigiría un tipo de intervención sustancialmente distinta.

En este sentido habría que recordar lo que ya señalaron los Ministros de transporte en la Conferencia Europea de 1969 (ECMT, 1969): «No es posible hablar acerca de la infraestructura de transporte y el desarrollo en términos generales. Si la inversión en transporte se lleva a cabo con criterios de desarrollo económico regional, los objetivos generales de una política regional de este tipo deben quedar claros desde el principio... porque la creación de una nueva infraestructura puede tener efectos estimulantes a un nivel regional y nacional (o comunitario) simultáneamente, pero puede también tener efectos positivos a un nivel y neutros o incluso negativos a otros. Por consiguiente, lo más importante es definir claramente desde el principio, el ángulo de aproximación que se ha elegido, lo que significa, conocer si el objeto es crecimiento regional o crecimiento a mayor escala.»

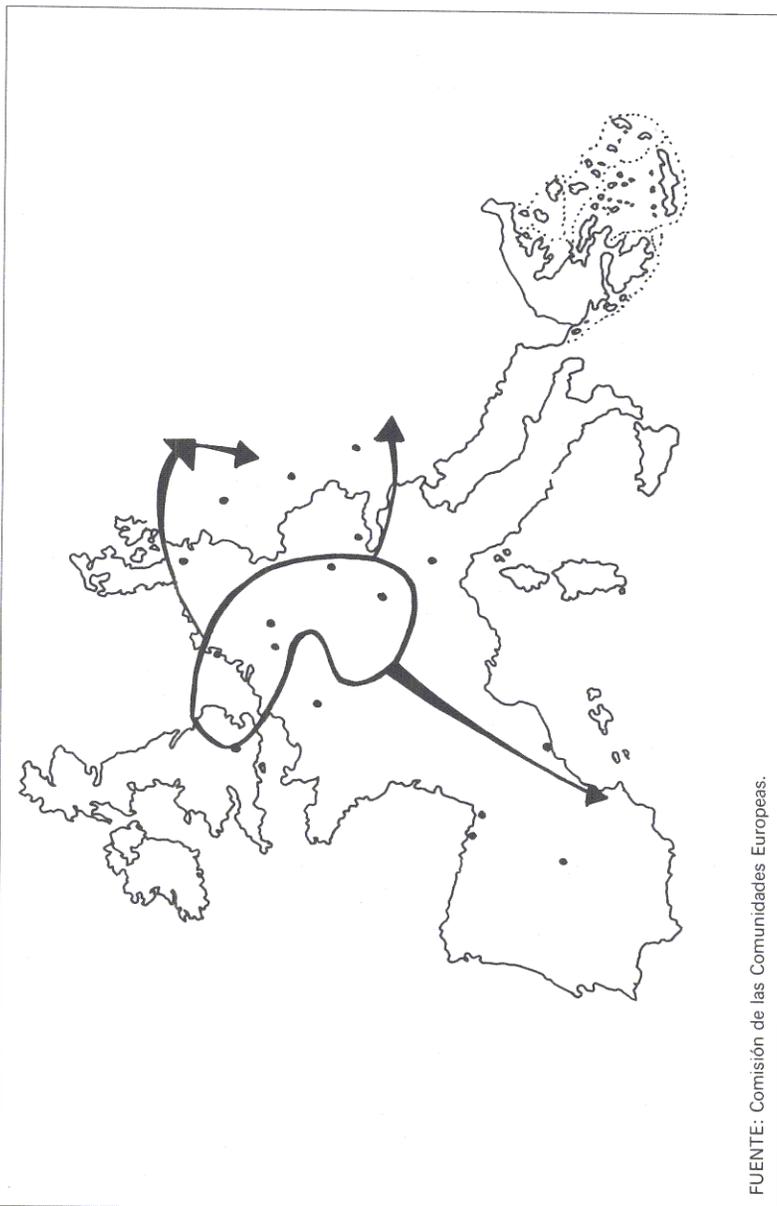
3.3. La A'92 contextualizada: un modelo de desarrollo exógeno

Al igual que los ejes viarios desarrollados durante la primera mitad de la década respondían a un proyecto de desarrollo endógeno, y por lo tanto se encontraban integrados en la red viaria regional, la A'92 forma parte de un proyecto de desarrollo que «apunta a Europa».

La estrategia de desarrollo definida para Andalucía se ajusta con exactitud al modelo y a las estrategias de desarrollo elaborados por la CEE para las regiones periféricas de la Comunidad.

Numerosos estudios llevados a cabo en la Comunidad señalan que si bien la creación del Mercado Único supondrá un salto cuantitativo de considerable magnitud y de carácter positivo para el conjunto de la comunidad, también traerá consigo un proceso de concentración de la riqueza. Desde un punto de vista territorial al reajuste que provocará el Mercado Único traerá consigo la consolidación económica de un gran foco de desarrollo en Europa central (mapa 9); este centro de prosperidad tendría un extremo en Londres, y en dirección Sur pasaría por el Norte de Bélgica, el Oeste de Holanda, descendería por el Ruhr, por Luxemburgo, atravesaría el sur de Alemania y llegaría hasta Suiza y, subiendo hacia el NE, alcanzaría el norte de Europa. Quedarían por tanto excluidas la Mayor parte de las regiones del Reino Unido, de Francia, y casi por completo un buen número de países como Dinamarca, Irlanda, Portugal, España y Grecia. De acuerdo con esto, el crecimiento económico que se derivaría de la creación del Mercado Único sólo sería plenamente aprovechado por las regiones más

Mapa 9
Centro de crecimiento económico en la Europa de 1993



FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas.

centrales, siendo «las perspectivas de crecimiento de las viejas regiones industriales y de las de la periferia prácticamente nulas» (Robert, 1982). Esto no excluye, sin embargo, «que en algunos casos estas regiones no puedan beneficiarse de relaciones de tipo exógeno» (Robert, 1982).

Se apunta que si bien a partir del 93 predominará ese centro aglutinador en el Centro de Europa, pueden existir también al mismo tiempo *focos de desarrollo*, mercados secundarios en la periferia con inercias positivas, dentro de la tónica general de crecimiento. Se considera que estos focos de desarrollo pueden desempeñar un papel importante como *elementos difusores del crecimiento* al convertirse en canales por los que se transmite a determinadas regiones periféricas las ventajas del Mercado Único. Estas zonas o vías que conectan los focos de desarrollo con el eje central se denominan «franjas templadas» y por ellas, se señala, puede discurrir impulsos compensadores de las tendencias aglutinadoras antes señaladas. De las tres «franjas templadas de crecimiento» identificadas, una tendría su base en París y la zona sur de Francia, en torno a Lyon, con una punta de flecha dirigida hacia el litoral mediterráneo español con meta en Valencia y Cataluña. A excepción de estas franjas de desarrollo, y de un número limitado de focos dinámicos (como Madrid, Bilbao o San Sebastián en España) el resto de las regiones presentan bastante malas perspectivas de desarrollo. Para ellas se ha diseñado una estrategia de desarrollo endógeno que consiste básicamente en potenciar los recursos locales intentando aumentar el carácter innovador de los mismos (en procesos y productos) que les permita ser más competitivas en los mercados externos. Dado el escaso nivel de atracción (respecto a iniciativas empresariales foráneas) de estas regiones, éstas deberían «fomentar las exportaciones regionales, mejorando la calidad de las producciones locales y la organización comercial de las empresas del lugar con miras a conquistar (esos) nuevos mercados exteriores» (Capellín, *et al.*, 1984). Para el resto de las regiones «con potencial», se considera la estrategia de desarrollo exógeno como la más indicada. Obviamente, ninguna región admitirá a priori que carece por completo de potencial, de ahí que la mayor parte de ellas, al menos en España, aboguen por una combinación de ambas estrategias, la endógena y la exógena¹.

¹ La tendencia parece ir en la dirección de integrar la estrategia exógena en la planificación regional —nacional y desde las CC AA—, y dejar la endógena dentro del área de microplanificación o planificación a escala local (OID, p.e.).

La estrategia de desarrollo exógeno consiste básicamente en: 1) aumentar la accesibilidad externa de la región; y 2) aumentar la atracción de la misma. El papel asignado a las infraestructuras de transporte dentro de este modelo de desarrollo exógeno es de sobra conocido y por consiguiente no nos vamos a extender en ello. Conviene sin embargo señalar que la importancia dada a este factor (nivel de infraestructuras y accesibilidad relativa) como determinante del desarrollo económico presente y futuro (Keeble *et al.*, 1982; Biehl, 1982; Blum, 1982) de las regiones periféricas de la Comunidad, ha llevado a ésta a proponer la creación de una red de alta velocidad a escala europea (ya sea por ferrocarril o por autopista). Esta red de transporte europea, se señala, permitirá cubrir dos objetivos simultáneamente: i) por un lado facilitará la libre, eficiente y total movilidad del trabajo, los bienes y capitales en vistas a la creación del Mercado Único. Con ello se logra la plena integración de los mercados europeos y por consiguiente la explotación de las economías de escala y el aumento del impacto económico general que traerá consigo la creación del Mercado Único; ii) por otro lado, esta red de transporte europea permitirá la difusión del desarrollo económico a las regiones periféricas; es más, sólo así (mediante la integración física del espacio económico europeo), podrán compensarse los efectos territoriales negativos de la creación y puesta en marcha del Mercado Único.

La PR comunitaria ha contribuido desde su creación (1975, aparición del FEDER), aunque de un modo especial a partir del Acta Única en 1987 (con la definición de objetivos regionales específicamente comunitarios) a aumentar la accesibilidad externa de las regiones periféricas de Europa. El fondo FEDER, y en concreto las infraestructuras de transporte desarrolladas con el mismo, han sido el instrumento de política regional prioritario. Se contribuye de este modo a sentar un modelo de desarrollo para las regiones periféricas cuyo foco de mira está en las economías centrales de Europa, en el potencial de crecimiento de las mismas y en las posibilidades de difusión del desarrollo desde aquéllas hasta la periferia.

La estrategia de desarrollo definida para Andalucía se ajusta con exactitud a esta concepción del desarrollo. Así, el PDR-España, 89-93 define la estrategia para Andalucía en los siguientes términos:

1.—En el contexto nacional (también en el europeo), Andalucía pertenece al grupo de las regiones subdesarrolladas del sur y del sudeste; a pesar de esta circunstancia, se considera que Andalucía tiene un gran

potencial debido fundamentalmente a su clima, a su localización geográfica al final de una de las más dinámicas áreas de España (el litoral mediterráneo), y a su enorme potencial turístico y agrícola aún sin explotar. De acuerdo con el Plan, Andalucía tiene un brillante futuro, especialmente en el contexto de la futura integración en la Comunidad Europea, pero es necesario crear las condiciones necesarias para poder explotar sus ventajas comparativas. El turismo y la agricultura extratemprana son «dos inequívocas opciones de desarrollo para estas áreas» (PDR-España, 1989-93).

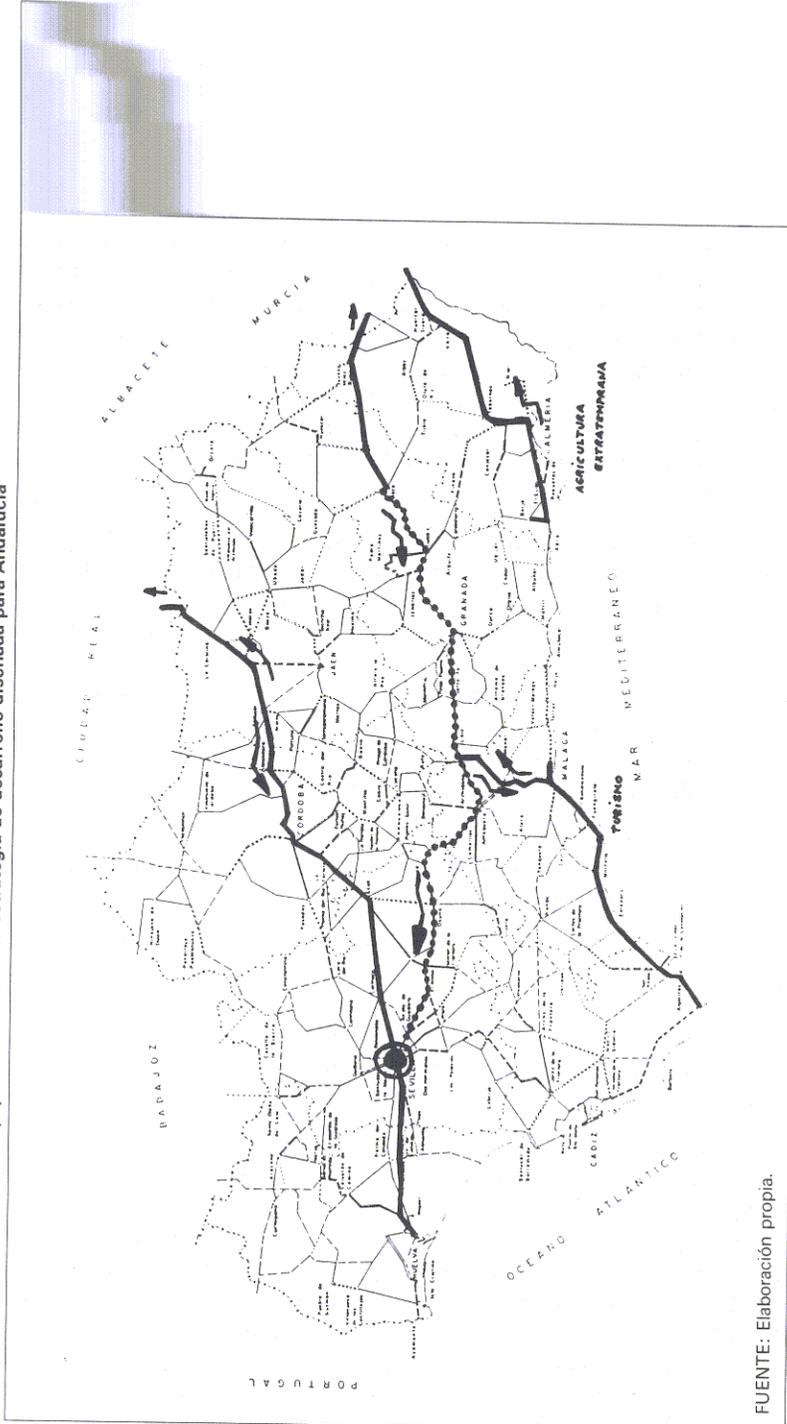
2.—El instrumento más adecuado para explotar las ventajas comparativas de la región es sin duda las infraestructuras de transporte, y en concreto los corredores de alta velocidad (ya sea por carretera o por ferrocarril); el argumento es doble: i) por un lado, estos corredores de alta velocidad permitirán explotar las ventajas comparativas de la región atrayendo a los turistas y permitiendo la exportación de los productos agrícolas perecederos; ii) por el otro, permitirán poner en contacto a la región con las áreas más dinámicas (el centro y la costa mediterránea), lo que permitirá la difusión del dinamismo económico desde éstas hacia el sur.

3.—Por último, la estrategia debe ser eficiente, lo cual exigirá que la articulación del desarrollo se haga en torno a unas pocas «ciudades-polo» como Sevilla y Málaga (pág. 48).

La opción por un modelo exógeno de crecimiento es clara. Se trata de por un lado, explotar las ventajas comparativas de la región, esto es la agricultura extratemprana y el turismo costero; y por otro, de crear unos focos de desarrollo, en concreto en Sevilla y Málaga, que permitan el aprovechamiento de los efectos difusores positivos de las áreas de crecimiento más dinámicas.

Desde esta perspectiva, la A'92 contribuye fundamentalmente a hacer más atractiva la región (una vez superada en parte la fricción impuesta por la distancia y el tiempo que la separaba de los centros dinámicos) y a crear las condiciones que permitan la difusión de ese crecimiento. No favorece *directamente* la explotación de las ventajas comparativas (Auriolés, J., 1989), sino que forma parte de un proyecto/estrategia (aún en proceso de definición) que pretende sentar las bases para un proceso distinto de acumulación: el desarrollo tecnológico e industrial de la región. Para ello, la autovía del 92 cuenta con un «complemento imprescindible», el recinto de Cartuja '93 (mapa 10).

Mapa 10
El papel de la A'92 en la estrategia de desarrollo diseñada para Andalucía



FUENTE: Elaboración propia.

Cartuja '93 ha sido diseñado como un «medio de innovación científico-tecnológica». En la misma se pretenden desarrollar actividades de investigación aplicada en nuevas tecnologías, y en particular, «en aquellas tecnologías consideradas como estratégicas para el desarrollo económico en la actualidad» (*Proyecto Cartuja '93*, 1990, pág. 5). «Puesto que la producción y utilización de nuevas tecnologías se refieren a industrias que actúan globalmente, Cartuja '93 deberá organizarse como un medio de innovación articulada a nivel internacional, en el que operen centros de investigación y empresas tanto nacionales y regionales como multinacionales, al mismo tiempo que sus actividades deberán proyectarse en un mercado mundial» (*Proyecto Cartuja '93*, 1990, pág. 5).

Se trata de crear un «medio idóneo» para el establecimiento de empresas que utilicen y desarrollen altas tecnologías. En la creencia de que estas actividades puedan articularse con el resto del tejido productivo andaluz, se recomienda el desarrollo de «un sistema organizativo y de comunicaciones capaz de articular cotidianamente la actividad de innovación de Cartuja '93 al conjunto de Andalucía» (pág. 5). Para ello se recomienda el desarrollo de un complejo sistema de telecomunicaciones y de infraestructuras de transporte (aeropuertos, helipuertos, tren de alta velocidad y autovías) que conecten directamente el complejo Cartuja '93 con otros centros económicos regionales como el parque tecnológico de Málaga, y con el resto de los «principales centros económicos y tecnológicos del sistema mundial».

Desde esta visión, la estrategia de desarrollo trata por tanto de crear desarrollo desde fuera en puntos localizados dentro de la región, para luego difundir este desarrollo al resto de la geografía regional. También en este caso, las infraestructuras de transporte y de comunicaciones, constituirían los circuitos básicos por los que se difundiría el desarrollo dentro de la región.

4. CONCLUSIÓN

El análisis de la política de infraestructuras de transporte por carretera de la Junta de Andalucía a lo largo de la década nos ha permitido ver cómo ha evolucionado la estrategia de desarrollo regional del Gobierno andaluz, y cómo ha afectado la integración en la CEE, y la política regional comunitaria en dicha evolución.

A pesar de que las infraestructuras de carreteras son sólo una de las

políticas posibles dentro de una estrategia de desarrollo, las mismas constituyen un elemento prioritario de todas las políticas públicas (nacionales, regionales o comunitarias), y como tal, reflejan con nitidez los objetivos y orientaciones básicas del modelo de crecimiento y desarrollo que se persigue.

De este modo, se vio cómo las circunstancias políticas (autonomía recién estrenada) y económicas (subdesarrollo estructural) de Andalucía, unidas a una coyuntura económica nacional e internacional recesivas llevaron a la Junta a diseñar un modelo de desarrollo endógeno para la región. En la política de infraestructuras de carreteras esto se reflejó en el desarrollo de los ejes internos (conexiones intrarregionales) como un instrumento eficaz para explotar el potencial endógeno y conseguir un desarrollo equilibrado sectorial y territorialmente.

La entrada en la Comunidad Económica Europea implicó un cambio en la orientación del desarrollo, pasando a ser Europa y el futuro Mercado Único el punto de referencia de dicha estrategia. A partir de 1987 el papel de las infraestructuras de transporte no sólo aumentó en términos absolutos sino también en relación a otro tipo de infraestructuras de carácter social. El cambio fue también cualitativo; así se modificaron los ejes prioritarios, los objetivos y la funcionalidad de las vías desarrolladas. El objetivo de integración interna de Andalucía dio paso al de integración de Andalucía en el mercado interno.

Sería necesario evaluar otras políticas diseñadas por el Gobierno regional para saber si la evolución es coherente con la señalada para las infraestructuras de carreteras. No es ésta la oportunidad de llevarlo a cabo, pero por otros proyectos que se están desarrollando en la actualidad parece ser que la tendencia es la misma en otras áreas como industria, ferrocarriles o agricultura.

En general, la política de desarrollo tiende a enfatizar la orientación exógena de la economía andaluza y a relegar a un segundo plano los objetivos de integración interna (sectorial y territorial) de la misma. Esta política es, por otro lado, coherente con el modelo de desarrollo definido por la Comunidad para las regiones periféricas. Se han asumido de este modo, los objetivos, instrumentos y filosofía del mismo.

Independientemente del posible éxito futuro de esta política de desarrollo exógeno en Andalucía, lo que sí es evidente es que en 1993 Andalu-

cía estará integrada en Europa y la libre movilidad de trabajadores, bienes y capitales será una realidad. Si bien se argumenta que la política regional comunitaria de tipo exógeno cubre simultáneamente el objetivo de crecer y aumentar la eficiencia global del sistema, y el de distribuir los beneficios de ese crecimiento, lo cierto es que en 1993, el primer objetivo será una realidad, ya que el Mercado Único se encontrará de hecho físicamente integrado, mientras que el segundo (distribución y difusión del crecimiento) no será más que una hipótesis.

Las *posibilidades reales* de desarrollo para Andalucía en el contexto económico comunitario sólo pueden valorarse teniendo en cuenta las circunstancias económicas de las que parte. Los indicadores económicos y de desarrollo al final de la década en Andalucía muestran idéntica situación (cuando no peor, como en el caso del empleo) que a principios de 1980. Andalucía se integra con una estructura productiva desarticulada, con unos niveles de productividad global muy por debajo de la media comunitaria, con una especialización productiva claramente desventajosa en relación a las economías más desarrolladas de la Comunidad y con unas tasas de desempleo nunca alcanzadas anteriormente.

Teniendo en cuenta esta situación de partida, habría que plantearse de forma prioritaria qué medidas deberían abordarse para afrontar el impacto que va a suponer la puesta en marcha del Mercado Único; porque puede muy bien darse el caso de que la integración hacia fuera, sin haber antes resuelto los problemas estructurales de la región, implique una mayor desintegración económica hacia dentro.

5. AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al profesor Delgado Cabeza, M. sus comentarios y opiniones que tan útiles han sido en la elaboración de este artículo. Por supuesto, los puntos de vista y posibles errores que pudieran aparecer en este trabajo, son responsabilidad exclusiva de la autora.

BIBLIOGRAFÍA

- AURIOLES, J. (1989), *Claves actuales de la economía andaluza*, Ed. Librería Agora, S.A., Málaga.
- BIEHL, D. (1982), *The contribution of infrastructure to regional development, Final Report of the Infrastructure Group to the EEC.*
- BLUM, U. (1982), «The effects of transportation investments on regional growth: a theoretical and empirical investigation», en *Twenty First European Congress of the Regional Science Association.*
- Boletín Económico de Andalucía* (1987), Junta de Andalucía, Sevilla.
- CAMAGNI, R. and CAPELLIN, R. (1985), *Sectoral productivity and regional policy*, Ed. European Community, Luxembourg.
- CAPELLIN, R. (1984), «Un approccio alla costruzione di un modello di sviluppo interregionale dell'economia italiana», en BELLA, A. LA (ed.), *Scienze Regionali: metodi ed esperienze*, Roma, págs. 55-83.
- (1988), «Opciones de política regional en la CEE», en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 15-36, Madrid.
- ESECA (1990), *Diez años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza*, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, Granada.
- EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTER OF TRANSPORT (1969), *The impact of Infrastructural investment on economic development*, Brussels.
- EUROPEAN CONFERENCES OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR REGIONAL PLANNING (1970 and 1973), *The Planning of a Continent*, First and Second Conferences, Brussels.
- KEEBLE, D. et al. (1982), *Centrality, peripherality and EEC regional development study*, Final draft Report Univ. of Cambridge.
- LÁZARO ARAUJO, L. (1988), «El FEDER y la Política Regional Comunitaria», en *Papeles de Economía Española*, núm. 35, págs. 36-50, Madrid.
- RIDRUEJO BRIEVA, J. A. (1983), «La ordenación territorial de la teoría a la práctica», en *Curso de Ordenación del Territorio*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.
- ROBERT, J. (1982), *La mobilisation du potentiel endogène des régions défavorisées: Nouvelle dimension de l'aménagement du territoire*. Conseil de l'Europe.
- ROMÁN DEL RÍO, C. (1987). *Sobre el desarrollo económico de Andalucía*, Ed. Arguval, Málaga.

Otros documentos

- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1990). *La Autovía del 92*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (1984), *Avance del Plan Viario de Andalucía*, 1984.
- ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA, 1982.
- PDR-ESPAÑA. 1989-93 (1989), Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- PLAN ECONÓMICO DE ANDALUCÍA, 1984-86.
- PLAN GENERAL DE CARRETERAS DE ANDALUCÍA (1987).