
Modelo territorial, modelos de desarrollo e infraestructuras viarias en la política regional andaluza

M^a Luisa GÓMEZ MORENO

1. Introducción

El hecho de que el término "periferia" sea homónimo para expresar el concepto de distanciamiento físico del centro y para indicar el concepto de distanciamiento económico, expresado en nivel de desarrollo, de las áreas menos avanzadas respecto a las punteras, puede considerarse indicativo del valor que la red de comunicaciones tiene en los procesos de desarrollo territorial. Por ello, como es sabido, la función asignada a las comunicaciones en la teoría del desarrollo nodal es la de inductora del desarrollo económico puntual, y como condición necesaria para la difusión del desarrollo a través de la conexión de focos próximos.

En este sentido, si la identificación de Andalucía con un territorio económicamente periférico se difunde a finales de los 70' (OCAÑA, 1978; SEERS, 1980), es porque vienen a recoger la insuficiente atención de que fue objeto en el contexto del desarrollismo franquista, especialmente en materia de dotación en infraestructuras viarias (OCAÑA Y GÓMEZ, 1990). Por ello, parecía evidente que la potenciación de las comunicaciones terrestres debía ser uno de los objetivos primordiales en la política regional generada en el nuevo contexto sociopolítico determinado por

la configuración de Andalucía como comunidad autónoma.

Sin embargo, esta crucial modificación del estatus político-administrativo de nuestra región, con la consiguiente transferencia de competencias, no ha llevado aparejada una responsabilización plena en materia de infraestructuras viarias, creando una dicotomía en la capacidad de cumplir su función de difusión del desarrollo: mientras que la conexión de los ejes andaluces con los extrarregionales corre a cargo de la política nacional de infraestructuras, la vertebración interna del territorio económico andaluz sí depende de la política regional de infraestructuras.

Contando con estos condicionantes, en estas páginas queremos reflexionar sobre la función que esta política económica regional ha concedido a las infraestructuras viarias a partir del análisis de sus instrumentos de planificación más significativos. Esta reflexión toma como hilo conductor:

- el análisis del modelo de desarrollo que siguen los instrumentos de planificación económica;
- el análisis del modelo de desarrollo que orienta los instrumentos de planificación territorial;

- la vinculación entre ambos, y
- el papel de las infraestructuras derivado de esta vinculación.

1. Planificación económica regional, ordenación del territorio y modelo de desarrollo

La política económica regional aplicada en Andalucía en este período puede considerarse como determinada por dos coordenadas. Una, de corte epistemológico, es la de la renovación de los planteamientos de la planificación económica en el contexto de las alternativas al modelo de desarrollo vigente hasta la crisis de 1973. Otra, de corte institucional, tiene una doble dimensión: la configuración del Estado de las Autonomías, y, más adelante, la integración en el, entonces denominado, Mercado Común Europeo.

En lo que respecta a la **dimensión epistemológica**, esta renovación a que aludíamos se deriva (AURIOLLES Y ROBLES, 1993) de la observación de algunos procesos de recuperación industrial, territorialmente muy localizados, caracterizados por situarse fuera de los grandes centros de polarización coetáneos, respondiendo a iniciativas de industrialización con dos características comunes: el basarse en la utilización de recursos (naturales específicos del entorno, humanos-agentes dinámicos locales, tradiciones productivas locales concretadas en un tejido industrial de pequeñas y medianas empresas-) y oportunidades (ventajas de localización y posición) propios de cada núcleo o ámbito y el surgir de forma espontánea, esto es, desligadas de una estrategia de planificación central o unitaria, pero sí muy frecuentemente inducidos desde la representación política de las comunidades locales (ayuntamientos) y, por tanto, sometidas a un cierto control social.

Estos procesos inspiraron a los planificadores un cambio en la concepción estratégica de la política regional, especialmente en la dimensión territorial. En efecto, en esta dimensión los cambios convergen en dos tendencias fundamentales:

- Una, la sustitución del modelo concentración industrial-irradiación del desarrollo al área de influencia por un modelo de difusión de la actividad en el conjunto del área de influencia.
- Otra, la sustitución del concepto de territorio como objeto pasivo de una inducción exógena del desarrollo por el concepto de territorio como sujeto activo en los procesos de desarrollo.

En lo que se refiere a los procesos de difusión, dos son, a su vez, los factores que los propician. Por una parte, el análisis de estos procesos de industrialización alternativos demostraba una alta incidencia, aunque difusa, sobre el empleo y las rentas regionales, lo que supone la corrección de uno de los problemas inherentes al modelo de desarrollo polarizado: la creación o intensificación de los desequilibrios económicos regionales.

Por otra, la evolución reciente de la actividad industrial, condicionada por la introducción de las nuevas tecnologías, favorece y permite estos procesos de difusión al redundar en la modificación de la dimensión óptima de las empresas, disminuyéndola y posibilitando mayores oportunidades de descentralizar la producción. A este respecto, la mayor o menor incorporación de esta componente tecnológica o de innovación en estos procesos introduce variantes muy significativas dentro del modelo general.

En lo que respecta a la función del territorio, estas consideraciones implican que, frente al concepto de espacio abstracto y homogéneo, simple sujeto pasivo de las decisiones en materia de localización, que subyace a la planificación económica clásica, el concepto de desarrollo local parte de una valoración del territorio como un factor activo y complejo. Activo, porque, al ser punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo a largo plazo, condiciona el carácter de la misma. Complejo, tanto porque su incidencia varía con la escala (regional, comarcal local), como porque integra diversos elementos de la producción como recursos naturales, población en su dimensión cuantitativa y cualitativa, capital fijo, medios financieros, cultura, etc.. Colateralmente, y en relación con estos últimos rasgos, la función de los aspectos formativos de los recursos humanos locales se conforma como factor de desarrollo.

Estos postulados se vieron matizados, a finales de la década de los 80', por las repercusiones de la coyuntura alcista de estos años y del teórico avance en la integración europea, de modo que esta concepción endogenista "va quedando desplazada por otra más rica en matices que incluye entre sus características más notables la priorización de los elementos de integración en Europa y la extroversión económica en el sentido de elevar la consideración de los recursos exógenos en la definición de las estrategias de desarrollo" (AURIOLES Y ROBLES, 1993).

Veamos, a continuación, en qué medida se recogen estos postulados dentro de la segunda de las coordenadas que proponemos: la de la **política regional aplicada**.

Ceñida al caso de España y Andalucía, la principal consecuencia del cambio del marco institucional antes enunciado es la sustitución de la política regional dictada por un organismo nacional para solventar los desequilibrios regionales intranacionales por una política regional diseñada por los gobiernos regionales y adaptada a las directrices de la Unión Europea, que actúa, más de "facto" que de "iure", a través de la financiación y que es la que detecta, jerarquiza y designa los diferentes niveles de desarrollo e intervención de y en sus regiones.

No vamos a entrar en las características de las políticas regionales europeas, entre otras razones porque, en buena medida, las asume, al menos teóricamente, la política económica de la Comunidad Autónoma andaluza, a la que sí vamos a hacer referencia, al menos en sus enunciados globales. El análisis de estos enunciados parte de un planteamiento básico: la generación de políticas regionales por las propias comunidades autónomas lleva aparejado un cambio de escala en la observación de los desequilibrios económicos territoriales que, a su vez, condiciona las características de los instrumentos de planificación

En lo que respecta al cambio de escala, dos son las principales cuestiones que plantea esta modificación. Una es la consideración, en la planificación económica regional, de nuestro atraso económico respecto al conjunto nacional, planteando como objetivo la reducción de esta diferencia; la otra está íntimamente ligada al concepto de crecimiento equilibrado, ya que

consiste en proponer como objetivo la reducción de las diferencias en los niveles de desarrollo detectadas entre los distintos espacios, comarcas en términos geográficos, que configuran la región.

En lo que se refiere a los instrumentos de planificación (a los que identificamos, como adelantábamos, con dos tipos genéricos: los documentos de planificación económica y los documentos de planificación territorial), teóricamente, mientras que la prioridad al primer objetivo estaría ligada a una planificación económica que supeditara a los objetivos macroeconómicos la ordenación del territorio, la prioridad al crecimiento equilibrado requeriría la fusión de la planificación económica con la ordenación territorial, subordinando la primera a las correcciones dictaminadas por la segunda. En el caso andaluz, estos instrumentos pueden identificarse con los distintos planes económicos que se han sucedido desde la instauración del gobierno regional y con los documentos resultantes del proceso de conocimiento y diagnóstico del territorio andaluz, que, desde el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, ha ido paralelo a esta sucesión de planes económicos.

Como detallaremos a continuación, la convergencia de ambos órdenes de instrumentos ha presentado distintas modalidades, estando determinada por dos conjuntos de factores: la coyuntura económica y el grado de elaboración de las propuestas de ordenación territorial. Así, la observación de estos planes pone de manifiesto que el peso de uno u otro objetivo en los mismos ha fluctuado bajo la influencia de la misma disyuntiva que se ofrecía a la planificación económica nacional en los 60': en un contexto de escasez de recursos, si se opta por dar prioridad a instrumentos encaminados al logro del primero de estos objetivos, ello redundará, al menos a acorto plazo, en una marginación de las inversiones destinadas al cumplimiento del segundo, tanto más, cuanto, como en el caso de la España de aquella década, son mayoría las comarcas detectadas como deprimidas por distintos parámetros.

Por orden cronológico, en efecto, una primera etapa de la planificación económica regional puede considerarse como de ausencia de un modelo territorial claro frente a la importancia concedida a la superación de ese atraso secular de la región. En términos

de la propia administración regional (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991), los planes emanados desde 1984 hasta 1990, han estado condicionados por aspectos como la puesta en marcha de la nueva administración regional ("PEA, Plan Económico para Andalucía 1984-1986") y el crecimiento del conjunto de la región al albur de la favorable coyuntura económica de finales de los 80' ("PADE, Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1987-1990"), centrándose en objetivos con escasa incidencia territorial como la reducción del paro, o la extensión de servicios y equipamientos como la educación.

En este contexto, la publicación del "Sistema de Ciudades de Andalucía" (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, CETU, 1986) es simultánea a la aparición del PADE 87'-90'. Hay que precisar que la incidencia de este documento en la planificación territorial supera la de esta primera fase, ya que se desarrollaron como instrumento de planificación territorial propiamente dicho en las "Bases para la ordenación del territorio de Andalucía" (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, CETU, 1990) publicadas en 1990, pero ya antes de que éstas se publicaran, sus propuestas ya estaban siendo aplicadas a lo largo de los 80' a través de distintas medidas concretas, en particular en el principal documento de planificación regional en materia de infraestructuras viarias el Plan General de Carreteras, aprobado en 1990 por el Parlamento Andaluz y desarrollado a caballo de los dos PADE, el citado del 87'-90' y el siguiente del 91'-94' ("Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-94" (PADE 91'-94') (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991). Sin embargo, tanto las "Bases..." como este PADE 91'-94', son exponentes de una segunda etapa de las estrategias territoriales de la planificación económica regional, a los que más adelante nos referiremos.

Aplicando el hilo argumental propuesto, comenzaremos por el modelo de desarrollo económico que rige el PADE 87'-90', al que podemos considerar como el primero de los instrumentos de planificación económica que contiene propuestas concretas en materia de infraestructuras viarias. Observándolo se distinguen dos dimensiones del mismo: la económica y la social.

Si antes aludíamos a la falta de un modelo territorial claro, esa falta de transparencia también se detecta al analizar la relación entre las propuestas genéricas sobre desarrollo económico del PADE 87'-90' y las de los instrumentos destinados a realizarlos. En teoría, este Plan recoge los postulados del desarrollo local a que antes aludíamos como paradigma de la renovación epistemológica de la planificación regional en los 80'. Y en esta línea se incluyen elementos del mismo como la incentivación del sector agrario (incluyendo en éste la agroindustria (AURIOLÉS 1989)), lo que, en una economía como la andaluza, potenciaba directamente los recursos locales. Como se puede deducir de lo antedicho, la función de la industria como sector generador de procesos de desarrollo quedaba relegado a un papel secundario en estos planteamientos.

Sin embargo, si analizamos las líneas de actuación fundamentales del organismo creado por la administración regional en 1988 para encauzar el desarrollo económico, el IFA (Instituto de Fomento de Andalucía), éstas (ver IFA, 1990 y 1991), anuncian ya lo que va a ser el enfoque que la planificación económica regional da a la incentivación económica: el establecimiento de dos vías de promoción, una de carácter más social, destinado a las PYMES y al autoempleo; otra, más claramente ligada al desarrollo industrial, centrada en sectores punta y en la innovación tecnológica. Lógicamente, este enfoque lleva aparejado, de forma implícita, el mantenimiento de las disparidades intrarregionales andaluzas, por cuanto la implantación de industrias punteras necesita de unas condiciones que sólo los grandes centros urbanos son capaces de proporcionar.

En este sentido, el mapa que recoge los planes y programas de promoción económica y ordenación territorial vigentes en 1990, realizado dentro de estas "Bases..." (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, CETU, 1990) puede considerarse el mejor reflejo de lo que fue la dimensión territorial de la planificación económica de esta década, al mostrar la anárquica localización de hasta 11 instrumentos de corte sectorial que, en sus denominaciones, configuran una especie de palimpsesto de la evolución de las prioridades de la planificación económica andaluza: de las comarcas de Reforma Agraria a los parques tecnológicos, pasando por los "Planes de promoción Turística". En este con-

texto, la función de los procesos de desarrollo local queda reducida a la de lograr el mantenimiento de población en zonas con un cierto potencial demográfico, sin plantearse su vertebración económica real en el proceso de desarrollo regional.

En este mismo sentido, contradictorio, apunta el análisis del modelo de desarrollo que sigue la planificación territorial. Como indicábamos, ésta es la derivada de las propuestas contenidas en el citado "Sistema de Ciudades..". La relación entre éste y el modelo de desarrollo queda explicitada en el texto del mismo, donde se recoge que la realidad territorial de una región debe definirse por el sistema de ciudades y que éste, correctamente articulado, constituye la vía fundamental de difusión espacial del desarrollo.

Como ya hemos indicado en otros trabajos (GÓMEZ, 1992), esta afirmación teórica no se adapta al caso andaluz, dónde el sistema urbano, pese a su antigüedad, consolidación y jerarquización, no cubre sistemáticamente el territorio regional, constatándose, por el contrario, la existencia de áreas homogéneas de escala comarcal, definidas por criterios geográficos o históricos, pero faltos de núcleos polarizadores.

A partir de este hecho se entiende que tanto la metodología empleada para la definición de este "Sistema de Ciudades.." como sus propios resultados hayan sido cuestionados. Esta metodología se basa en la determinación de los centros polarizadores y sus respectivas áreas de influencia, a partir del empleo de indicadores sobre funciones públicas, privadas y tráfico telefónico. Se trata, pues, de criterios claramente incluidos entre los destinados a la delimitación de comarcas a partir de la polaridad ejercida por un núcleo dominante (Ibíd.). Esta opción metodológica ha sido objeto de críticas tanto por sus fundamentos como por sus resultados (ver SAENZ, 1985 y COMPAN, 1983). En lo que se refiere a los primeros, se ha alegado que la metodología (y, por ende, las fuentes elegidas para su aplicación), empleada es idónea para la delimitación de áreas exclusivamente polarizadas, pero inadecuada para su aplicación a áreas rurales como son, en buena medida, las que configuran el territorio andaluz y, como decíamos, carentes de núcleos claros de polarización. En lo que respecta a los segundos, que se pueden sintetizar en una zonifi-

cación basada en los rangos de la jerarquía urbana propuesta por este documento ("Centros y Ámbitos Básicos", "Centros y Ámbitos Intermedios", "Centros y Ámbitos Subregionales" y "Capital Regional") sus deficiencias se derivan de esta metodología empleada. Si, precisamente, la aplicación de esta metodología puso de manifiesto la existencia de esas áreas desarticuladas a las que aludíamos, y que, se derivan tanto de la inexistencia de "Centros y Ámbitos Básicos" en amplias zonas como de la mayor dependencia que muestra este rango respecto a los "Centros y Ámbitos Subregionales" (coincidentes en su mayor parte con las capitales de provincia) en lugar de respecto a los "Centros y Ámbitos Intermedios", este estudio asigna a estas áreas desarticuladas una comarcalización "voluntarista", es decir, que no resulta de la aplicación de criterios destinados a revelar la funcionalidad existente, sino de la elección de los centros destinados a ejercerla a partir de la ubicación en los mismos de los servicios públicos asignados por la administración regional. Esta elección se hace a partir de la aplicación de criterios también ligados a efectos de polarización, concretados en los conceptos de umbral de demanda (o población del ámbito), nivel de servicios y accesibilidad.

Esta opción por la "creación" de centros urbanos de servicios donde no los hay es comprensible en el marco de los objetivos que informaban este modelo territorial (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, CETU, 1986) y que se pueden sintetizar en la necesidad de disponer de un modelo de localización para la difusión social de equipamientos en un contexto de economía con recursos limitados.

Podemos concluir que de la combinación de ambos instrumentos se deriva un modelo mixto de desarrollo:

- en el plano económico, polarizado, para la cabecera de la jerarquía urbana andaluza, y difuso y local para el tramo medio de esta jerarquía.
- en el plano social, polarizado para la difusión de servicios públicos, a los distintos niveles de la misma, siendo estos niveles reales y con fuertes raíces históricas en unas zonas; propuestos para esta finalidad en otras.

Deduciendo de este análisis la vinculación entre planificación económica y la planificación territorial, se entiende que tanto el PADE 87'-90' como el "Sistema de ciudades.." hayan sido cuestionados como instrumentos de planificación regional. Así, otros autores (AURIOLÉS 1989, MARCHENA 1990) han puesto ya de manifiesto que, precisamente, una de las más graves carencias del PADE 87'-90' consiste en la ausencia de una auténtica planificación económica territorial, quedando relegada esta dimensión territorial a la única función de guiar la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, la declaración de intenciones del "Plan Andaluz de Desarrollo Económico 1991-94" (PADE 91'-94) parecía, justamente, venir a subsanar esta ausencia de vinculación entre planificación económica y planificación territorial. Y ello por dos motivos, en primer lugar porque para su redacción ya se habían elaborado las "Bases para la ordenación...", documento que se puede considerar como el resultado final de ese proceso de conocimiento y diagnóstico del territorio andaluz al que hacíamos referencia. En segundo lugar, porque el PADE 91'-94' las asume, explícitamente, como dimensión territorial de la planificación económica que contiene.

Aplicando de nuevo las pautas del análisis previsto, comencemos por el modelo de desarrollo económico que orienta este instrumento de planificación económica. Desde nuestro punto de vista, la ligazón entre PADE 91'-94' y concepto de desarrollo está contenida en esta frase (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE ECONOMÍA Y HACIENDA, 1991): "La política de modernización e impulso del sistema productivo que se instrumenta en el PADE 91-94, está dirigida a que la economía y la sociedad andaluza se adapten a las actuales exigencias de competitividad que requiere la creciente apertura de los mercados".

De esta formulación hacen depender el que consideran objetivo primordial: la mejora de las condiciones de vida de los andaluces, dependiente, a su vez, de un crecimiento sostenido y territorialmente equilibrado y de la capacidad de generación de empleo de la economía andaluza (Ibid.). Este planteamiento encaja, pues, perfectamente, con la citada síntesis de Auriolés, en la que aludía a la elabo-

ración de un modelo "mixto" de planificación económica regional que enmarca el desarrollo endógeno en el contexto de la internacionalización de las economías, y, en particular, en la integración de la economía europea.

El PADE 91'-94' formula las medidas destinadas a satisfacer estos objetivos a través de estrategias agrupadas en "Sectores" y "Políticas", de las que se desprenden, finalmente, los programas y subprogramas en los que se resuelve la ejecución de la planificación económica. Al no haber una fuente precisa para el seguimiento real de tal planificación, hemos considerado como indicativa de la intencionalidad de esta planificación el reparto de su financiación entre estos programas. Un análisis de este conjunto pone de manifiesto que la orientación de estas medidas responde, de hecho, a las siguientes premisas:

1. Los esfuerzos financieros de esta planificación regional no están enfocados hacia el fomento directo de la actividad económica sino hacia la creación de las infraestructuras y la cualificación de los recursos humanos necesarios para facilitar el desenvolvimiento de estas actividades. Así, el conjunto de programas destinado a "Infraestructuras de apoyo a las actividades productivas" estaba dotado con el 33,7% del total presupuestario del PADE 91'-94'; dentro de este capítulo reciben especial atención las correspondientes a "Transportes y comunicaciones", que retienen el 16,46%, esto es la mitad del mismo. Sin embargo, la financiación consignada al capítulo de "I+D y estudios" sólo retienen el 3% de aquel, del que sólo 0,73% (poco menos que un tercio) corresponde al subprograma destinado a la "Mejora de la competitividad", supuestamente uno de los objetivos prioritarios de atender a la afirmación expresada en las estrategias "este PADE apuesta por situar a Andalucía en la futura división internacional del trabajo como un espacio económico capaz de producir bienes manufacturados competitivos" (Ibid.).

2.1. La consideración de la integración de la economía andaluza en la internacionalización de los mercados supone el reforzamiento del carácter dual de las actividades económicas andaluzas, apoyado, como ya vimos, por el PADE 87-90 a través de los instrumentos desarrollados por el IFA. Así, mientras

que las estrategias que justifican la política de sectores insisten en este objetivo de modernización de los sistemas de producción de cara a incrementar su competitividad y a su diversificación, las estrategias aplicadas a la política de factores ponen el acento en el desarrollo del autoempleo como medio para paliar el paro. Dado que las medidas destinadas a fomento del autoempleo presentan orientaciones al margen de las estrategias más complejas propuestas para la actividad industrial, ya que es difícil insertar las empresas emanadas de tales medidas en el proceso de modernización de las estructuras productivas andaluzas, incluyendo la mejora de su competitividad que, teóricamente, informa el conjunto del PADE 91'-94'. En esta línea, difícilmente se pueden integrar estas medidas como participantes en un proceso de desarrollo económico, sí de estado del bienestar. El reparto de la financiación destinada a llevar a la práctica estas medidas confirma esta dicotomía, puesto que el conjunto de subprogramas agrupados bajo el concepto de "Industria, comercio y turismo" absorben el 6,44% del presupuesto del PADE 91'-94, montante muy semejante al asignado al concepto de "Empleo y capacitación profesional" cifrado en el 6,77%.

2.2. Este dualismo queda igualmente sancionado, implícitamente, por el enfoque de las medidas implementadas por el subprograma de "Desarrollo económico territorial", ya que, en la exposición de las estrategias que lo justifican, se hace referencia a 6 áreas de las que cinco se refieren a las áreas de mayor crecimiento de la región ("Málaga-Parque Tecnológico"; "Consolidación del área de Bahía de Cádiz y su entorno"; "El entorno de Sevilla"; "El resto de las zonas de crecimiento" y "Campo de Gibraltar y Huelva") y el sexto aglutina, innominadamente, a todas "Aquellas zonas donde el tejido empresarial se muestra más débilmente". Dado que en los instrumentos que desarrollan este subprograma no se especifica la asignación territorial de su financiación, no podemos especificar el alcance de esta disposición, pero sí es evidente que, en este caso, más que de dualismo se trata de claro desequilibrio a favor de las áreas punteras en actividades industriales. Por todo ello cabe cuestionar en qué medida este subprograma contribuye al cumplimiento del objeto de "reducir las diferencias de situación económica en el territorio".

De estas premisas cabe deducir que el modelo de desarrollo implícito en el PADE 91'-94' es el de un desarrollo dual, no confundir con equilibrado, en lo que se refiere a las líneas de orientación de las actividades productivas, apareciendo, de atender a la amplia dotación económica que se le asigna, la mejora de las infraestructuras y equipamientos como principal instrumento susceptible de incentivar simultáneamente, las dos ramas paralelas, no convergentes, en que queda estructurada la actividad: la competitiva, vinculada a la modernización tecnológica, protagonizada por las grandes empresas, exógenas y situadas en las aglomeraciones urbanas; y la social, vinculada al autoempleo, protagonizada por las pequeñas empresas locales y situadas en las áreas menos dinámicas.

En lo que respecta al modelo de desarrollo implícito en el instrumento de planificación territorial paralelo al PADE 91'-94', denominado, como ya enunciábamos "Bases para la ordenación del territorio de Andalucía". Expuestas de forma resumida (a partir de JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, CETU, 1990), éstas contienen unas propuestas de asignación territorial de la planificación económica, centradas en torno al desarrollo local, ligado, a su vez, a los núcleos urbanos.

Estas propuestas de las "Bases..", se estructuran en tres sistemas, el "Urbano-Relacional", el "Productivo" y el "Físico-ambiental". De ellos, los dos primeros son los que afectan al tema que nos ocupa y ambos suponen un desarrollo de las propuestas contenidas en el "Sistema de Ciudades..".

Así, las bases correspondientes al sistema "Urbano-Relacional" incorporan a las propuestas referidas a los criterios para localización de la dotación de servicios públicos ya contempladas en el PADE 87'-91', las relativas a las infraestructuras viarias, indicando, explícitamente, que las prioridades consideradas a la hora de seleccionar los ejes y territorios en los que centrar las actuaciones, han tenido "como criterio la consideración de los mayores déficits absolutos y relativos en cuanto a condiciones de accesibilidad entre los diferentes centros del "Sistema de Ciudades". Por tanto, el objetivo final que se busca es mejorar la articulación actual del sistema de asentamientos".

Abordando ahora el "Sistema Productivo", éste se estructura en un diagnóstico del territorio andaluz en función de su grado de desarrollo respecto al conjunto de la Comunidad Autónoma andaluza del que se derivan las bases que designan, también mediante zonificación, el modelo de crecimiento que se propone.

En lo que se refiere al diagnóstico, sus resultados consisten en el reconocimiento de 7 órdenes de áreas definidas en función del proceso de desarrollo desigual, entendido como "impacto territorial de los diferentes modelos que se han sucedido en la región" (Ibíd.). Estas 7 categorías son, por orden de desarrollo decreciente, "Urbanas", "Dinámicas Turísticas", "Dinámicas Mixtas", "Estancadas con Potencialidad", "Estancadas", "Marginales en Transición" y "Marginales".

Observando la relación entre estas categorías, los rangos del "Sistema de Ciudades", y su localización geográfica se aprecia que:

- Las áreas "Urbanas" corresponden con los centros subregionales.
- Las áreas "Dinámicas Turísticas" y "Dinámicas Mixtas" se identifican con el eje litoral, abarcando "Centros Básicos" e "Intermedios".
- Las áreas "Estancadas con Potencialidad" y "Estancadas" se corresponden con la confluencia de las unidades fisiográficas viscerales de la región (Campiñas del Guadalquivir, Subbético, Surco Intrabético), donde se sitúan la mayor parte de las ciudades medias, consolidadas históricamente, y con rango en el "Sistema de Ciudades" variable entre el "Centro Básico" y el "Centro Intermedio".
- Finalmente, en lo que se refiere a las áreas "Marginales en Transición" y "Marginales" responden a dos líneas de localización. Las primeras corresponden tanto a ámbitos localizados en esa misma área de confluencia, diferenciándose del modelo

anterior por su menor dinamismo, como a ámbitos encuadrados en las zonas que han participado en menor medida del crecimiento económico, entre las que destacan por su mayor dinamismo, porque éstas son las que, lógicamente, nutren la categoría postrera denominada "Áreas Marginales", que vienen a identificarse con las áreas de montaña más aisladas, tanto de las Béticas como de Sierra Morena.

Una vez realizado el diagnóstico, se definen los criterios para la delimitación de la "Zonificación de unidades para la promoción económica y ordenación territorial" (Ibíd.), lo que constituye la Base 7. El sistema empleado en la aplicación de estos criterios constituye, en nuestra opinión, una de las principales incoherencias de estas "Bases territoriales...", ya que, supuestamente¹, se basa en la superposición territorial de una serie de variables delimitadas con distinto patrón: actividad económica (claramente relacionada con áreas funcionales de delimitación administrativa; usos del suelo, delimitados según elementos físicos o fisionómicos, etc.) para llegar a una zonificación de 42 unidades "homogéneas" (Ibíd.) pero carentes de su demarcación administrativa, esto es sin figurar los términos municipales que las integran. De este hecho se deriva la confusión de esta zonificación, hecho paradójico, ya que el primer valor de una zonificación debe ser, por definición, su precisión territorial. Sin embargo, la trascendencia de este inconveniente es mínima, porque, en este camino de incoherencias, esta zonificación no es utilizada en la Base 8 denominada "El territorio como factor de desarrollo: estrategias de desarrollo local", que toma como referente las áreas delimitadas según el modelo de desarrollo desigual, ya citadas. Es precisamente en esta base, donde se hace la apuesta por el modelo de desarrollo local ya aludido, entendiendo que "el objetivo de la política territorial regional sobre el desarrollo endógeno local debe centrarse, en consecuencia, en favorecer la existencia de condiciones específicas en cada territorio que posibiliten la emergencia de estos procesos de desarrollo: infraestructuras económicas y territoriales, incentivos a la inversión y apoyo instrumental. La generación de esas condiciones deberá adaptarse, sin embargo, a la

(1) En el texto, la única referencia al método aplicado figura en la p. 135: "Estas 42 unidades tienen una clara correspondencia con otras referencias territoriales preexistentes o utilizadas ya en estas Bases".

diferente situación de partida de cada espacio del territorio regional, esto es, a su posición en el proceso de desarrollo desigual diagnosticado y a sus diferentes oportunidades y potencialidades futuras".

Una lectura detallada de las estrategias de desarrollo asignadas por esta zonificación (Ibíd.) revela que esta "adaptación a la situación de partida" viene a restringir territorialmente la aplicación del desarrollo local a las áreas estancadas:

- Para las "Áreas Marginales", la estrategia está orientada a "superar el atraso estructural". Esta superación, de hecho, se queda en el campo de la prestación de servicios, buscando la equiparación con el conjunto de la población, y centrando en la "economía subsidiada" la base de su sostenimiento. En este contexto, las mejoras de las infraestructuras viarias aparecen como el aspecto "que mayor esfuerzo exige".
- Para las "Áreas Urbanas" y para las "Dinámicas Turísticas" y "Dinámicas Mixtas", las estrategias están orientadas por objetivos de control de los procesos de crecimiento ("ordenar y sostener el crecimiento del litoral", "definir el papel territorial y económico de las áreas urbanas" (Ibíd.)), concepto que, implícitamente, excluye las inversiones en materia de infraestructuras viarias.
- Finalmente, sólo para las "Áreas Estancadas" y "Estancadas con Potencialidad" la estrategia propuesta es la de "hacer emerger el potencial de desarrollo endógeno", y para el desarrollo de esta estrategia se prevé, por parte de la administración regional, la generación de unas condiciones más atractivas para la localización de empresas, determinadas por la mejora de las comunicaciones y por la dotación de otros equipamientos de servicios a las empresas.

Así pues, las prioridades dictadas por estas "Bases..." en materia de infraestructuras, entendidas como instrumento que favorece el desarrollo endógeno, se concentran en las "Áreas Marginales" con y sin potencialidad y en las "Estancadas" con y sin transición.

A partir de esta exposición se puede inferir la vinculación entre planificación económica y planificación regional existente entre estos dos instrumentos. En

principio, la mera existencia de las "Bases.." supone una innovación respecto a los instrumentos de planificación hasta ahora analizados, que radica en plantear la relación entre planificación económica y ordenación del territorio como una relación biyectiva, de tal modo que las actividades económicas impulsoras de desarrollo se consideran como una variable más, reiterando que el crecimiento equilibrado del conjunto del territorio es el objetivo al que supeditar todos los demás.

El mismo PADE 91'-94' asume esta imbricación planificación económica-planificación territorial. Así lo explicita en el epígrafe introductorio al mismo dedicado a los "Fundamentos de la planificación económica andaluza" indicando que "el Plan Económico 1991-94 no sólo mantiene como propio el objetivo general de la integración territorial regional, sino que incorpora los más detallados criterios de zonificación y vertebración física establecidos por el Consejo de Gobierno ...al aprobar las "Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía" (Ibíd., p.29-30). Sin embargo, un análisis detallado revela una relación entre el PADE 91'-94' y las "Bases..." sin duda compleja. En principio, esta fusión entre planificación económica y ordenación del territorio supondría que, con un objetivo en el equilibrio territorial, el enunciado de las propuestas económicas utilizaría como hilo conductor los distintos rangos de desarrollo comarcal distinguidos por las "Bases..", proponiendo actuaciones distintas según los mismos.

Sin embargo, la función del territorio en el PADE es mucho más difusa, proyectándose en dos niveles. Uno, formando parte de los objetivos genéricos que lo rigen: de los 4 conjuntos de objetivos distinguidos, dos de ellos incluyen el concepto territorio. Así, los "Objetivos dirigidos a la articulación del territorio y de la producción" y los tocantes de "Medio ambiente y reequilibrio territorial". Otro, formando parte de las cuatro "políticas" en que se han estructurado sus propuestas y estrategias: de sectores, de factores, territorial y social. Detallando el contenido de los Subprogramas e instrumentos que expresan esta "política territorial", se constata que el territorio se identifica con la planificación urbanística y con la dotación de infraestructuras (cuya ejecución sí ha seguido los postulados de las "Bases..."), y sólo uno de los subprogramas, el ya citado de "Desarrollo Económico Territorial", está enfocado a la integración territorial de las actuaciones sectoriales, habiendo sido aplicado, como se veía, a una serie de comarcas, sin cri-

terio previo de selección, y que abarca situaciones tan dispares como las carentes de diversificación económica, las de industrialización en crisis, y las de procesos de industrialización emergente.

Así pues, el territorio es una variable y, por lo tanto, no es considerado, de facto, como el elemento en el que integrar las restantes políticas. En consecuencia, esta supuesta fusión entre planificación económica y ordenación del territorio no es más que un espejismo y, por ello, hay que plantearse, de nuevo, a qué elementos y en qué términos aparece ligada la noción de desarrollo en esta planificación económica regional más reciente.

Retomando el objetivo de este ensayo, podemos concluir que la vinculación entre modelo de desarrollo y modelo territorial en los instrumentos de planificación aplicados entre 1985 y 1994 ha tomado siempre como modelo territorial el Sistema de Ciudades de Andalucía, habiendo pasado de una vinculación radicada fundamentalmente en la prestación de servicios (PADE 87-91') a una vinculación radicada en la dotación de infraestructuras viarias indispensables para el desarrollo de la actividad económica en el conjunto de la región (PADE 91'-94'). Pero, en este sentido, la planificación económica en materia de obras públicas y transportes es, sin duda, la pieza clave de la política territorial contenida en el PADE 91'-94', por lo que éste sigue el modelo que asigna a las grandes infraestructuras el protagonismo de la ordenación del territorio a escala regional, siendo la función de éstas crucial para el logro de objetivos correspondientes tanto al reequilibrio territorial como a la integración del territorio y de la producción. Sin embargo, el modelo de desarrollo que subyace a esta vinculación es confuso: teóricamente, es la opción de equilibrio territorial la primordial; prácticamente, el recurso a modelos urbanos polarizados y el reconocimiento de la dualidad económica andaluza (alta tecnología frente a autoempleo; vinculación a grandes empresas multinacionales frente a desarrollo local) sancionan los distintos niveles de desarrollo detectados sobre el espacio andaluz, y valorados negativamente, por las propias "Bases...". Una vez expuesta esta compleja relación entre modelo/os de desarrollo y planificación territorial, queda por dilucidar el tratamiento de que han sido objeto las infraestructuras viarias bajo competencia de la administración regional a la luz de esta relación.

2. Las actuaciones sobre la red viaria llevadas a cabo. Planificación económica regional, ordenación del territorio y modelo de desarrollo

A partir de 1984, momento en que tiene lugar la transferencia de competencias, la Consejera de Obras Públicas y Transportes realiza el "Plan General de Carreteras" (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1987), cuya ejecución se ha desarrollado paralelamente a los PADE 87'-90' y 91'-94', por los que ha estado contemplada.

La lectura de sus objetivos y programa revela que el mismo está concebido como un instrumento destinado a posibilitar el modelo territorial de prestación de los servicios públicos propuesto por el "Sistema de Ciudades", como vinieron a ratificar, según ya se ha expuesto, las bases contenidas en el sistema "Urbano-Relacional" de las "Bases...". Por su interés reproducimos textualmente los objetivos referidos a política territorial asignados a este "Plan General..." según consta en la "Memoria. Diez años de gestión" (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990):

- Vertebrar el territorio de forma equilibrada de acuerdo con las directrices generales para su ordenación.
- Potenciar las relaciones internas regionales proporcionando un nivel adecuado de accesibilidad a todas las zonas del territorio regional y actuando preferentemente sobre las áreas peor dotadas.
- Potenciar el Sistema Básico de Ciudades y adecuar la accesibilidad dentro de su entorno funcional.
- Mejorar el sistema de relaciones externas tanto a nivel nacional como con las regiones limítrofes.
- Alcanzar unos niveles de infraestructuras equivalentes para cada zona, teniendo en cuenta los aspectos determinantes de su orografía y la densidad de los asentamientos.

El cumplimiento de los mismos estaba previsto a través de dos programas de actuación, el "Programa de

Construcción de Red Viaria" y el "Programa de Explotación y Conservación de Carreteras". Centrándonos en el primero, comprendía, a su vez, tres subprogramas: el de "Construcción de la Autovía Este-Oeste de Andalucía", el de "Creación de un Sistema de Ejes Viarios Básicos" y el de "Mejora de las Comunicaciones Intracomarcales".

Observando el desarrollo temporal de que han sido objeto estos programas se observan dos fases: la primera, previa a la Expo 92', en la que se dio prioridad al primero de estos subprogramas. La segunda, aún en desarrollo, en la que el segundo de los mismos absorbió las principales inversiones. Un análisis detallado de las infraestructuras ligadas a cada uno de estos programas es imprescindible para precisar el grado de cumplimiento de los objetivos de este "Plan General de Carreteras", teóricamente coherente con un modelo de desarrollo equilibrado.

El subprograma de Construcción de la Autovía Este-Oeste de Andalucía.

Este "tiene como objetivo conectar en sentido horizontal la parte oriental y occidental de Andalucía, construyendo un itinerario que articule Almería con Sevilla y Granada, y permita su conexión al sistema de autovías estatales en la zona mediterránea, así como con la autovía estatal Sevilla-Huelva y la autopista Sevilla-Cádiz" (Ibid.). Como pusimos de manifiesto en otros trabajos (OCAÑA Y GÓMEZ, 1990) este subprograma es el que absorbió la mayor parte de las inversiones de la primera fase considerada.

El hecho de que se diera prioridad a esta obra puede valorarse de forma dispar según el objetivo que se le asigne.

- Si el objetivo es "Potenciar las relaciones internas regionales" no cabe duda que esta valoración ha de ser positiva, puesto que viene a paliar, precisamente, una de las insuficiencias fundamentales observadas en la red viaria con la que Andalucía abrió el decenio de los Ochenta.
- Pero si el objetivo que se toma como referencia es el complementario al anterior "actuar preferentemente sobre las áreas peor dotadas", un sector

importante de esta infraestructura, el occidental, no lo satisface, ya que viene a reforzar la dotación infraestructural de la región que ya gozaba de un patrimonio netamente superior al disponible en el sector oriental.

Análogamente, la valoración de su función como instrumento de desarrollo, vuelve a poner de manifiesto el carácter contradictorio del modelo territorial al que sirve:

- Si consideramos la prioridad con la que es abordada como reflejo de la prioridad que la administración regional da a las áreas menos desarrolladas (las centrales y orientales interiores) frente a unas de las áreas más desarrolladas (las centrales y orientales litorales) es evidente que es indicativa de la apuesta por un modelo territorial equilibrado. En esta misma línea se encuadrarían las propias "declaraciones de intenciones" expuestas en el propio "Plan General de Carreteras" (JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1987) donde especificaba que tanto la autovía Este-Oeste como el eje de la Red Básica Funcional Jerez-Antequera y Jerez-Algeciras, al que más adelante nos referiremos, "Harán de colectores de las relaciones de la Bahía de Cádiz y la Campiña de Jerez con lo principales centros urbanos de Andalucía Oriental y regiones levantinas".
- Sin embargo, esta misma justificación está explicitando que esta vía tendrá como consecuencia la vertebración de estos espacios menos desarrollados no a los desarrollados más inmediatos, sino al otro eje que rige la polarización del territorio andaluz: el conocido como triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz. Ello significa que este instrumento infraestructural va a subrayar los efectos de concentración de este núcleo occidental, suponiendo, por tanto, el reforzamiento del modelo de crecimiento desequilibrado territorialmente.

El subprograma de Creación de un Sistema de Ejes Viarios Básicos.

Según el "Plan General de Carreteras....." este "Sistema de Ejes Viarios Básicos" tiene como finalidad "articular el territorio y disminuir los problemas de accesibilidad en grandes áreas de la región... (esta) red a su vez se apoya en el Sistema de Ciudades propuesto

por la Consejería.. (estando) destinados fundamentalmente al tráfico de largo recorrido" (Ibíd.).

Estos "Ejes Viarios Básicos", quedan emplazados sobre carreteras tanto nacionales como comarcales e incluso locales de la antigua jerarquización viaria, a las que se prevé modificar el trazado mediante variantes, acondicionar y eliminar las travesías más peligrosas, pasando a situarse en la categoría de "Red Básica Funcional" en el sistema viario del gobierno autonómico. Atendiendo a su localización (OCAÑA Y GÓMEZ, 1990), se puede comprobar que la mayor parte de los mismos se sitúan en el sector central de la región entre los paralelos de Antequera y Córdoba y los meridianos de Sevilla y Úbeda, quedando, pues vertebradas entre la N.IV y la autovía Este-Oeste. Los únicos de estos ejes que quedan fuera de esta cuadrícula central se sitúan en tres áreas. Una, la del Condado Onubense-Coto de Doñana, proporcionando un enlace más sudeño entre las provincias de Cádiz, Sevilla y Huelva por San Juan de Aznalfarache-Pilas-Lebrija. Otra, la del Campo de Gibraltar y Serranía de Ronda; el primero se ve potenciado en sus comunicaciones tanto con el Estrecho (conexión Jerez-Algeciras por Alcalá de los Gazules); la segunda se beneficia de dos ejes, uno que le conecta con Jerez (Jerez-Ronda) y otra que le une a la Costa del Sol Occidental (Ronda-Marbella). La tercera, es la del sector oriental de las alineaciones béticas, donde, tomando como encrucijada Guadix, se abren dos ejes, uno que sigue el extremo nordoriental del Surco Intrabético hasta Guadix y otro que, a través del pasillo de Fiñana, potencia la conexión Almería-Guadix. Quedan, pues, fuera de la cobertura de estos ejes la mayor parte de Sierra Morena, las sierras de Cazorla y Segura y la mayor parte de las montañas del Bético Interno (entre el Surco Intrabético y el litoral mediterráneo), que, como ya indicamos, vienen a identificarse con las áreas identificadas por el diagnóstico de los niveles de desarrollo territorial como "Marginales".

Las actuaciones de que han sido objeto estos ejes contenidos en la Red Básica Funcional aunque, como adelantamos, comienzan a finales de los 80', tienen su máximo desarrollo en el primer quinquenio de los 90, estando contempladas en el PADE 91'-94' dentro del subprograma dedicado a la "Construcción y conservación de carreteras". Un análisis del significado económico de este subprograma arroja datos muy esclare-

cedores para el tema que nos ocupa: en primer lugar, el hecho de que sea el subprograma que absorbe una mayor proporción del presupuesto global (14,3%) de entre todos los que componen el PADE 91'-94' puede valorarse como prueba fehaciente de nuestra afirmación por la que centrábamos el mayor esfuerzo inversor de la administración regional en materia de incentivación a la actividad económica en la realización de infraestructuras viarias. Pero, además, si tenemos en cuenta que de este montante, el 51,8% estaba asignado al instrumento "Construcción y acondicionamiento de las redes básicas e intercomarcales", de ello se deduce que es en este segmento de la red viaria donde la planificación económica considera más eficiente concentrar estas inversiones.

Esta opción encajaría plenamente con las propuestas de las "Bases..." antes descritas donde las áreas "Marginales" y "Estancadas" eran las consideradas como prioritarias a la hora de localizar estas inversiones. Observemos si esta prioridad se ha cumplido.

Un primer conjunto de estas actuaciones (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, 1994) se corresponde con la realización de 188 proyectos que afectan a 13 itinerarios de los 17 ejes viarios básicos autonómicos. En total se ha actuado sobre 1.352 Km. destacando los proyectos de acondicionamiento, desdoblamiento de calzada y variantes. Los proyectos de mayor envergadura se localizan en los siguientes itinerarios:

- Itinerario A-473, Sevilla-Costa del Sol por Ronda.
- Itinerario A-316, Úbeda-Cabra por Jaén.
- Itinerario A-382, Jerez de la Frontera-Antequera.
- Itinerario A-401, La Carolina a Guadix por Úbeda.
- Itinerario A-381, Jerez de la Frontera-Algeciras por Medina Sidonia.

Un segundo conjunto de actuaciones afecta al desarrollo de las comunicaciones intercomarcales, de cara a adecuar las carreteras que vinculan entre sí las cabecezas de los "Ámbitos Básicos" e "Intermedios" definidos en el "Sistema de Ciudades". Este desarrollo (Ibíd.) se ha basado en 139 proyectos, sobre 1.044 Km. corres-

pondientes a 60 de los 108 itinerarios que tienen como función la comunicación intercomarcal. La forma predominante de intervención en este programa ha sido el acondicionamiento, completado por la realización de nueve variantes de población y 34 Km. de desdoblamiento de calzada. Los proyectos de mayor envergadura corresponden a los siguientes itinerarios:

- Itinerario A-357, Campillos-Málaga por el valle del Guadalhorce.
- Itinerario A-492, Huelva-N-431 por Aljaraque.
- Itinerario A-328, Baza-Huércal Overa.
- Itinerario A-355, Colmenar-Marbella.
- Itinerario A-352, Las Pedrizas-Vélez Málaga.
- Itinerario A-349, Chirivel-Tabernas por Fines y Olula del Río.

Estudiando la localización de este segundo conjunto de actuaciones se observa que todas tienen en común su localización periférica respecto a la cuadrícula central a que aludíamos, que contiene la mayor parte de los ejes que componen la "Red Básica Funcional", respondiendo, en buena parte de los casos, a conexiones de aquellos con las vías integrantes de la Red de Interés General del Estado, discurriendo por las áreas diagnosticada como "Marginales" y que, emplazadas sobre territorios montañosos, se yuxtaponen a las áreas más dinámicas.

No cabe duda que esta concentración de las inversiones, tanto en el contexto de la planificación económica global como en el contexto de las destinadas a infraestructuras, en este conjunto de carreteras se adapta perfectamente al objetivo que se planteaba de articulación del territorio y de apoyarse en el "Sistema de Ciudades". En efecto, su localización permite satisfacer simultáneamente varios cometidos:

- Por su emplazamiento, permite la articulación de los dos ejes fundamentales, el Litoral y el del Guadalquivir;
- Por trazarse buscando la conexión de las ciudades medias, contribuye al cumplimiento de las bases con-

tenidas en el "Sistema "Urbano-Relacional", en particular las referidas a facilitar la accesibilidad a los equipamientos correspondientes a los servicios públicos.

- Al coincidir dichas ciudades con las áreas "Estancadas" y "Estancadas con Potencialidad", su concentración en las mismas se encuadra en las dotaciones previstas por las bases contenidas en el "Sistema Productivo" destinadas a "hacer emerger el potencial de desarrollo endógeno". Ello, a su vez, repercutiría en la articulación de las actividades económicas regionales.

Sin embargo, si recordamos que entre las propuestas de las bases del "Sistema Productivo" se encontraba la prioridad de mejorar la dotación de infraestructuras en las áreas diagnosticadas como marginales, esta localización de las actuaciones significa que tal función no se ha considerado ni mucho menos prioritaria. Y, además, la envergadura de estas actuaciones es de un rango muy secundario respecto al de la "Red Básica Funcional".

En suma, la función de este conjunto de infraestructuras es plenamente coherente con el modelo de desarrollo equilibrado previsto tanto por el PADE 91-'94' como por las "Bases territoriales.." en lo que respecta al fortalecimiento de las áreas con un desarrollo medio, esto es, las diagnosticadas como estancadas y estancadas con potencialidad pero incompleta en el momento en que mantiene en la carencia de dotaciones las áreas precisamente más necesitadas de ellas. Si valoramos esta opción desde una perspectiva de eficacia, no cabe duda que la opción ha sido la más idónea, pero si la valoramos desde una perspectiva de reequilibrio, esta opción contribuirá a hacer aún más marginal la situación de las áreas más desfavorecidas. Esta insuficiencia contrasta con la atención de que ha sido objeto una de las áreas que partía con una mejor dotación en infraestructuras, como veremos a continuación, hecho que, obviamente, es de función inversa a la de conseguir un modelo de territorio equilibrado.

El subprograma de Mejora de las Comunicaciones Intracomarcales.

En principio cabría esperar que la escala intracomarcal de este subprograma encajaría plenamente en la fun-

ción de facilitar la accesibilidad de la población usuaria a los servicios públicos instalados en los "Centros Básicos" del "Sistema de Ciudades". En esta línea, dadas las dificultades orográficas y mayor dispersión de la población que presentan las áreas de montaña, unidas a las, tantas veces denunciadas por los propios instrumentos de planificación territorial regionales, carencias infraestructurales de las mismas, su localización debería concentrarse, prioritariamente en las mismas. Sin embargo, según el Plan General de Carreteras, este subprograma, ante la longitud y grandes insuficiencias de la red a la que afecta, parte del establecimiento del siguiente orden de prioridades: (citando textualmente de JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990):

1. Conexiones transversales a ejes básicos en corredores con relaciones importantes.
2. Principales accesos a la parte oriental del litoral andaluz no pertenecientes a la red básica.
3. Ejes paralelos alternativos a las autovías en las zonas más dinámicas y pobladas de la región.
4. Vías articuladoras del territorio.

Aún contando con este difícil ajuste entre necesidades infraestructurales a escala intracomarcal y prioridades adjudicadas a este rango de infraestructuras viarias, podría pensarse que las localizaciones más favorecidas serían las correspondientes a estas áreas de montaña. Sin embargo, el análisis de estas localizaciones, en la primera de las fases de ejecución de este Plan, esto es, antes de 1992, revela que junto a actuaciones claramente integrables en ese concepto (p. ej. la conexión Huelva-Río Tinto-Santa Olalla, consignada dentro de la prioridad 1, o el Itinerario Orgiva-Ugijar- Intersección 324, incluida en la prioridad 4), la llevada a cabo dentro de la prioridad 3 (consistente en la conexión Sevilla-Córdoba por la margen derecha del Guadalquivir) supone una clara incoherencia con tal hipótesis. Pero, además, (OCAÑA Y GÓMEZ, 1990) si tenemos en cuenta que esta actuación fue considerada por los gestores del Plan como paradigmática de las prioridades tenidas en cuenta en la escala intercomarcal referidas a descongestión de ejes paralelos a las autovías más saturadas, su pronta realización y el menor montante de

las IMD de la N.IV (a la que viene a descongestionar) en relación con las de la otra autovía congestionada (la N.340), circunstancia que debería ser la considerada para establecer tal prioridad, tal opción, en combinación con la antelación conferida a la A92' viene a ratificar nuestra anterior afirmación respecto a la capacidad de reforzar la dotación infraestructural de los espacios mejor provistos de infraestructuras, en detrimento con el modelo de reequilibrio que, teóricamente, es esgrimido para subordinar y postponer el tratamiento de otras áreas más dinámicas.

Esta subordinación ha sido tanto más evidente si se observan dos circunstancias adicionales. Una, la contribución a este desequilibrio que han supuesto las actuaciones ligadas a la Expo 92'; otra, la escasa atención de que ha sido objeto este subprograma en la segunda fase considerada (91'-94').

En lo que respecta a las primeras, las incluimos en este epígrafe por cuanto en el PADE 91'-94' su financiación estaba incluida dentro del instrumento destinado a "Evitar los estrangulamientos de carreteras a su paso por aglomeraciones urbanas", claramente identificable con la prioridad 3. Su montante, correspondiente al 11% del subprograma dedicado a la "Construcción y conservación de carreteras" es superior al instrumento denominado "Actuación sobre la red secundaria", tocante, como veremos a continuación, al conjunto del territorio andaluz. Por ello, resulta tanto más incoherente con el modelo de desarrollo territorial equilibrado su importante nivel de concentración en la capital sevillana, como refleja la siguiente relación de obras consignadas dentro de la ejecución de este instrumento:

1. Circunvalación tramo ESTE I.
2. Circunvalación tramo ESTE II-1.
3. Circunvalación tramo ESTE II-2.
4. Circunvalación tramo SUROESTE.
5. Circunvalación tramo OESTE.
6. Paso territorial San Lorenzo-Camas.
7. Ronda urbana Norte.

8. Remodelación del acceso de la A-49 y actuación en Chapina.
9. Nuevos puentes móviles sobre la dársena de Alfonso XIII.
10. Ronda del Tamarguillo.
11. Nuevo Torneo.
12. Otras actuaciones menores.

Fuera de este contexto sólo quedan los accesos a nuevos equipamientos sanitarios en Guadix, Motril y Puerto Real y la variante sur de Jaén, de donde se deduce que tampoco en esta segunda fase recibió atención por parte de la planificación regional la aglomeración urbana dispuesta entre Algeciras y Almería.

En efecto, en lo que respecta a las segundas, su subordinación queda patente, si se compara el montante del anterior instrumento, con el que ahora se analiza: sólo el 7,5%, explicable si se tiene en cuenta que las actuaciones a él ligadas sólo consisten en la mejora de firmes y de la seguridad vial. Ello supone que un sólo núcleo concentra más que todo lo destinado a actuar sobre la fracción más desprovista del conjunto del territorio andaluz.

Conclusiones

1. Por la dotación económica que han absorbido del conjunto de las inversiones planificadas, las actuaciones en materia de infraestructuras viarias terrestres han sido consideradas el factor primordial de incentívación a la actividad económica y de difusión de la prestación de servicios públicos.
2. Su localización se ajusta al modelo territorial propuesto en el "Sistema de Ciudades de Andalucía" que, diseñado y aplicado en principio para regular territorialmente la prestación de servicios públicos, se convierte en el referente espacial del conjunto de la planificación económica. Por ello, estas infraestructuras se convierten en el elemento vertebrador de la planificación económica con la territorial, contribuyendo, biyectivamente, a la consolidación real de las orientaciones previstas por la administración regional.
3. Con respecto al modelo de desarrollo territorialmente equilibrado, en el que coinciden los instrumentos de planificación económica y territorial, se observa que los instrumentos de planificación económica muestran una evolución en sus planteamientos teóricos por la que pasan de una perspectiva centrada en el desarrollo difuso y en el equilibrio territorial, a otra que intenta complementar este objetivo con el de mejora de la competitividad en el marco de la internacionalización de la economía. Sin embargo, en la práctica, estos planteamientos quedan diluidos bajo un conjunto de medidas que, orientadas tanto por perspectivas de competitividad como por objetivos de bienestar social, se saldan con la sanción del dualismo que vienen arrastrando las estructuras productivas andaluzas, lo que es difícilmente compatible con el logro de un desarrollo equilibrado. En este sentido, el orden de prioridades seguido en la localización de las actuaciones viarias puede ser valorado desde dos perspectivas:
 - 3.1. Desde una perspectiva de eficacia, la localización predominante de estas actuaciones en el sector central de la región, donde se reúnen la mayor parte de las áreas que presentan una mayor potencialidad de desarrollo, puede considerarse idónea, al permitir el cumplimiento simultáneo de objetivos de articulación territorial y de instrumento de desarrollo.
 - 3.2. Desde una perspectiva de reequilibrio, la subordinación de las áreas con mayores carencias de infraestructuras no sólo a las que se situarían en una escala media de desarrollo sino también a parte de las que además de situarse entre las más desarrolladas, contaban ya con mejores dotaciones viarias, sólo puede considerarse incoherente.

Bibliografía

- AURIOLES, J. (1989): *Claves actuales de la economía andaluza*. Málaga. Ed. Lib. Agora .
- AURIOLES, J. Y ROBLES, L. (1993): "Población y potencial endógeno". *Boletín económico de Andalucía*, nº 16, pp.45-54.
- COMPAN VÁZQUEZ, D. (1983) *En torno al proyecto de comarcalización de la Junta de Andalucía* en "Cuadernos de Geografía de la Universidad de Granada", núm. 13, pp. 183-202
- GÓMEZ MORENO, M.I. (1992): *Teoría y práctica de la comarcalización. El caso de Andalucía*. pp. 113. Málaga. Ed. Univ. de Málaga .
- IFA (INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCÍA):
- (1990): *Memoria de actividades*, 1989.
- (1991): *Memoria de actividades*, 1990.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, (CETU) CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS:
- (1986) *Sistema de ciudades. Andalucía*. Sevilla. Ed. Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía.
- (1990): *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*. Sevilla. Ed. Consej. de Obras públicas y Transportes.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
- (1987): *Plan General de Carreteras de Andalucía*. Sevilla. Ed. Consej. de Obras públicas y Transportes.
- (1990): *Memoria. Diez años de gestión*. Sevilla. Ed. Consej. de Obras públicas y Transportes.
- (1994): *Andalucía: La obra pública en los 90*. Sevilla. Ed. Consej. de Obras públicas y Transportes.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, CONSEJ. DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1991): *1991-1994: Plan Andaluz de Desarrollo Económico*. Sevilla. Ed. Serv. de Asesoría Técnica y Publicaciones.
- MARCHENA GÓMEZ, M. (1990): "Andalucía: ¿California europea o periferia subdesarrollada?" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 11 pp. 107-130.
- OCAÑA, C. Y GARCÍA MANRIQUE, E. (1990): *El territorio andaluz*. Málaga. Ed. Lib. Agora.
- OCAÑA, M.C. y GÓMEZ MORENO, M.I. (1990): "Infraestructuras viarias y política territorial" en ESECA (ed.): *10 años de economía en la Comunidad Autónoma Andaluza. Granada*. Ed. Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada pp. 139-162.
- OCAÑA OCAÑA, M.C. (1978): "Andalucía, periferia del capitalismo andaluz", en *Baetica*, nº 1, pp. 125-158.
- SAENZ LORITE, M. (1985) *Las divisiones territoriales, comarcas y comarcalizaciones en Andalucía*, en "X Reunión de Estudios Regionales", Ed. AECR.
- SEERS, D. (1981): *La Europa subdesarrollada. Estudios sobre las relaciones centro-periferia*. Madrid. Ed. Blume.