
La obra pública. Una política de desarrollo de los factores productivos de Andalucía

Manuel Benabent F. de Córdoba
Juan Requejo Liberal

1. Introducción

En el conjunto de las políticas de la Junta de Andalucía las actuaciones que se desarrollan en materia de infraestructuras son esenciales para la mejora de la competitividad de la Comunidad Autónoma.

La actuación realizada en el ciclo hidráulico, en las infraestructuras de comunicación, en los servicios del transporte, etc. ha tenido una clara incidencia en el desarrollo socioeconómico regional y un marcado carácter estratégico dadas las condiciones de partida en las que se encontraba nuestra Comunidad Autónoma hace ahora veinte años. Sin embargo, el desarrollo de estas políticas está afectado por un marco competencial que establece una distribución de funciones entre distintas instancias administrativas que condiciona el actuar de la Administración Autónoma.

Por ello, la acción llevada a cabo en la Comunidad Autónoma, en este marco de competencias¹, es más reconocible en unas políticas, caso de carreteras, que en otras, como la política de recursos hídricos, cuya

importancia en la Comunidad Autónoma es esencial y en la que no han llegado a ser transferidas las cuencas intracomunitarias, ni se ha llegado a tener una mayor capacidad competencial en la gran cuenca del Guadalquivir.

Considerar estos condicionantes es una cuestión necesaria para hacer una correcta interpretación de lo que ha sido la política realizada, pero lo que nos interesa es, reconocidos tales condicionantes, evaluar las características estructurales más generales del desarrollo de esta política por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Esta reflexión, por tanto, no trata de considerar si con estas acciones se ha articulado más o mejor la Comunidad Autónoma, que indudablemente sí lo ha sido, de que modo se ha articulado, qué aspectos se han primado, o cómo han mejorado las dotaciones, sino la manera en que se ha puesto en práctica esta política. A ello hemos dedicado el contenido de este artículo, poniendo en evidencia algunas cuestiones que permitan una más cabal interpretación de la acción desarrollada.

1. El grueso de las competencias en materia de infraestructuras se transfirieron a lo largo del año 1984.

2. La política de infraestructuras

La incorporación de la perspectiva andaluza a la política económica regional, que nace como consecuencia de la constitución de la Autonomía, tiene uno de sus aspectos más expresivos en la política de inversiones y, en particular, en la política de infraestructuras. La reivindicación de que desde esta escala era posible aplicar más correctamente los recursos a las necesidades de la región era, de hecho, uno de los argumentos más fuertes en la justificación del Estado de las Autonomías.

Durante estos veinte años de ejercicio de autogobierno la política de infraestructuras ha jugado un papel de gran trascendencia desde dos puntos de vista: por la mayor dedicación de recursos presupuestarios y por su contribución a la política de desarrollo económico de la región.

1. El esfuerzo de inversión en infraestructuras.

La situación de Andalucía hace veinte años en cuanto a su nivel de dotación de infraestructuras era de un marcado déficit comparativo respecto a la media regional española. En aquel momento se registraban déficits absolutos importantes respecto a necesidades básicas y déficits relativos en cuanto a las dotaciones existentes por habitante o por unidad de superficie. Era lógico, por tanto, que la Junta de Andalucía realizara un esfuerzo especial en dotar de recursos financieros a los departamentos responsabilizados de invertir en infraestructuras.

Esta respuesta era coherente con un marco financiero regido por principios de compensación interterritorial en el ámbito nacional. La Constitución y las leyes orgánicas correspondientes asignan una cierta función redistributiva a la financiación autonómica y establecen mecanismos para dotar de más fondos a las regiones con mayores déficits de infraestructuras y menores niveles de desarrollo. En aplicación de estos criterios de financiación autonómica se ha asignado durante estos años a nuestra región un mayor volumen de recursos para que desde la Comunidad Autónoma, en colaboración con la propia acción de los organismos inversores del Estado, se practicara una política

destinada a la superación del déficit infraestructural.

Pero la capacidad de la Junta para absorber los déficits existentes estaba limitada por la distribución de competencias. Una buena parte de las infraestructuras estaban asignadas a la Administración Central por su consideración de Interés General o por sus afecciones supraautonómicas. El esfuerzo autonómico se vio acompañado durante algunos años por una mayor dedicación de recursos de la Administración Central; sin embargo, en el conjunto del periodo el acompañamiento de la Administración Central no se ha producido al nivel que exigiría una decidida política de absorción de déficits con respecto a la media nacional.

2. El efecto sobre el desarrollo económico. El

efecto de la inversión en infraestructuras sobre el desarrollo económico regional puede, en términos globales, valorarse de forma positiva. No cabe duda de que las mejoras experimentadas en la red de carreteras han favorecido las condiciones de competitividad de nuestros sectores exportadores (agricultura, agroindustria y turismo) gracias a la reducción de tiempos y costes de operación, pero resulta complejo determinar qué parte del crecimiento es directamente relacionable con este factor y qué parte es imputable a otros factores. Por ello, puede decirse que su contribución ha sido positiva y significativa aunque no pueda ser ofrecida la medida exacta de esta contribución.

En todo caso, la importancia de las infraestructuras en el desarrollo regional es consecuencia fundamentalmente de su papel como factor de producción, de tal forma que una mejor dotación genera una más eficiente utilización del resto de los factores y propicia la ejecución de actividades que no podrían realizarse, o se verían muy limitadas con una inferior disponibilidad de infraestructuras.

Durante este periodo se ha mejorado sustancialmente la red viaria, se ha dotado de recursos hídricos en cantidad y calidad a la práctica totalidad de los núcleos andaluces, se desarrolla a un ritmo acelerado la dotación de instalaciones de

depuración de vertidos y de reciclaje de residuos sólidos, los puertos autonómicos han visto modernizada su infraestructura y sus servicios, y las infraestructuras de transporte se han mejorado notablemente. En suma, se ha producido dotación de nuevas infraestructuras y modernización de las existentes de una manera bien evidente.

Principales características de la política de infraestructuras en este periodo.

Durante estos veinte años se ha producido una importante acumulación de capital público en materia de carreteras, ferrocarriles, obras hidráulicas, puertos e instalaciones de transportes. Desde nuestro punto de vista, esta contribución al desarrollo regional ha presentado las siguientes características:

1. **Construcción de un modelo regional.** La organización territorial andaluza ha experimentado un cambio trascendental desde que las decisiones se adoptan desde la perspectiva regional. La disposición de las redes, las prioridades y las jerarquías de los elementos constituyentes de los sistemas han variado respecto a lo que venía siendo habitual en el modelo centralizado anterior. En este sentido, la formalización del eje A-92 entre Sevilla y Almería ha constituido una actuación paradigmática. La acción en materia de infraestructuras ha contribuido a la cohesión territorial de Andalucía y hoy se puede afirmar que la Comunidad Autónoma está mejor articulada y más integrada. Las bases para la articulación regional están asentadas.

Sin embargo, la escala subregional adolece aún de una clara definición en una materia tan trascendente como carreteras. En efecto, la red secundaria de carreteras no acaba de definirse con claridad pero, tan importante como eso, no se ha invertido de forma suficiente para obtener una red dotada de características apropiadas para responder a las demandas de movilidad existentes en la región. La dedicación a la red principal ha tenido como consecuencia que la aplicación de recursos a la red secundaria haya sido insuficiente y se aprecie un claro retraso en los niveles de modernización respecto a las características de los tramos de red viaria pertene-

cientes a la red principal. Por otra parte, la resolución del modelo competencial (delegación o no de competencias a las Diputaciones) y el establecimiento de prioridades de actuación en la red no acaba de concretarse.

En otras materias, como obras hidráulicas, sin embargo la escala subregional ha recibido un tratamiento que responde a un claro modelo de integración de escala comarcal (sistemas supramunicipales), mientras que la escala regional (interconexión de sistemas supramunicipales y transferencias entre cuencas) se encuentran pendientes de formalización.

2. **La adopción de criterios de intervención basados en la equidad territorial y no sólo en la demanda.** La existencia en el territorio regional de amplias zonas de marginalidad económica, sometidas a una intensa despoblación durante décadas daba lugar a una disyuntiva sobre la aplicación de los recursos escasos. La prioridad es desbloquear la situación de las zonas dinámicas de Andalucía o favorecer el acceso a los servicios básicos de la población residente en zonas deprimidas?. Esta discusión ha estado presente en la aplicación de recursos durante estos años con resultados dispares, no obstante, se ha de reconocer una dedicación especial a las necesidades específicas de las zonas desfavorecidas y a la fijación de niveles de bienestar para toda la población, aplicando en determinadas materias (obras hidráulicas y apoyo al transporte público) prioridades de equidad territorial frente a niveles de eficiencia relativa del gasto en inversión.

De esta forma, puede afirmarse que la distribución de inversiones ha sido el resultado de una combinación de criterios relacionados con la distribución espacial de la base productiva (más inversiones en las zonas con mayor demanda y en las que se logra una mayor eficiencia en la inversión) y criterios relacionados con el acceso de la población a los bienes y servicios públicos y privados (más inversiones en las zonas con menores dotaciones y mayores dificultades de acceso al bienestar).

Sin embargo, no debe dejar de señalarse la falta de definición de políticas imaginativas destina-

das a mejorar los servicios de transportes en las áreas de baja accesibilidad territorial y, por otro lado, la lentitud en el establecimiento de un modelo de gestión y planificación del transporte en las aglomeraciones urbanas, cuestión que en buena parte viene también motivada por las dificultades que entrañan aún la implantación de mecanismos de cooperación entre las distintas Administraciones públicas.

3. **Papel de la planificación.** En un escenario de recursos escasos y fuertes exigencias competitivas para que nuestra región alcance niveles de desarrollo y bienestar equiparables a la media europea, la correcta utilización de los instrumentos de planificación se convierte en una necesidad ineludible. En estos veinte años, la actividad planificadora de la Junta de Andalucía en infraestructuras ha sido significativa y más intensa que con el Estado Centralista; no obstante, debe señalarse la existencia de iniciativas de planificación inconsistentes o poco articuladas instrumentalmente.

Asimismo, es conveniente hacer constar que la actividad planificadora ha seguido un ritmo decreciente. Durante los primeros años se elaboraron algunos de los planes mejor contruidos de la Junta de Andalucía, mientras que en los últimos años la actividad se ha ido reduciendo a favor de la aplicación de criterios coyunturales y de gestión sin referentes planificadores.

Así podemos reseñar el caso de la política de carreteras que dispuso de un Plan aprobado en el año 1987 y que tras su finalización con la consecución de objetivos no ha sido relevado por un nuevo plan. Esta situación ha sido estimulada por la necesidad de dar respuesta a las exigencias de inversión de reposición tras las situaciones catastróficas derivadas de las inundaciones.

4. **Dialéctica entre planificación y gestión de las infraestructuras.** Una de las características de estos primeros veinte años de gestión autonómica de las infraestructuras es la forma en la que se ha manifestado la controversia entre la lógica de la planificación y la lógica de la gestión. Esta controversia es especialmente aguda en Andalucía debido a la doble y simultánea necesidad de

atender, por un lado, a un propósito general, y además de largo plazo, tal como el de propiciar el desarrollo sostenido y, por otro, la exigencia de responder a situaciones de necesidades inmediatas e imperiosas. Esta dialéctica se ha visto agravada debido a los agudos periodos de sequía y a los daños causados por las inundaciones.

Durante los primeros años se registró una intensa actividad planificadora muy favorecida por la necesidad de disponer de criterios para intervenir ante una situación fuertemente deficitaria y en la que se carecía de programas de inversiones concebidos en exclusiva para la región. La maduración de criterios que se experimenta durante el periodo de vigencia de los planes y la necesidad de afrontar hechos no previsibles en los mismos, pone en entredicho el contenido de los planes, debido a que éstos no son revisados en los nuevos escenarios. La interpretación del plan como una referencia rígida provoca que los responsables de las políticas se muestren reacios a una formulación de planes que puedan condicionar su margen de maniobra para responder a situaciones cambiantes.

5. **En el último año se ha corregido la ausencia de visión integradora de las diferentes materias.** La política de infraestructuras no ha sido una política que integre sus distintos elementos componentes, de manera que las distintas materias (transportes, ferrocarril, carreteras, etc.) se han planificado o gestionado de forma independiente. Esta situación se ha modificado muy recientemente con la redacción del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía y con la elaboración de las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. La carencia de esta visión integral de las infraestructuras durante años ha supuesto el desaprovechamiento de efectos sinérgicos que comporta toda acción integrada.

A nivel subregional, se deben destacar los planes intermodales, realizados en colaboración con el resto de las administraciones, pero donde el papel de impulsor ha correspondido a la Administración Autonómica. Estos planes realizados en las aglomeraciones urbanas constituyen un claro ejemplo de política de inversión con en-

foque integrador. Este intento, no obstante, se ha visto paralizado en los últimos años y su operatividad se ha reducido notablemente. Sin embargo, la visión integral de la problemática que ha aportado constituye una experiencia que puede tener continuidad en el futuro.

6. Insuficiente consideración de criterios ambientales y energéticos.

La política de infraestructuras ha carecido de criterios orientadores, ambientales y energéticos, en su plasmación territorial. No quiere decir esto que no se hayan realizado infraestructuras para la resolución de problemas ambientales, como por ejemplo la política de gestión de residuos, sino que en el conjunto de las materias no se han aplicado, a la hora de intervenir, criterios orientadores para una mejor gestión ambiental o energética del conjunto de las infraestructuras. Estos criterios no se cubren solamente con la aplicación de medidas correctoras de impacto ambiental en la ejecución de cada proyecto sino con la consideración de costes energéticos, de evaluación ambiental general de las políticas infraestructurales que permitan desarrollar soluciones alternativas, o de menor coste energético y medioambiental.

7. Ausencia de enfoque hacia el espacio productivo.

El efecto de la dotación de infraestructuras sobre el desarrollo económico se produce de forma difusa y estructural, debido a ello la identificación de actuaciones que favorecen el desarrollo se considera relacionada con la satisfacción de las demandas que resuelven estrangulamientos productivos y con la construcción de infraestructuras en zonas de baja demanda que facilitan la integración de mercados y el acceso a los servicios de la población desenclavada.

Sin embargo, existe un grupo de necesidades de carácter infraestructural relacionadas con la producción económica que no han sido convenientemente atendidas. Se trata de la configuración de los espacios productivos más representativos de la región: el espacio turístico, las zonas urbanas dedicadas a las actividades productivas (polígonos industriales y parques empresariales y tecnológicos) y los polígonos de cultivos bajo plástico.

En los tres tipos de espacios productivos se han ido acumulando una serie de déficits y disfuncionalidades que la administración local no es capaz de resolver por sí misma, tanto por la dimensión supramunicipal de los fenómenos involucrados, como por la carencia de competencias e instrumentos especializados de las entidades públicas competentes y por la falta de recursos financieros suficientes.

8. Necesidad de vincular ordenación del territorio con planificación de infraestructuras.

La Ley Autonómica 1/94, de Ordenación del Territorio, creó unas oportunidades para vincular los esquemas de infraestructuras a enfoques globales planificados (Planes de Ordenación del Territorio) en los cuales podrían encajar la ordenación de los espacios productivos del litoral (turismo y agricultura bajo plástico) y de las aglomeraciones urbanas (actividades productivas urbanas y turismo).

Al amparo de esta Ley se están formulando nueve planes en otras tantas zonas de Andalucía. Estos planes constituyen una oportunidad para que la planificación y ejecución de las infraestructuras se impliquen activamente en la configuración de los espacios productivos en la forma que mejor contribuya al aprovechamiento de sus oportunidades, a la mejora de su competitividad y a la ordenación del territorio en el que se insertan.

La reivindicación de una mayor coherencia territorial y un enfoque más integral en la formulación de las políticas relacionadas con la planificación y ejecución de las infraestructuras, no está dictada por un ingenuo afán de otorgar prevalencia a los criterios de ordenación del territorio sobre otros criterios más sectoriales, sino que procede de la comprobación práctica, en diversos ámbitos y materias, de que la incorporación de la dimensión territorial en las políticas de infraestructuras y servicios públicos mejora la eficacia y eficiencia de éstas, sin que tengan que ser supeditadas a objetivos dictados por planes de ordenación del territorio.

En otras palabras, en ausencia de planes de ordenación del territorio, las políticas inversoras en infraestructuras deben incorporar el análisis

territorial y los objetivos territoriales si pretenden ser eficaces y reducir las situaciones de ineficiencia. Al mismo tiempo debe considerarse que una incorporación de la dimensión territorial está íntimamente ligada con la configuración de espacios productivos y ésta es una excelente fórmula para optimizar la contribución de las infraestructuras al desarrollo económico.

En suma, puede concluirse que:

- La inversión en estos años ha permitido dar un salto importante en cuanto a la situación diferencial de Andalucía en el contexto nacional.
- El incremento y modernización de las infraestructuras ha permitido crear un marco regional más apropiado para la actividad productiva, con una mayor integración entre sí de las áreas dinámicas y la incorporación de los espacios marginales a la dinámica regional.
- La planificación juega un papel importante para optimizar la asignación de recursos escasos y para poner en práctica esquemas de intervención coordinados e integradores entre diversas administraciones y entre diversas materias.
- En este periodo de veinte años ha prevalecido la visión genérica de las infraestructuras, lo cual ha permitido visualizar de forma rápida y correcta

dónde estaban las necesidades para las necesidades de distribución del orden territorial. De esta forma, se ha podido asegurar el acceso al bienestar de la población andaluza en la práctica totalidad del territorio mediante la mejora de dotaciones en los núcleos urbanos y mediante la mejora de las infraestructuras de conexión. Asimismo, se han resuelto las principales necesidades de distribución en el ámbito privado, quedando asegurada la distribución de bienes y el acceso a los servicios propios de la sociedad europea contemporánea.

Tras esta etapa es necesario, a nuestro juicio, incorporar en mayor medida la visión del territorio como soporte de la actividad productiva e introducir criterios de intervención que propicien una mejora de los espacios productivos, tanto de los situados en medios urbanos (especialmente el turístico) como los situados en medios no urbanos (cultivos forzados bajo plástico). De esta forma, las ciudades que tengan un papel destacado en la red regional tanto por su función en la distribución, como en la producción, deben ser objeto de un tratamiento específico.

Asimismo, se hace necesario desarrollar políticas de infraestructuras acordes a cada territorio, evitando la aplicación de fórmulas genéricas para la solución de problemas aparentemente similares. Estas políticas han de considerar los costes energéticos y el impacto ambiental de las distintas opciones.