

Autonomía política y desarrollo regional: el caso de la política ferroviaria de la Junta de Andalucía*

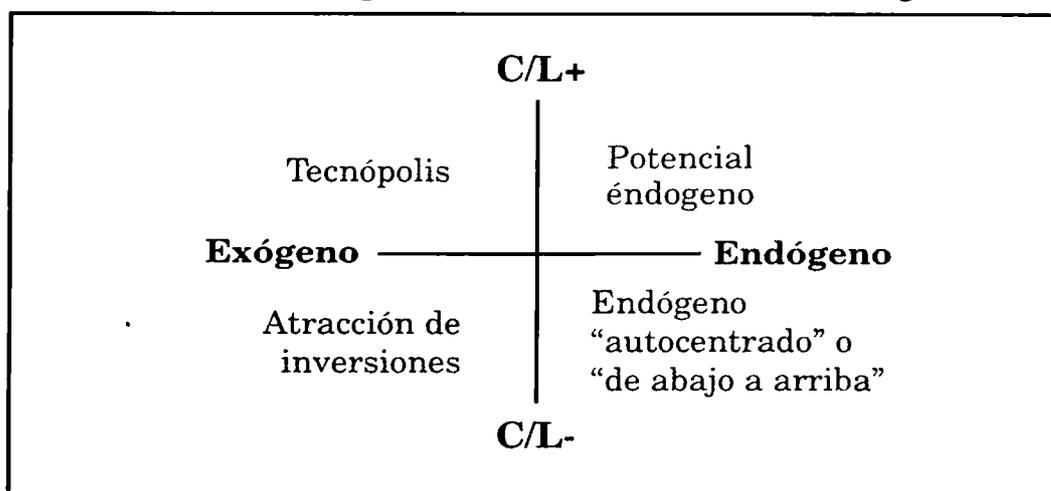
CAROLINA MÁRQUEZ GUERRERO**

I. Introducción.

Después de dos décadas de crecimiento económico y prosperidad, la economía mundial entró a mediados de los años setenta en un período de recesión y de tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo. La política regional, que había sido un instrumento básico en el proceso de expansión económica, fortalecimiento del estado-nación, globalización y acumulación de capital, y desarrollo tecnológico, entró también, inevitablemente, en crisis.

Desde entonces, ninguno de los modelos alternativos de desarrollo regional surgidos¹ ha podido alcanzar la categoría de "nuevo paradigma" existiendo, a mediados de los años noventa, un "potpourri" de nuevos y viejos modelos y políticas que aparecen sintetizados en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Estrategias Alternativas de Desarrollo Regional



C/L= relación capital/trabajo

* Quiero agradecer a Manuel Delgado y a Emilio Díaz los enriquecedores comentarios que han hecho a este artículo.

** Carolina Márquez es profesora del Departamento de Economía Aplicada.

¹ Fundamentalmente los llamados modelos de desarrollo endógeno de los que existen nume-

Como muestra el Gráfico nº1, la clasificación de las políticas regionales alternativas está basada, por un lado, en los factores de desarrollo en los que la política regional puede operar —desarrollo endógeno-desarrollo exógeno—, y, por otro, en la “s sofisticación” de los procesos productivos que se desean promocionar o estimular. Así, por ejemplo, la política de Atracción de Inversiones Extranjeras se diferencia de una política genuina de Tecnópolis en que el objetivo fundamental de aquella no es el desarrollo tecnológico o la modernización del tejido productivo local (vía subcontratación, por ejemplo) sino la creación de empleo y el aumento de la producción regional. Cualquier tipo de inversión extranjera es bienvenida en este caso desapareciendo las elevadas exigencias que en términos tecnológicos y de vinculación con el tejido productivo local deberían tener las políticas de tecnópolis. Del mismo modo, el Desarrollo Endógeno Desde Abajo se diferencia del Potencial Endógeno en que frente a este último, declara como su principal objetivo la creación de empleo y sugiere el uso de tecnologías intermedias frente a las más sofisticadas. Por tanto, la política de Tecnópolis y el desarrollo del Potencial Endógeno van dirigidas a promover el desarrollo de actividades productivas sofisticadas (vinculadas a la I+D) siendo una de origen externo (tecnópolis) y otra de origen interno (potencial endógeno). La Atracción de Inversiones Extranjeras y el desarrollo endógeno autocentrado persiguen, fundamentalmente, la supervivencia de la economía regional bien atrayendo capitales de fuera (primer caso) o bien movilizand o los pequeños capitales de dentro (desarrollo endógeno autocentrado).

A pesar de las diferencias aparentemente sustanciales que existen entre estas aproximaciones al desarrollo regional, un elemento parece ser común a todas ellas: la demanda de mayor autonomía política y económica para los niveles inferiores de gobierno; esto es, para las autoridades regionales y locales. Tanto desde posiciones estrictamente neoliberales (Ohmae, 1996) como desde corrientes que se autodefinen críticas y radicales (Storh y Taylor, 1981; Boisier, 1995), la delegación de competencias a los gobiernos regionales y locales parece ser una condición *sine qua non* para el desarrollo económico territorial y, sobre todo, una garantía para la defensa del interés regional/local.

El objeto de este artículo es poner en cuestión esta idea que tan hondamente parece haber calado en medios políticos y académicos. Utilizando el caso de Andalucía y, en particular, el de la política ferroviaria aplicada por la Junta de Andalucía desde la creación del gobierno autónomo, este artículo pretende mostrar que la existencia de un gobierno regional/local, con mayores poderes políticos

y económicos, no es garantía de que el interés territorial vaya a prevalecer sobre otros intereses globales o "funcionales". Como parte del Estado, se argumenta aquí, el gobierno local está sujeto a las mismas presiones que el gobierno central —que tan ácidamente es criticado ahora—, y su política fluctúa favoreciendo la legitimación política o la acumulación económica, según sean las circunstancias económicas y políticas, internas y externas del momento.

El artículo está dividido en tres partes. En la parte primera se describe la política ferroviaria de la Junta de Andalucía durante los primeros años de gobierno autónomo. La parte segunda muestra, por un lado, el cambio de política ferroviaria a partir de la segunda mitad de los años ochenta y las repercusiones para Andalucía de dicho cambio, y, por otro, apunta lo que parecen ser las razones del cambio de política. Por último, la parte tercera resume las conclusiones del artículo.

II. La política ferroviaria de la Junta de Andalucía durante los primeros años de gobierno autónomo.

La constitución de Andalucía como Comunidad Autónoma a principios de los años ochenta, generó grandes expectativas entre la población regional. Se consideraba que la falta de un marco institucional que defendiera los intereses andaluces, había sido uno de los principales factores limitativos del desarrollo de la región. Las decisiones habían sido tomadas a lo largo de la historia sin tener en cuenta "la voz de la región", y esto había convertido a Andalucía en una región dependiente, extravertida y atrasada.

Las primeras elecciones regionales (1982) le dieron el poder al Partido Socialista Obrero Español (PSOE). A diferencia de otras comunidades históricas como Cataluña y el País Vasco, regidas por gobiernos nacionalistas y conservadores, el Partido Socialista Andaluz rechazó el nacionalismo como ideología legitimadora. Mientras que los partidos nacionalistas eran, aparentemente, conservadores en los asuntos económicos y sociales, dedicando la mayor parte de la atención a cuestiones culturales y educacionales, en Andalucía el gobierno socialista unió desde el principio autonomía política y desarrollo económico regional.

El primer objetivo del nuevo gobierno andaluz fue la elaboración de un plan de desarrollo regional (Plan Económico de Andalucía, 1984-86, PEA). La Junta de Andalucía pretendía que el PEA, a diferencia del modelo de planificación tradi-

cional "de arriba a abajo", fuera el resultado de un proceso genuinamente endógeno, un proceso "desde abajo". De acuerdo con esto, una comisión de planificación y quince comités, donde asociaciones empresariales, sindicatos, cuerpos profesionales, académicos y representantes de la administración y la política estaban todos representados, fué establecida con el objetivo de elaborar un plan regional. De esa comisión de planificación surgió la idea de cuáles habían sido las causas del subdesarrollo andaluz: existía una gran disparidad entre la riqueza natural de la región y el valor del producto regional. A pesar de su enorme potencial la región sufría de pobreza, paro y emigración. Por consiguiente, el objetivo del gobierno regional debería ser el eliminar los obstáculos que impedían la plena explotación de los recursos naturales, humanos e institucionales de la región (Barzelay, 1987).

La estrategia de desarrollo de la Junta, llamada estrategia de desarrollo endógeno, se define como una estrategia de desarrollo territorial integrado. Se consideraba que la falta de éxito de Andalucía, así como de la mayor parte de las economías subdesarrolladas, en alcanzar crecimiento con equidad se debía en gran parte a la escasa articulación de sus sistemas económico y espacial.

Los aspectos territoriales adquirieron, por consiguiente, durante estos primeros años de gobierno autónomo, una particular importancia dentro de la política económica. La superación de la desarticulación espacial interna de la región se consideraba un requisito fundamental para lograr un desarrollo integrado regionalmente. Este objetivo exigía, por un lado, la transformación del carácter fuertemente centralista, exógeno y radial de las redes de transporte regionales, que al conectar principalmente la región con la capital del Estado y con el norte del país había fomentado la desintegración económica interna, la expropiación paralela de la riqueza y el potencial regional, y, como consecuencia, la emigración y el desempleo actual. Por otro lado, también era necesario desarrollar un sistema equilibrado y bien articulado de ciudades, constituido por núcleos de diversa dimensión especializados en distintas funciones económicas y sociales y conectados entre sí por una red de interacción física y económica (Junta de Andalucía, 1984). El desarrollo de este sistema espacial "óptimo" se consideraba el mejor instrumento no sólo para la expansión del sistema productivo de la región y para la plena explotación de los recursos endógenos sino también, y sobre todo, para el cumplimiento de objetivos sociales más amplios. Se entendía que la creciente disparidad entre las áreas ricas y las áreas pobres se basaba fundamentalmente en un acceso desequilibrado a las actividades productivas y a los servicios sociales, y que aumentando la accesibilidad de la población rural a los centros urbanos principales, podría conseguirse una mayor igualdad social.

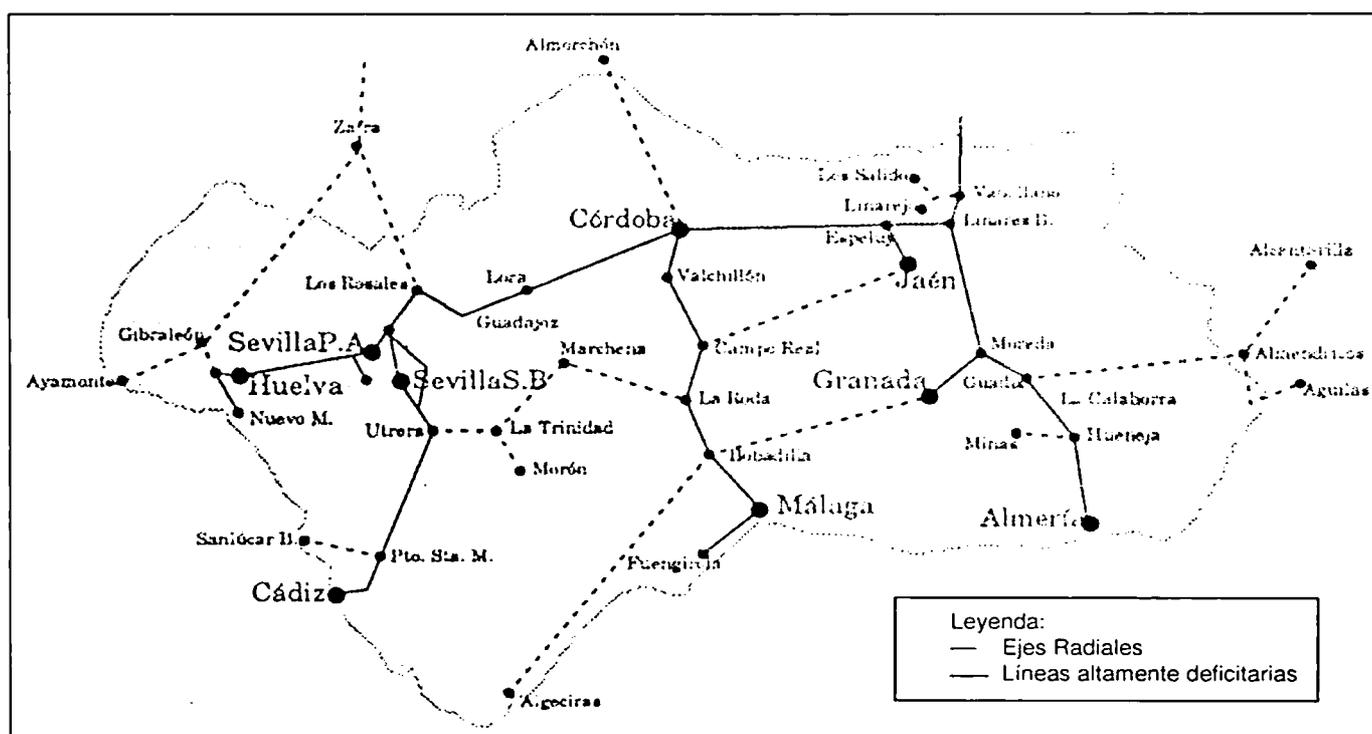
De acuerdo con esto, el primer objetivo de la recién creada Consejería de Política Territorial fue la definición de una red viaria fuertemente estructurada y centrada en la propia región que permitiera un acceso equitativo de la población a los bienes y servicios públicos y privados. El papel dado al ferrocarril por el nuevo gobierno regional fue, sin embargo, en comparación con la importancia que se le dio al desarrollo de una red viaria regional, muy secundario. Varias razones coadyuvaban a dar un papel tan marginal al ferrocarril en el sistema de movilidad regional. En primer lugar, las competencias de la Junta en materia ferroviaria eran (y son) limitadas, quedando reducidas básicamente a la elaboración de un plan ferroviario regional que establezca las prioridades del ejecutivo andaluz y al desarrollo de una red ferroviaria exclusivamente regional, objetivo este último que implica muy elevados recursos. En segundo lugar, por razones técnicas, el ferrocarril requiere distancias superiores a los 250 Km (excepto en las áreas metropolitanas) para ser competitivo con la carretera. Esto significa que su utilidad como instrumento de ordenación del territorio a escala regional es limitada y, por consiguiente, de escasa utilidad para un gobierno regional que consideraba la integración interna de Andalucía como un objetivo económico prioritario, junto con el crecimiento económico y la distribución más justa de la renta y la riqueza regional. Por último, siguiendo la inercia del sistema económico general en el que se encuentra Andalucía, la Junta no consideró al ferrocarril como un medio de transporte a promocionar, dándole un papel muy secundario frente a la carretera y marginándolo a pesar de sus evidentes ventajas económicas, ecológicas, sociales y territoriales que posteriormente parecen que se han ido "redescubriendo".

Las actuaciones en la red ferroviaria andaluza llevadas a cabo por la Junta de Andalucía durante la primera mitad de los años ochenta estuvieron dominadas por los planes de reestructuración y saneamiento económico-financiero de RENFE. En 1984 RENFE firmó un Contrato-Programa con el Estado. Los objetivos generales del mismo eran la reducción del déficit y, por tanto, de la contribución financiera del Estado a la empresa pública, y la clarificación del objetivo final de la contribución del Estado, distinguiendo entre inversiones, compensaciones derivadas del carácter social de este servicio, o subvenciones para la explotación del sistema. Los objetivos particulares iban dirigidos a lograr mayores ingresos —aumentando la competitividad del sistema—, y a disminuir gastos.

Entre las medidas adoptadas por RENFE —reducción de plantillas, moderación salarial y renuncia a determinadas condiciones laborales; mejora en la gestión y calidad del servicio; computerización del sistema, etc.— se contemplaba el cierre parcial o total de las llamadas líneas altamente deficitarias (coeficiente medio de cobertura de 23.1%). El Contrato establecía 3.055 Km de líneas alta-

mente deficitarias, de los cuales 967 Km., esto es, el 31,65%, se encontraban en territorio andaluz. El Mapa 1 muestra las líneas afectadas en Andalucía por dicha medida. Como puede observarse, a excepción de los principales corredores —Manzanares/Cádiz-Huelva, Córdoba-Málaga y Linares-Almería, pertenecientes todos a la Red de Interés General del Estado (RIGE)—, toda la red secundaria andaluza estaba amenazada de cierre total o parcial.

Mapa 1. Líneas altamente deficitarias. Contrato-Programa RENFE-Estado 1984



Fuente: Consejería de Turismo, Comercio y Transportes.

La reacción de la Junta ante lo que se consideraba una medida unilateral no se hizo esperar. Por un lado, se movilizaron Ayuntamientos, Diputaciones, Cámaras de Comercio, sindicatos, empresarios locales, etc. con el objetivo común de defender el "interés regional" y de protestar ante RENFE por su unilateralidad; y por otro, se elaboró un estudio (Consejería de Turismo, Comercio y Transportes, 1984) en el que se analizaba y evaluaba el significado del Contrato-Programa RENFE-Estado y las consecuencias que del mismo se derivaban para Andalucía.

El informe elaborado por la Junta critica la metodología utilizada por RENFE para definir las líneas deficitarias, y el enfoque marcadamente "economi-

cista que pone el Gobierno en las consideraciones de estas líneas, olvidando el acento social en temas tales como: ahorro de combustible, menor accidentabilidad, contribución a la ordenación del territorio y a la consolidación autonómica, empleo, etc." (p.14). La red que se configuraría en Andalucía de llevarse a efecto el cierre de las líneas altamente deficitarias, señala el Informe, "tendría un carácter radial que desvirtuaría notablemente los propósitos del gobierno andaluz, en cumplimiento de uno de los objetivos básicos del Estatuto de Autonomía, [cual es el] de realizar un eficaz sistema de comunicación que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos dentro de Andalucía" (p. 60). No debemos permitir, se añade, que como consecuencia histórica de una mala gestión y de un abandono inversor para conseguir servicios dignos, se cierren gran número de líneas en un momento en el que se vislumbran, gracias a la quiebra que ha supuesto el hecho autonómico (mejores servicios, desarrollo de recursos productivos ociosos, nuevas inversiones ferroviarias, etc.) un incremento notable de las relaciones internas (p. 25). Hasta que no se lleve a cabo una mejora sustancial del servicio y una reducción de los costes de operación hasta el mínimo, no será posible, de acuerdo con el Informe, evaluar las perspectivas reales de las llamadas líneas altamente deficitarias, que deberán ser mantenidas, por consiguiente, temporalmente, mediante subsidio. Si después de un período de tiempo razonable las líneas siguen siendo deficitarias, entonces sí podrá llevarse a cabo su cierre.

El conflicto abierto entre RENFE y la Junta se resolvió finalmente mediante el Acuerdo Junta de Andalucía-RENFE, 26 de diciembre, 1984, en el que participaron también las Diputaciones afectadas. El acuerdo establecía el mantenimiento mediante subsidio de las siguientes líneas de interés regional: Utrera-La Roda, Granada-Bobadilla, Gibraleón-Ayamonte, Pto. Sta. María-Sanlúcar de Barrameda, y Villanueva del Río y Minas-Guadalcanal. El Estado contribuiría el primer año (1985) con el 74% de la compensación financiera a pagar por RENFE, con el 28% en 1986 y el 8% en 1987 finalizándose dicha compensación ese mismo año. A partir de esa fecha, el mantenimiento de las líneas dependería de los acuerdos a los que llegaran RENFE y la Junta de Andalucía.

En 1986 se aprueba el primer plan ferroviario andaluz (Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía. PEFA, 1986). El conflicto surgido con RENFE había abierto el debate acerca de las competencias de la Junta en esta materia y acerca de cuál debería ser el papel del ferrocarril en el sistema de transporte regional y en la estrategia de desarrollo del gobierno andaluz. Como un plan nacido del conflicto político, el contenido del PEFA es altamente reivindicativo. El mismo establece como objetivo general el de "impulsar todas las acciones

conducentes a la creación de una red ferroviaria regional que posibilite la comunicación regional" (p.5).

El PEFA establece tres tipos de medidas. A corto plazo, sugiere una estrategia de racionalización dirigida fundamentalmente a las líneas altamente deficitarias. Las medidas integradas en esta estrategia de racionalización, señala el Plan, serán prioritarias por cuanto el coste de las mismas es mínimo en comparación con el beneficio que supone para la red ferroviaria regional. A medio plazo el PEFA da prioridad a la potenciación de la red existente en la región y al desarrollo de los servicios ferroviarios regionales con el fin de reducir la desarticulación económica y urbana del territorio andaluz, mejorando la integración entre las capitales provinciales de Andalucía Occidental y Oriental. Por último, a largo plazo, el PEFA contempla medidas para el desarrollo de la red regional, que implican la puesta en servicio de líneas y tramos de nueva construcción. Se trata, de acuerdo con el mismo, de "una estrategia de elevadísimo coste, sólo justificable cuando se detecta demanda insatisfecha o cuando sea la única opción posible para compensar y corregir los déficits técnicos detectados" (p.18). Dentro de esta estrategia se considera prioritario el acceso a Andalucía por el Estrecho de Gibraltar y la conexión de la región con el Eje Mediterráneo.

En cuanto al eje central o nuevo acceso a Andalucía a través de Brazatortas, del que ya existía un proyecto, el PEFA adopta una actitud ambigua. Se señala: "es sin duda el elevado coste [del mismo], lo que a pesar de todas las ventajas de tipo estratégico señaladas, determina un mayor interrogante. Este interrogante cobra mayor virulencia si contemplamos el estado actual de buena parte de la red que discurre por Andalucía" (p.87). El eje central de comunicación Meseta-Andalucía, señala el plan, consolida a nivel nacional la radialidad del sistema ferroviario, y teniendo en cuenta la realidad actual de la red ferroviaria andaluza (mandato del Parlamento andaluz), "no debe ser un obstáculo para la realización de otras inversiones ferroviarias que Andalucía necesita con gran urgencia. Por este motivo, no será contabilizado por el Plan como inversión en la red ferroviaria de Andalucía" (p.87)

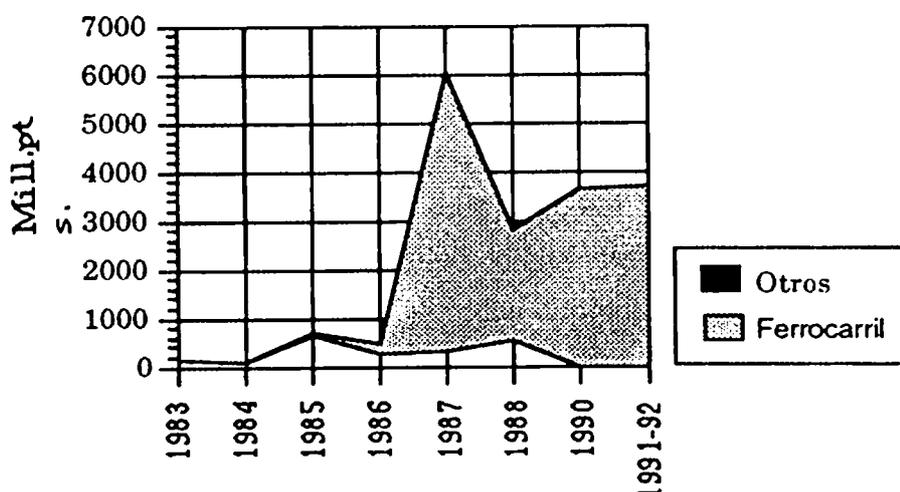
El PEFA se presentaba así como el documento base donde se especificaban con claridad las prioridades de la Junta de Andalucía en materia ferroviaria para que no se volviera a actuar en la región de manera unilateral sin contar con los objetivos del gobierno andaluz. El Plan reconoce las limitadas competencias de la Junta sobre la red perteneciente a RENFE, pero señala que tan poco sentido tiene una planificación programática, de abajo-arriba sin posibilidades reales de llevarse a cabo, como una planificación imperativa de arriba a abajo que no cuen-

te con el gobierno regional. A pesar de las limitadas competencias del gobierno autónomo en materia ferroviaria, se puntualiza, "la Junta tiene poderes revisores y controladores de carácter autónomo, sin que el Estado pueda interferir en su ejercicio ni limitar su contenido esencial, que afecta, no sólo a planificación y desarrollo de una red ferroviaria regional, sino también a los procedimientos de expropiación forzosa, a la titularidad de los bienes de dominio público, a las obras y servicio de interés regional, a la ejecución de planes de ampliación o mejora en la región, a la colaboración interna de los distintos órganos de la Administración pública, etc." (p. 52). Por consiguiente, cualquier actuación que vaya a llevarse a cabo a partir de este momento en el ferrocarril regional deberá tener en cuenta las prioridades establecidas en el PEFA.

III. La política ferroviaria de la Junta de Andalucía durante la segunda mitad de los años ochenta.

El año 1987 marca un punto de ruptura claro en la evolución de la política ferroviaria de la Junta de Andalucía. Como muestra el Gráfico nº2, los recursos destinados al ferrocarril experimentaron en 1987 un aumento espectacular. Aparentemente, el conflicto con RENFE y la posterior elaboración del PEFA habían servido para reconsiderar la importancia del ferrocarril en el sistema de movilidad regional y para dar un impulso definitivo al mismo. Un análisis más detenido de dicho gasto (Tabla nº1) muestra, sin embargo, cómo el conflicto con RENFE y todo el esfuerzo de planificación llevado a cabo a partir del mismo han quedado en el "andén".

Gráfico 2. Inversiones en la red ferroviaria regional. Junta de Andalucía



**Tabla 1. Inversiones de la Junta de Andalucía en el ferrocarril regional.
1984-92 (Mill. pts.)**

Proyecto	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1989	91/92	Total
R.A.F.									
Jaén	—	—	—	249	—	—	—	—	249
Córdoba	—	—	—	—	—	—	1633	3180	4813
Sevilla	—	—	—	5500	383	—	1410	500	7793
Eje E-W									
Arahal (Variant)	—	—	—	—	1472	—	216	—	1668
Resto	—	63	250	—	377	—	396	—	1668
Otros	—	—	—	—	90	—	—	—	90
TOTAL	—	63	250	5749	2302	—	3655	3680	15699

Fuente: Consejería de Obras Públicas y Transportes

De todos los recursos destinados al ferrocarril en Andalucía en el período 1987-92 (Tabla nº1), más del 80% fueron dirigidos a las redes arteriales ferroviarias de Córdoba y Sevilla con el objetivo de adecuarlas a la nueva línea de alta velocidad y ancho europeo Madrid-Sevilla. En la de Sevilla, en concreto, se ha gastado más del 50% de todos los recursos disponibles para el programa de ferrocarriles durante este período. En cuanto a las líneas de interés regional —aquéllas por las que surgió el conflicto con RENFE en 1983 y las clasificadas como prioritarias en el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía, 1986—, no sólo se les ha dedicado una mínima parte (menos del 10%) de los recursos asignados al ferrocarril durante estos años, sino que además se ha actuado con una visión a corto plazo y con escasa racionalidad ya que se han abandonado alternativas más racionales como la construcción del eje ferroviario intraregional a través de Morón y Almargen contemplada en el propio PEFA de 1986 (Márquez, C. 1993).

La política ferroviaria de la Junta de Andalucía, desde principios de los años ochenta, pero particularmente a partir de 1987, no puede entenderse al margen de las decisiones tomadas en este ámbito por el gobierno central.

En efecto, después de más de 35 años de abandono del ferrocarril nacional, el Gobierno central decidió aprobar en 1987 el Plan de Transporte Ferroviario,

1987-2000 (PTF, 1987), con un presupuesto de 2.1 billones de pesetas. Una de las actuaciones más significativas contempladas en el PTF afectaba directamente a Andalucía. Esta era la construcción del Nuevo Acceso Ferroviario a Andalucía a través de Brazatortas (NAFA). El camino tradicional de Madrid a Andalucía había sido hasta la fecha a través de Despeñaperros, cruzando Sierra Morena por Alcázar de S. Juan, Sta. Cruz de Mudela y Linares-Baeza (Mapa 2). Esta era una de las líneas más saturadas de toda la red ferroviaria española ya que canalizaba todo el tráfico hacia Andalucía, Levante, y Badajoz-Lisboa. El objetivo era construir una variante entre Madrid y Córdoba por Brazatortas como doble línea adaptada a una velocidad máxima de 250Km/hora, y desdoblarse la sección entre Córdoba y Sevilla para una velocidad máxima de 200Km/hora. La reforma proyectada suponía una mejora considerable en todas las relaciones que circulaban por el tramo Madrid-Córdoba, esto es, todas las de Huelva, Cádiz, Sevilla, Algeciras, Málaga, la propia Córdoba, Badajoz y Lisboa. A estas mejoras directas habría que añadir las que se producían indirectamente en las relaciones de Jaén, Granada y Almería al descongestionarse Despeñaperros. Por otro lado, la mejora de las circulaciones por Despeñaperros afectaría a toda la línea de Alcázar de S. Juan, y, por consiguiente, repercutiría también favorablemente en todas las relaciones de Levante con Madrid (Funes, 1989). La construcción del NAFA era, por consiguiente, una obra de carácter estratégico que permitía resolver uno de los estrangulamientos más acusados de la red ferroviaria nacional.

En octubre de 1987, pocos meses más tarde de aprobarse el PTF, el gobierno decide introducir la alta velocidad en la línea Madrid-Sevilla. Para 1992, Sevilla y Madrid deberían estar conectadas por un tren de alta velocidad. Sólo un año después, en octubre de 1988, el gobierno decide cambiar el ancho de vía en la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla. Si la introducción de la alta velocidad fue, como se ha mostrado en algún otro lugar (Funes, C. 1989), una decisión poco meditada que ha implicado el abandono de opciones mucho más racionales, contempladas incluso en el mismo PTF —modernización e incremento progresivo de la velocidad media de toda la red frente a una estrategia alternativa de choque de construir nuevos tramos de una red especial—, el cambio de ancho de vía ha sido la decisión más controvertida y fuertemente criticada de todas las tomadas por el Gobierno socialista (Márquez, C. 1993); una decisión difícil de entender desde un punto de vista nacional y, sobre todo, racional.

Las implicaciones para Andalucía de esta política ferroviaria han sido considerables. En primer lugar, ya se ha comentado que la construcción del nuevo acceso ferroviario a Andalucía a través de Brazatortas tal y como se contemplaba en el PTF —esto es, nueva línea Madrid-Córdoba adaptada para la velocidad

máxima de 250 Km/hora y desdoble en el tramo Córdoba-Sevilla con velocidad de 200 Km/hora, compatible con la electrificación de la red actual y utilizando las vías existentes— suponía la mejora de todas las relaciones que circulaban por el tramo Madrid-Córdoba, las relaciones de Andalucía oriental, y también las relaciones de Levante con Madrid. La decisión de cambiar el ancho de vía, sin embargo, ha supuesto que todas estas relaciones se hayan visto privadas en gran parte de las ventajas de la alta velocidad (Funes, 1989), ya que hay que cambiar los ejes en Sevilla o Córdoba, o bien seguir circulando por Despeñaperros. El paso de Despeñaperros, por otro lado, sigue estando en parte congestionado, ya que todo el tráfico de mercancías y gran parte de los servicios de viajeros que anteriormente soportaba siguen circulando por el mismo, con lo que los servicios de casi toda Andalucía continúan con tantos problemas como antes.

En segundo lugar, la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla consolida el carácter radial de la red ferroviaria andaluza y española, limitando las conexiones de Andalucía con el exterior al eje central, y relegando a un segundo plano las comunicaciones con Extremadura (Ruta de la Plata), con Levante y con Portugal, una de las causas principales, según el Plan Económico de Andalucía (PEA, 1984-86) de la situación de atraso estructural de la economía andaluza. Dichas conexiones alternativas no sólo no se han mejorado durante estos años, sino que han sufrido el abandono (reducción de servicios) e incluso cierre, como es el caso de la línea Guadix-Almendricos, el único enlace de la región con el levante español.

El nuevo eje Madrid-Sevilla, no sólo consolida el carácter radial de la red ferroviaria regional sino que además, acentúa la desconexión interna y la desigualdad en términos de accesibilidad entre Andalucía occidental y Andalucía oriental. Así nos encontramos, por ejemplo, con que tramos como el de Córdoba-Sevilla disfrutaban en gran parte de su recorrido, de cuádruple vía, electrificada y de gran calidad, mientras el resto de la red está compuesta de líneas simples, más del 60% sin electrificación y con un servicio de pésima calidad. La desconexión entre Andalucía occidental y Andalucía oriental se agravaría aún más en el caso de que RENFE decidiera extender la línea de alta velocidad, como se ha apuntado en alguna ocasión, a Cádiz, Huelva y Málaga, quedando de este modo Andalucía dividida en dos zonas ferroviarias: la europea de vía estrecha y tecnológicamente avanzada, y la obsoleta, produciéndose dentro de la región la misma ruptura que existía entre España y Francia y que con tanto ahínco se ha intentado resolver (Funes, 1990).

Desde un punto de vista urbano, el tren de alta velocidad consolida la capital regional —Sevilla— como centro metropolitano a nivel nacional y como centro

nodal distribuidor de tráficos dentro de las redes de transporte a escala europea que se están desarrollando en la actualidad. La potenciación de Sevilla dentro del sistema urbano andaluz se realiza en perjuicio de otras áreas con gran potencial de crecimiento como son Cádiz o Málaga, y en perjuicio también del objetivo tantas veces proclamado de un desarrollo urbano armónico y equilibrado (Ocaña, 1993). Es cierto que el ferrocarril no sirve para consolidar o cohesionar ámbitos comarcales y estructurar el sistema de ciudades a nivel intermedio y básico, ya que por razones técnicas se necesitan distancias largas para poder competir con la carretera; sin embargo, y como señala el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (PEFA, 1986), el ferrocarril constituye un medio muy competitivo para el transporte entre las capitales de provincia, siendo el desarrollo de un servicio intercity entre las mismas el instrumento más eficaz para: 1) aumentar la articulación territorial entre las capitales de provincia y entre Andalucía occidental y Andalucía oriental; 2) estimular el potencial de crecimiento de la economía andaluza; 3) facilitar la dinámica de crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas y capitales provinciales; y 4) conectar amplias zonas del territorio andaluz que no están servidas actualmente por la red de ferrocarriles.

Una política ferroviaria coherente con el modelo de ordenación del territorio defendido por la Junta durante los primeros años de gobierno autónomo, habría exigido, por tanto, el desarrollo de los ejes internos y la potenciación de las capitales de provincia como centros secundarios para la difusión del crecimiento regional. La voluntad política de convertir a Sevilla en un polo de crecimiento a nivel nacional y europeo ha impedido, sin embargo, que se lleven a cabo las necesarias inversiones en la red secundaria regional, dando prioridad a la integración de la capital regional con el exterior frente a la integración interna de Andalucía.

Desde un punto de vista económico, la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla no satisface las necesidades infraestructurales más acuciantes de la región. No se ha invertido, por ejemplo, donde la demanda de tráfico es mayor y donde las potencialidades económicas son más evidentes, esto es en la costa. Como el Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (1986) apuntaba, "una situación económica en clara pujanza, una población flotante muy numerosa que utiliza los servicios y equipamientos públicos existentes y, por último, unas necesidades de movilidad internas y externas desequilibradas para los modos concurrentes que le pueden dar satisfacción y que en cierta medida condicionan su futuro desarrollo, con deseconomías importantes que ya en este momento se empiezan a sentir con virulencia [...] inducen a buscar en el modo ferroviario la verdadera columna vertebral de la movilidad de la Costa del Sol" (pp.197-98). Por otro lado, estudios pros-

pectivos realizados, muestran importantes aumentos de tráfico de viajeros sobre la Costa del Sol, muy superiores a los que se prevén para Sevilla.

El gasto que ha realizado la Junta sobre la red ferroviaria regional tampoco sigue, sin embargo, la estrategia que pudiéramos llamar alternativa, esto es la de impulso al desarrollo frente a la anterior que sería de acompañamiento al desarrollo, ya que se han marginado las líneas de interés regional y el objetivo de la integración interna frente a la integración de Sevilla —una de las áreas más ricas y de mayor accesibilidad de la región— con el exterior. El nuevo eje Madrid-Sevilla —con alta velocidad y ancho europeo—, responde, por consiguiente, a una lógica nacional y europea frente a la alternativa regional-eficiente (corredor mediterráneo) o regional-territorial (ejes intrarregionales).

En resumen, la Junta de Andalucía ha sustituido el objetivo de la integración interna por el de la integración de Andalucía en el Mercado Interno, la accesibilidad intrarregional por la conexión de Andalucía a los supuestos "ejes de desarrollo" nacional y europeo, el desarrollo endógeno por el desarrollo exógeno y el "interés regional" por el interés de integración funcional a gran escala y acumulación global de capital. Cabría suponer que ha cambiado el contenido del "interés regional" o que simplemente se ha abandonado el mismo y se le ha sustituido por el "interés global".

En este sentido, parece pertinente recordar lo que ya algunos autores señalaron en otra ocasión; esto es, que "en países donde el crecimiento económico dinámico todavía no ha tenido lugar, el modelo predominante de gasto público es la asignación dispersa de recursos. Este modelo corresponde a criterios políticos, y es económicamente ineficiente; sin embargo, se añade, "una vez que el desarrollo ha iniciado su camino, surgen demandas urgentes de varios tipos de inversiones públicas intensivas de capital y hay que darles prioridad independientemente de si corresponden o no al sentido de justicia distributiva del gobierno" (Hirshmann, 1958). Por lo tanto, en períodos de crecimiento económico extensivo, tanto el estado nacional como regional tenderán a promocionar el interés de integración funcional del sistema productivo global aunque esto vaya en contra de las posibilidades de integración territorial de sus propias naciones y regiones. Por ejemplo, el estado apoyará el proceso de internacionalización del capital y la creación de campeones nacionales y regionales, a pesar de las esperadas consecuencias negativas en el número de puestos de trabajo o para la supervivencia del capital nacional y regional (Kafkalas, 1987, p. 311).

Esto parece ser, precisamente, lo ocurrido en Andalucía. La confluencia de una serie de factores tales como la recuperación económica, la entrada de España en la CEE, el proyecto de creación del Mercado Único, y la entrada masiva de capital extranjero en el país modificó de forma radical las circunstancias económicas y políticas en las que se desenvolvía el gobierno regional. Estas nuevas circunstancias, no sólo invalidaban el discurso político de que el desarrollo de Andalucía dependía en último término de la movilización exclusiva de sus recursos naturales, humanos e institucionales, sino también una estrategia de desarrollo que requería la existencia de condiciones "extraordinarias", como la recesión económica, para su aplicación.

En efecto, el crecimiento económico que Andalucía estaba experimentando a partir de mediados de los años 80 se mostró claramente incompatible con el modelo de gasto público disperso e "ineficiente" que se había seguido hasta ese momento. Esto es así porque en el sistema predominante de acumulación de capital, crecimiento económico implica aumento de la competencia y la transferencia de los recursos de los sectores menos productivos a los más productivos, de las empresas menos eficientes a las más eficientes, de las áreas menos dinámicas a las áreas más prósperas, de la tecnología antigua a la más nueva (Camagni y Capellin, 1985). Seguir un modelo no eficiente de gasto público en este contexto significa impedir el proceso de crecimiento económico, y esto es realmente imposible a menos que se hubiera puesto en marcha previamente un verdadero proceso de desarrollo económico regional.

Esta nueva situación supuso para Andalucía la necesidad de desarrollar corredores de transportes de alta velocidad que permitieran la integración física de lo que se suponía que iba a ser el futuro marco de crecimiento económico (Unión Europea) para la región, en vez de desarrollar los ejes intra-regionales que pudieran dar satisfacción a las necesidades infraestructurales actuales de los empresarios locales. El crecimiento, presente y previsto, en Andalucía forzó, por tanto, la sustitución del modelo difuso y disperso de asignación de recursos públicos característico de la estrategia de desarrollo endógeno por un modelo concentrado, tanto en términos económicos como territoriales².

² Este modo, como se ha demostrado en otro lugar (Márquez, 1993) no tiene por qué ser necesariamente eficiente ya que, p.e., puede seguir criterios políticos o "territoriales" a escalas diferentes de la regional o consistir en la articulación "física" de lo local en lo global sin que esto implique un cambio real de la posición de la región en el contexto internacional.

IV. Conclusiones.

La evolución de la política ferroviaria de la Junta de Andalucía permite afirmar que la existencia de un gobierno regional con amplias competencias políticas y económicas no es, a diferencia de lo que opinan la mayoría de los teóricos del desarrollo regional y la propia Junta de Andalucía, una garantía para la defensa del interés regional.

En períodos de crisis económica y, sobre todo, cuando dicha crisis confluye con una fuerte movilización política, como era el caso de Andalucía a principios de los años ochenta, es relativamente fácil para un gobierno regional defender el interés de los capitales locales o el interés regional. Las limitadas posibilidades de utilizar los factores exógenos como alternativa al desarrollo regional fuerza a los territorios a utilizar el "potencial endógeno" y el capital interno como base del desarrollo local o, al menos, como la única vía de evitar el colapso de la economía local. En este contexto el desarrollo endógeno, local o territorial no es una opción sino una necesidad. Una "estrategia" permitida "desde arriba" y demandada "desde abajo".

En períodos de crecimiento económico, sin embargo, cuando los mecanismos "redistributivos" y los modelos de desarrollo económico basados en la difusión (exógenos) adquieren, curiosamente, renovado vigor, los gobiernos centrales y locales, de regiones ricas y de regiones pobres, todos, se ven obligados a apoyar la globalización del capital y el fortalecimiento de los campeones regionales. Ahora bien, la diferencia esencial estriba en que mientras que en las áreas más desarrolladas dicha política de desarrollo puede contribuir a la expansión del sector interno y, por tanto, beneficiaría tanto al capital local como al nacional-internacional, en regiones subdesarrolladas la falta de grandes grupos empresariales (campeones regionales) —fruto del propio subdesarrollo— sólo conduciría al abandono del sector interno y a la aplicación de una política de desarrollo que únicamente beneficiaría al capital externo competitivo.

Bibliografía

- BARCELAY, M. (1987): "El socialismo andaluz: la ideología política y la política económica de una comunidad autónoma española", *Estudios Regionales*, n.º 17, pp. 103-120.
- BOISIER, S (1995): "La modernización del Estado: una mirada desde las regiones", en *Revista de Estudios Regionales*, n.º 41.
- CAMAGNI, R. AND CAPELLIN, R. (1985): *Sectoral productivity and regional policy*. Research Informe presentado a la Dirección General de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas, (Luxembourg: European Communities).
- CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES (1984): Análisis de las líneas andaluzas de FFCC conceptuadas como altamente deficitarias en el Contrato-Programa Estado-Renfe (1984-86) (no publicado).
- CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y TRANSPORTES (1986): Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía (no publicado).
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ENERGÍA (1984): El sistema de ciudades de Andalucía. Junta de Andalucía.
- FUNES, C. (1989): "La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía". Ponencia presentada al Simposio: La nueva situación ferroviaria y sus efectos regionales en Andalucía. Sevilla.
- HANSEN, N.M. (1981): "Development from Above: the Centre-Down Development Paradigm" En Stöhr, W. and Taylor, F. (eds.): *Development from Above or Below ?. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries.*, (Chichester, Sussex: John Wiley and Sons).
- HIRSCHMAN, A.O. (1958): *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press).
- KAFKALAS, G. (1987): "State and capital as the agents of spatial integration in the world economy" *Environment and Planning D.: Society and Space*, Vol. 5, pp. 303-318.
- MÁRQUEZ, C. (1993): "El desarrollo de la red viaria y ferroviaria andaluza en el período 1987-92: impactos económico-territoriales" *Revista de Estudios Regionales*, n.º 37.
- OCAÑA, M.C.(1993): "Ordenación del territorio e infraestructuras", en *Estructura económica de Andalucía*. Martín Rodríguez, M. Ed. (Espasa Calpe, Madrid).
- OHMAE, K. (1996): *El despliegue de las Economías Regionales. Oportunidades y desafío empresarial* (Deusto, Bilbao).
- STÖHR, W. AND TAYLOR, F. EDS.(1981): *Development from Above or Below ?. The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries.* (Chichester, Sussex: John Wiley and Sons).