

JULIA SALOM¹

LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

RESUMEN

La administración autonómica tiene en este momento competencias suficientes para llevar adelante una verdadera política territorial que contribuya a atenuar los marcados desequilibrios espaciales existentes en la región. La intención de este número monográfico de la revista *Cuadernos de Geografía* es analizar desde la perspectiva del geógrafo el impacto espacial de la política regional valenciana de los últimos 10 años, periodo de vigencia de los dos primeros Programas Económicos Regionales. El presente artículo pretende realizar una introducción general al tema, presentando las características generales de la planificación económica regional de manera que sirvan de telón de fondo a los artículos sobre temas específicos que siguen a continuación.

ABSTRACT

Nowadays the regional Government has enough political field to make a territorial policy with the aim of reducing the strong spatial unbalances of the Valencian region. The purpose of this issue of *Cuadernos de Geografía* is to analyze from a geographic perspective the spatial impact of the regional policies implemented in the last ten years, during the term of the two first Regional Economic Programmes. The present paper attempts to make a general introduction to this subject, explaining the main features of the regional economic planning in the Valencian case.

La Comunidad Valenciana, como es sobradamente conocido, presenta una serie de desequilibrios territoriales internos que fueron exhaustivamente analizados ya a principios de los años 80 (PREVASA, 1982) y que, en sus trazos generales, se han mantenido hasta hoy (SORRIBES, 1992). A partir de un análisis somero de los principales indicadores (población, empleo, actividad económica, infraestructuras, etc.) resulta evidente la necesidad de una política territorial activa, no sólo por razones de equidad, sino también por razones de eficiencia, ya que la existencia de desigualdades y espacios escasamente integrados perjudica el crecimiento regional global.

Según el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Valenciana tiene competencia exclusiva en la ordenación del Territorio, además de en otros aspectos bá-

Departament de Geografia. Universitat de València. Coordinadora del presente número monográfico.

sicos para la plasmación del modelo territorial como el urbanismo, transportes y obras hidráulicas, actividades económicas, etc. Aunque la Administración Central, al reservarse la planificación de las grandes infraestructuras, siga manteniendo bajo su control las grandes líneas directrices de la ordenación territorial, no cabe duda de que el actual nivel de descentralización política permite a la administración autonómica elaborar una verdadera política territorial. Esto es un elemento claramente positivo, ya que, como reconocen la mayor parte de los teóricos del desarrollo regional, la gestión a escala local y regional es un factor clave del éxito de tales políticas.

La intención de este número monográfico de la revista *Cuadernos de Geografía* es analizar desde la perspectiva del geógrafo el impacto espacial de la política regional valenciana de los últimos 10 años. La idea inicial era aprovechar la publicación de los principales documentos de programación económica para los próximos seis años (Plan de Desarrollo Regional de España, Programa Económico Valenciano y Programa Operativo de la Comunidad Valenciana, los tres con un periodo de vigencia 1994-1999) para reflexionar sobre lo que había significado, desde el punto de vista territorial, la política económica desarrollada hasta el momento a nivel regional, y en particular el impacto de los dos primeros Programas Económicos de la Comunidad Valenciana (PEV 1984-1987 y PEV 1988-1991, con su ampliación para 1992-1993). El cambio político experimentado por el gobierno regional ha hecho que esta reflexión haya adquirido una perspectiva más amplia, lo que puede suponer un interés añadido de los estudios que aquí se presentan. El presente artículo pretende realizar una introducción general al tema, presentando las características generales de la planificación económica regional de manera que sirvan de telón de fondo a los artículos sobre temas específicos que siguen a continuación.

EL I PROGRAMA ECONÓMICO VALENCIANO 1984-1987

La elaboración del Primer Programa Económico Valenciano 1984-1987 supuso un avance importante en cuanto que fue el primer esfuerzo de definir a nivel regional las prioridades de actuación política a medio plazo y comprometer, en consecuencia, los recursos disponibles. La opción por la programación económica estuvo condicionada por la exigencia comunitaria de que los Estados elaboraran programas de desarrollo regional para poder optar a las ayudas de los fondos estructurales europeos, y en particular del FEDER¹.

La elaboración de este Programa Económico estuvo afectada por una serie de factores externos que condicionaron su orientación. El más importante fue el impacto de la crisis económica, que había puesto en evidencia la debilidad de muchos de los elementos en que se basaba el progreso económico de la etapa anterior. En consecuencia, el Programa Económico Regional consideraba que completar y profundizar la transformación

¹ El Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación de sus intervenciones, establece la obligatoriedad por parte de los Estados miembros de presentar sus Planes de Desarrollo Regional como primer paso para acceder a las ayudas de los Fondos estructurales de la Comunidad. Sobre la base de dichos planes, la Comisión decide el Marco Comunitario de Apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias, en el que se incluyen las líneas de actuación prioritarias, las formas de intervención, el plan indicativo de financiación y la duración de las intervenciones. Una vez establecido el M.C.A., de común acuerdo con el Estado miembro interesado, las intervenciones de los Fondos estructurales se realizarán, en el caso de las zonas incluidas en el objetivo nº 1, preferentemente en forma de programas operativos regionales.

de la estructura productiva y las instituciones sociales, es decir, conseguir la modernización de la región, era el reto fundamental para la economía valenciana en la década de los 80. La necesidad de esta transformación se acentuaba al considerar la inminente integración en la Comunidad Europea y la consiguiente necesidad de adaptarse a las condiciones de competencia. Otros factores condicionantes en la elaboración del Programa fueron el hecho de que el proceso de transferencias todavía no había sido completado, por lo que el volumen de recursos y el margen de maniobra era aún relativamente reducido.

En este contexto, la principal prioridad política era el crecimiento económico global, y la problemática territorial pasó a un segundo plano, lo que no dejó de provocar algunas críticas: *“el PER en la seua tasca planificadora hauria de tenir una plasmació territorial que, en qualsevol cas, oscil·lés entre la que té lloc al planejament municipal...i a la política econòmica de l'Estat. (...) Dissortadament, en opinió de l'autor d'aquest treball, el Programa Econòmic Regional (1984-87) de la Generalitat Valenciana es mou en uns nivells de territorialització molt més baixos que els qui li corresponen d'acord amb la realitat socio-econòmica, político-administrativa i cultural que preten enmarcar, el que dona lloc a una dissociació estirilitzant entre poder i espai a tots els nivells.”* (JUAN I FENOLLAR, 1982, p.1038-9). Según este autor, el PER debería haber tomado el espacio valenciano, como mínimo, con las divisiones territoriales administrativamente vigentes, y, de no haber sido éstas suficientes, se deberían haber explicitado otras divisiones alternativas, o, en su caso, complementarias, para abordar programáticamente la diversidad de situaciones y problemas territoriales. Al no tomar en consideración las unidades espaciales básicas, el Programa Económico Regional presenta, en su opinión, a) un enfoque sectorial y subordinado a la política económica del poder central, b) una opacidad política en las decisiones y el desbaratamiento de la coherencia pragmática, c) ambigüedad territorial y dificultades de medición de los impactos, y d) la primacía del criterio de eficiencia y el aumento de los desequilibrios.

La ausencia de territorialización de las políticas y del uso de unidades intermedias entre lo local y lo provincial, es decir, de comarcalización, es una característica que se mantendrá en los posteriores documentos programáticos y en general en la actuación política, como explican detalladamente Piqueras y Membrado en su aportación al presente número monográfico. Sin embargo, y desde un punto de vista más general, tanto el análisis económico-social de la economía valenciana que constituye la primera parte del Programa Económico Regional como la enumeración de los objetivos generales incluyen referencias territoriales, más extensas incluso de las que incluirá posteriormente el Segundo Programa Económico Regional. Así, el diagnóstico inicial concluye con las siguientes recomendaciones de actuación: La necesidad de consolidación del eje interior para alcanzar un adecuado equilibrio espacial, la conveniencia estratégica de la potenciación de la franja intermedia entre el interior y litoral, la necesidad de actuaciones en el litoral para corregir los déficits de equipamiento e infraestructuras básicas producidas por la congestión, y la recomendación de distintas actuaciones en el interior, entre las que se incluyen la mejora de los niveles de accesibilidad, la articulación de los instrumentos de política regional que permitieran el desarrollo del potencial endógeno, y la conservación y/o recuperación de sus recursos naturales.

De la misma forma, los objetivos generales del Programa incluyen, junto con el crecimiento de la renta y la riqueza y la elevación del nivel de ocupación existente, alcanzar *“un uso del territorio que sirva de soporte a las actividades productivas que signifique la progresiva racionalización del mismo, frenando los desequilibrios y evitando cuidadosamente las degradaciones irreversibles del medio físico”*.

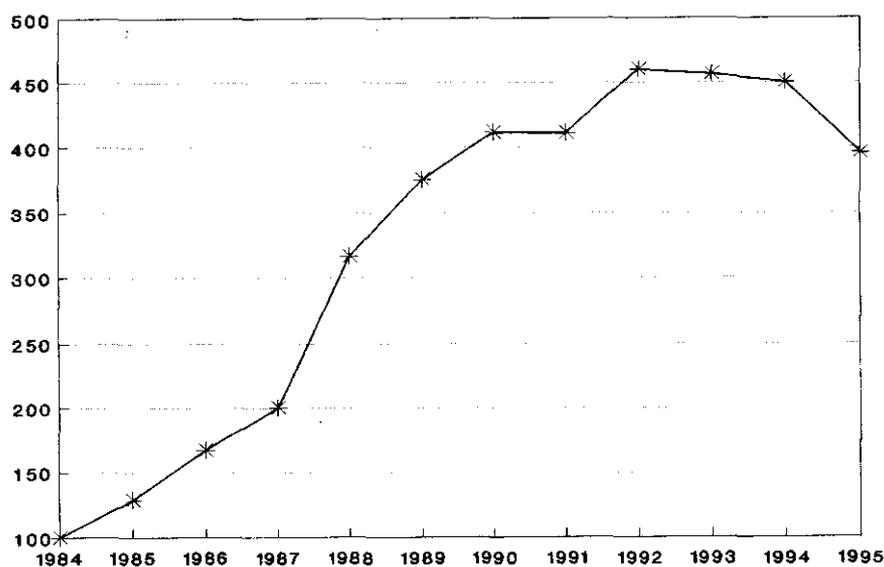
En consecuencia, entre las seis grandes áreas en que se articulan los programas aparece una específicamente dedicada a las actuaciones sobre el territorio, cuyo enunciado indica "En aquellas materias directamente orientadas a la conservación y potenciación del territorio se pretende articular las diferentes actuaciones para corregir los desequilibrios básicos actualmente existentes en nuestra Comunidad, al tiempo que se potencia el medio natural favoreciendo de forma armónica su ocupación y utilización." (p.107). Se menciona específicamente el área de transporte, obras hidráulicas, vivienda de promoción pública, conservación y promoción del patrimonio medioambiental y ordenamiento del espacio litoral. Las referencias territoriales, si bien ambiguas, abundan también en la enumeración de los objetivos y acciones sectoriales: En la agricultura, se considera un objetivo importante corregir los desequilibrios de la agricultura dual en cuanto a reforma de las estructuras agrarias, áreas desfavorecidas y de montaña; en el comercio, crear equipamientos comerciales de tipo colectivo en áreas rurales y zonas infradotadas, en colaboración con las corporaciones locales; en urbanismo, se considera que la actuación debe partir de los criterios municipales pero filtrados por una política de reequilibrio territorial. Sin embargo, estos principios de actuación no aparecen desarrollados específicamente en programas concretos con suficiente peso presupuestario.

Será sobre todo a las actuaciones en materia de transporte y más concretamente en carreteras a las que se atribuirá el mayor potencial para atenuar los desequilibrios, considerando que la mejora de las comunicaciones por carretera en el interior de la Comunidad Valenciana es una condición necesaria para permitir el incremento de la actividad en las comarcas del interior tipificadas como zonas deprimidas y con problemas de comunicaciones. Esta concepción de las infraestructuras como elemento decisivo, si no casi suficiente, en la generación del desarrollo endógeno en las áreas desfavorecidas, se mantendrá, reforzada, en la segunda etapa programática, a partir de 1988.

LA PROGRAMACIÓN ECONÓMICA DURANTE EL PERIODO 1988-1993 Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES

Durante el periodo que va de 1988 a 1994 coexisten en la Comunidad Valenciana, debido a las necesidades de programación económica nacionales y comunitarias, distintos documentos de planificación: El Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993; el II Programa Económico Valenciano 1988-91, que fue posteriormente ampliado con muy escasas modificaciones para el periodo 1992-93; y el Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1990-93, principal desarrollo a nivel regional del Marco Comunitario de Apoyo 1989-93. La repercusión de las actuaciones políticas desarrolladas a lo largo de esta etapa es sustancialmente mayor que la del periodo 1984-87, no sólo por su mayor duración, sino también porque en este momento se dispone de un mayor nivel de competencias y fondos presupuestarios, procedentes en gran parte de la Comunidad Europea (ver gráfico 1).

La variedad de documentos y plazos de programación supone en este periodo una cierta diversidad de objetivos. Así, mientras que en el Programa de Desarrollo Regional se recogen, al menos a nivel teórico, abundantes referencias espaciales y la necesidad de vertebrar el territorio, en el II Programa Económico Valenciano la atenuación de los desequilibrios se deja fundamentalmente al arbitrio de la creación de infraestructuras que posibiliten el desarrollo endógeno de las áreas desfavorecidas. Este enfoque resulta especialmente claro en el Programa Operativo de la Comunidad Valenciana, donde se especifican los compromisos presupuestarios de las distintas administra-



1995: Presupuesto inicial a 1 de Enero

Gráfico 1: Presupuestos de la Generalitat Valenciana. Números Índice 1984=100 (ptas. de 1995).

ciones por ejes de actuación prioritarios (ver cuadro 1). Podrá pues decirse que “la disminución de los desequilibrios intrarregionales está vinculada a la mejora de las comunicaciones como medio de ‘integrar’ a las comarcas regresivas en el proceso de desarrollo y al desarrollo ‘endógeno’ de estas comarcas aprovechando sus potencialidades de desarrollo” (SORRIBES, 1992, p.412). Según este autor, “(El P.O) Es un plan que pivota claramente sobre el desarrollo endógeno y sobre las ventajas competitivas del conjunto del territorio, siendo la disminución de los desequilibrios intrarregionales más una consecuencia esperada de la política de mejora de la conectividad del sistema urbano que un objetivo central. (...) El gran peso relativo de los subprogramas de Integración y Articulación Territorial y de Infraestructuras de Apoyo a la Actividad Económica no deja lugar a dudas sobre el papel estelar de las infraestructuras en el conjunto del Plan.” (p.416). Como dirá C. Sanchis en su aportación a este número monográfico, aunque la gestión de este aspecto pueda considerarse globalmente positiva, este planteamiento supone esperar demasiado de una política de infraestructuras.

En efecto, el PEV II incluye como principales referencias territoriales las siguientes afirmaciones: “El esquema desarrollado no contempla un modelo normativo territorial. Se pretende, sin embargo, sentar las bases que permitan romper la inercia actual a las superconcentraciones.” (p.41). Los medios que se piensan utilizar para ello son una política ambiciosa de infraestructuras, y la “automatización flexible de las nuevas tecnologías” que supuestamente producirá una pérdida de importancia de las economías de aglomeración e información y de escala. “Las desigualdades territoriales se pueden corregir por la vía del estímulo del potencial endógeno de las áreas desfavorecidas. Para ello es preciso conseguir un espacio económico y social vertebrado a través de adecuados programas de creación y mejora de infraestructura de comunicaciones y la mejora del hábitat en dichas zonas.” (p.53).

CUADRO 1

PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 1990-1993
Cuadro financiero por subprogramas. Años 1990-93 (Mill.ptas.de 1989)

SUBPROGRAMAS Y MEDIDAS	TIPO DE FINANCIACION (%)					
	COSTE TOTAL		Feder	A.Auton.	A.Central	Privada
	Mill. ptas.	(%)				
1.- Integración y articulación territorial	36.602,7	27,9	48,1	22,0	29,9	0,0
1.1.- Carreteras	5.475,2	4,2	60,0	40,0	0,0	0,0
1.2.- Ferrocarriles	17.782,5	13,5	50,0	8,8	41,2	0,0
1.4.- Aeropuertos	5.000,0	3,8	50,0	0,0	50,0	0,0
1.7.- Telecomunicaciones	8.345,0	6,4	35,2	51,4	13,4	0,0
2.- Industria, artesanía y servicios a las empresas	42.319,0	32,2	10,4	11,2	1,8	76,0
2.1.- Ayudas a la industria y a la artesanía	36.599,0	27,9	6,4	8,6	2,1	82,9
2.2.- Ayudas a los servicios a las empresas	2.600,0	2,0	10,0	10,0	0,0	80,0
2.3.- Desarrollo local	1.560,0	1,2	58,3	41,7	0,0	0,0
2.4.- Zonas industriales y artesanales	1.560,0	1,2	58,3	41,7	0,0	0,0
3.- Turismo	10.660,0	8,1	11,0	11,0	0,0	78,0
3.1.- Ayudas a las inversiones turísticas	10.400,0	7,9	10,0	10,0	0,0	80,0
3.2.- Valorización de los recursos culturales de interés turístico	260,0	0,2	50,0	50,0	0,0	0,0
4.- Agricultura y desarrollo rural	361,6	0,3	55,0	45,0	0,0	0,0
4.1.- Mejora de las condiciones de producción	361,6	0,3	55,0	45,0	0,0	0,0
5.- Infraestructura de apoyo a la actividad económica	40.155,8	30,6	54,3	6,8	38,8	0,0
5.1.- Agua	36.125,8	27,5	55,0	1,9	43,2	0,0
5.2.- Energía	1.820,0	1,4	35,7	64,3	0,0	0,0
5.4.- Investigación, desarrollo e innovación	1.300,0	1,0	60,0	40,0	0,0	0,0
5.5.- Equipamientos de formación	910,0	0,7	57,1	42,9	0,0	0,0
6.- Valoración de los recursos humanos	1.003,4	0,8	58,3	15,6	26,1	0,0
6.2.- Medidas multiaxiales	1.003,4	0,8	58,3	15,6	26,1	0,0
7.- Asistencia técnica, acompañamiento e información	260,0	0,2	100,0	0,0	0,0	0,0
7.1.-Asistencia técnica	260,0	0,2	100,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	131.362,5	100,0	35,1	21,0	12,9	31,0

Fuente: Generalitat Valenciana, 1991

La contribución de las infraestructuras a la vertebración del territorio se considera sobre todo en tanto en cuanto aportación al desarrollo global de la región: "Una economía potente y una sociedad avanzada suponen una gran integración del mercado interno y una mejor ordenación del territorio. Por ello se requieren unas infraestructuras básicas muy desarrolladas. Entre éstas, las de las comunicaciones y las del agua cobran especial relevancia." (p.31). Una vertebración eficiente de los distintos territorios, definidos como subconjuntos económicos diferenciados, entre sí y con el resto de España y del mundo, permitirá no estrangular la lógica del desarrollo potencial endógeno, una desconcentración real de las actividades productivas y los asentamientos urbanos, y favorecer la utilización de zonas del interior como grandes áreas de esparcimiento.

De hecho, esta concepción viene a suponer en el momento de concretar las actuaciones en programas específicos un reduccionismo excesivo de la política territorial, que queda relegada a "las áreas cuyas características primarias y localizacionales les han inferido históricamente una escasa capacidad de atracción de actividades foráneas, así como una reducida presencia de iniciativas de carácter local", es decir, "zonas de agricultura de montaña, zonas con *handicaps* específicos y zonas desfavorecidas por despoblamiento, espacios en buena medida comprendidos en las Zonas Elegibles FEDER de la Comunidad Valenciana". En estas áreas las actuaciones adoptan un enfoque generativo, centrado en la concesión de incentivos al desarrollo del potencial endógeno, y en evitar los desajustes básicos que configuran el carácter "periférico" del área mediante la corrección del déficit de equipamientos y escasa accesibilidad (ver a este respecto el artículo de Pérez Esparcia y Noguera en este mismo número).

El objetivo declarado por el PDR de potenciar los sistemas de ciudades intermedias mediante las inversiones en infraestructuras productivas y en servicios con el fin de obtener un reequilibrio territorial, queda limitado al establecimiento de un sistema nodal de 25 a 35 puntos, donde se descentralizará la actuación de la administración agraria para transferencia de información técnico-económica. Por otra parte, no se observa en las políticas sectoriales una especial sensibilidad espacial, exceptuando quizás el caso de la política turística (ver los artículos de Vera-Cruz-Baños, Farinós y Salom-Albertos en este mismo número).

LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA PREVISTA PARA LA ETAPA 1994-1999

La lectura de los documentos programáticos de la política económica regional para los próximos años permite observar que se ha producido un importante cambio de orientación, cambio que ya podía intuirse en la ampliación del PEV 2 para 1992-93. Este documento introduce modificaciones en algunos programas dirigidas a intensificar las políticas relacionadas con la labor formativa e investigadora, los problemas medioambientales y la necesidad de redistribuir el crecimiento. Además de estos cambios, la ampliación del PEV II incluye una serie de modificaciones en el programa de corrección de desequilibrios económico-territoriales, que, si bien no suponen modificación presupuestaria, significan una primera desviación de la aplicación del paradigma de desarrollo endógeno a la política de áreas desfavorecidas: La reactivación de la actividad de las áreas atrasadas se debe conseguir tanto apoyando las iniciativas locales como mediante "la atracción selectiva de empresas foráneas que contribuyan a la diversificación y modernización del tejido productivo" (p.24). Asimismo, la problemática territorial empieza a plantearse de una manera menos simplista, al superar la dialéctica costa-interior y añadir como objetivo "prestar especial atención a aquellas zonas caracterizadas por una estructura industrial

muy poco diversificada y afectada por un proceso grave de pérdida de empleo industrial y/o aquejadas de la existencia de economía irregular.” (p.25).

Este cambio de orientación se recoge con mucha mayor claridad en el nuevo Plan de Desarrollo Regional de España, así como en los documentos regionales que en él se inspiran, III Programa Económico Valenciano y Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1994-1999. Las principales diferencias respecto al periodo anterior son las siguientes:

- Si bien las infraestructuras pueden considerarse como una condición necesaria para el desarrollo, no es posible concebir que las actuaciones sobre las mismas sean suficientes para la consecución de éste, siendo imprescindible considerar el empleo de medidas y políticas no meramente infraestructurales (Plan de Desarrollo Regional, p.90). Este principio aparece claramente reflejado en el menor peso relativo de las inversiones en infraestructuras que presenta el Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1994-1999 en relación con su predecesor de 1990-1993 (ver cuadros 1 y 2). El Programa Operativo muestra “un importante aumento de la participación de los ejes dirigidos a los recursos humanos, al apoyo a los sectores productivos y a las iniciativas de I+D, manteniéndose igualmente un importante esfuerzo en el eje de protección del medio ambiente. Se reduce, en consecuencia, el peso de los ejes de infraestructuras básicas, lo que no implica la disminución del esfuerzo inversor en términos absolutos, dado que el volumen de recursos comunitarios esperado es significativamente más elevado que en el aún vigente Marco Comunitario de Apoyo de 1989-1993” (P.O.C.V.,p.9).
- Uno de los elementos clave en la estrategia de desarrollo regional son los recursos humanos, por lo que resulta imprescindible poner en marcha una política formativa dirigida a conseguir una población y empresariado cualificados, que incremente los potenciales territoriales de desarrollo de las distintas áreas. En concreto, en la Comunidad Valenciana, el diagnóstico realizado en el III Programa Económico Regional revela una situación preocupante en *stock* de infraestructuras educativas *per cápita*, nivel de estudios alcanzados por la población según grupos de edad y nivel de gasto en I+D en relación al PIB. La política de valorización de los recursos humanos incluye el reforzamiento de la educación técnico-profesional, el apoyo a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la formación continua de los trabajadores, la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados y la integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades.
- Se concede una mayor importancia a la problemática medio ambiental, como componente fundamental de la calidad de vida de las personas y recurso utilizable para la mejora del nivel de vida de la población (PDR, p.90). Esto incluye tanto la conservación de los recursos naturales como la utilización acorde con sus posibilidades del territorio agrícola y forestal, aspectos que hasta el momento habían constituido uno de los déficits más importantes de la política regional valenciana (ver los artículos de Ors-Viñals y Arnal, así como la distribución presupuestaria del gobierno regional en el cuadro 3). En la Comunidad Valenciana se considera que los problemas más graves son la contaminación del agua superficial y de los recursos acuíferos subterráneos, la falta de un tratamiento adecuado de los residuos sólidos urbanos y de los residuos tóxicos y peligrosos y el elevado nivel de erosión del suelo y deforestación, así como la aún insuficiente dotación de infraestructuras del ciclo hidráulico y escasez progresiva de recursos hídricos. Por tanto, las principales acciones deben dirigirse al mejor aprovechamiento de los recursos hídricos y al tratamiento de las aguas residuales, así

como a frenar el proceso de erosión y desertificación del medio físico. Como acciones previstas concretas, destacan el Plan de Saneamiento de Aguas Residuales y los planes de tratamiento y eliminación de residuos sólidos, tóxicos y peligrosos.

CUADRO 2

ESCENARIO DEL GASTO DEL SUBMARCO REGIONAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA 1994-1999
Cuadro financiero por ejes y subejos. Millones de ptas. Tipo de cambio considerado 1 ECU=155 pts.

SUBPROGRAMAS Y MEDIDAS	COSTE TOTAL		TIPO DE FINANCIACION (%)		
	Mill. Ptas.	(%)	Comunitaria	Nacional	Privada
1.- Integración y articulación territorial	47.544,7	15,82	56,64	43,36	0,00
1.1.- Carreteras	23.457,7	7,81	65,00	35,00	0,00
1.2.- Ferrocarriles	13.015,4	4,33	60,00	40,00	0,00
1.7.- Telecomunicaciones	110.711,7	3,68	35,00	65,00	0,00
2.- Industria, artesanía y servicios a las empresas	71.938,6	23,94	27,43	12,06	60,51
2.1.- Ayudas a la industria y a la artesanía	27.266,1	9,07	24,50	10,50	65,00
2.2.- Ayudas a los servicios a las empresas y desarrollo local	39.695,5	13,21	24,12	10,89	65,01
2.3.- Zonas industriales y artesanales	4.974,0	1,66	69,99	30,01	0,00
3.- Turismo	20.632,1	6,87	21,89	14,59	63,52
3.1.- Ayudas a las inversiones turísticas	20.162,4	6,71	21,00	14,00	65,00
3.2.- Valorización de los recursos culturales de interés turístico	469,7	0,16	60,07	39,93	0,00
4.- Agricultura y desarrollo rural	32.644,6	10,86	55,66	37,11	7,24
4.1.- Desarrollo rural	32.644,6	10,86	55,66	37,11	7,24
5.- Infraestructura de apoyo a la actividad económica	43.892,9	14,60	68,11	31,89	0,00
5.1.- Agua	7.091,3	2,36	65,01	34,99	0,00
5.2.- Energía	1.588,8	0,53	40,00	60,00	0,00
5.3.- Protección y mejora del medio ambiente	25.131,7	8,36	70,00	30,00	0,00
5.4.- Investigación, desarrollo e innovación	10.081,2	3,35	70,00	30,00	0,00
6.- Valorización de los recursos humanos	82.463,1	27,44	73,83	26,17	0,00
6.1.- Equipamientos de formación	19.220,0	6,40	70,00	30,00	0,00
6.2.- Reforzamiento de la educación técnico-profesional	22.684,3	7,55	75,00	25,00	0,00
6.4.- Formación continua de trabajadores	7.686,5	2,56	74,99	25,01	0,00
6.5.- Integración y reinserción de demandantes de empleo	29.487,2	9,81	75,00	25,00	0,00
6.6.- Integración de personas con dificultades específicas	3.385,2	1,13	75,00	25,00	0,00
7.- Asistencia técnica, acompañamiento e información	1.422,9	0,47	75,05	24,95	0,00
TOTAL	300.538,8	100,00	53,64	26,73	19,63

Fuente: Comisión Europea, 1995

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA GENERALITAT (Ptas. de 1995)

CONSELLERÍA/SECCIÓN	1984-94 (%)	1995* (%)
Sanidad, Trabajo y Seguridad Social	30,30	38,22
Cultura, Educación y Ciencia	30,13	29,70
Obras Públicas y Urbanismo	9,27	11,17
Trabajo y Asuntos Sociales / Asuntos Sociales	5,38	6,45
Agricultura y Pesca	3,22	2,62
Industria, Comercio y Turismo	2,27	2,29
Economía y Hacienda	1,11	0,64
Administración Pública	0,83	1,10
Medio Ambiente	0,36	1,37
Transferencia a Entidades Públicas	12,55	0,00
Otros	4,58	6,44
TOTAL	100,00	100,00

(*) Presupuesto inicial a 1 de Enero

Fuente: Generalitat Valenciana

- Se considera un objetivo importante la consecución para la totalidad de la población de unos niveles de bienestar por encima de un umbral mínimo, con independencia de su localización en el espacio. El PEV-III considera una prioridad estratégica mantener un alto grado de cohesión social facilitando el acceso al trabajo, a la educación, a la cultura y a otros bienes básicos mediante la universalización de la asistencia sanitaria, la atención a las necesidades de escolarización en las etapas educativas obligatorias y gratuitas, y la garantía de una oferta suficiente de puestos escolares en los niveles de enseñanza no obligatorios, el impulso del acceso de los ciudadanos a la cultura a partir de la creación de infraestructuras culturales y de la consolidación del concepto de necesidad cultural. Esto supone un reforzamiento de la política de bienestar que ya era una de las líneas de actuación más importantes de la política regional (ver más adelante el artículo de Pitarch).
- En cuanto a las actividades productivas, la constatación de la persistencia de graves problemas como el mantenimiento de un nivel de productividad del trabajo en el sector industrial inferior a la media española y la pérdida de competitividad exterior en todos los sectores económicos lleva a incluir en los programas, junto con las ya tradicionales medidas de apoyo al potencial endógeno, otras que permitan sumar el mayor número de PYMEs posible a la política de modernización industrial, favorezcan la atracción de inversiones directas extranjeras y faciliten la financiación de las empresas.

Por otra parte, se considera necesaria la potenciación del sector servicios y de sus infraestructuras de base, con especial mención a la diversificación turística. Esto último puede tener importantes consecuencias territoriales, ya que el modelo a seguir contempla, junto con la mejora de la calidad del producto turístico basado en "sol y playa", la creación de nuevos productos como son el turismo de interior, el de salud y balneario, el turismo cultural, el deportivo y el turismo de congresos y convenciones.

El desarrollo del Plan Director de los Espacios Turísticos permitiría crear instrumentos de planificación para identificar las posibilidades, abordando de forma especial la problemática de la preservación del medio ambiente y de los posibles usos de los espacios naturales.

Desde nuestro punto de vista, quizás uno de los cambios más importantes sea la introducción de un planteamiento de los temas territoriales bastante más complejo que el mantenido hasta el momento. Este planteamiento sustituye el análisis de los espacios según sus distintos niveles de desarrollo y las directrices diferenciadas por tipo de regiones (regiones con capacidad de crecimiento autosostenido, cornisa cantábrica, regiones de desarrollo intermedio y sur-sureste, y otras regiones atrasadas) del PDR 1989-1993, por una visión que incorpora los conceptos de sistema, nodos y ejes, y que elabora directrices de actuación para tres ámbitos diferenciados: sistema básico de ciudades, sistema de reequilibrio y sistema rural (PDR 1994-1999, p.90-106).

En la Comunidad Valenciana, este planteamiento se refleja en la elaboración de un programa de ordenación del territorio y urbanismo que incluye dos grandes apartados fundamentales: La redacción de un Plan de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico, para el cual se elaborará un modelo territorial de alcance regional que oriente las intervenciones públicas o privadas relativas al uso del suelo y la actividad urbanizadora, y la creación de un Sistema de Información Territorial como instrumento de apoyo cualificado a la gestión del territorio. La reciente publicación del texto "Estrategias de Vertebración Territorial" por parte de la Conselleria de Obras Públicas es un fiel exponente de la aplicación de este enfoque territorial al entorno regional, enfoque que podría permitir ir bastante más allá de las actuaciones urbanísticas puntuales -aunque en algunos casos éstas sean bastante significativas, como puede verse en el artículo de Boira que se publica en este mismo número- que se han realizado hasta el momento.

CONCLUSIÓN

La existencia de importantes desequilibrios espaciales internos ha sido recogida por los distintos documentos de planificación económica de la Comunidad Valenciana desde 1984. Sin embargo, la estrategia de desarrollo regional se ha centrado en la potenciación de la competitividad global de la región y la aminoración de las desigualdades internas se ha confiado a la generación de procesos de desarrollo endógeno, posibilitados por el incremento global de las infraestructuras y equipamientos y, más concretamente, por el incremento de la accesibilidad de las áreas periféricas de la región. La política territorial ha quedado, pues, prácticamente reducida a las acciones de apoyo al desarrollo en las áreas interiores atrasadas, mientras que las políticas sectoriales no parecen haber tenido una especial sensibilidad en este sentido. Debido a este enfoque parcial, los indudables éxitos conseguidos en algunos campos, como es el caso de la política de infraestructuras, programas Leader, o incluso política industrial, han sido insuficientes para modificar de manera significativa el modelo territorial de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, a partir de 1994 la planificación económica regional parece haber evolucionado hacia una concepción más compleja de la política territorial que podría, en caso de tener continuidad, tener un importante impacto en la vertebración del espacio regional.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): Marco comunitario de apoyo 1989-1993 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1). España, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): España. Marco comunitario de apoyo 1994-1999. Objetivo nº 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, Luxemburgo.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA (1985): Programa Económico Valenciano 1984-1987, Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA (1988): Programa Económico Valenciano 2, 1988/91, Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA (1991): Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1990-1993, Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA (1992): Programa Económico Valenciano. Ampliación del PEV-2 para 1992/93, Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA (1994): Programa Operativo de la Comunidad Valenciana 1994-1999, Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'ECONOMIA I HISENDA (en prensa): Programa Econòmic Valencià 94-99 (PEV 3), Valencia.
- GENERALITAT VALENCIANA, CONSELLERIA D'OBRES PUBLIQUES, URBANISME I TRANSPORT (1995): Estrategias de Vertebración Territorial, Documento II de Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Valencia.
- JUAN I FENOLLAR, R. (1985): Poder i espai al País Valencià: Anàlisi territorial del Programa Econòmic Regional (1984-1987) de la Generalitat, *I Congrés d'Economia Valenciana*, Ponències, vol 2, p. 1037-1041.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1989): Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993, Madrid
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994): Plan de Desarrollo Regional 1994-1999. Regiones incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos, Madrid.
- PREVASA, (1982): Estudios Básicos para la Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, Caja de Ahorros de Valencia, Valencia
- SORRIBES, J. (1992): La política territorial, en Martínez Serrano-Pedreño-Reig (dirs.): *Estructura Económica de la Comunidad Valenciana*, Espasa Calpe, Madrid, p.399-417