

# De la taylorización a la vertebración del territorio valenciano: Nuevas redes y jerarquías urbanas

Gabino PONCE HERRERO

Catedrático de Geografía Humana, Dpto. Geografía Humana, Universidad de Alicante.

**RESUMEN:** Los procesos de industrialización y urbanización se han manifestado siempre como fenómenos interdependientes. Sobre el binomio industria y ciudad se ha consolidado la organización espacial del sistema económico valenciano. Sin estrategias sectoriales ni planes regionales, las ventajas comparativas fueron suficiente estímulo para el gran crecimiento de las ciudades valencianas, sobre la base de una fuerte especialización productiva. Con la crisis de los subsectores manufactureros valencianos se asiste a procesos de reestructuración y ajuste a nuevas coordenadas. En la escala macro, el postfordismo va redefiniendo su espacio sobre territorio valenciano, enfrentado a nuevas directrices sectoriales y de ordenación del territorio regional. En la escala micro, estrategias públicas de rango local y privadas de carácter empresarial han puesto en valor el territorio valenciano, que pasa a contemplarse como un *espacio económico productor de recursos y activos concretos*. Los objetivos específicos del artículo se centran en el análisis del cambio industrial y urbano experimentados desde unas estructuras tayloristas hacia formas postfordistas y neofordistas, mediatizadas por las políticas regionales (keynesianas y neoliberales) y éstas por nuevas estrategias locales individualizadas. Se plantea la crisis del planeamiento moderno para acoger las formas postmodernas de industria urbana. Se trata de valorar los efectos de las distintas orientaciones de las políticas de vertebración regional sobre la equidad territorial.

**Descriptores:** Economía regional. Localización de actividades. Modelos de desarrollo territorial. Reestructuración industrial. Redes urbanas.

## I. FRICCIONES Y COMPLEMENTARIEDADES ENTRE EL TERRITORIO VALENCIANO Y LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS

El modelo de desarrollo económico valenciano tiende hacia la bipolarización entre, por un lado, un litoral saturado de urbanizaciones turísticas, con un desarrollo lineal que camina hacia la conurbación de todos los municipios inmersos en ese proceso y, por otro lado, un vasto espacio interior en el que se desarrolla una red cada vez más imbricada de relaciones, entre ciudades y municipios menores en los que ha tenido lugar un proceso de industrialización. A raíz de

unas artesanías de base —textil, calzado, mueble, juguete y cerámica principalmente— se han desarrollado unos centros industriales, polarizados en algunas ciudades centrales, desde los que se han ido difundiéndose desde los años 1960, primero por los municipios vecinos y, ya desde los años 1980 —tras los efectos de la crisis— por otros ámbitos más alejados, hasta constituir un complejo entramado de municipios especializados, conectados entre sí, pero desconectados con el resto de áreas de especialización.

La configuración de ese modelo de desarrollo industrial fue posible, entre otros aspectos socioeconómicos, por sustentarse en un sistema de ciudades con un elevado

Recibido: 16.12.2003. Revisado: 12.07.2004.

e-mail gabino.ponce@ua.es

\* Proyecto financiado *Reestructuración industrial y reestructuración urbana: nuevos procesos de ocupación del suelo*

en los sistemas productivos locales de la Comunidad Valenciana, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Promoción General del Conocimiento, Plan Nacional I+D+i (2001-2003), BS02001-0620.

equilibrio territorial, excelentemente interconectadas, todas de tamaño medio y, aún, pequeño, que han suministrado las infraestructuras y el equipamiento urbano preciso para las actividades industriales. Si bien, prácticamente hasta los años 1980 no ha contado con equipamiento específico de uso industrial —polígonos y otras infraestructuras—. La interconexión territorial de ese sistema de ciudades ha permitido un aprovechamiento equilibrado de los recursos urbanos, sin que el peso de las desventajas propias de la congestión y la aglomeración de las grandes urbes haya sido notable.

Sobre el binomio industria y ciudad se ha consolidado la organización espacial del sistema económico valenciano. La consolidación de aglomeraciones urbano-industriales de muy diverso tamaño fueron resultado de la acumulación de buena parte de los beneficios y costes económico-sociales propios del fordismo, sin que mediasen estrategias ni planes sectoriales de apoyo: las ventajas comparativas del territorio (mano de obra barata y especializada) y las economías de escala fueron suficientes para mantener el crecimiento y la configuración de áreas de producción especializada, o muy especializada en torno a una ciudad<sup>1</sup>.

La crisis experimentada en los principales subsectores industriales valencianos (calzado, textil, juguete, segunda transformación de la madera y cerámica), ocasionaron importantes cambios en sus estrategias de organización y, con ellas, de localización —fragmentación y deslocalización—. Tal coyuntura coincidía cronológicamente con la creación y puesta en marcha de un gobierno autonómico, que empezaba a preocuparse por los efectos de la crisis del sistema productivo, por la quiebra de las economías de escala, por la degradación del mercado de trabajo, por el descenso del poder adquisitivo y por la crisis generalizada del contexto urbano, poniendo en marcha algunas estrategias de corte keynesiano para paliar la crisis y reflotar la actividad industrial, si bien el cambio de gobierno regional, en 1994, y las limitaciones por el ingreso en la Unión Europea, supuso la reorientación de las estrategias hacia

prácticas neoliberales menos intervencionistas, acordes con el cambio de paradigma en materia de promoción del desarrollo regional (GASPAR, 1996).

Los efectos de esa crisis se manifestaron en fenómenos de desindustrialización, fragmentación productiva, descentralización productiva, industrialización periférica y nueva localización selectiva, acompañados por procesos urbanos paralelos de desurbanización, contraurbanización, crisis de las áreas metropolitanas y pseudometropolitanas, incluso crisis de las ciudades industriales medias y pequeñas, y aparición de las primeras formas de la ciudad difusa o fragmentada.

El contexto teórico que amparaba los criterios de intervención fue revisado sobre la base de dos puntos de vista divergentes. Por un lado, desde posturas evolucionistas se habló de una nueva etapa de transición post-industrial (PRECEDO, 1986, 1988) que inevitablemente llevaría a una terciarización de los espacios urbanos y, por consiguiente, a que toda estrategia de intervención se orientase a procurar un cambio potencial de las economías en ese sentido.

Por otro lado, desde posturas rupturistas, se enfrentó la supuesta crisis de las áreas metropolitanas y de las ciudades industriales a los fuertes crecimientos de base industrial de algunas áreas periféricas, para concluir que no era la industria la que estaba en crisis, sino sus formas de organización fordista. Desde este enfoque, los fenómenos industriales y urbanos eran guiados por una nueva lógica espacial que invalidaba el modelo centro/periferia y otras fórmulas de organización polarizada (VAZQUEZ, 1986). Siguiendo esta línea de pensamiento, más que de *post-fordismo* (LEBORGNE & al, 1988), era conveniente hablar de *neofordismo* (BAILLY & al, 1988). Por consiguiente, las estrategias de intervención deberían intentar descifrar esa nueva lógica y seguir manteniendo el apoyo al sector industrial, sobre nuevos criterios (políticas regionales sectoriales de I+D y, con posterioridad, de I+D+I).

El dualismo teórico se mantuvo respecto de los procesos urbanos, ya que, para unos se vislumbraba una creciente crisis de la gran

<sup>1</sup> Por ejemplo, el sistema productivo del calzado se articula en las tres comarcas del Valle del Río Vinalopó, con marcadas subespecializaciones: el Bajo Vinalopó, capitalizado por Elche, se especializó en calzado deportivo, el Medio Vinalopó, que gira

alrededor de Elda, se especializó en calzado de señora, mientras el Alto Vinalopó, en torno a la ciudad de Villena, se especializó en calzado de niño.

ciudad, enfrentada al crecimiento potencial de las ciudades medias y pequeñas, con claros efectos en la ruptura de la jerarquía urbana existente (CAMPOS, 1985); mientras que para otros se trataba tan sólo de un salto de escala en la organización territorial vertebrada y jerarquizada (HALL, 1985) que, en el caso valenciano, centrado en la capital autonómica, se daría desde el área metropolitana de Valencia hasta el conjunto de la región valenciana<sup>2</sup>.

Con esos criterios, a comienzos de los años 1990, la *Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport* (COPUT), del Gobierno Valenciano, comenzaba a elaborar los trabajos titulados *Estrategias de Vertebración Territorial*, encaminados a la elaboración del *Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, un modelo territorial claramente jerarquizado (ver FIG. 1), cuyos avances se presentaron en 1995 (COPUT, 1995). No obstante, el cambio de gobierno regional en ese mismo año supuso la introducción de nuevos criterios neoliberales, coincidente en la práctica con el paradigma post-industrial.

Con todo, sea cual sea la postura adoptada para enfocar los nuevos cambios, como han señalado Méndez y Caravaca, la industria ha seguido siendo el motor de los procesos, si bien bajo nuevas formas de organización productiva, urbana y territorial, que explicarían los crecimientos periféricos, la revalorización de las áreas centrales, la formación de nuevos enclaves pericentrales de actividad, así como la aparición de nuevas formas de desigualdad (MÉNDEZ & al, 1993: 16).

En la Comunidad Valenciana, a la enorme complejidad de los procesos derivados de la crisis industrial y de la crisis de crecimiento urbano se superpusieron los efectos multiplicadores del vasto desarrollo turístico litoral. Además, Indovina ha señalado que el declive urbano, o la crisis metropolitana, hacen referencia a problemas y procesos de muy diverso carácter: económicos, pero también demográficos, sociolaborales, institucionales y culturales, con significados dispares (INDOVINA, 1990:11).

En la Comunidad Valenciana, los procesos



**FIG. 1. Síntesis del «modelo de vertebración» de la Comunidad Valenciana,** propuesto por el Gobierno Valenciano en 1995, que refuerza la potencia de su capital como nodo básico para la cohesión de un territorio valenciano, sujeto hasta entonces a diferentes fuerzas centrífugas.

Fuente: COPUT, 1995, elaboración propia.

de industrialización y urbanización se han manifestado desde sus orígenes como fenómenos interdependientes. En ese sentido, Scott llega a señalar que «la urbanización sería el efecto primario de la lógica de la producción» (SCOTT, 1985: 29), destacando el papel de la industria como motor del crecimiento de las ciudades. Tal circunstancia ha sido norma en la Comunidad Valenciana hasta la crisis del sistema de producción fordista: desde esos momentos, las interpretaciones del modelo de desarrollo industrial valenciano han pasado de considerar el *espacio económico* como un ente abstracto, neutro, en el que se desarrollaba una organización especializada de un proceso productivo concreto, a poner en primer término la componente territorial, en este caso la red urbana, que sustenta en gran medida el

<sup>2</sup> A comienzos de los años 1990, la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transport (COPUT) comenzaba a elaborar los trabajos titulados *Estrategias de Vertebración*

territorial, encaminados a la elaboración del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana, cuyos avances se presentaron en 1995.

desarrollo de las actividades productivas, conforme con la difusión especializada de la actividad industrial por el territorio (MÉNDEZ, 1994: 98-112). De ese modo, el contexto territorial se contempla como un *espacio económico productor de recursos y activos concretos*, integrado con propiedad en el sistema económico. Esto es, se define conceptualmente un *subsistema territorial* que interactúa con el *subsistema industrial*, contribuyendo a reproducir todos los insumos que intervienen en el proceso, incluidas las condiciones socioeconómicas y de relación que hacen posible la división del trabajo y la producción.

Esas nuevas interpretaciones han revalorizado el papel del territorio, generador de recursos y activos contextuales especializados —propios del contexto territorial—, en su mayor parte bienes de carácter público, fruto de la organización social y no del mercado. Se llega así a destacar el papel de la ciudad para las pequeñas y medianas empresas, como escenario en que se reproducen los activos contextualizados, y halla explicación más ajustada el fuerte *patrón urbano* de los establecimientos industriales en el modelo económico valenciano, que incorpora como insumos propios del sistema productivo las infraestructuras urbanas, los equipamientos colectivos, los bienes sociales y culturales, el sistema educativo y de formación profesional, las instituciones crediticias y financieras, las redes y canales de comercialización, los servicios en toda su complejidad, las políticas locales de fomento económico y de oferta de suelo para uso industrial y residencial y, con ellas, la cultura empresarial y la atmósfera emprendedora, fruto de la condensación histórica de iniciativas.

Con esas referencias teóricas se propone este ensayo de interpretación de las nuevas formas de interacción entre industria y ciudad en el ámbito de la Comunidad Valenciana, con el objeto de definir cómo los nuevos espacios industriales emergentes no son fruto de una simple redistribución de tareas en el seno de un esquema productivo estable, sino que obedecen a una profunda transformación del sistema económico y de sus estrategias espaciales.

En ese sentido, se ha procedido a una primera caracterización de la configuración fordista del territorio valenciano, donde se plantean la convivencia de lógicas industriales

y urbanísticas que se han desconocido entre sí, o que han resultado abiertamente antagónicas. En la misma escala local, se ha procedido a la interpretación de las repercusiones urbanas generadas por los cambios en el ámbito de las empresas (en la organización del trabajo, en las relaciones laborales, en las estrategias competitivas...), que han hecho de la ciudad el marco global de la producción: el establecimiento fabril sustituido por la ciudad. Ante la ausencia de claras estrategias regionales o sectoriales, tal proceso ha sido posible gracias a multitud de estrategias individuales y locales. Las primeras fueron fruto del empeño de una clase empresarial atomizada, que ha aunado destacadas directrices innovadoras junto con fuertes dosis de trabajo sumergido, y las segundas se deben al empeño de algunos ayuntamientos verdaderamente comprometidos con el devenir de sus ciudades. En todos los casos, la escala local ha hecho que, con frecuencia, se pierdan de vista los enfoques más globales, convenientes para el territorio valenciano en su conjunto, cuando no han marcado pautas completamente divergentes.

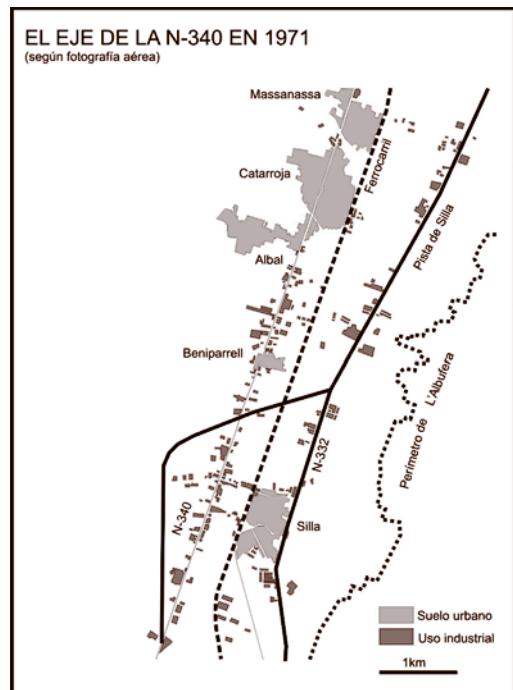
## 2. LA «TAYLORIZACIÓN» DEL TERRITORIO VALENCIANO

Pero a ese modelo de desarrollo industrial fuertemente imbricado con el territorio se ha llegado a partir de una estructura territorial muy contrastada, conforme con la implantación del sistema de producción *fordista* y la fábrica integrada. En efecto, los orígenes de las manufacturas se remontan al siglo XVIII, en el caso del textil, a mediados del siglo XIX en el calzado, a principios del siglo XX en el juguete y a mediados de esa centuria en el caso de la industria azulejera y del mueble, entendidas como actividades industriales. En todos los casos, las primeras manifestaciones se han dado en unas pocas ciudades —o en una sola—: allí donde existían algunos de los recursos necesarios —saltos de agua—, o bien donde la instalación de nuevos medios de transporte favoreció el comercio —eje del ferrocarril, puerto—.

De ese modo, el desarrollo industrial valenciano ha estado fuertemente polarizado en unos pocos núcleos, hasta prácticamente los años 1980. Desde cada uno de esos núcleos pioneros se ha dado una difusión

limitada de la actividad manufacturera, en busca por lo común de nuevos yacimientos de mano de obra en el medio rural periférico (PONCE, 2001). Se ha producido así una fuerte especialización del territorio en zonas, que han evolucionado casi sin relación entre ellas. De forma que la estructura territorial valenciana ha devenido en la propia de un archipiélago de zonas poco integradas ni jerarquizadas, pese a la potencialidad del gran núcleo urbano de Valencia (ver FIG. 1).

Dentro de cada una de esas zonas una ciudad ha asumido la capitalidad y ha jerarquizado una red urbana menor, de alcance subregional, en la que el territorio se ha organizado sobre una base dual: unas periferias subordinadas, inertes o suministradoras de recursos, mano de obra y materias primas —el medio rural de las comarcas del interior valenciano— afectadas por el estancamiento o decaimiento económico, con fuertes pérdidas demográficas, subordinadas a unos centros en constante crecimiento económico y social —las ciudades industriales—.

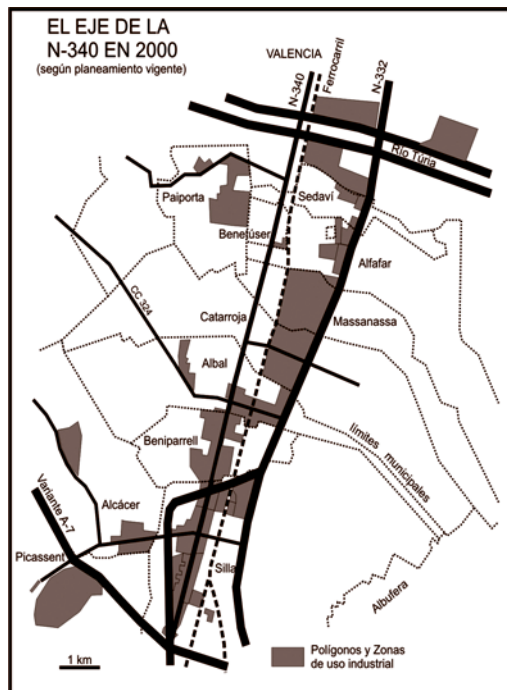


**FIG. 2. Comunidad Valenciana. Dedicación por comarcas,** según el coeficiente de especialización industrial en 2001. Cuando se da, se ha consignado la segunda especialización.

Fuente: IVE, 2001, elaboración propia.

El fuerte crecimiento industrial experimentado entre 1950 y 1975 contribuyó a polarizar esa situación, al concentrar los fuertes desarrollos industriales en las ciudades pioneras de Valencia, Alcoy, Ontinyent, Elche o Elda. Si bien, la mayor envergadura de la actividad industrial y la necesidad de nuevas instalaciones productivas se desbordaba ya por los municipios vecinos de l’Horta de Valencia, coincidente con el espacio funcional del área metropolitana de la capital (ver FIGS. 2 y 3), de la montaña valenciano-alicantina y del Valle del Vinalopó, configurando ejes industriales de crecimiento acelerado, alimentados en su desarrollo demográfico por la llegada masiva de inmigrantes desde los municipios rurales del entorno y desde otras regiones del País.

Se asiste, en esos años, a un proceso intensificado de concentración de la actividad productiva, sobre la base de una fuerte especialización en determinadas manufacturas en cada una de las zonas



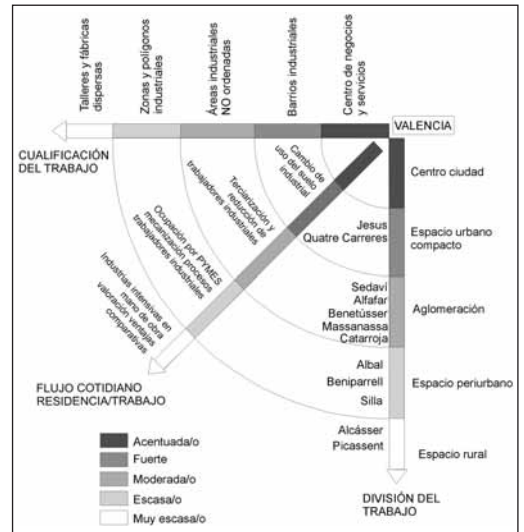
**FIG. 3. Sistema productivo del mueble surgido en torno a la carretera N-340 en l’Horta Sud, junto a la ciudad de Valencia.** Planeamiento urbanístico y calificación de suelo industrial. La economía urbana y el sistema de ciudades como soporte de la actividad industrial.

Fuente: COPUT, 2000, elaboración propia.

industrializadas que, insertas en una economía internacional, por el contrario entablaron pocos lazos de interrelación entre ellas. Esa polarización geográfica, de características parecidas a la de los distritos industriales italianos (GAROFOLI, 1994), se organiza sobre la base de unos polos productivos, fuertemente especializados, para la producción en masa, que resultan competitivos por los bajos costes de producción más que por la calidad o la diferenciación del producto.

Las relaciones territoriales tejen pequeñas redes en torno a la ciudad industrial pionera, que subordina un pequeño territorio rural, del que se abastece de mano de obra barata y dócil. Primero, conforme con la lógica del modelo *fordista* de producción integrada, la mano de obra es trasladada al núcleo industrial, donde contribuye a aliviar las tensiones salariales y a mantener los elevados ritmos de producción. Más tarde, se produce una primera desconcentración de las tareas más elementales, que se difunden por esa red de municipios menores vecinos, sobre la base de pequeños talleres, fuertemente especializados en tareas muy concretas, que son desintegradas del proceso de fabricación, si bien quedan estrechamente supeditados a la relación jerárquica establecida desde el establecimiento fabril principal. De forma que la integración vertical de los procesos se da ahora en el territorio.

En ese sentido, la reestructuración experimentada en el área metropolitana de Valencia resulta especialmente significativa para observar la desindustrialización de las áreas centrales y de algunos núcleos de la primera corona metropolitana, donde la industria es sustituida por el terciario industrial, pero también por el terciario en general, las áreas de ocio y nuevo comercio y por el uso residencial (en general usos no productivos). Mientras las tareas productivas menos cualificadas y más intensivas en mano de obra se dirigen hacia una periferia cada vez más extensa. A modo de hipótesis interpretativa, se ha aplicado el esquema de Laborie-Langumier al eje de la carretera N-340 (ver FIG. 4). En la figura puede seguirse la gradación progresiva entre el centro (la ciudad de Valencia) y la periferia funcional sobre ese eje viario (municipios de Alcásser y Picassent), definida por cambios progresivos en la morfología urbana,



**FIG. 4. Aplicación cualitativa del esquema de Laborie-Langumier, para interpretar la estructura industrial y la morfología de los espacios urbanos en la aglomeración surgida en el eje de la carretera N-340, al sur de la ciudad de Valencia.**

Fuente: Elaboración propia.

acompañados de cambios en la cualificación de las tareas, en el tipo de sectores dominantes, en las tipologías de los asentamientos industriales y en los flujos cotidianos entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo.

Por otro lado, si se interpreta la etapa de máximo crecimiento industrial en la Comunidad Valenciana (1950-1975) con el modelo de Maddison, se observa la importancia de la elevada demanda del factor trabajo. Aunque ese insumo era ya explotado con anterioridad, es a finales de ese período cuando se incorporan nuevos procesos y técnicas organizativas, derivadas del *fordismo* y del *taylorismo*, que ocasionaron una auténtica revolución en la cadena productiva.

Como resultado de la implantación del modelo *taylorista* se produjo un fuerte crecimiento de la producción y de la productividad, no exento de tensiones laborales. Como contrapartida social, el volumen de trabajo existente y una legislación favorable hicieron posible el pleno empleo y que la mayor parte de los trabajadores tuviesen contratos indefinidos. Pese a la nueva organización productiva, la fuerte dinámica empresarial seguía exigiendo

mano de obra barata como pilar fundamental del sistema productivo, renovada constantemente por la llegada ininterrumpida de inmigrantes de otras regiones vecinas.

La carencia de un verdadero desarrollo urbanístico, las ausencias y deficiencias de los equipamientos e infraestructuras locales y generales, impiden hablar para esa época con propiedad de la existencia también de *economías de urbanización*, aunque puedan vislumbrarse, al menos en las principales ciudades.

Se desarrolló así un esquema económico-territorial a imagen y semejanza de la organización industrial. La segmentación de la producción en fases concretas, atendidas por obreros fuertemente especializados, permitió la extracción de las secciones y la aparición de talleres auxiliares y complementarios en los que se desarrollaban esos procesos intermedios a ritmos elevados, gracias a la excepcional especialización de la mano de obra y de la maquinaria.

De igual manera, atendiendo a las ventajas comparativas de la mano de obra, esas secciones intermedias se fueron diseminando por el propio entorno urbano y por los municipios rurales vecinos, que fueron especializándose en esas fases de producción, en un proceso que Veltz ha denominado de *taylorización* del territorio (VELTZ, 1999: 25). Se configuraron de ese modo las primeras redes urbanas, subordinadas a los intercambios de fases intermedias en los procesos de producción industrial, jerarquizadas por las ciudades industriales pioneras. Esto es, las relaciones, que primero habían sido exclusivamente de captación de recursos, en esos momentos comienzan a ser de intercambio y de complementariedad entre el núcleo central y su periferia.

### 3. LA OCUPACIÓN INDISCRIMINADA DEL TERRITORIO EN LA ESCALA LOCAL

La ciudad ha resultado ser el espacio físico más atractivo para la instalación de actividades industriales, tanto por la importancia del mercado como por la oferta de mano de obra en cantidad y calidad, rivalizando siempre con otros factores de

localización industrial que han definido las teorías clásicas. La configuración de economías de aglomeración y de economías de escala se halla en la base del crecimiento exponencial del área metropolitana de Valencia y ha hecho del entorno de la ciudad de Alicante el espacio más valorado en las comarcas del Sur para el asentamiento de nuevas actividades industriales, muchas de ellas procedentes de la externalización de los segmentos de investigación, mercadotecnia, logística y servicios en general a las industrias, procedentes de los distritos industriales tradicionales.

Pero a la vez, algunas deseconomías han propiciado también de manera histórica la desconcentración de la actividad económica y la difusión de la industria por otros ámbitos que han ofrecido, en cada momento, ventajas comparativas. Esos nuevos espacios, a menudo suburbanos e incluso rurales, han visto cómo la instalación de un nuevo sistema productivo de base industrial ha ido configurando un sistema urbano paralelo, con frecuencia jerarquizado y subordinado al centro motor, que ha repetido el proceso de concentración de factores productivos hasta llegar a configurar nuevas economías de aglomeración, ahora sobre un territorio más amplio, jerarquizado y muy bien interconectado.

Se asiste pues a un dinámico proceso de localización y desconcentración repetido, con claras repercusiones en el territorio en que se asienta la actividad industrial, que configura diversos modelos de sistemas productivos según el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por los subsectores industriales y las posibilidades de desintegración de los procesos productivos, siempre condicionadas por la oferta del contexto —economías de entorno—, mucho más rica y plural en las ciudades. De hecho, cada sistema productivo valenciano tiene una forma distinta de organización, dependiente de sus características tecnológicas y de sus posibilidades de integración/desintegración de las distintas fases de la producción.

Crecen así las ciudades industriales valencianas, si bien más cuantitativamente que cualitativamente. De hecho, los ensanches se concretan en la mera adición de nuevas barriadas periféricas, prácticamente sin equipamientos de carácter local, a veces sin los más elementales como la red de

alcantarillado o la urbanización del suelo, apoyadas en unas pocas vías de comunicación interna y en las infraestructuras generales preexistentes, que acabaron saturadas. La ciudad, entendida más como almacén de mano de obra —el principal recurso industrial de estas tierras—, crece bajo los impulsos de la industria, que es el verdadero motor de las economías urbanas en todas las comarcas del interior y en algunas litorales, como l'Horta, la Plana Alta y Baixa, el Baix Vinalopó y hasta l'Alacantí, que es donde se han dado las mayores concentraciones urbanas, al aunar crecimiento industrial, con acumulación de servicios y, en los últimos tiempos, desarrollos turísticos.

Ha de tenerse en cuenta que los primeros planes de ordenación urbana efectivos se retrasan hasta la aparición de los ayuntamientos democráticos, y comienzan a ser efectivos ya en los años 1980, reinando entre tanto la más absoluta permisividad urbanística.

Esas nuevas corporaciones municipales no sólo tuvieron que enfrentar los graves efectos de la crisis industrial, sino que, desde la óptica urbanística, tuvieron que hacer frente también a los graves efectos de dos décadas de *desarrollismo*, en el que las ciudades valencianas crecieron sin ningún control municipal, cuando los desequilibrios y las infracciones no eran directamente auspiciadas por los poderes públicos, que favorecían y colaboraban en la construcción de barriadas obreras desequipadas, en las periferias desurbanizadas, mientras se permitía el abandono de los centros urbanos en general y de los centros histórico en particular. Al tiempo que la atracción de inmigrantes, reclamados por el crecimiento industrial, alimentaba bolsas de infraviviendas y chabolismo, que han pervivido hasta el presente.

El crecimiento urbanístico «a saltos» y sin planificar, causante de la desarticulación de las principales ciudades industriales, permitió la libre instalación de industrias por todo el territorio de los municipios, bien en los propios centros urbanos, bien en las periferias, donde han llegado a consolidar *zonas* industriales, sin planeamiento previo, sin equipamientos locales y, con frecuencia, sin las condiciones mínimas de urbanización.

La desarticulación del crecimiento ha revestido tal envergadura que, por ejemplo,

los asentamientos industriales espontáneos han configurado la conurbación de once municipios entre Silla y Valencia, sobre el saturado eje de la Carretera N-340, en el que algunos pequeños municipios, como Albal o Beniparrell, han acabado completamente ocupados por una marea de naves industriales, apretadas sobre la trama rural de caminos y acequias preexistente.

En Elche, Elda y en otras ciudades zapateras, las carencias en la tramitación de los diferentes planes de ordenación urbana fueron causa de que el uso industrial se expandiese, no sólo por todo el núcleo urbano de forma indiscriminada, sino también por todo el medio rural de los municipios, mucho antes de que la desconcentración industrial, promovida por la reestructuración productiva de mediados de los años 1970, escogiera ese entorno como área receptora de industria. Tal circunstancia sentó las bases de las construcciones ilegales de naves en suelo rústico, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la ordenación urbanística municipal en la actualidad: en Elche, entre 1986 y 1998 se detectaron 564 naves fabriles ilegales funcionando en el medio rural.

En las comarcas textiles, el aprovechamiento de la fuerza motriz del agua ocasionó una primera dispersión fabril, sobre los cursos fluviales, mantenida empero con la introducción de la energía eléctrica. La desintegración de las fases de producción experimentada en los años 1980 ha renovado la funcionalidad de esos establecimientos dispersos, a la vez que se han asentado otros nuevos, aprovechando la notable permisividad de las autoridades locales y regionales ante la envergadura de la crisis padecida por el subsector. Al igual que en el calzado y, también, en el caso de los municipios jugueteros, la panoplia de pequeños talleres auxiliares y complementarios se ha difundido por los centros urbanos, aprovechando en general los bajos de los edificios y las viviendas deshabitadas de los centros históricos.

Si bien los impactos de la industria en el callejero son significativos, especialmente en lo referente a la congestión de tráfico y al desarrollo de algunas actividades molestas al convivir con el uso residencial, en general, el principal impacto del desarrollo industrial por el entramado urbano se ha centrado en el deterioro del paisaje urbano, por las fuertes



densidades habitacionales que soportan los ensanche y los barrios periféricos, gestados en los años 1960 y 1970, combinada con la estrecha sección generalizada del callejero, que responde al trazado de alineaciones decimonónico y a los criterios especuladores de los años del *desarrollismo*. Esto es, no han sido los establecimientos fabriles los principales causantes de la degradación de los espacios urbanos, sino la mala planificación de los conjuntos residenciales —ensanches y polígonos de viviendas— para los trabajadores.

Además, en no pocos casos se ha producido también un ensanche hacia dentro, esto es, a costa del centro histórico (PONCE & al, 2001)<sup>3</sup>. En esos casos, las repetidas intervenciones sobre los centros históricos, para dotarles de la funcionalidad exigida por una ciudad industrial, son responsables del arrasamiento de edificios históricos e incluso de conjuntos patrimoniales más extensos. Hoy día, a esa transformación de los centros urbanos se suman las estrategias de revitalización del espacio histórico, que han apostado por el “esponjamiento” de la trama, la renovación de las construcciones y la rectificación del trazado de las calles para hacerlas transitables en vehículo.

Cada zona industrial se ha desarrollado en un ámbito diferente de la periferia, básicamente donde el suelo era más barato. Se ha llegado, de esa manera, a configurar un tejido industrial disperso y desarticulado, repartido por numerosos lugares desconectados entre sí y con limitaciones generales de comunicación, al aprovechar viales preexistentes, de insuficiente sección. La presencia de esos desarrollos industriales incontrolados, con frecuencia han supuesto frenos a la expansión ordenada de las ciudades en la actualidad, y han dificultado los procesos de reequilibrio y equipamiento de los espacios urbanos. Por otro lado, su pervivencia funcional sigue ocasionando algunos problemas estructurales, responsables en buena medida de la mala imagen que tiene la actividad industrial para los planificadores urbanistas, que a toda costa intentan desalojarla de la ciudad consolidada.

#### 4. LÓGICAS INDUSTRIALES Y POLÍTICAS URBANAS

Frente a esos problemas comienzan a manifestarse las exigencias de los ciudadanos en pos de una mejora de la calidad de la vida urbana. Como reacción a esos graves problemas, desde 1979 se promueve, por los nuevos ayuntamientos democráticos, la redacción de planes de urbanismo ajustados a la recién promulgada *Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 1975. Los Ayuntamientos asumen así tardíamente sus responsabilidades en la creación de ciudad. Deciden intervenir para corregir y planificar, generalizándose un clima de consenso en la solución de los problemas, en muchos casos —no en todos— acompañado del respeto al patrimonio histórico, poniendo énfasis en la prioridad del interés colectivo sobre el particular.

Con todo, tales consideraciones para la ordenación del territorio, sustentadas en criterios de justicia social, equilibrio territorial y coherencia medioambiental, fueron durante tiempo consideradas como un ataque directo a la propiedad privada. La supeditación del interés particular al bien colectivo explícita ya en la primera *Ley del Suelo*, de 1956, y mantenida en la reforma de 1975, retrasó en algunos casos el interés de los poderes públicos por elaborar documentos de planeamiento, especialmente cuando la corporación municipal tenían talante continuista, de forma que la redacción de figuras de planeamiento se retrasó, por lo general, hasta la entrada de gobiernos municipales de la izquierda política.

No obstante, la nueva ley, definida para regular crecimientos urbanos y económicos exponenciales, vio la luz coincidiendo con una grave crisis económica, con decisivas repercusiones en las dinámicas sociales que llevaron a un freno en las inversiones, tanto industriales como inmobiliarias. De ese modo, se asiste a unos momentos de estancamiento, del que sólo se saldrá ya mediada la década de los años 1980, cuando la mayor parte de esos municipios aprueban sus primeras figuras normativas para la ordenación del territorio. Pero, incluso cuando todos los

<sup>3</sup> En el caso de Elche, ese crecimiento interno se ha hecho, con frecuencia, a costa de los huertos de palmeras conservados

en el callejero, que constituyen el principal patrimonio urbano de la ciudad, con la consideración de *Patrimonio de la Humanidad* por la UNESCO.

municipios industriales dispusieron de planeamiento, con frecuencia se perdió la ocasión de redactar normas que pusiesen en valor el territorio de forma adecuada.

Las figuras de planeamiento pueden ser, a la vez, documentos de carácter social y económico, capaces de actuar en beneficio de la justicia social, a la vez que actuar como instrumentos para dinamizar la economía. Lamentablemente, en muchos municipios la elaboración de los planes de ordenación territorial, realizada con mínimo interés, no fue contemplada más que como una nueva norma burocrática de obligado cumplimiento, y así ha pervivido hasta el presente: documentos de escaso valor, alejados de la realidad que pretenden ordenar, fundamentados a veces en pésimos estudios del medio físico, humano y económico, carentes de propuestas de desarrollo, que han actuado como freno al desarrollo industrial, por las trabas interpuestas a su implantación y mantenimiento en suelo urbano, mientras no se propiciaba la creación de suelo de uso industrial específico. Ante la crisis industrial y las trabas urbanísticas —normalmente al quedar «fuera de ordenación» el uso industrial—, ha sido común el cambio de empresario industrial a empresario inmobiliario: se cierra la fábrica, se derriba la nave y se construye un edificio de viviendas aprovechando la centralidad.

De esa manera, mientras las inercias industriales eran mal acogidas por los técnicos urbanistas y, a veces, también por los políticos, de forma recíproca las directrices urbanísticas han sido mal acogidas en general por los empresarios industriales, que han visto en ellas un inconveniente añadido a la ya de por sí pesada tarea de reconversión.

Ha sido muy tardíamente, ya en la década de los años 1990, cuando algunos ayuntamientos han promovido planeamientos mucho más ágiles y flexibles y, a la vez, han creado en su seno agencias de desarrollo local, bajo diferentes fórmulas entre las que denomina la sociedad anónima de capital público, para desarrollar programas de incentivo económico y social, con una amplia base urbana y urbanística. Se trata de nuevas estrategias argumentadas, en unos casos, para salvar las deficiencias anteriores en la ordenación del territorio, en otros casos por el cambio de mentalidad experimentado en

algunos políticos. También ha influido la ya larga experiencia de pervivencia en la crisis, el cambio social y el cambio económico operado. A su vez, en algunos casos, el desarrollo de esas estrategias se debe a políticas locales para salir del atraso endémico de muchos municipios.

En general, puede decirse que la función de los organismos públicos en la ordenación del territorio, durante el proceso de desarrollo y consolidación del modelo industrial valenciano, se ha limitado básicamente a acompañar las lógicas del proceso industrializador, ajustándose con cada coyuntura en favor del mantenimiento de un subsistema industrial, especializado en la producción en serie, que ha basado su competitividad en los bajos costes de producción, antes que en la diferenciación y en la calidad.

De ese modo, mientras la política de precios ha podido repercutirse en los salarios, no se ha precisado un contexto competitivo: ni centros de investigación, ni suficiente suelo industrial equipado, ni buenas infraestructuras, a lo sumo unas vías rápidas para expedir las mercancías por los puertos —Valencia y Alicante— hacia los mercados internacionales. De manera que la tarea de los poderes públicos se ha centrado en mantener y favorecer las condiciones de reproducción del principal insumo de las industrias valencianas: la mano de obra. Así, las políticas territoriales —no de ordenación— han adoptado formas generales de acción económica y social, tales como la promoción oficial de viviendas obreras, las subvenciones en general a las viviendas, la escolarización y la capacitación profesional, la sanidad, el subsidio de paro (en realidad una subvención directa a las empresas, ya que buena parte de esos subsidiados han seguido trabajando pese a su baja laboral) o el apoyo a las exportaciones.

## 5. ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL?

En general, en la Comunidad Valenciana, la fragmentación del trabajo se consolida hoy como el modelo organizativo más extendido, y los sistemas industriales se caracterizan por estar formados por complejas redes donde se combinan medianas y pequeñas empresas,

fábricas subcontratadas, talleres auxiliares y trabajo a domicilio, que es posible coordinar gracias a las innovaciones tecnológicas. En ese contexto organizativo, la ciudad surge como el entorno físico en que mejor desarrollo tienen las complejas relaciones de un sistema industrial: subcontratación, alianzas estratégicas, organizaciones comerciales y relaciones informales.

El desarrollo de los transportes y, en menor medida, de las telecomunicaciones favoreció la tendencia a la dispersión de la actividad productiva por la red de ciudades valencianas, siempre desde un núcleo pionero —zapatero, textil, juguetero, azulejero, de muebles— hacia los municipios circundantes en los que sucesivamente fueron configurándose los recursos susceptibles de ser aprovechados —mano de obra y suelo básicamente—. En ocasiones, la simple mejora de la accesibilidad fue determinante para que la actividad industrial se difundiese por el entorno más inmediato, sobre la base de la desagregación de tareas específicas en el proceso productivo. La incorporación de nuevas fórmulas organizativas en cada caso ha permitido *externalizar* diferentes segmentos productivos intermedios, segregados de la estructura integral propia de la producción *fordista*, que son difundidos por un entorno de radio cada vez más amplio, conforme con el incremento de la accesibilidad del territorio.

Ese proceso ha ido poniendo al servicio de la actividad productiva industrial nuevos recursos, concretados en yacimientos de mano de obra y de suelo, aprovechados primero como ventajas comparativas respecto del núcleo pionero y, después, como ventajas competitivas, gracias a la decidida intervención de los agentes locales y de las políticas activas de desarrollo local, que han transformado las estructuras productivas de municipios de base agrícola hasta los años 1980.

El incremento de la competitividad industrial ha llevado consigo una rápida sucesión de procesos de ajuste en los distritos industriales valencianos, con una fuerte impronta territorial, que ha llevado a la *terciarización* de los espacios centrales en las principales aglomeraciones urbanas, y a la aparición de nuevos espacios industriales en las áreas metropolitanas —ejes industriales de expansión, áreas innovadoras, parques

empresariales y de actividad—, así como a la consolidación de un proceso de industrialización difusa en una franja periurbana cada vez más extensa, merced a la reciente accesibilidad del territorio (MÉNDEZ & *al.*, 1993). Se ha mantenido así la tendencia ya observada con anterioridad hacia la desconcentración de la actividad productiva, si bien la industrialización difusa se ha mostrado como una pauta de comportamiento que complementa la tendencia hacia la centralización, de manera que ambos modelos —dispersión y centralización— no parecen procesos antagónicos sino más bien complementarios (YBARRA, 1991).

Si se atiende al proceso experimentado en los subsectores industriales valencianos, se observa cómo la desintegración de la tareas en procesos específicos ha derivado hacia las periferias las tareas más elementales, las que, además, incorporan mayor cantidad de mano de obra por unidad, mientras las fases más complejas y de mayor valor añadido se han mantenido en los centros industriales, bien directamente en el seno de las empresas —gestión, comercialización, diseño, servicios postventa—, bien bajo la fórmula de empresas de servicios a la industria.

Debe concluirse, por ello, que en realidad se ha producido una desconcentración de las tareas más elementales, mientras las esenciales siguen centradas en los principales núcleos industriales. Se mantiene, así, la polarización del territorio, en un proceso que ha tenido similitudes en otros ámbitos industrializados, y que ha sido definido como una *taylorización de gama baja* del territorio. Esa situación es la que pretenden equilibrar los planes estructurales de ordenación territorial de la Comunidad Valenciana: el primero, enunciado en 1995 y no desarrollado (COPUT, 1995), y el segundo en fase de estudio en la actualidad (COPUT).

## 6. LA CIUDAD COMO ESTABLECIMIENTO FABRIL

La ciudad entendida como espacio físico acotado, donde tienen lugar todos los procesos productivos, ha sustituido ventajosamente el espacio delimitado por los muros del establecimiento fabril, y la

integración vertical que antes se daba en la fábrica tiene hoy lugar en la ciudad, ámbito que permite una perfecta supervisión y control del proceso: la proximidad mejora la accesibilidad, de la mano de obra y de los productos integrantes en el proceso productivo, así como de los servicios a las empresas. La concentración de los recursos minimiza los costes y reduce las incertidumbres; además, en la ciudad tienen lugar los procesos de innovación y de difusión más rápida de la información y se establecen todo tipo de relaciones sociales, al constituir un complejo conglomerado de personas, actividades y centros de decisión.

Los entornos urbanizados, las áreas metropolitanas de Valencia y de Alicante, se manifiestan como los ámbitos más atractivos para la localización de la actividad económica de carácter diversificado, por la oferta de economías externas propias de la ciudad, tanto de infraestructuras como de servicios públicos y servicios a las empresas, así como por la disponibilidad de centros de educación y formación profesional, por la presencia de mano de obra cualificada, por el acceso a centros de investigación y desarrollo y por el cúmulo de información sobre el comportamiento de los mercados.

Pero también los espacios que paulatinamente se hacen accesibles y se suman a esa oferta de ventajas comparativas y competitivas cobran importancia en el desarrollo industrial, manifestándose en ejes territoriales de expansión, sobre la base de comunicaciones que permiten la ágil transmisión de información y, también, de los productos, sin que el peso de las deseconomías propias de los espacios más congestionados de la ciudad desequilibre las ventajas de la elección.

Ciudades valencianas, de tamaño medio o pequeño, han alcanzado un elevado desarrollo industrial al beneficiarse de formar parte de una estructura territorial definida, bien comunicada, que ha posibilitado la integración de diferentes ciudades en un sistema urbano en proceso de vertebración jerarquizada. La suma de externalidades y su relación con alguna ciudad de mayor tamaño, que ofrece servicios especializados para las industrias —casos de Valencia y Alicante—, definen estrategias comparativamente ventajosas para la

localización industrial, gracias a una fuerte especialización productiva y el apoyo de las infraestructuras y equipamientos urbanos.

En la compleja superposición de sistemas productivos locales que caracteriza el modelo económico valenciano, el territorio susceptible de producción endógena de recursos y activos especializados queda estructurado por un sistema de ciudades y unas fluidas redes de comunicación. En cada sistema productivo, las pequeñas y medianas empresas desintegran su actividad en varias fases y líneas de fabricación de un producto concreto. El entramado de las diferentes unidades de fabricación y su interdependencia es posible por el marco urbano en que se integran y por el aprovechamiento del entorno urbano en toda la extensión del término (VÁZQUEZ, 1992). Sobre él, la complementariedad de las pequeñas y medianas empresas genera economías de escala similares a las de las grandes empresas, con las que compiten ventajosamente por su capacidad de adaptación e innovación.

A todo ello debe sumarse que, a partir de la crisis experimentada a mediados de los años 1970, las pequeñas y medianas empresas, sin capacidad para incorporar innovaciones, escasamente capitalizadas y con estructuras reducidas, han desarrollado estrategias de inserción territorial difusa, desplegándose por todo el callejero en forma de talleres que ocupan locales en bajos de edificios, bajo fórmulas de alquiler auspiciadas por el dinamismo en la creación y desaparición de empresas. De ese modo, a la antigua dispersión fabril por el entramado urbano, común hasta mediados del siglo XX, se ha sumado ahora una nueva dispersión urbana de bajo perfil —talleres y pequeñas empresas—.

La especialización territorial de la actividad productiva acota el ámbito del mercado laboral a los entornos locales o subregionales, donde se concentra la mano de obra especializada en cada uno de los subsectores industriales —textil, juguete, calzado, azulejos, pero también mueble, productos alimenticios y otras especializaciones—, que por decantación histórica de experiencias ha llegado a una fuerte identificación con la actividad productiva concreta, medio de subsistencia y progreso de la mayor parte de los

habitantes, favorablemente predispuestos a su mantenimiento y desarrollo, pese a que ello implique deterioros en las condiciones laborales o impactos sensibles en el medio ambiente. De hecho, la capacidad de adaptación de las pequeñas y medianas empresas a los cambios e innovaciones se apoya en la posibilidad de flexibilizar sus plantillas, ajustadas a los cambios competitivos y a las coyunturas del mercado.

En ese marco de relación laboral, definido como *modelo informal de mercado de trabajo*, el papel de los equipamientos urbanos y de la subsidiariedad social —de la mano de obra, pero también de las subvenciones a las empresas en forma de exenciones fiscales o dotaciones de suelo equipado y otros bienes— resulta fundamental.

No obstante, la vía de abaratamiento constante de la mano de obra como factor de competitividad mantenida por la mayor parte de los empresarios, frente a la innovación del proceso y del producto, atenta contra la cohesión del tejido social y contra la estructura urbana en su conjunto, con afecciones sociales y también medioambientales, que repercuten en la pérdida de calidad de vida.

Puede concluirse que, en el marco de los sistemas productivos locales valencianos, ámbito de predominio de pequeñas y medianas empresas, el funcionamiento del subsistema industrial depende en gran medida de la capacidad de generar recursos susceptibles de explotación por parte del subsistema territorial, y que éste resulta especialmente favorable en los entornos urbanos, de ahí que los procesos de vertebración territorial y dotación selectiva de infraestructuras y equipamientos hayan sido factores destacados en el mantenimiento de la actividad industrial, carente de otro tipo de planes sectoriales de apoyo.

Las conclusiones del *II Congreso de la empresa familiar en la Comunidad Valenciana* (2002), resaltan la importancia de la ciudad para los empresarios, que hallan en ella una variada gama de factores, algunos intangibles o no directamente implicados con la industria, tales como el clima de negocios, el ambiente empresarial y cívico, el atractivo del territorio, la calidad ambiental, el equilibrio social y hasta la propia identidad local (como lugar dotado de significados culturales y comunitarios), y

otros más próximos, como el espíritu emprendedor, las redes de cooperación empresarial, la calidad de los recursos humanos y la creación de nuevos entornos competitivos bajo nuevas pautas de estrategias económicas y territoriales.

## 7. ESTRATEGIAS OFICIALES DE VERTEBRACIÓN URBANA Y TERRITORIAL VERSUS EL TERRITORIO EN ZONAS (ARCHIPIÉLAGO VALENCIANO)

La puesta en valor de un territorio puede deberse a su importancia para la economía internacional, como ha sido el caso de los sistemas productivos industriales valencianos, funcionalmente yacimientos de mano de obra barata y cualificada para un mercado internacional. Pero también se puede llegar a ese desarrollo territorial desde la utilización racional de sus recursos, por sus propios habitantes, para satisfacer sus propias necesidades. Para ello son necesarios una cultura regional, un poder político comprometido y unos recursos económicos a su disposición (FURIÓ, 1996).

En el modelo territorial valenciano forjado mediante el proceso de industrialización a lo largo del siglo XX, cada área geográfica asume una especialización económica y define contextos funcionales jerarquizados. Esa división espacial del trabajo ha profundizado en la explotación de espacios concretos, en los que se han establecido complejas relaciones económicas y sociales, hasta configurar zonas cargadas de especificidades, que han evolucionado en paralelo, pero al margen de una idea de unidad territorial.

Desde el punto de vista de la organización territorial, ese esquema funcional ha contado con las ventajas de sumar la división geográfica del trabajo a la diversificación de las actividades económicas: diversas especializaciones en distintas zonas. No obstante, ese modelo ha generado notables desequilibrios entre unas y otras comarcas, conforme con el grado de industrialización alcanzado o, también, según la importancia de la agricultura tradicional. A partir del diagnóstico de esa desigual situación, las políticas de integración regional sobre el ámbito del territorio valenciano se deben a la

constitución de un gobierno autónomo, que ha trazado diversas estrategias orientadas a reforzar el sentimiento de pertenencia a una identidad común, en defensa de las orientaciones multisectoriales de la economía, de valoración de los recursos locales, de conservación de los recursos naturales y, en definitiva, de puesta en valor de las potencialidades de el territorio valenciano en su conjunto. Esto es, las estrategias oficiales de ordenación territorial han procurado que los espacios económicos coincidan con el espacio político.

Tal como se refleja en diversas regiones francesas e italianas que experimentaron procesos de industrialización (COURLET & *al*, 1993), en la Comunidad Valenciana se observa una potente especialización por zonas del territorio que, además, crecen de manera lineal, sobre corredores de comunicación, lejos del modelo de crecimiento teórico en aureolas de Christaller. La acumulación histórica de experiencias ha ido concretando centros de servicios para esas actividades específicas en diversas ciudades: Valencia para la industria de la segunda transformación de la madera y el mueble, Alicante para la industria del juguete y del calzado (ésta con subcentros en Elche y Elda —en un proceso de pérdida paulatina de influencia respecto de la capital provincial—), Alcoy para la industria textil.

En ese sentido, el proceso de industrialización configuró un territorio con zonas fuertemente especializadas, que se dotaron a sí mismas de centros de servicios especializados y que, en gran medida, se han desenvuelto sin que entre ellos se estableciesen lazos destacados de relación. La estructura urbana y territorial de la Comunidad Valenciana adoptó la forma de una red no piramidal, escasamente jerarquizada, penetrada por flujos procedentes de Madrid y de otras regiones limítrofes, con dos salidas claras e independientes hacia el resto del Mundo a través de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias de Valencia y Alicante; esto es, se configuró un territorio en archipiélago. De hecho, la ciudad y el puerto de Alicante han rivalizado en la prestación de servicios con la ciudad y el puerto de Valencia hasta hace una década, si bien las tendencias actuales benefician a la urbe y el puerto valencianos (PONCE, 1998).

Contra esa evolución autónoma de las distintas zonas económicas se ha actuado, desde los años 1990, para concretar un modelo «valenciano» de la ordenación del territorio. Es decir, para conferir una idea política a las dinámicas espontáneas de organización territorial guiadas por las lógicas empresariales, conforme con el espíritu del Estado autonómico. De ese modo, en 1993 fue presentado el *Avance del Plan de Desarrollo Urbanístico de la Comunidad Valenciana* (COPUT, 1995), en el que, por vez primera, se modificaba el enfoque tradicional, según el cual el territorio valenciano había sido apéndice final de la red radial impuesta desde Madrid, lo que explica el desarrollo de dos puertos bien comunicados con la capital de España, pero desconectados entre sí.

Conforme con los procesos de integración europea, el nuevo punto de vista consideraba prioritario el eje Norte-Sur, definido como el *Arco Mediterráneo Español. Eje Europeo de Desarrollo* que, en 1994, dio origen a un acuerdo para su desarrollo entre las distintas administraciones autonómicas que lo integran. En ese nuevo contexto se presentaron las «*estrategias de vertebración territorial*» de la Comunidad Valenciana, en 1995, con el claro propósito de casar zonas que, hasta esos momentos, habían evolucionado prácticamente desconociéndose. Se definían nuevas estrategias polarizadoras, en busca de una red urbana jerarquizada y arborescente, en cuya cúspide se halla la ciudad de Valencia.

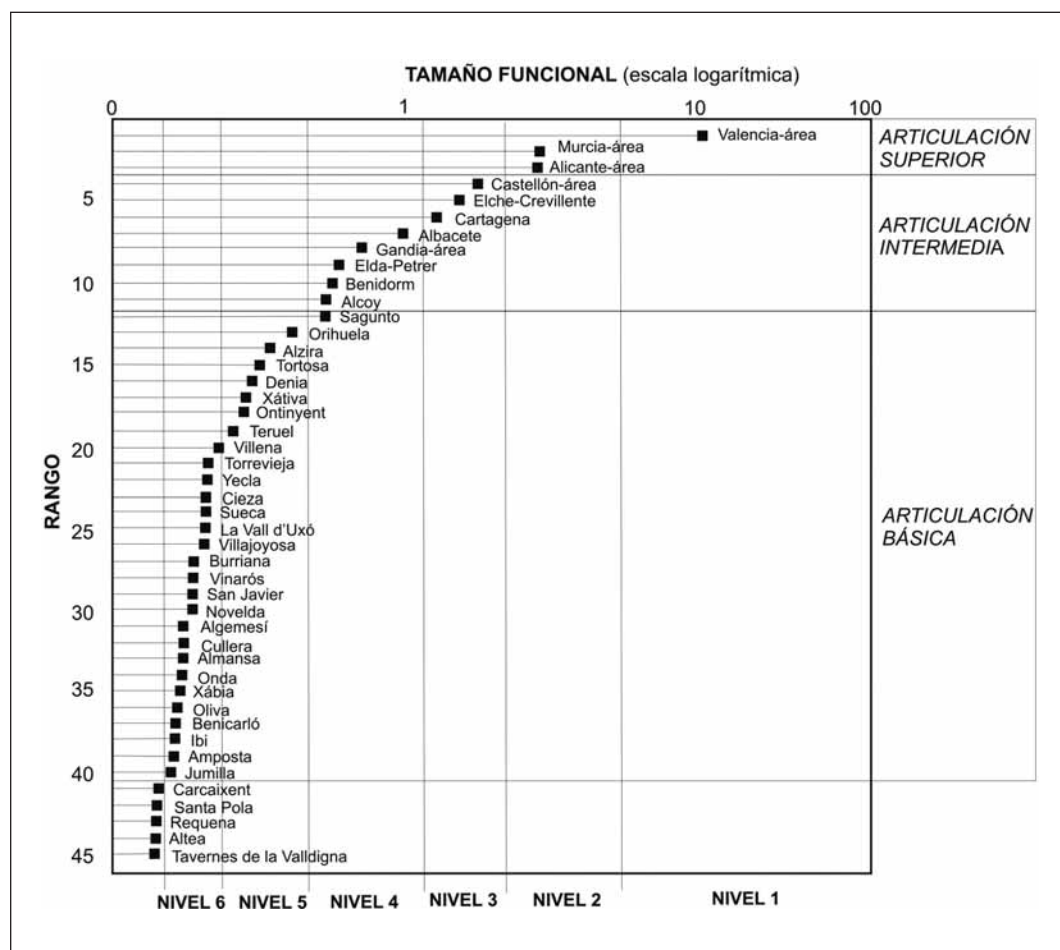
Desde el Gobierno valenciano comenzaba a definirse un «territorio valenciano», sobre el que actuar, para desarrollar estrategias sectoriales con influencia territorial tales como la política de suelo y vivienda, las infraestructuras de comunicación, los equipamientos educativos, sanitarios o asistenciales, el transporte público y la protección del medio ambiente. En el diagnóstico elaborado se exponía que, pese a que la concentración de la población valenciana en ciudades es un fenómeno real pero más atemperado que en el resto del Estado, se advierte que los valores y las formas de vida urbanas se han generalizado por todo el territorio. En ese sentido, se concluye que la mejora de la calidad de vida —objetivo básico de la ordenación territorial— se ha de alcanzar mejorando la

accesibilidad de la población a los equipamientos y servicios colectivos.

Con esos criterios se establecen los elementos que hacen posible la vertebración territorial y la interacción entre los sistemas físicos y los sistemas sociales u organizativos, concretados en los nodos urbanos, las áreas de influencia, los equipamientos y servicios y las redes de acceso. Las ciudades valencianas son clasificadas conforme con la cantidad y calidad de sus funciones urbanas, definiéndose un sistema nodal de referencia en el que sólo Valencia alcanza el *nivel 1*,

mientras Alicante obtiene el *nivel 2*, Castellón y Elche se hallan en el *nivel 3*, el grueso de las ciudades valencianas que rondan los 50.000 habitantes ocupan el *nivel 4*, y el resto de ciudades se distribuyen hasta el *nivel 6* (FIG. 5).

A partir de esa clasificación de partida se asignan una determinada dotación de bienes y servicios de carácter público o privado, para la propia ciudad y para su área de influencia. Se considera que los niveles 1 y 2 han de contar con equipamientos de carácter internacional, estatal y regional, mientras los



**FIG. 5. Estratos jerárquicos en la distribución rango-tamaño del Sistema Urbano Valenciano (incluidos los núcleos externos con influencia).** Los saltos más significativos en la curva de distribución sirven para establecer seis niveles jerárquicos, que corresponden a los núcleos que realizan funciones claramente supramunicipales. A partir del esquema se establece el Sistema Nodal de Referencia Valenciano, con un primer estrato de «articulación superior», que sirve de enlace con el sistema urbano peninsular y europeo. Los estratos inferiores proporcionan los equipamientos y servicios básicos que permiten dar cohesión —vertebrar— al territorio.

Fuente: COPUT, 1995 y elaboración propia.

de carácter subregional, provincial, comarcal y de área funcional integrada por varios municipios, serán distribuidos según la mejor ubicación de los mismos en relación con los servicios que prestan.

Se insiste en la polarización ramificada del territorio, corrigiendo las carencias observadas. Así, para Valencia y su área metropolitana se propone mejorar y consolidar su posición en la jerarquía urbana europea y reforzar su influencia sobre las regiones vecinas —estrategia concretada en el AVE, la autovía de Madrid y el eje Sagunto-Somport por Zaragoza y Huesca, que ha de conectar con la red francesa de autovías para llegar a Burdeos—. En la escala regional se reconoce la insuficiente influencia de la ciudad de Valencia en las comarcas del Sur y cómo la mejora de las comunicaciones por carretera y, sobre todo, por ferrocarril entre Valencia y Alicante debe corregir esa deficiencia. El plan de vertebración propone la integración de Alicante y Elche en un área metropolitana para reforzar su influencia en el arco mediterráneo, y también la integración de diversos municipios del entorno con Castellón.

Los trabajos recientes para definir el modelo territorial valenciano no difieren apenas de los expuestos, al menos en lo referente al convencimiento de reforzar la red piramidal de la Comunidad Valenciana y llegar a una estructura urbana y territorial claramente jerarquizada y capitalizada por Valencia (COPUT). No obstante, con el cambio de gobierno autonómico, desde 1996, se observa también un deslizamiento de las estrategias de planificación regional, desde una perspectiva más territorial, hacia otra más funcional, conforme con el esquema propuesto por Cunha (VELTZ, 1995: 21). En ese sentido, si la perspectiva territorial daba prioridad a la racionalidad social, el nuevo enfoque antecede la racionalidad económica, la eficacia frente a la equidad, la centralización frente a la descentralización, la prioridad de la economía de mercado a la prioridad de la economía mixta, la especialización productiva —servicios— frente a la diversificación económica, el desarrollo desde arriba frente al desarrollo desde abajo, la unipolaridad frente al policentrismo, la gestión privada de los recursos básicos frente al control social de esos recursos, y la explotación de los recursos naturales frente al ecologismo.

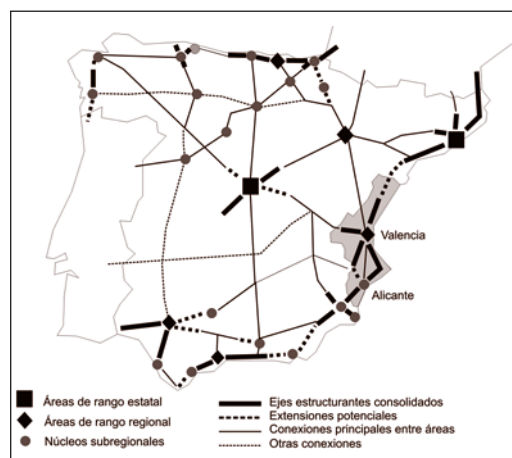
Las estrategias oficiales siguen, pues, intentando jerarquizar el archipiélago urbano valenciano, mientras las inercias y el cambio del modelo industrial hacia los denominados sistemas productivos locales mantienen funcionales las zonas de economía y servicios especializados. La fuerte reconversión industrial experimentada desde hace ya dos décadas ha ido transfiriendo el peso desde la dimensión tecnológica hacia la dimensión humana en el proceso de explotación de los recursos. Si bajo el esquema *fordista* las empresas y las actividades económicas —la *tecnología*— han sido las que han sometido el espacio a sus necesidades, en la actualidad, son las ciudades valencianas —el territorio definido por aspectos culturales, humanos, institucionales, económicos y tecnológicos (MAILLAT, 1995)— las que intentan dar forma, o acomodarse, al neofordismo, primero apoyadas por estrategias territoriales keynesianas y ahora mediante impulsos individualizados —planes estratégicos— dada la orientación postfordista de las nuevas directrices oficiales.

## 8. CONCLUSIONES: ¿HACIA EL FIN DEL MODELO CENTRO/PERIFERIA EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL VALENCIANA?

Mientras la estructura piramidal refuerza la jerarquía del área metropolitana de Valencia, consolida su importancia regional y busca lograr rango europeo, no está claro que la vertebración territorial suponga una mayor solidaridad para el conjunto del territorio valenciano. Veltz señala como, dentro del espacio globalizado actual, el crecimiento de los grandes polos que jerarquizan territorios parece nutrirse más del establecimiento de relaciones horizontales con otros polos de igual rango, que de las tradicionales relaciones verticales con el territorio jerarquizado (VELTZ, 1999: 25).

De hecho, las estrategias para el área metropolitana de Valencia pasan básicamente por consolidar su posición en la jerarquía urbana europea y por reforzar su emplazamiento en el arco de desarrollo mediterráneo (FIG. 6): «su excelente situación y su influencia, sin competencia sobre un ámbito superior a los propios límites





**FIG. 6. Renta de situación del sistema valenciano entre los principales ejes estructurantes de España.**

Fuente: COPUT, 1995 y elaboración propia.

comunitarios, son sus mejores oportunidades» (COPUT, 1995). De igual manera, el nuevo *Model territorial de la Comunitat Valenciana* considera que el hecho de disponer de una capital de rango regional, como es Valencia, constituye un activo de primera magnitud en cuanto potencial de desarrollo y de integración de la Comunidad Valenciana en el espacio europeo y, por ello, resulta preciso que la ciudad de Valencia fortalezca sus conexiones con el exterior (COPUT).

De ese modo, las propuestas entienden que el desarrollo futuro depende de la generación, captación y difusión de innovaciones, y que éstas circulan por la red de grandes ciudades europeas. El quedar desconectadas de esa red, o insertas en inferioridad de condiciones, supondrá un fuerte lastre para el desarrollo futuro de las ciudades y, conforme con ese punto de vista, de las regiones. Esto es, se insiste en el planteamiento de Veltz, según el cual, las grandes ciudades tienden cada vez más a establecer complejas relaciones horizontales entre ellas, configurando un territorio global de redes urbanas.

En ese sentido, el desarrollo que ha propiciado el rango actual de las ciudades valencianas, de notable naturaleza endógena, sería sustituido por un desarrollo más dependiente de factores exógenos y subordinado al nodo global de la ciudad de Valencia. Pero, para competir con garantías

en ese espacio global es precisa la intervención del Gobierno regional para mejorar la cualificación de la capital valenciana. Desde esas instancias, se hace preciso pues, entre otros aspectos, potenciar su infraestructura telemática, fortalecer sus conexiones por carretera y ferrocarril rápido, mejorar el sistema aeroportuario y centralizar el sistema de puertos valenciano (COPUT).

De acuerdo con esos planteamientos, el crecimiento, en lugar de ir de abajo hacia arriba, esto es, en lugar de proceder del territorio jerarquizado —de las diferentes zonas económicas valencianas—, tendría un discurso normal de arriba hacia abajo, es decir, desde el gran polo jerarquizador se redistribuiría hacia el resto del territorio valenciano.

No obstante, es preciso señalar una serie de consideraciones que van más allá de esas consideraciones simplistas, ya que es posible que el modelo se oriente hacia un esquema de desarrollo en red que, en la práctica, acabe concentrado en los grandes nodos de la red (PRECEDO, 1988). Tal esquema plantea serias dudas respecto de la equidad territorial, como se recoge en las siguientes reflexiones. Por un lado, el establecimiento de redes mediante vías rápidas de comunicación sin paradas intermedias, para unir los grandes polos de desarrollo en tiempos cortos, crea espacios intermedios no comunicados, que quedan al margen de esos beneficios: es el denominado «efecto túnel» de los medios de transporte a gran velocidad —avión, ferrocarril—, que atraviesan grandes espacios sin darles servicio (THISSE, 1993).

Por otro lado, las innovaciones, más que difundirse por el territorio, tienden a concentrarse en las grandes ciudades y espacios metropolitanos, ámbitos donde se concentran las actividades de rango superior y los servicios en general y donde, a la vez, se hallan los trabajadores más cualificados, las mejores ofertas laborales y, en definitiva, el clima más propicio para la innovación y el desarrollo de los negocios. En ese sentido, todo apunta a un crecimiento mayor y mejor de las áreas metropolitanas de todo el Mundo (MÉNDEZ & al, 1993). De esa forma, en el caso valenciano, será al área metropolitana de Valencia la más beneficiada de esas estrategias globales, al sumar políticas de

desarrollo regional y europeas, al aunar inversiones locales y foráneas y, en suma, al ser polo del crecimiento endógeno y del desarrollo exógeno (SALOM & al, 1999).

Si el proceso de industrialización experimentado a lo largo de todo el siglo XX en las diferentes comarcas valencianas había atenuado las diferencias entre centro y periferias, al generar desarrollos locales de base endógena, bien distribuidos territorialmente, a partir de los diversos núcleos pioneros especializados en diferentes manufacturas industriales, las tendencias actuales apuntan hacia un nuevo aumento de las desigualdades, que constituyen, al tiempo, desigualdades económicas y sociales.

De hecho, la paulatina eliminación de las barreras friccionales y el incremento de la accesibilidad del territorio no ha supuesto una difusión generalizada de las actividades por el territorio valenciano. Antes al contrario, se ha producido un encogimiento del espacio en beneficio de la estrecha franja litoral y de las áreas centrales, las ubicadas en los nodos principales de la red de comunicaciones, que ven potenciada su centralidad al acceder a territorios antes distantes: la influencia del área metropolitana de Valencia se deja ahora sentir en un radio mucho mayor, con una clara irradiación por los sistemas productivos locales del calzado, del juguete, del textil y del azulejo, cuando antes su ámbito quedaba más reducido al sistema productivo de la segunda transformación de la madera, por no hablar del reforzamiento de su creciente centralidad en el espacio turístico litoral, merced a esas políticas de vertebración.

El contraste geográfico manifiesta una traslación desde un territorio valenciano formado por un mosaico de zonas de economía especializada, subregiones o comarcas bien jerarquizadas interiormente, pero escasamente jerarquizadas en la escala regional, hacia un territorio «vertebrado», es decir, polarizado y piramidal, a través de estrategias políticas de carácter regional, que tiende además hacia la especialización económica sobre la base de los servicios ligados al turismo.

No obstante, esa última fase se halla sometida a interferencias debidas a las nuevas dinámicas de carácter global, según las cuales, lo local y lo global se interpenetran y confieren mayor dificultad a

la lectura del territorio, que ya no es una simple contraposición de centro y periferia, ni de espacios rurales enfrentados a espacios urbanos. Las estrategias de desarrollo local, el *marketing* urbano y los planes estratégicos de alcance municipal o comarcal se superponen a las directrices regionales, cuando no entran directamente en conflicto con ellas, tal como ocurre entre los municipios afectados por la disolución del ente administrativo *Consell Metropolità de l'Horta*, que integraba en un espacio funcional a 44 municipios del área metropolitana de Valencia, o con el *Plan de Acción Territorial del Entorno Metropolitano de Alicante* (PATEMA), que ha enfrentado los intereses de Alicante y Elche.

Diferentes planes estratégicos de carácter localista ponen énfasis en desarrollar estrategias territoriales particulares, que fundamentan su competitividad en la puesta en valor de los aspectos diferenciales de sus territorios —las ventajas comparativas— y su desarrollo mediante estrategias que incorporen nuevas técnicas —tecnologías— para convertir esas ventajas iniciales en ventajas competitivas, en un contexto de fuerte competencia entre las ciudades y los territorios. Todas las estrategias se apoyan en la adaptabilidad de los modelos a las cambiantes coyunturas, mediante instrumentos de planificación y gestión ágiles ante los cambios, en un contexto de fuerte competencia entre ciudades y entre territorios vecinos.

Ante esa circunstancia y ante las actuales tendencias desreguladoras, se asiste a una crisis del planeamiento urbano, que fue sustituido por la planificación estratégica a comienzos de los años 1990 y hoy es reemplazado por la denominada «cultura del proyecto» (NELLO, 1998: 4-9). Según este concepto, el interés por desarrollar instrumentos que potencien el crecimiento ordenado, sobre la base del control público de los procesos, es sustituido por actuaciones singulares de carácter extraordinario, con participación pública pero con importante capital privado. Tales actuaciones son las que, supuestamente, deben tirar por sí solas de las iniciativas privadas y de la economía, relegándose a un segundo término, u omitiéndose, el control público y el papel de las administraciones locales directamente implicadas.

Las lógicas antiguas y las nuevas se entremezclan en el territorio valenciano. Las zonas de especialización económicas siguen funcionales, al tiempo que la vertebración territorial guiada intenta estructurar el territorio de forma piramidal, mientras la «europeización» define el territorio valenciano como el extremo meridional del arco de desarrollo mediterráneo o, en otros términos, se ha pasado de periferia peninsular a nueva periferia del eje central europeo, contexto en el que la Comunidad Valenciana ha sido integrada entre las regiones *Objetivo 1* y, por tanto, beneficiaria de los fondos europeos desde 1986 (COMISIÓN EUROPEA, 1995). Han contribuido a sumar complejidad a ese escenario, por un lado, los procesos de periurbanización, que difunden sin solución de continuidad la morfología urbana por vastos espacios y, por otro lado, el desarrollo económico de nuevas áreas emergentes, básicamente de la mano del desarrollo turístico litoral, pero también por la captación de inversiones industriales en municipios rurales.

No obstante, pese a las ayudas europeas, la cohesión regional y social sigue manifestando importantes desigualdades, aun cuando se ha registrado una evolución positiva (ROMERO, 2001). La «fractura valenciana» en el arco de desarrollo mediterráneo, definida por la discontinuidad de los indicadores manifiesta en las comarcas alicantinas, no parece haberse solucionado.

Se va configurando así un nuevo territorio valenciano, articulado por diferentes niveles de redes —transnacionales, regionales y comarcales—, donde aspectos globales y locales se interrelacionan y participan en proporción variable, según las escalas. Si el

modelo centro-periferia se fundamenta en un territorio jerarquizado, con una coherencia geográfica, económica y social, que impone unos mecanismos encadenados de arriba hacia abajo, las tendencias en el territorio valenciano parecen evidenciar una ruptura de esa coherencia.

Los centros y las periferias se difuminan geográficamente y funcionalmente, al tiempo que esos conceptos se imbrican unos dentro de otros: algunas comarcas periféricas manifiestan claras tendencias positivas mientras otras centrales observan comportamientos negativos, las ciudades menores próximas a los grandes centros urbanos crecen mientras estos decrecen, las actividades industriales se expanden por el medio rural, pero también buscan nuevos yacimientos de mano de obra en los barrios de las principales ciudades y en las grandes bolsas de desempleados urbanos. Muchas zonas rurales han sido integradas en el proceso de vertebración valenciano y, al tiempo, en la sociedad global, aun cuando otras permanecen excluidas de los procesos.

Las desigualdades territoriales ocasionadas por las lógicas del sistema económico capitalista y la especialización por zonas, se han visto mitigadas por diversas políticas de integración territorial, emanadas desde los gobiernos de la Comunidad Valenciana, por las nuevas estrategias de desarrollo local y, en concreto, por las nuevas lógicas territoriales de la actividad industrial —el *neofordismo*—, que lucha de forma autónoma por hallar su espacio en la nueva economía valenciana, oficialmente postindustrial, que en coherencia con esas dinámicas, comienza a manifestar también tendencias post-urbanas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAILLY, A. & D. MAILLAT, (1988): *Le secteur tertiaire en question*, Económica, París.
- CAMPOS, G. (1985): «Metrópolis policéntricas y desafío tecnológico», en *Metrópolis, territorio y crisis*, Alfoz: 21-36, Asamblea de Madrid, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA, (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- COPUT, (1995): *Plan de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana, Síntesis del avance*, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanismo i Transports, Valencia.
- COURLET, C. & B. PECQUEUR (1993): «Systèmes productifs localisés et industrialisation», en *Notes et Etudes Documentaires (Industries et Territoires en France)*, n.º 4969-4970: 57-69.
- FURIÓ, E. (1996): «Desarrollo territorial y procesos de innovación: los *milieux innovateurs*», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXVIII, 110: 639-649.
- GAROFOLI, G. (1994): «Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno», en G. BENKO, y A. LIPIETZ, (eds.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes: los nuevos*

- paradigmas de la geografía económica*: 59-80, Alfons el Magnànim, Valencia.
- GASPAR, J. (1996): «O novo ordenamento do territorio: geografía e valores», en *Dinamismos sócio-económicos e (re)organizaçãoterritorial: procesos de urbanizaçao e reestruturacao produtiva*: 707-718, Instituto de Estudos Geograficos, Coimbra.
- HALL, P. (1985): «Capitales nacionales, ciudades internacionales y la nueva división del trabajo», en *Estudios Territoriales*, n.º 19 : 21-30.
- INDOVINA, F. (1990): «La città possibile», en *La città di fine millennio*: 11-74, Franco Angeli, Milán.
- LEBORGNE, D. & A. LIPIETZ (1988): «Le après-fordisme et son espace», en *Les temps Modernes*, 501 : 75-114.
- MAILLAT, D. (1995): «Milieux innovateurs et dynamique territoriale», en *Economie industrielle et économie spatiale*: 211-231, Económica, París.
- MÉNDEZ, R. 1994: «Sistemas productivos locales y políticas de desarrollo rural», en *Estudios Regionales*, n.º 39 : 98-112.
- & I. CARAVACA (1993): *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*, MOPT, Madrid.
- NEL·LO COLOM, O. (1994): «Notes sobre l'impacte social i les implicacions urbanístiques de la reconstrucció industrial a la regió metropolitana de Barcelona», en *La industria en la planificación urbana, V Jornadas de Geografía Industrial*, vol. 1 : 77-94, Universitat de Girona, Girona.
- PONCE, G. (1998): «Competencia y especialización en los grandes puertos valencianos», en *Cuadernos de Geografía*, 63 : 195-216, Universitat de València, Facultat de Geografia i Història, Valencia.
- (2001): «Distritos industriales y mercado de trabajo en la provincia de Alicante», en *Geografía y educación*: 339-356, Universidad de Alicante, Alicante.
- & J. LARROSA (2001): «La transformación de los sistemas productivos y sus repercusiones en el patrimonio urbano: el área metropolitana de Alicante-Elche», en *V Coloquio de Geografía Urbana*, AGE, Universidad de Almería.
- PRECEDO, A. (1986): «Las modificaciones del sistema urbano español en la transición postindustrial», en *Estudios Territoriales*, 20 : 121-138.
- (1988): *La red urbana*, Síntesis, Madrid.
- RICHARDSON, H. W. (1971): *Teoría del crecimiento regional*, Pirámide, Madrid.
- ROMERO, J. & A. MORALES & J. SALOM & F. VERA (coords.) (2001): *La periferia emergente. La Comunidad Valenciana en la Europa de las regiones*, Ariel, Barcelona.
- SALOM, J. & J. M. ALBERTOS & M. D. PITARCH & E. DELIOS (1999): *Sistema Urbano e innovación industrial en el País Valenciano*, Universitat de Valencia, Valencia.
- SCOTT, A. J. (1985): «Procesos de localización, urbanización y desarrollo territorial: un ensayo exploratorio», en *Estudios Territoriales*, 17: 17-40.
- THISSE, J. F. (1993): «Oligopoly and the polarization of space», en *European Economic Review*, 37, Elsevier.
- VÁZQUEZ, A. (1986): «El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España», en *Estudios Territoriales*, 20 : 87-110.
- (1992): «Articulación de los sistemas productivos locales con los sistemas de las ciudades», en *Economía industrial*, 287 : 85-94.
- VELTZ, P. (1995): «A quoi sert la proximité dans l'économie?», en *Economie globale et réinvention du local*: 107-117, Marsella, DATAR.
- (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*, Ariel, Barcelona.
- YBARRA, J. A. (1991): «La racionalidad económica de la industrialización descentralizada», en *Sociología del Trabajo*, Madrid, 1991, pp. 121-126.