

Política industrial y suelo industrial: especial referencia a Castilla y León

Nuria González Rabanal

nuria.grabanal@unileon.es

Dpto. de Economía y Estadística

M^a Paz Benito del Pozo

paz.benito@unileon.es

Dpto. de Geografía

Universidad de León

Campus de Vegazana, s/n

24071 León (España)

Recibido: Octubre 2008

Aceptado: Mayo 2009

Los nuevos escenarios económicos que están surgiendo en el marco de una economía que prima la competitividad a gran escala cuestionan la necesidad de intervención de las autoridades públicas a favor de aquellas actividades que muestran signos de debilidad. La política industrial ha sido una de las políticas económicas cuya oportunidad y eficacia más ha sido debatida en los ámbitos económico, político y social en los últimos años, y muy especialmente en entornos en los que su dimensión de aplicación y, por tanto, sus objetivos finales han de adaptarse a espacios territoriales diferentes. Los instrumentos y fines de la política industrial han de variar su forma en función del espacio en el que deben actuar. Por

Nowadays, economic context shows a new model in which competitiveness is the main rule. The role of industrial policy has been under debate for years for its support to weakness economic sectors or activities. Its final objectives have changed and depend on the economic profile of territorial level in which policy has to operate. For this reason the role played for public policies in sectors like industry would be different at supranational and regional level.

The aim of this paper is shows the different perspectives and characteristics of industrial policy at European community level and regional level. In the case of the regional

esa razón, uno de nuestros objetivos será analizar la perspectiva de la política industrial desde la Europa Comunitaria en contraste con la dimensión que dicha política debe adoptar en el marco de una región como Castilla y León. En este último caso, nos referiremos más específicamente al papel jugado por uno de los instrumentos de política industrial regional; el suelo industrial.

analysis we will made special reference to one of the main instruments of the regional industrial policies: the offer of industrial land in the case of Castilla and Leon.

Palabras clave: Política industrial, suelo industrial.

Key words: Industrial policy, Industrial floor.

1. INTRODUCCIÓN

Diseñar una política industrial adecuada a las necesidades económicas de cualquier país ha sido siempre objeto de importantes críticas en la medida en que la articulación y diseño de la misma supone proporcionar de manera selectiva ayudas a algunas industrias a expensas de otras. Los dos argumentos (Segura 1992) más utilizados contra la necesidad de aplicación de políticas industriales son la carencia de información por parte de la Administración Pública y la idea de que los fallos de mercado se originan por una inadecuada definición de los derechos de propiedad o por la existencia de intervenciones públicas carentes de definición en el tiempo y que no van acompañadas de reformas institucionales. Por otra parte, en la medida en que la mayoría de las acciones de política industrial consisten en ayudas directas o indirectas a las empresas, está claro que existe una estrecha vinculación entre las políticas industriales y las políticas de competitividad.

Desde el punto de vista teórico (Krugman 1992) una de las razones más argumentadas para llevar a cabo una política industrial se basa en las economías externas. Quienes apoyan este argumento teórico señalan que las únicas economías externas relevantes para la política industrial son las externalidades tecnológicas, lo que implica que las posibilidades de actuación se limiten a unas pocas industrias que además operan en un contexto supranacional. Partiendo de este hecho el papel de los ámbitos regional y local quedan fuera de su ámbito de eficacia.

Sin embargo, estos planteamientos han cambiado como han cambiado los escenarios de actuación. Hoy en día existen razones que justifican la necesidad de apoyar desde los poderes públicos el desarrollo y la especialización industrial de determinados sectores económicos.

Existe evidencia geográfica de la existencia de economías externas que nacen de la concentración regional de actividades, lo que hace que el ámbito regional y local cobre una importancia muy significativa en el marco del desarrollo de políticas industriales efectivas.

La práctica de una política industrial en la actualidad tiende a establecer como uno de sus objetivos intermedios el conseguir instrumentos de apoyo transversal y horizontal tendentes a fijar actividad y mantenerla allí donde se considera que es necesario, dando con ello a la localización empresarial un alto valor en la función de apoyo al sector industrial. Siendo esto así, la promoción de suelo industrial se convierte en un instrumento al alcance de las autoridades responsables de conseguir los objetivos propuestos especialmente a nivel regional y local.

Las peculiaridades propias de aquellas regiones que están sometidas a un contexto supranacional en cuanto a su regulación y funcionamiento, condicionan el desarrollo y eficacia la política industrial regional. El hecho de que sea necesario compatibilizar el cumplimiento de los objetivos comunitarios con una política industrial regional o local, que se adapte a las peculiaridades empresariales del nivel territorial en el que estas se lleven a cabo, pone de relieve la existencia de divergencias importantes.

En España la actividad industrial ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo. Nuestro país, comenzó de manera tardía su proceso de industrialización debido no sólo a insuficiencia de un capital real y financiero, sino también a la ausencia de un verdadero espíritu empresarial.

Desde el punto de vista económico, el estudio y análisis del sector industrial es complejo. Esta complejidad viene dada, en parte, por el propio concepto de sector industrial. En sentido amplio, la industria engloba cualquier actividad transformadora razón por la cual las actividades de la economía susceptibles de ser incluidas en este sector, son innumerables y de una heterogeneidad importante. Desde un punto de vista metodológico, se tiende a establecer una subclasificación que favorezca su análisis en base al tipo de actividad, la intensidad tecnológica o el destino de los productos, entre otros criterios. El comportamiento peculiar y la dimensión económica de sectores como el energético y de la construcción, justifican un estudio separado de los mismos, convenio que nosotros consideramos igualmente oportuno a la hora de perfilar la importancia del sector industrial en España y Castilla y León.

La evolución de este sector desde el siglo pasado está fuertemente influida en su recorrido por factores históricos, políticos y económicos y, en ese sentido, no podemos decir que su comportamiento haya sido estable. Básicamente, el ritmo industrial ha ido al compás del ciclo económico y se ha mostrado especialmente sensible a la influencia de la demanda exterior y la inversión. El sector secundario en nuestro país ha oscilado a merced de los vaivenes de una tendencia económica que unas veces le ha otorgado el protagonismo del motor del crecimiento —fuerte expansión entre los años sesenta y setenta— y otras —periodo posterior a 1974 hasta comienzos de los ochenta— en las que ha protagonizado su ralentización.

Sin embargo, nadie pone en duda que el crecimiento económico se asienta en gran medida en el crecimiento industrial. La industria a través de sus relaciones con otros sectores se ha convertido en el gran difusor del cambio tecnológico, un cambio que está actuando como catalizador de la expansión de la actividad industrial y económica de un país o región.

Desde el punto de vista del análisis coyuntural, la aportación del sector industrial en sentido estricto al crecimiento de la economía española en términos corrientes refleja una reducción lenta pero sostenida en el tiempo pasando del 16,6 % sobre el PIB a precios corrientes en 1995 a un 13,5 % en el año 2006.

Sin embargo, no podemos circunscribirnos únicamente a este dato para medir su importancia para la economía de un país o región, siendo necesario considerar la conexión inevitable que existe entre la actividad secundaria, el empleo y la productividad. Desde esta perspectiva, las reducciones de ocupación en este sector pueden venir de la mano de la innovación e intensidad tecnológica de los productos industriales españoles que ha crecido en los últimos años alentada por una competitividad creciente basada en la innovación y el uso de la tecnología.

En este contexto, los organismos públicos pueden ejercer una influencia directa especialmente en lo que respecta a factores como son los relacionados con la captación de inversiones o la creación de sociedades de desarrollo, acciones relacionadas con la difusión territorial de las implantaciones industriales y la captación de inversiones para las zonas de menos desarrollo relativo. La oferta de suelo industrial se convierte así en una herramienta útil para atraer el desarrollo y la localización de nuevas actividades industriales. Su eficacia como instrumento de

industrialización en una región se verá condicionada por la ponderación que los factores objetivos tengan dentro de la función de industrialización, unos factores en los que juega un papel relevante la tendencia empresarial que domine el mercado o sector al que se dirijan las medidas de política industrial.

2. LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN CLAVE COMUNITARIA

La política industrial desempeña para la Unión Europea un papel fundamental en su supervivencia dado que da soporte y estabilidad a variables macroeconómicas como el PIB y el empleo comunitario.

Dadas las reglas del juego globalizador, para la Unión Europea resulta de vital importancia dirigir sus actuaciones en materia de política industrial a obtener una ganancia en términos de competitividad. En este sentido, una economía europea competitiva proporcionaría los medios suficientes para mantener un modelo social¹ que asegure la necesaria protección tanto de los ciudadanos como el medio ambiente.

El escenario actual dominado por el aumento de la competencia, el envejecimiento de la población y las exigencias cada vez mayores de los consumidores, están empezando a generar tensiones y problemas en los mercados europeos, pudiendo desembocar éstas en el inicio de un proceso de des-industrialización² que, si bien no existe aún, podría desencadenarse.

Dada la estrecha relación entre la des-industrialización y la competitividad una política europea que la incentive contribuye a restar los efectos negativos del progresivo proceso de des-industrialización contribuyendo a una correcta transición del sector industrial comunitario hacia una nueva economía industrial. Conseguir esta meta hace indispensable la necesidad de acometer a nivel comunitario cambios en la distribución del mercado de trabajo, especialmente, de algunos sectores de actividad como el manufacturero.

¹ COM (2005) 474 Final.

² Para las instituciones comunitarias la des-industrialización es el resultado de tres fenómenos simultáneos: la deslocalización en general junto con una reducción del empleo y la producción y un desequilibrio de la balanza comercial.

Según los datos de la Unión Europea las pérdidas de empleo en el sector industrial y especialmente en el manufacturero han sido evidentes en las últimas décadas. Sin embargo, estas pérdidas tradicionalmente se han visto compensadas por los aumentos del empleo en el sector de los servicios lo que lleva a afirmar que se ha producido y se sigue produciendo un cambio en la estructura del empleo sectorial más que una pérdida neta del mismo.

En general está asumido, en la mayoría de los modelos de desarrollo, que una mayor expansión económica esconde una clara terciarización de la economía, terciarización que desplaza en importancia a los sectores industrial y agrícola. A nivel comunitario, se han producido adicionalmente efectos endógenos en la estructura industrial derivados de la adhesión de nuevos Estados miembros, favoreciendo la existencia de "dos Europas" claramente diferentes: una con una creciente especialización de la economía y una terciarización creciente, y otra, con unos modelos económicos basados durante años en la planificación centralizada de la economía, en los que el peso del sector primario y secundario predomina sobre una terciarización apenas visible durante años.

Las instituciones comunitarias son conscientes de que una mejora de la competitividad tanto interna como externa conlleva ajustes en el mercado de trabajo que pondrán a prueba aquellos sectores económicos y grupos de población activa en el mercado europeo con peores cualificaciones por lo que los ajustes en términos de competitividad en todos y cada uno de los sectores de la actividad económica pueden resultar caros especialmente en las economías locales y desde una perspectiva social. A pesar de esto, las instituciones comunitarias siguen la creencia de que estos ajustes favorecerán -desde el punto de vista de la competitividad- una asignación más eficiente de dichos recursos proporcionando, tras un período transitorio, un mayor nivel de ingresos y bienestar nacionales.

Para la Unión Europea, las políticas industriales tienen que intensificar el potencial de innovación y la base de capital humano, reforzando con ello también la productividad de la mano de obra y las ventajas competitivas de la Unión Europea a nivel internacional. Con ello, claramente muestran su apuesta por la innovación como elemento clave en la ganancia de competitividad consolidable a largo plazo.

La estrategia de Lisboa, marcó los primeros compases de la política de la Unión Europea en materia de competitividad al hacer un

llamamiento hacia la necesidad de acometer unas reformas económicas más rápidas que permitiesen aumentar el potencial de crecimiento de la Unión Europea a través del impulso al dinamismo empresarial y al mercado de trabajo.

El eje fundamental de ese dinamismo se hace recaer desde las instancias comunitarias en la relación existente entre competitividad y productividad. Una economía competitiva es aquella³ que experimenta un crecimiento no solamente elevado sino también sostenido de la productividad, lo que conduce a un aumento en los niveles de vida de sus ciudadanos. Conseguir este objetivo es complicado especialmente si tenemos en cuenta que son muchos los factores que determinan el rendimiento de la productividad. En este sentido, resulta fundamental ofrecer la aplicación de reformas en el mercado con el fin de estimular la inversión, el grado de competencia, la capacidad para innovar, aumentando la inversión en investigación y desarrollo y la mejora de capital humano a través de la educación y de la formación.

La capacidad para transformar rápidamente las innovaciones tecnológicas y no tecnológicas en bienes económicos, es decir, la transferencia tecnológica al mercado con la reorganización de las prácticas de trabajo, hacen cada vez más necesaria la adopción de los reglamentos sobre competencia y protección a los consumidores con el fin de protegerlos frente a una presión competitiva claramente presente y activa en el mercado interior. La Unión Europea⁴ apunta ya cuáles son las claves que pueden permitir conseguir una mayor competitividad en Europa.

Otro de los elementos que claramente preocupan en materia de política industrial y competitividad a nivel comunitario son los relacionados con la evolución de la competitividad. Los datos analizados sobre el crecimiento de la productividad en Europa muestran que la desaceleración en esa competitividad es, en parte, el resultado del escaso aprovechamiento que la economía europea hace de las tecnologías de información y las comunicaciones. Un escaso aprovechamiento originado, en cierta medida, por la lentitud de las innovaciones en el entorno de trabajo y el escaso desarrollo de las capacidades necesarias y pertinentes para adaptarse a esos nuevos cambios.

³ COM (2003) 704 Final.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

El marco de referencia comparativo para la UE es la economía americana. Los resultados y conclusiones establecidas comparando la economía europea con la americana, muestran que la eficiencia del trabajo por horas en la Unión Europea está por debajo de la de los Estados Unidos. Este dato, que apunta una desventaja en competitividad, se hace más evidente cuando se desciende a un nivel territorial inferior: a nivel Estado Miembro. En este caso, las diferencias son mayores por lo que está claro que la Unión Europea tendrá que abordar previamente la disminución de la divergencia interna para poder asumir la desventaja externa.

A pesar de todas estas cuestiones, el modelo de integración económica en Europa se ha seguido considerando un ejemplo a seguir por otras zonas del mundo aun a pesar de que son muchos los aspectos susceptibles de mejorarla. Lo cierto es que esa integración aún está muy lejos de ser completa. Los beneficios del mercado interior todavía no son lo suficientemente evidentes, especialmente en aquellas ramas de actividad donde las reformas estructurales aún no han sido profundas y donde, por lo tanto, se ha introducido menos competencia; tal es el caso de los mercados de la energía y transporte, y los mercados de servicios. El comercio interno comunitario de mercancías creció por encima del producto interior bruto entre 1996 y el año 2000. A partir del 2001 su impulso se ha venido ralentizando en los últimos años disparando con ello las alertas sobre una posible crisis industrial.

Los esfuerzos en investigación y desarrollo de tecnología en Europa siguen considerándose un elemento clave para sacar de ese estado aletargado a la industria europea y siguen estando muy lejos de los niveles alcanzados por Estados Unidos y por Japón. En muchos casos, tanto el volumen como la orientación de la investigación han sido fragmentarios y discretos no generando resultados de transferencia que mejoren de manera significativa la competitividad en Europa.

Para las instituciones comunitarias la respuesta está en que en estos momentos Europa está sufriendo un déficit espíritu empresarial. Los niveles de iniciativa empresarial en Europa siguen estando muy lejos de los de países como Estados Unidos y Japón. Quizás la razón radique en la actitud de muchos trabajadores hacia la vocación empresarial y la ausencia de un apoyo e incentivo para el trabajo autónomo. En este sentido, la Unión Europea tiene hacer un esfuerzo especial dotando al mercado de condiciones suficientes que apoyen ese crecimiento empresarial.

Todos estos factores ratifican y consolidan la creencia de que se ha iniciado un proceso de des-industrialización en Europa, más aún si tenemos en cuenta que un proceso de cambio estructural en la industria requiere de un espacio temporal para su consolidación más larga que el de los cambios coyunturales de la economía. El sector donde más evidente se ha hecho este proceso de des-industrialización, es el sector de las manufacturas. Si bien es cierto que los datos no permiten evidenciar lo que los expertos intuyen respecto de la economía industrial europea, todo parece apuntar a que es necesario dotar a la estructura del mercado europeo de mecanismos que se defiendan contra un futuro en el que realmente se manifieste ese proceso.

Otro de los factores que igualmente está condicionando la política industrial europea y sobre todo que más debates ha generado entre los países más desarrollados y los menos desarrollados dentro del mercado comunitario es el creciente proceso de deslocalización productiva. La deslocalización como una transferencia de producción de actividades fuera del país de origen, refleja la ventaja comparativa cambiante de unos Estados miembros a otros. Aunque es una preocupación no sólo de los políticos sino también de los interlocutores sociales y el público en general, es cierto que unas mejores condiciones de costes atraen inevitablemente a las industrias que no son capaces de producir en un entorno de elevados salarios. Como un aspecto positivo se puede señalar que la deslocalización productiva sólo ha tenido lugar en aquellas actividades y con aquellos productos donde la intensificación de los factores muestra una clara balanza favorable hacia el uso de la mano de obra. Es decir, aquellos sectores en los que la producción es intensiva en mano de obra han sido los sectores en los que más dinámico se ha mostrado el proceso de deslocalización. Sin menospreciar los negativos efectos que tiene la deslocalización productiva allí donde ésta tiene lugar, lo que las autoridades comunitarias consideran más peligroso es la deslocalización de la I+D+i y muy especialmente la provocada más que por unos costes reducidos por una no competitividad del marco en el que éstas se desarrollan.

Con una Unión Europea ampliada, que implica una mayor variedad de estructuras salariales y capacidades tecnológicas, está claro que la industria europea tiene ante sí oportunidades de reorganización competitiva muy diferentes a las actuales.

Las actuaciones de la Unión Europea en materia de competitividad industrial señalan la necesidad de proporcionar, en primer

lugar, una puesta a punto del marco legislativo comunitario con el fin de favorecer el desarrollo de la misma; en segundo lugar, la necesidad de garantizar la adecuada consideración de la competitividad como un reto a alcanzar por la Unión Europea, en tercer lugar, trasponer y aplicar la legislación a nivel nacional y asegurar la coherencia entre ésta y la legislación de la Unión Europea; en cuarto lugar realizar mayores esfuerzos para fomentar la investigación, la innovación y el espíritu empresariales.

La Unión Europea con el fin de aprovechar los puntos fuertes de industria, ha identificado cuáles son los importantes desafíos políticos y en materia de competitividad a los que se enfrenta cada uno de los sectores productivos más relevantes de economía europea.

Las líneas de trabajo seguidas desde Europa en materia de política industrial van encaminadas a disponer de un conjunto de instrumentos más adecuados y más pertinentes a las necesidades del sector industrial europeo. Dentro estas nuevas iniciativas podemos señalar las siguientes:

Una primera iniciativa en política industrial es la que dirige un conjunto de medidas a la ejecución de políticas intersectoriales de tal manera que de forma transversal se pretende abordar los desafíos comunes a los que se enfrentan agrupaciones de actividades industriales existentes en la Unión Europea, reforzando con ello las sinergias entre las propias actividades afectadas, así como en los diferentes ámbitos políticos involucrados en ellas.

Una segunda iniciativa, centrada en los derechos de la propiedad intelectual. Los delitos de apropiación intelectual revisten, desde el punto de vista comunitario, gran importancia a la hora de promover la competitividad de muchos de los sectores industriales. Las empresas y los clientes necesitan derechos de apropiación intelectual que estimulen la innovación y al mismo tiempo promuevan un contexto estable para tomar decisiones de inversión fomentando con ello el desarrollo de nuevos modelos empresariales eficientes. Además, las iniciativas en materia de derechos de apropiación intelectual, permiten luchar contra la falsificación y la piratería aspecto éste, muy importante en determinados sectores y actividades secundarias.

Otro conjunto de iniciativas se dirigen hacia las políticas de competitividad, energía y medio ambiente todas ellas estrechamente relacionadas y con una incidencia en el sector industrial muy significativa sobre todo en el caso de las industrias básicas y de los productos

intermedios. Es necesario que estas iniciativas políticas y legislativas guarden coherencia y aprovechen las sinergias que existen entre ellas, por lo que será necesario una mayor coordinación en estos ámbitos y un enfoque integrado de las políticas a ellos dirigidas.

Otras iniciativas van dirigidas a promover un mejor acceso a los mercados internacionales de las industrias europeas. En este sentido habrá que analizar separadamente el comportamiento de sectores y el comportamiento por países, intentando diseñar instrumentos que compaginando ambos parámetros consigan una mejora en la competitividad exterior de los productos comunitarios.

Un tejido industrial europeo dominado claramente por las pequeñas y medianas empresas precisa de una mejora en el marco regulador de su actividad a distintos niveles por lo que se considera prioritario diseñar un proceso de simplificación normativa.

Igualmente se hace necesaria una adaptación del mercado de factores productivos por el lado de la oferta a los nuevos requerimientos de una demanda se utiliza más intensivamente las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. POLÍTICA INDUSTRIAL EN CLAVE REGIONAL

Está claro que las regiones en contra de lo que podría pensarse y para el caso de la actividad industrial juegan un papel fundamental. El Consejo Económico y Social de la Unión Europea atribuye a las regiones europeas un papel esencial en materia de política industrial⁵ al considerar que son las regiones las que deben definir sus ambiciones en lo que se refiere a las transformaciones industriales. La creación de clusters industriales regionales se considera el medio más adecuado para atraer la creación y asentamiento de empresas potenciando además la competitividad regional. Sin embargo, existen factores que condicionan de manera muy importante la posibilidad de formación de concentraciones de empresas que operan en una misma rama de actividad siendo una de ellas el precio del suelo y las condiciones de acceso de la producción.

⁵ CESE 959/2004 p. 4.

El creciente proceso de globalización de la actividad económica refuerza la importancia del fenómeno de la localización industrial. La globalización ha acelerado la creación de una nueva estructura global que se superpone a la estructura tradicional de especialización industrial (Montes *et al.* 1996: 20) y en la que ciertas zonas geográficas desempeñan un papel determinante.

La importancia de la existencia de zonas geográficas delimitadas se hace aún más clara si se tiene en cuenta la cada vez mayor movilidad de la innovación y la tecnología, aspectos estos muy imbricados en la infraestructura de una región.

La dimensión regional ha cobrado, por tanto, una especial importancia en materia de política industrial y de competitividad en la medida en la que se ha observado la formación de conglomerados industriales localizados en regiones. Igualmente se ha visto que la aplicación de instrumentos de carácter económico para la promoción y localización de nuevas empresas son más eficaces si se diseñan y aplican en el entorno de una región de una ciudad.

Aunque desde la teoría económica y empresarial son muchas las variables susceptibles de consideración, lo cierto es que el factor localización es uno de los más importantes debido a las implicaciones sobre el desarrollo económico y el empleo de la región en la que las empresas deciden instalar sus plantas de producción. Abordar este aspecto en la actualidad es un tema complejo en la medida en la que, a la ya complicada tarea de clasificación de dichos factores, hay que añadir la creciente internacionalización de los mercados, un fenómeno que potencia la deslocalización productiva y añade a la ya amplia lista de elementos a considerar, algunos cuyo análisis encierra una complejidad extraordinaria.

Desde un punto de vista estratégico, las empresas deben afrontar que la decisión de localización hoy en día, trasciende las fronteras nacionales, debiendo decidir en primer lugar, el mercado en el que operar y el ámbito y nivel territorial en el que localizar sus plantas de producción. Desde el punto de vista empresarial, todos y cada uno de los elementos que determinan su localización han de combinarse de manera que la función de factores de localización resulte adecuada al perfil de actividad de la empresa que ha de tomar la decisión.

Para quienes han de diseñar "a priori" una política industrial conocer la ponderación de cada uno de los elementos de la función de localización de las empresas que han de establecerse, es crucial. Algunas

decisiones de política industrial pueden llegar a ir en dirección contraria a los intereses que emana el perfil productivo y empresarial de la región a la que se destinan esas medidas con la sobre-ponderación de algunos elementos en detrimento de otros, lo que acaba por no producir los efectos de estímulo económico inicialmente deseados. La realidad económica muestra la existencia de casos en los que el eje fundamental de la estrategia industrial se ha centrado más en la oferta de suelo a buen precio como elemento aislado que en la consideración conjunta de factores como las comunicaciones o la formación de núcleos productivos próximos, neutralizando la potencial eficacia del objetivo propuesto inicialmente.

Cuando desde los poderes públicos se diseñan programas de actuación en materia industrial es muy importante considerar que el tipo de empresa también inclina las decisiones de localización. Existen empresas que toman sus decisiones en base a un criterio de minimización de costes productivos, caso de las grandes empresas industriales, mientras que existen otras que toman su decisión en base a un objetivo de maximización de la rentabilidad, como es el caso de las empresas de servicios y de venta al por menor, por lo que resulta conveniente considerar qué factores son los que consideran las empresas a la hora de tomar decisiones.

Junto a los procesos teóricamente considerados como objetivos poder racionalidad económica determinantes de la localización de las empresas, existen otros factores (Montes *et al.* 1996: 20) que inciden en la localización de la actividad industrial pero atendiendo más a razones de carácter subjetivo. Estas razones de carácter subjetivo son las que más afectan a las decisiones de las pequeñas y medianas empresas, mientras que son los criterios objetivos y de racionalidad económica los que suelen dominar en el caso de las grandes empresas.

En muchos casos las empresas industriales españolas están fuertemente determinadas en sus criterios de localización por criterios extraeconómicos. Las consecuencias son que si en la decisión de localización empresarial en nuestro país y en nuestra región predominan los criterios subjetivos por encima de los que impone la racionalidad económica, la concentración de actividad industrial en nuestro país, consecuentemente, correrá más riesgos de verse influida por estos factores que por los objetivamente determinantes.

Desde una perspectiva regional, la política industrial ha de ir dirigida en sus actuaciones a crear no sólo una base industrial consolidable

en el tiempo, sino también impulsar la competitividad de la ya existente fomentando la ampliación de su tejido industrial.

La política industrial regional no puede sustraerse del objetivo del equilibrio territorial, pero sí que puede subordinar ese objetivo a la consecución de unos objetivos ajustados a la realidad económica más cercana. La elaboración de una estrategia industrial a nivel regional debe considerar en su diseño las diferentes posibilidades de instrumentalizarse utilizando como criterio discriminatorio la realidad económica y empresarial del ámbito de actuación.

Ferraro García (1997: 317-318) señala la existencia de múltiples opciones estratégicas a la hora de poner en marcha una política industrial a nivel regional, dependiendo la opción elegida, de los efectos que se deseen conseguir, del perfil empresarial y tejido económico sobre el que actuar, combinándola con la propia elección del político al establecer si la prioridad es de actuación sobre todo un sector de la economía o una actividad en concreto.

En el caso concreto de Castilla y León y teniendo en cuenta la posibilidad de una producción industrial diferenciada a nivel regional, podemos decir que ésta se sitúa en la media del índice general nacional destacando como una de las comunidades autónomas que más contribuyen al crecimiento industrial de nuestro país. El importante potencial que muestra la actividad industrial en nuestra Comunidad Autónoma no es reflejo de un volumen de negocio equiparable al de otras como Cataluña, (25,1% del total), Madrid (11,5%) y Valencia (11%). A pesar de ello, Castilla y León destacan junto con Aragón por ser una de las comunidades autónomas que más ha crecido durante los últimos dos años en cifras de negocio —un 6%— lo que da idea de las posibilidades de desarrollo de empresas industriales.

4. OFERTA DE SUELO INDUSTRIAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL REGIONAL: EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

Pero si el desarrollo de la actividad industrial es importante también lo es el estudio y caracterización de la propia actividad empresarial ligada a la actividad industrial. Desde esta perspectiva y según los datos

disponibles del Ministerio de Industria para el año 2004⁶ aproximadamente el 99,94% de las empresas que operan en nuestra comunidad son PYMES y tan sólo un 0,06% son grandes empresas.

Este perfil empresarial en función del tamaño y empleo puede ayudarnos a entender la elevada sensibilidad de las empresas castellano leonesas a los cambios del ciclo económico. Si el tejido industrial castellano leonés está dominado por la microempresa, está claro que tanto su poder en el mercado nacional como su capacidad de respuesta ante las crisis del sector son mucho menores que si éste estuviese dominado por empresas con un elevado tamaño que, generalmente suelen tener más recursos y capacidad de reacción. No obstante, también podríamos destacar que un mercado con oferta diversificada se aproxima más a los criterios de competitividad, lo que suele traducirse en menores precios.

A nivel regional, si consideramos el reparto empresarial por ramas de actividad nos encontramos con que el 46,23% de las empresas en Castilla y León se dedican o desarrollan su actividad en la rama de servicios, un 29,85% lo hace en el comercio y tan sólo un 8,75% lo hace en el sector industrial.

El perfil empresarial por provincias dentro de la comunidades autónomas, muestra que el 19,98% de las empresas castellano leonesas desarrollan su actividad en León con una clara mayoría de ellas (52,83%) sin asalariados y una participación mayoritaria en actividades centradas en los servicios (47,18%) y el comercio (28,80%).

Este perfil económico puede darnos una primera clave para entender por dónde debería caminar la política industrial regional ya que, según hemos señalado con anterioridad, si el tejido industrial está dominado por la pequeña empresa, van a ser los factores extraeconómicos los que más influyan en la decisión de localización de las empresas, debiendo considerarse como variables predominantes en la función de política industrial de la región.

La potenciación en estas circunstancias de suelo industrial que acapare nuevas actividades industriales va a estar fuertemente condicionada por esos factores subjetivos, por lo que cabe preguntarse si ha existido una verdadera política industrial regional en Castilla y León y

⁶ Estadísticas PYME. Madrid. Ministerio de industria. 2004.

en caso afirmativo qué eficacia ha tenido en la promoción industrial seguida por las autoridades regionales.

En Castilla y León la política industrial regional ha tenido un desarrollo tardío y las principales líneas de actuación se han dirigido esencialmente al desarrollo de programas de competitividad basados en ayudas a la ampliación o generación de nuevas actividades empresariales; programas de desarrollo tecnológico e internacionalización de la empresa que han buscado un cambio en la intensidad tecnológica en los productos industriales al tiempo que una mayor capacidad exportadora.

Desde esta perspectiva, uno de los instrumentos transversales clave en el desarrollo de estos programas ha sido la oferta de suelo industrial. A nivel regional el esfuerzo realizado por la promoción de suelo industrial ha sido notable pudiendo diferenciarse claramente dos tipos de acciones diferentes en materia de suelo industrial: unas dirigidas a proveer a zonas económicamente desfavorecidas de una alternativa económica viable y, otras, con la finalidad de potenciar la formación de conglomerados industriales allí donde existen ya fuertes posibilidades de desarrollo industrial y donde la extensión de la actividad industrial es constatable debido a las condiciones favorables existentes y de las que la oferta de suelo industrial es un factor más dentro de la iniciativa empresarial.

Desde esta perspectiva, la oferta de suelo industrial se ha transformado en un instrumento valioso a la hora de ofrecer a las empresas incentivos de localización. Castilla y León no se ha mantenido ajena a ese proceso, aunque también es cierto que el éxito de estas promociones es desigual.

El estudio de la distribución de los polígonos industriales se ha realizado a partir de los datos de los que dispone la Administración Regional⁷ y que muestran la existencia en la región de Castilla y León de 302 polígonos industriales repartidos desigualmente por las diferentes provincias que conforman la Comunidad Autónoma.

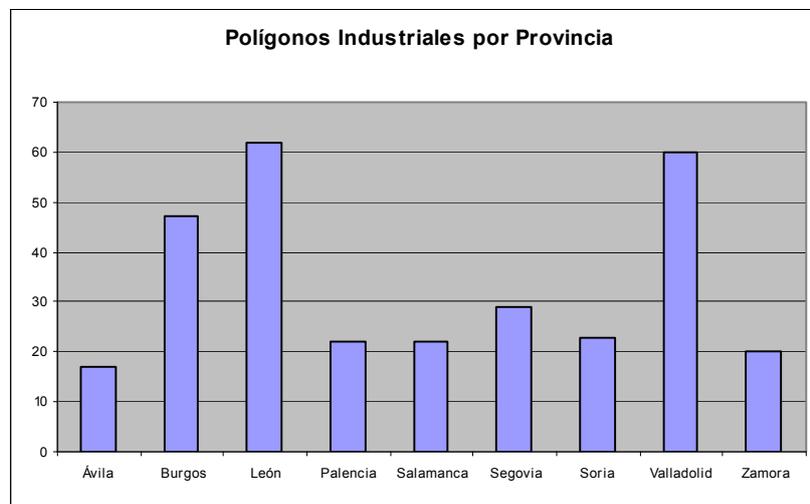
La cartografía industrial se ha mostrado una herramienta valiosa sirviendo para evidenciar, desde su representatividad, la importancia

⁷ Base de datos para la elaboración cartográfica basada en los datos de ADE-EXCAL disponibles para el año 2007.

que determinados factores económicos y geográficos tienen en el desarrollo de una región o área.

Asumiendo que a la hora de valorar la confluencia de factores como la localización industrial y suelo, la interacción del análisis económico y geográfico cobra especial significado. La cartografía de suelo industrial permite en función de esos parámetro aplicables visualizar el perfil de los polígonos industriales castellano-leoneses⁸, y por tanto sacar conclusiones acerca de los efectos de la promoción del suelo industrial, así como de los criterios que domina las decisiones públicas⁹ a la hora de promover el suelo industrial.

Si consideramos el número de polígonos y áreas industriales por provincia nos encontramos con dos grupos de provincias, por un lado las que tienen un volumen de polígonos y áreas industriales por encima de 40 entre las que están por orden de importancia León con 62, Valladolid con 60 y Burgos con 47 y un segundo grupo constituido por el resto de provincias integrantes de la Comunidad Autónoma y que tienen un volumen inferior a 40 siendo Ávila la que menor tiene.



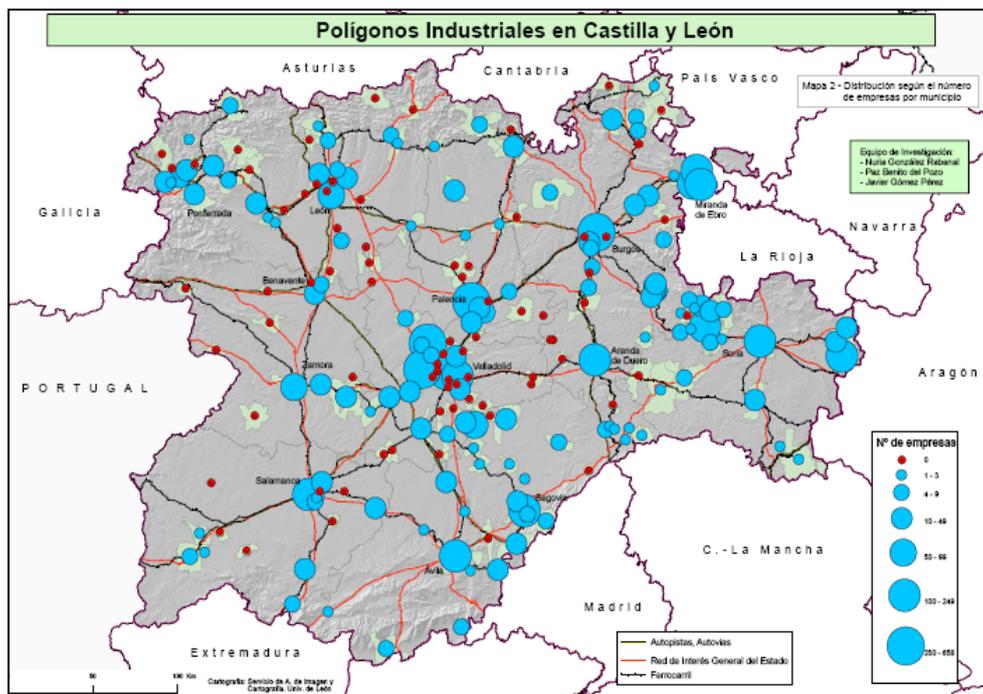
Fuente: Elaboración propia.

⁸ Este aspecto ha sido desarrollado recientemente en un trabajo más amplio realizado por las autoras y financiado por la Consejería de Economía de la Junta de Castilla y León en 2007.

⁹ Únicamente nos referiremos aquí a la promoción pública de suelos y polígonos industriales.

La realidad espacial de cada provincia permite mostrar que existen provincias dentro de nuestra Comunidad Autónoma donde la distribución espacial del suelo y los polígonos industriales se concentran mayoritariamente en la capital de provincia, como es el caso de Ávila frente a otras provincias como Burgos donde existe una dispersión de polígonos entre un número relativamente significativo de Municipios.

La mayor concentración de suelo industrial consolidado¹⁰ se da en el centro de la región gravitando en Valladolid y su área de influencia. En la mitad norte de la región, el número de polígonos industriales alcanza una mayor densidad que en el sur regional donde el suelo industrial.



Desde la Junta de Castilla y León se planteó en el año 2000 potenciar la disponibilidad de suelo industrial a precios favorables y con

¹⁰ Nos referimos a la existencia de polígonos, parques empresariales y zonas industriales.

infraestructuras adecuadas en todas las provincias de la Comunidad a través de un Plan Regional del Suelo que no se ha concretado en sus términos exactos, sufriendo importantes variaciones a lo largo del período previsto para su aplicación. Dicho proyecto establecía el desarrollo de polígonos Tipo I, es decir, polígonos con un alto nivel de suministros y que prevén la concentración de grandes y medianas empresas; polígonos Tipo II con prioridad de desarrollo en nodos urbanos de desarrollo secundario y cabeceras de comarca, y que no contarían con la totalidad de suministros; y polígonos Tipo III dedicados a la agrupación de naves localizadas en pequeños núcleos de población que acogen industria local de pequeño y mediano tamaño.

La concepción de los espacios de actividad desde el planeamiento urbanístico con criterios de desarrollo a largo plazo y planteamientos que pocas veces incorporan aspectos económicos y de caracterización de la demanda, resulta poco eficaz para dar respuesta a procesos de localizaciones muy dinámicos, sometidos a variaciones tanto por situaciones coyunturales como por cambios estructurales en la organización de las actividades productivas. En este contexto, la función primordial del planeamiento no debería ser asignar este uso a localizaciones concretas, sino establecer las condiciones que permitan su implantación en relación con zonas residenciales y de expansión urbana. Que duda cabe que este planteamiento, aunque estricto, puede ser correcto en la teoría, pero la realidad socioeconómica de los municipios y la propia naturaleza de la gestión local lo hacen inviable. Primero, porque los municipios con una cierta tradición industrial que han experimentado un proceso de crisis se aferran a su cultura del trabajo e intentan dinamizar su propia economía poniendo en valor los recursos heredados, esto es, los terrenos industriales en desuso que pueden servir para desarrollar nuevos espacios de actividad económica y generar así focos de atracción de inversiones, al margen de los procesos generales y las tendencias observadas a menor escala. Este fenómeno es frecuente en las zonas minero-industriales.

En segundo lugar, para muchos Ayuntamientos la creación de un polígono industrial es una aspiración que se vincula a la idea de progreso y mejora de las condiciones del municipio para captar recursos que permitan superar la atonía de las actividades tradicionales, frenar la despoblación y crear oportunidades de empleo sobre la base de actividades ligadas a la producción industrial y los servicios que las acompañan. Incluso en algunos casos el polígono industrial es un compromiso político que no interesa soslayar. Numerosos polígonos industriales de la

región responden a estas premisas, repartidos por la mayoría de las comarcas y en todos los ámbitos provinciales.

En tercer lugar, los espacios productivos locales con una inercia expansiva y en un entorno que favorece el crecimiento de las actividades económicas, no renuncian a producir más suelo industrial en aras de una ordenación general que les resulta ajena, salvo que las contrapartidas sean claramente ventajosas. Por lo general, los Ayuntamientos con suelo industrial ocupado con empresas que van bien, y que tienen una expectativa de crecimiento y una presión efectiva de la demanda, califican nuevo suelo para seguir creciendo en esa dirección y, así, es frecuente el caso de un polígono industrial con una extensión de 20 hectáreas que se amplía en fases sucesivas hasta alcanzar las 60 hectáreas o más.

Por otro lado, los Ayuntamientos se enfrentan al problema de las localizaciones espontáneas y la formación de concentraciones de naves y talleres en lugares con frecuencia poco apropiados, con accesos inadecuados y falta de servicios e infraestructuras básicas, pero que es preciso regularizar en algún momento y con los mecanismos disponibles, esto es, el planeamiento urbanístico. Por este sistema algunas zonas industriales de origen espontáneo, e incluso ilegales, acaban transformadas en polígonos industriales, es decir, espacios delimitados, urbanizados y sujetos a una normativa que frena el caos inicial y regula la expansión, un proceso que cabe valorar de positivo aunque consagre localizaciones poco idóneas desde una óptica de ordenación del territorio más general.

Ahora bien, también conviene recordar que el simple hecho de clasificar y calificar suelo industrial a través del planeamiento no garantiza por sí solo la finalidad perseguida. Es más, el posterior desarrollo de la ordenación y la ejecución de la urbanización de un polígono señalado en un plan urbanístico solo hace posible la implantación de la actividad en la medida que existan condiciones de demanda de suelo en la zona capaces de realizarse en las condiciones técnicas y económicas que impone el polígono (Gago *et al.* 1994).

Además de la demanda, otro factor se perfila hoy como explicativo del desarrollo de nuevos espacios industriales en la modalidad de polígonos y parques industriales: la ampliación de las posibilidades de implantación de las empresas en lugares antaño marginales gracias a la extensión y mejora de las infraestructuras y sistemas de transporte y comunicaciones. A esto hay que añadir la fragmentación de las unidades

productivas y la proliferación de empresas de pequeño tamaño que se adaptan a espacios donde antes era inexistente la oferta de suelo. Ello se traduce en una proliferación de pequeños polígonos industriales alejados o desligados de las grandes áreas urbanas, en municipios rurales y ajenos al proceso histórico de industrialización. En ellos, el suelo urbanizado industrial permite poner orden y agrupar naves y talleres dispersos en zonas inapropiadas.

Por último, el planeamiento urbanístico de nivel superior, Plan General o Norma Subsidiaria, deberá ser capaz de dotarse de los recursos técnicos que le permitan mantener en el tiempo la vigencia de sus determinaciones en materia de suelo industrial y afrontar las posibles variaciones en las demandas de espacio de suelo para actividades económicas. De ello se colige la necesidad de que el planeamiento urbanístico contemple las cuestiones de re-dimensionamiento de los espacios y la determinación sobre los usos, con un complejo equilibrio entre precisión y flexibilidad, lo que significa distinguir aquellas decisiones con un alcance más finalista de las que pueden ser objeto de posteriores ajustes y desarrollos.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, M.L. y M.J. GARCÍA (2000) "Actividad industrial e innovación tecnológica en Castilla y León: deficiencias y potencialidades", *Economía Industrial*, 335/336, pp.181-192.
- ANDRÉS NISTAL, P. (1994) *El sector industrial en la ciudad de León y su entorno*. León: Universidad de León.
- ARGÜELLES VÉLEZ, M. (1997) "La incidencia de los incentivos económicos regionales en la localización empresarial", *Economía Industrial*, 317, pp. 125-139.
- BENITO DEL POZO, P. (2002) "Rasgos institucionales de la planificación y gestión del suelo industrial en España", *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Madrid: Fundicot.
- (2004) *Asipo, un polígono industrial con historia*. Oviedo: Asociación de Industriales de la Provincia de Oviedo.
 - (2005) "Promoción y gestión del suelo industrial", *Congreso Proinland. Ponencias y mesas redondas*. Bilbao: Sprilur.

- (dir.) (2006) *Suelo industrial y territorio en León*. León: Secretariado de Publicaciones, Universidad de León.
- BLASCO, C. y F.J. MARTÍNEZ (2002) "La planificación del suelo industrial frente al desarrollo territorial y al crecimiento económico", *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Madrid, Fundicot, pp. 727-744.
- BUSTOS, M.L. y H. PASCUAL (1995) "La industria en Castilla y León", J. BOSQUE y R. MÉNDEZ (coord.) *Cambio industrial y desarrollo regional en España*. Barcelona: Oikos-tau, pp. 449-476.
- CALLEJÓN, M. y M.T. COSTA (1995) "Economías externas y localización de las actividades industriales", *Economía Industrial*, 305, pp. 75-85.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2004) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo. "Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial" [www.Europa.eu.int (30/06/2004)].
- COM (2005) 474 Final Comunicación de la Comisión. Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para favorecer la industria manufacturera de la UE: hacia un enfoque más integrado de política industrial.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1998) *Políticas industriales*. Valladolid: CES Castilla y León.
- (2002) *La ordenación del territorio en Castilla y León*. Valladolid: CES Castilla y León.
- FERNÁNDEZ BLANCO, V. (1996) "Determinantes de la localización de las empresas industriales en España. Nuevos resultados", *Economía Industrial*, 308, pp. 149-161.
- FERRARO GARCIA, F.J. (1997) "Criterios para el diseño de una política industrial regional", *Economía Industrial*, 317, pp. 141-152.
- GAGO, J. y J.M. GARCÍA-PABLOS (dirs.) (1994) *Ordenación de áreas industriales*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
- GARCÍA MELÉNDEZ, L. (2000) "La aleatoriedad de la localización industrial. Nueva evidencia empírica", *Economía Industrial*, 334, pp. 119-128.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.J. (2000) "La población activa en Castilla y León", en *Lecturas geográficas. Homenaje a José Estébanez Álvarez*. Madrid: Universidad Complutense, 2, pp. 1.617-1.626.
- INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO (1987) *Pautas de localización territorial de empresas industriales*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1996) *Hipótesis de Modelo Territorial*. Valladolid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- (1998) *La economía de Castilla y León ante el siglo XXI*. Valladolid: Junta de Castilla y León.
 - (2000) *Directrices de Ordenación del Territorio*. Valladolid: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
 - (2002) *Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de Castilla y León, 2002-2006*. Valladolid: Consejería de Economía y Hacienda.
- KRUGMAN, P. (1992) *Geografía y Comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- MÉNDEZ, R. y H. PASCUAL (eds.) (2006) *Industria y ciudad en España: Nuevas realidades, nuevos retos*. Madrid: Thomson-Civitas.
- MONTES GAN, V.J.; A. CARRASCO PRADAS y J. ESTADILLO DORADO (1996) "El proceso de localización de la actividad industrial en España. La experiencia de las ZUR", *Economía Industrial*, 309, pp. 19-25.
- PEIRET, A. (1992) "Localización industrial en Castilla y León. Dotación de suelo industrial", *Cuadernos de Economía de Castilla y León*, nº 2, pp. 73-116.
- SEGURA, J. (1992) "La competitividad industrial en la economía española", *Europa y competitividad de la economía española*. Madrid: Ariel.