

# **LA INDUSTRIA EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL: EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN**

**Javier APARICIO AMADOR**

**José Luis ALONSO SANTOS**

**José Luis SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**

**Vettonia G.I. Equipo de Investigación en Geografía Industrial**

**Departamento de Geografía**

**Universidad de Salamanca**

## **0.- INTRODUCCIÓN**

Cuando hablamos de política, en cualquiera de sus acepciones, nos estamos refiriendo a las diferentes actuaciones de las administraciones públicas, a los medios y recursos que emplean para conseguir una serie de objetivos. Instrumentos que siempre deben tener como fin último el desarrollo del bienestar del conjunto de la sociedad.

Si nos referimos en concreto a la política industrial, diremos que lo más extendido es entenderla como el conjunto de instrumentos utilizados por las administraciones para conformar un determinado proceso de desarrollo industrial, siempre entendiendo “industrial” en un sentido amplio. Así el objetivo primordial de la dinamización de actividades privadas en áreas determinadas lleva aparejada la discriminación en la aplicación. Aspecto que va a depender, por un lado, del tipo de política que se aplique, desde la más intervencionista y keynesiana a la más neoliberal, y por otro, de la magnitud del espacio organizado, cuanto mayor es la administración, más concretos suelen ser los puntos de actuación, aunque sólo se dé en alguna de las políticas que se priorizan, como parques tecnológicos, determinados sectores asentados en parte del territorio, ...

A la par que ha ido cambiando el tipo de política aplicada en las tres últimas décadas, también ha cambiado el ámbito de desarrollo y los agentes participantes. Hemos pasado de una aplicación totalmente centralizada, en la que un solo agente, la administración central, decidía el lugar y el momento en el que se subvencionaba el desarrollo industrial, a la situación actual, en la que se han diversificado sobremanera los agentes, con un sector privado que ha llegado a hacerse con una parte importante de la aplicación de las políticas, al menos en los espacios más dinámicos, y unos ámbitos de aplicación mucho más cercanos, en los que hemos pasado de la comunidad autónoma a la mancomunidad y hasta el municipio.

La historia y aplicación de estos cambios, la formación de un tejido de agentes, la diversificación del tipo de actuaciones y su ejemplificación en la Comunidad de Castilla y

León, con un variado elenco de figuras de intervención que se han plasmado en su territorio en la segunda mitad del siglo XX (Polos de Desarrollo, GAEI, ZPE, Agencia de Desarrollo, políticas sectoriales y locales...) es el objeto de estudio y reflexión de la presente comunicación.

## 1.-LA POLÍTICA INDUSTRIAL DENTRO DEL CAMBIO ECONÓMICO Y ESTRUCTURAL.

La política industrial en los países desarrollados ha modificado sus planteamientos de manera radical en los últimos veinticinco años, para adoptar una componente horizontal frente a las políticas verticales de corte sectorial que en nuestro país se prolongaron en los años ochenta con la reconversión industrial. Este cambio de estrategias ha venido condicionado por la consolidación de una nueva jerarquía de factores y de sectores que aparecen a raíz de la crisis de los setenta y por la nueva estructura de un estado, como el nuestro, que ha ido descentralizando tanto el poder como los instrumentos aplicados en estas políticas (Castillo, 1990).

Así, de privilegiar desde el poder central, hasta mediados de los setenta, sectores y territorios mediante mecanismos de intervención directa como la ubicación de empresas públicas o los incentivos directos a empresas principalmente foráneas para determinar su instalación en espacios predeterminados, Polos de Desarrollo/polígonos, y de esta forma difundir en el territorio el proceso industrializador. Hemos pasado, según avanzan los ochenta, con el desarrollo de las Comunidades Autónomas y el ingreso en la Unión Europea, a una gestión más descentralizada, en la que, sin olvidar la atracción de empresas exógenas, se hace mayor hincapié en el desarrollo endógeno, en las PME's ya existentes, con medidas preferentemente encaminadas a la reconversión de las estructuras y a la consolidación del tejido industrial, aunque todavía con un claro solapamiento de actuaciones entre las diferentes administraciones, al no existir ningún foro común que las aglutine. A la política de incentivos se unen la provisión de infraestructuras y, sobre todo, la formación del capital humano, creando un entorno ambiental que se considera imprescindible para la consolidación de cualquier empresa innovadora y dinámica, casi siempre industrial; sector en esos momentos en crisis, aunque siempre ha tenido en el pensamiento teórico la consideración de motor de toda la economía, sobre todo, en el incremento de la productividad y la difusión del cambio tecnológico (Buesa y Molero, 1998).

Circunstancias en las que se comienza a dirimir un enfrentamiento teórico que quizás todavía no hemos superado, ¿las ayudas públicas deben ser verticales u horizontales? Se entiende por ayuda vertical a la concentración de ayudas en los sectores con mejores perspectivas de desarrollo o de mayor repercusión en la economía. En nuestra modesta opinión, siempre han coexistido los dos tipos de intervención, porque se ha apostado desde el poder por sectores llamados estratégicos o de alto componente

tecnológico, siguiendo la “vieja” idea de un desarrollo o innovación que posteriormente se extiende a todos los sectores y espacios, aunque a finales de la década de los ochenta aparecieran circunstancias económicas que desnivelaron la balanza a favor de las ayudas horizontales. Se señala a las empresas, siempre en número determinado, como las que triunfan o fracasan, no los sectores en general; además las nuevas tecnologías se difunden de forma horizontal, presentándose casi como imposible el conseguir un alto componente de investigación tecnológica en países “recién llegados” al desarrollo industrial.

Los noventa suponen la implantación definitiva de los nuevos enfoques. La nueva situación político-económica determina la acción, la marea liberal que cuestiona la intervención y el gasto público y la generalización de un mercado internacionalizado, en el que se actúa atendiendo exclusivamente a la competitividad, fijan como objetivo primordial de la política industrial: hacer competitiva a la empresa, desarrollando la infraestructura operativa de las PME en puntos básicos como el acceso a los instrumentos financieros y la dotación de servicios de información, formación y acceso a la innovación, siempre entendida ésta en un sentido amplio. El papel del Estado (las administraciones) teóricamente pasa a ser el de “agente” corrector de las deficiencias del mercado, debiendo olvidar su anterior papel subvencionador (Llorens, 1991).

El ámbito de actuación se ha diversificado, casi la totalidad del territorio puede participar en este tipo de políticas, pero ha cambiado la estructuración de los diferentes agentes que actúan en él. El problema del solapamiento o de actuaciones encontradas se intenta resolver a través de la participación de todos los agentes, tanto públicos como privados, en las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) y en las Agencias de Desarrollo Local (ADL), éstas últimas surgidas como respuesta a la cada vez mayor descentralización y a la necesidad de vertebrar el proceso económico desde dentro, con una mayor participación de los agentes privados, enraizados en las particularidades de cada entorno productivo concreto.

No podemos olvidarnos el papel determinante, a nuestro entender, que en la aparición de las ADRs y, sobre todo, en las ADLs van a tener el desarrollo de la política región de la UE a través, primero, de los fondos estructurales y después de los de cohesión. La abundancia de presupuestos favorecerá la aparición de las agencias, figuras creadas, en parte, con el papel de solicitar y gestionar este tipo de fondos comunitarios.

Con la fragmentación de los espacios tratados, el fomento directo del sector industrial va dejando paso a otro tipo de actividades, o por que se entiende que la creación de industrias no debe estar asistida, mientras que los servicios especializados a las empresas es uno de los principales déficits con los que se encuentran los espacios ya industrializados, o por que el tejido industrial de la zona es muy somero y se deben atender a otros tipos de potencialidades, como los servicios y el turismo.

## 2.- LA ESTRUCTURA DE ADRs Y ADLs.

La figura de las agencias de desarrollo regional aparece ya a finales de los años setenta, aunque de forma embrionaria, ya que no es hasta bien entrados los ochenta cuando adquiere un papel claro en las políticas industriales de alguna de las regiones más dinámicas del país, Valencia, País Vasco, Cataluña, ..., como elemento aglutinador de las diferentes actuaciones públicas; generalizándose ya en los noventa en el resto de comunidades.

Los ya comentados cambios en el sector industrial y en la política aplicada dotan a las Agencias de un cuerpo teórico y un organigrama claro y firme. Su principal objetivo es la *estimulación del potencial capital endógeno* (Echevarría, 1992), *para lo que primero se deben crear unas condiciones óptimas para el desarrollo* (Llorens, 1991), un clima en el que se prime la inversión, la formación de redes, la innovación y la competencia. Esta es su función primordial, hacia la que encamina todas sus actuaciones.

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR), y también las Agencias de Desarrollo Local, aunque con posterioridad y en ámbito espacial más reducido, son instrumentos de intervención pública en la promoción industrial. Suelen tener mayoría de capital público, pero funcionan con autonomía, o sea, se atienen al derecho privado, interviniendo cada vez más en su dirección colectivos privados como empresarios, cámaras de comercio y otros agentes sociales. Este papel del elemento privado es mucho más acusado en las ADLs.

Como cualquier instrumento de política económica, las ADR tienen unos objetivos, unos instrumentos y un modelo de organización (Más Verdú y otros, 1990). El objetivo básico, ya citado, es la creación de unas condiciones óptimas para el desarrollo en la región, siendo el campo central de actuación el ***apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico***, potenciando la capacidad de innovación, en teoría mediante dos líneas de actuación: la modernización de la estructura productiva y la diversificación territorial y sectorial del tejido industrial. La consolidación de ese entorno apropiado se conseguiría con acciones interrelacionadas de corte horizontal, en ámbitos como la recepción, tratamiento y difusión de la información, el desarrollo tecnológico, el diseño de nuevos productos, la investigación, la formación y la apertura de nuevos mercados, todo ellos en un ambiente de coordinación y a la vez de competencia interna. En definitiva, se trata de ofrecer servicios externos a las PME, ésta es una de las mayores necesidades que tiene la industria, sobre todo, en espacios rurales y en las pequeñas ciudades, intentando que se acceda a ellos de forma individual, al ser necesarios para abrirse a unos mercados cada vez más abiertos e internacionalizados.

El objetivo específico de la actuación de las agencias es, pues, el apoyo a las PME. De ello deriva una organización-tipo descentralizada, tanto funcional como territorialmente, donde la variable espacial es una de las más importantes a la hora de

montar la organización. El concepto de proximidad o de accesibilidad al servicio ofertado resulta básico cuando lo promocionable es la pequeña y mediana empresa. Una de las premisas básicas es el partir de la estructura de lo ya existente, así como de sus problemas o puntos débiles (financiación, tanto interna como externa, innovación, comercialización, formación, servicios avanzados,...) para, aprovechando las capacidades internas de cada espacio y la creación de “entorno” más allá de la empresa, dinamizar lo que no hay (Rico, 1992), consolidar las ventajas competitivas existentes y acelerar los ajustes estructurales necesarios, olvidando cualquier tipo de política defensiva.

Los instrumentos utilizados por las ADR para la promoción industrial se pueden dividir en dos tipos, incentivos financieros y no financieros:

### 1.-Incentivos financieros:

Es la figura utilizada masivamente hasta los años ochenta, y aunque en los años noventa una importante corriente de opinión remarca sus inconvenientes, perviven como *instrumentos residuales* o como elementos puntuales y discrecionales en la labor de muchas de las administraciones.

Son incentivos que posibilitan la entrada de dinero en la empresa, tanto para financiar activos fijos como capital circulante. Aplicándose hasta ahora para apoyar a un sector o segmento de la producción y con un carácter en principio eventual, aunque este hecho se suele olvidar a menudo.

La ayudas financieras son muy diversas:

- Subvenciones para fines variados, desde cubrir parte de la inversión hasta financiar la formación o la renovación tecnológica
- Préstamos y créditos con interés preferencial para aumentar el capital fijo de las empresas. Este es uno de los principales problemas para la renovación de las PME.
- Aavales y garantías que faciliten el acceso a fuentes externas de financiación
- Participaciones en Capital, aunque siempre con un carácter temporal y con la pretensión de controlar la efectividad de las ayudas
- Sociedades de Capital-Riesgo.

### 2.-Incentivos no financieros.

Aunque han existido siempre, es el tipo de instrumentos que más se ha desarrollado en los años noventa. Su objetivo es el crear un clima apropiado para la aparición, adecuación y absorción de los avances tecnológicos y organizativos de forma directa por parte de las empresas, para ello se crea una red de organismos de nueva configuración, que intentan cubrir de forma sectorial y, en algún caso, de forma espacial las necesidades de las empresas.

## 2.1 Provisión de infraestructuras.

Creando un marco adecuado para el desarrollo de las diferentes actividades, o lo que viene a ser lo mismo, intentar evitar que las condiciones materiales de un espacio sean un impedimento o una limitación para el desarrollo del tejido productivo. En este tipo de actuaciones se le ha ido dando cada vez mayor importancia a las infraestructuras de telecomunicación, aunque sin olvidar las actuaciones en infraestructura viaria y la provisión de suelo y espacios específicos.

## 2.2 Prestación de información.

El acceso a los llamados servicios intermedios, casi todos los existentes ya externalizados de las propias empresas y los nuevos, denominados terciario avanzado, que cada vez tienen mayor importancia en el proceso productivo y en la competitividad de las industrias. Este tipo de incentivos tienen un carácter marcadamente horizontal o interindustrial y son los más cuidados de la política industrial de la primera mitad de los noventa.

Entre la amplia gama de servicios avanzados destacan:

- El acceso a la información, tanto a ayudas, mercados, tecnologías,...
- Servicios de intermediación, la creación de un marco que permita la comunicación entre empresas complementarias
- Servicios de asesoramiento en la gestión
- Actividades de investigación y de fomento para la asimilación de nuevas tecnologías, siempre entendido en un sentido amplio
- Servicios de formación y de recursos humanos
- Actividades de promoción y publicidad colectiva.

La prestación de este conglomerado no se realiza de forma generalizada, sino que va desde una oferta totalmente pública hasta la subvención para contratarlos en el sector privado.

## 2.3 Instrumentos de nueva configuración.

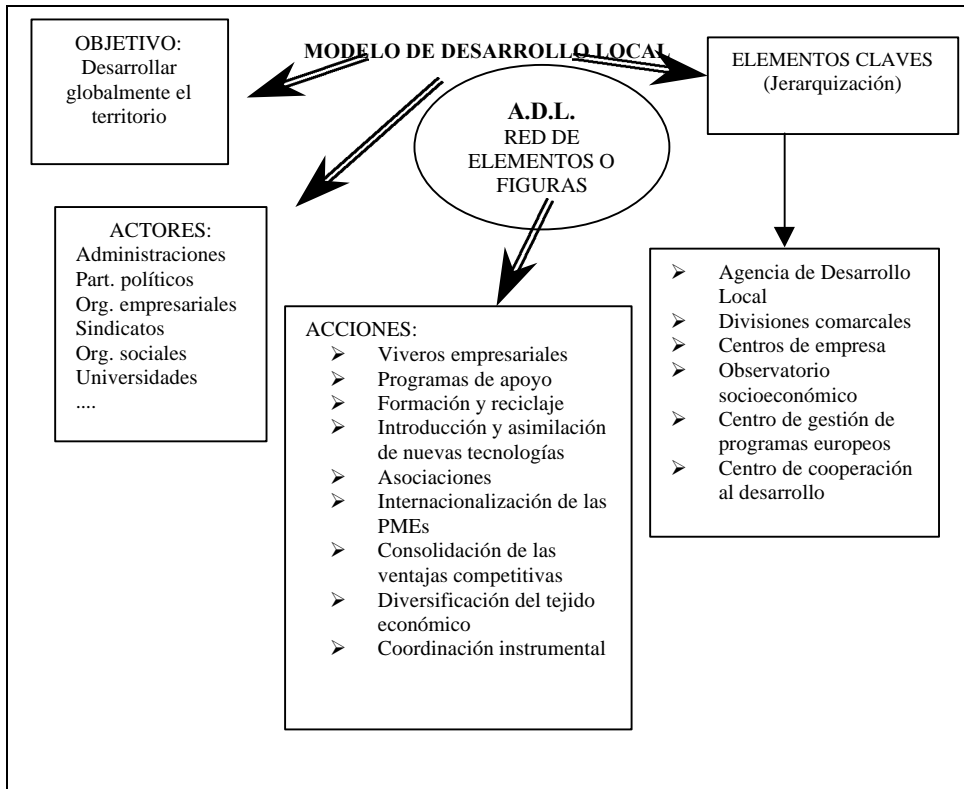
Son las figuras que van a dirigir y coordinar todos los incentivos de la política industrial anteriormente descritos. Las administraciones se decantan por un modelo de gestión donde la máxima de la efectividad y de la cercanía lleva a fragmentar todo tipo de actuaciones en entes o centros que pueden tener o un carácter marcadamente sectorial o un carácter espacial:

- Institutos Tecnológicos
- Parques Tecnológicos

- Centros de Empresas e Innovación
- Centros sectoriales de servicios

La **profundización del proceso de descentralización** en la toma de decisiones nos lleva a un diseño de la política cada vez estructurado, pretendiendo hacerse más presente en la realidad local. En la década de los noventa, la generalización en los países desarrollados de la *dinámica global-local* como nuevo “árbitro” del desarrollo, la formulación como variables estratégicas del empleo y de la innovación tecnológica, sobre todo, su asimilación, y la formulación como objetivos básicos de la eficiencia y la equidad de las políticas y de la búsqueda de un equilibrio medioambiental hará de las ciudades, el marco básico de actuación. La creación de las Agencias de Desarrollo Local viene promovida por la necesidad que tienen este tipo de actuaciones de todos los agentes socioeconómicos y de su implicación en el proceso de mejorar el bienestar económico y social de un territorio. El potencial endógeno y su puesta en valor, la concertación económica y social, la importancia de las PMEs, la flexibilidad necesaria para acceder a la mayoría de los mercados y la presencia cada vez más mayoritaria de *ayudas de tipo blando*, como asesoramiento, información,..., hacen muy necesario un tipo de agencias que aglutine una estructura social muy diversa y a la vez conozca y actúe sobre el territorio de forma eficaz. Con lo que cumplimos uno de los principios básicos del desarrollo local, el de *subsidiariedad*, por el que cualquier función debe ser gestionada y ejecutada al nivel más bajo posible, sin perder eficacia (Ferraó, 1995)

En una situación de cambio y adaptación constante, podemos afirmar que todas las regiones y territorios presentan problemas de desarrollo o, al menos, necesitan de nuevas medidas y acciones para asegurar su posición, pero en cada uno de forma diferente. Es el principio de *especificidad*, cada espacio necesita un programa de fomento que responda a sus necesidades.



Así durante todos estos años se han ido consolidando la formación de este tipo de agencias en el territorio nacional, con un carácter espacial diverso, yendo desde el ámbito provincial hasta el meramente local y teniendo un tipo de estructura y funciones muy diversas. Las más comunes son las dedicadas a espacios urbanos y estructuradas por las administraciones locales y provinciales y con un carácter que podríamos tildar de generalistas, Salamanca Emprende, Corporación para el Desarrollo del Bierzo,... Pero, a la vez, surgen otro tipo de agencias, que responden a otros programas, necesidades o problemas, como las que se forman a partir de algún fondo europeo, como el Leader o el PRODER, y las que se preocupan sólo de un sector, como en un principio RETEX en Béjar. En éstas los agentes privados y sociales tienen un peso todavía mayor. En alguno de los casos, la ADL participa y dirige este tipo de programas especiales, como un elemento más de su estrategia de desarrollo para un territorio.



### 3.-LAS PRINCIPALES DIRECTRICES EN LA ACTUAL POLÍTICA INDUSTRIAL.

Como ya se ha comentado, no sólo se da un cambio en el pensamiento teórico en el diseño y aplicación de la política industrial. Las mutaciones que se viven en la estructura productiva condicionan de una forma u otra tanto la teoría como el desarrollo de las diferentes medidas.

Lo que podemos denominar la Nueva Política Regional de los años noventa surge principalmente de la superación y puesta en duda de una serie de principios y valores que eran el eje de la vieja política, la de anteriores décadas, de un modelo que podemos tildar de “keynesiano”, al que se va sustituyendo por un modelo más neoclásico y/o, en algunos casos, por el basado en las iniciativas locales, que supone una intervención más directa.

Siguiendo los presupuestos de Jorge Gaspar (1996) y Clemente del Río (1998), podemos agrupar los cambios en cinco variables:

- Orientación
- Valores
- Objetivos
- Instrumentos
- Agentes

Básicamente la política de promoción industrial ha intentado reorientar sus tradicionales criterios de actuación, sustituyendo la simple asistencia por un fomento más eficaz de las iniciativas empresariales y una mejora del entorno económico, social y ambiental en que éstas operan. Hemos pasado de “atender” a todo tipo de empresas industriales, siendo preferentes las de capital exógeno de nueva instalación, a preocuparnos exclusivamente por las PME, principalmente las industriales, pero no de forma exclusiva, y, sobre todo, por la consolidación del tejido ya asentado en nuestro territorio.

El cambio de factores, instrumentos y agentes viene siempre precedido de una mutación de los *valores* que se tienen en cuenta a la hora de diseñar estas políticas. Hemos pasado de la búsqueda del equilibrio y del desarrollo por igual de todos los territorios a la preeminencia de la competencia como principio que asegura el desarrollo. De la jerarquización y los polos de desarrollo a las redes de complementariedad y sinergias que no priorizan ciertos espacios. Del desarrollo al crecimiento sin más, lo importante es siempre elevar la medida del PIB.

Principio del que partía cualquier política era el aprovechamiento de los recursos endógenos y su puesta en producción, en algunas ocasiones a costa de preservar el medio en el que vive el hombre. Ahora el ambiente es tan importante como la transformación de

recursos locales o, al menos, se suelen generar importantes discusiones entre la preservación del primero o la conveniencia de generar empleo en el momento. Cada vez es más interesante preservar, tanto el medio como la estructura económica, social, cultural y humana, que realizar a toda costa nuevos proyectos.

Del atávico intento de armonizar dos espacios, como el urbano y el rural hemos pasado a considerar el territorio como un conjunto no enfrentado a nada o a nadie, sino que necesita insertarse en la dinámica del desarrollo y de una economía cada vez más internacionalizada, si no quiere perder eficiencia y activos. Buscamos ciudades, sistemas y comarcas competitivas per se, no en comparación con los espacios circundantes.

De la solidaridad social dentro del territorio, la convivencia y la educación como objetivo general hemos pasado a la solidaridad territorial (con sociedades más atrasadas y con problemas puntuales), la capacitación necesaria en el sistema productivo local y el individualismo que genera triunfadores a partir del trabajo y el esfuerzo personal. Así el objetivo máximo de generar empleo para toda la población ha quedado aparcado por el de la productividad. La búsqueda y el esfuerzo por asimilar las innovaciones técnicas que nos permitan seguir creciendo resulta más importante en la práctica que la retórica del desempleo, tema que en los últimos años está siendo desplazado del “candelero”.

Como ya hemos comentado, todo estos valores han ido minando las visiones y proyecto nacionales, para generar todo tipo de visiones localistas, más cercanas a la población y a sus problemas y más rápidas a la hora de generar respuestas a todo tipo de cambios. Del conocimiento del territorio y de asentamiento de estructuras más participativas nace la nueva política de desarrollo. Nuevas estructuras que van acompañadas de todo tipo de cambios, tanto sociales como culturales, por ejemplo, del asegurarse el descanso en fiestas y festivos hemos pasado a la auge del tiempo libre y el ocio, del ahorro como norma familiar al consumo como norma social, ...

Si cambian las circunstancias, cambian los objetivos. Ya no se habla de la necesidad de lograr un reequilibrio económico regional a través de la industrialización de todo el territorio. El romántico fin de desarrollo para todos por igual ha desaparecido, quedándose las políticas en asegurarse el crecimiento mediante la modernización y la preparación para la competencia constante. Hasta la administración va olvidando la manía de dirigir el desarrollo, interesan empresas con éxito en la aplicación, no favorecer a unos y “perjudicar” a otros.

Quizá lo más estable hayan sido los instrumentos, la inversión en infraestructura y los incentivos (ahora más selectivos) siguen siendo la espina dorsal, el gran atractivo para la empresa privada, aunque apuesta puntuales, como las nuevas tecnologías, y la diversificación de los sectores “atendidos”, extendiéndose a los servicios avanzados a la empresas y a otras ramas con proyección en un territorio, van tomando cada vez mayor importancia.

Todo esto ha diversificado también a los agentes que diseñan y proyectan esta política. El gobierno central como único administrador del desarrollo ha desaparecido, a su vez, se ha instalado toda una estructura jerárquica, que va desde la Unión Europea hasta los gobiernos municipales, pasando por la Administración central y la autonómica, con un componente privado cada vez mayor y unidos en varios tipos de agencias que en la actualidad diseñan y proyectan las políticas de desarrollo.

#### 4.- LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL EN CASTILLA Y LEÓN.

El caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León constituye un ejemplo muy adecuado para comprobar sobre el terreno el proceso evolutivo de los instrumentos de política industrial, de los principios que la orientan y de los resultados que se persiguen con ellos. La larga experiencia de medidas de promoción de la actividad industrial en Castilla y León comienza de forma explícita con los *Polos de Desarrollo*, ligados al I Plan de Desarrollo (1964-1967) y que en la región favorecieron a los dos principales centros manufactureros: Valladolid y Burgos. Aranda de Duero recibió la calificación de *Polígono de Descongestión* ligado a la búsqueda de alternativas a la concentración en Madrid y las restantes capitales se deberán conformar con la construcción de pequeños *polígonos industriales* con la doble función de acondicionar espacios aptos para la industria y, en la medida de lo posible, estimular la implantación de nuevas actividades.

Esta etapa, que se prolonga hasta 1975, se fundamenta en un dirigismo estatal que, si bien fortaleció la base productiva de la región con apoyo a cuantiosas inversiones industriales, no cumplió sus iniciales objetivos de re-equilibrio territorial. En efecto, la teoría postulaba una fase de difusión posterior a la concentración inicial, pero lo cierto es que estas medidas fracasaron en esta vertiente de búsqueda de una mayor integración del espacio económico regional.

Un tímido intento de corrección de estas deficiencias, evidentes ya a mediados de los setenta, viene representado por el *Gran Área de Expansión Industrial de Castilla y León* (1977), que designa una serie de localidades (de tamaño medio-pequeño y cierto papel funcional en su entorno) como candidatas a recibir apoyos para la inversión industrial. Sin embargo, la coincidencia de esta figura con el período de aguda crisis económica y transición política lastró los intentos de perfilar un nuevo esquema de política industrial de mayor contenido redistributivo en el espacio.

Los pilares iniciales del actual modelo de política de promoción industrial se remontan a la aprobación de la Ley de Incentivos Territoriales de 1985. Esta figura legal sustituyó a todas las anteriores, que en algunos casos seguían vigentes, y prepara el terreno para la armonización de la legislación española con la comunitaria. Las

características de la región castellano-leonesa (bajo nivel de renta, alta tasa de desempleo, elevada dependencia de la economía agraria) la convierten en una de las principales beneficiarias de los nuevos fondos estructurales, dada su condición de **Zona de Promoción Económica**, en primera instancia, y de **Región Objetivo nº 1**, posteriormente. El Fondo de Cohesión, constituido en 1993, viene a reforzar esta condición de región asistida que caracteriza a Castilla y León desde el ingreso de España en la actual Unión Europea.

Este nuevo marco regulatorio va a obligar a las autoridades nacionales y, sobre todo, regionales a elaborar planes y programas de desarrollo regional y sectorial más precisos desde el punto de los principios, los objetivos, los instrumentos y los mecanismos jurídico-técnicos de ejecución, así como a asumir un esfuerzo adicional de cofinanciación que no siempre se desarrolla al ritmo requerido (Calvo, 1994). Hay que recordar que la recepción de fondos comunitarios está condicionada a la presentación de programas específicos de desarrollo, bien horizontal o bien de ámbito territorial definido. Una novedad decisiva de este nuevo período va a ser la apertura de la política industrial a la participación de los agentes privados en la formulación de objetivos y en la ejecución de los programas concretos. Se trata con ello de sustituir el dirigismo anterior por una filosofía más participativa y por una mayor sensibilidad hacia los intereses concretos de los diferentes sectores y grupos sociales implicados. La evidencia de que el desarrollo de raíz endógena, se basa más en las capacidades locales-regionales que en la mera atracción de inversiones externas, lleva a descubrir la importancia esencial de lo que se ha denominado “entorno” o “ambiente emprendedor” como un elemento fundamental que diferencia a los espacios más desarrollados y prósperos. Las nuevas políticas van a prestar especial atención a la creación de este entorno favorable en el que el necesario protagonismo de los agentes privados exige que la Administración adopte una nueva actitud, más próxima al acompañamiento flexible que a la fijación rígida de las pautas de comportamiento colectivo.

Todo este proceso de transformación de la política industrial en una labor compartida entre Administración y administrados se plasma, en Castilla y León, en la creación de la **Agencia de Desarrollo Económico** (ADE) en el año 1995. Reúne todos los requisitos esbozados en el esquema teórico ya expuesto y nace con la vocación inicial de superar la anterior dispersión administrativa de los programas de apoyo a la actividad económica. Una de las tradicionales quejas de los empresarios de la región, sobre todo de los más pequeños, era la laboriosa y complicada tramitación que implicaba cualquier petición de ayuda a la Administración regional, dada la fragmentación de las competencias entre las diferentes Consejerías.

La ADE se plantea desde el primer momento la necesidad de facilitar la labor de las empresas, canalizando la tramitación de las solicitudes de ayuda y centralizando las labores de información y asesoramiento a los proyectos de innovación y de constitución de todo tipo de iniciativas empresariales. Se trata de una labor de coordinación

interinstitucional y de intermediación entre la Administración y el mundo de la empresa que plantea algunos interrogantes desde la perspectiva propiamente territorial.

La lógica que preside la acción de la ADE se basa, sobre todo, en el acompañamiento de las iniciativas de las empresas y no tanto en la promoción económica activa de las áreas menos dinámicas. Siguiendo la lógica del mercado, la ausencia de elementos correctores terminaría conduciendo a un reforzamiento de los focos más activos de la economía regional, mientras las áreas con menor capacidad endógena permanecerían al margen del sistema de apoyo a la iniciativa privada. Las mayores ciudades de la región y sus empresas más destacadas disponen de más recursos humanos y materiales con los que elaborar proyectos merecedores de ayudas públicas. Fuera del mundo urbano, sólo ciertas áreas rurales con mayor capacidad de desarrollo endógeno, sede de los sistemas productivos locales más destacados de la región, pueden aspirar a una parte, al menos, del fondo de ayudas a la inversión industrial.

La política tecnológica, plasmada en el *Plan Tecnológico Regional* (1998), es buena prueba de esta tendencia selectiva. Aunque la elección de sectores preferentes pretende cubrir la totalidad del aparato productivo regional, lo cierto es que a menudo las empresas de menor tamaño y localización periférica encuentran dificultades para acceder a los beneficios del Plan. Por otra parte, sus actuaciones principales se concentran en las ciudades industriales de la región (Parque Tecnológico de Boecillo, en las inmediaciones de Valladolid, y los Centros de Empresas e Inversión en León y Burgos), donde se localizan las empresas e industrias más avanzadas y de mayor contenido tecnológico. Solamente algunos institutos tecnológicos sectoriales se han emplazado en el medio rural (Estación Tecnológica de la Carne en Guijuelo, Estación Enológica de Castilla y León en Rueda), buscando el contacto directo con áreas especializadas en determinadas producciones, según el conocido modelo de la Comunidad Valenciana. Esta política de descentralización parcial está surtiendo efectos muy contrastados, sin que la trayectoria de todos estos centros resulte igualmente satisfactoria: mientras la opinión unánime de los agentes vitivinícolas de Rueda coincide en subrayar la excelente labor de la Estación, no ocurre lo mismo entre los empresarios chacineros de Guijuelo, que lamentan la falta de medios que limita las posibilidades de éxito de la Estación de la Carne.

Según datos de Alonso, Aparicio y Sánchez (1997), Alonso (1998) o Manero y Pascual (1998), la inversión en nuevas empresas industriales registrada en Castilla y León entre 1984 y 1994 se concentró en un 50% en las capitales provinciales, su entorno periurbano próximo y las ciudades con más de 20.000 habitantes. Esta persistente tendencia a la polarización del fenómeno industrial se debe matizar a la luz de los datos de los núcleos con menos de 5.000 habitantes, que reunieron el 36% de este flujo inversor merced a la progresiva consolidación de algunos distritos manufactureros que están recibiendo creciente atención por parte de distintos estudios de Geografía Industrial (Aparicio, 1998; Sánchez, 1998; Del Río Lafuente, 2000; Sánchez, 2000; Aparicio, Alonso y Sánchez, 2000).

De hecho, la ADE ha incorporado recientemente una línea concreta de actuación específicamente dedicada a las necesidades particulares de este tipo de espacios de industrialización rural que están demostrando capacidad interna para articular un modelo de desarrollo más autocentrado en la rentabilización de los recursos locales. También se han abierto *Centros de Dinamización* que actúan como delegaciones de la ADE en lugares concretos (Béjar, por ejemplo) aquejados de necesidades muy específicas. Por su parte, las comarcas rurales más periféricas y marginales de la región, afectadas por la despoblación, el envejecimiento y la precariedad de las infraestructuras y los servicios, requerirían actuaciones muy diferenciadas por parte de la Administración regional, con un enfoque dirigido no tanto hacia la competitividad y la innovación como a la resolución de las limitaciones estructurales que dificultan la iniciativa empresarial más moderna. Parecería más oportuno que este tipo de espacios reciba una atención particularizada y de cierto carácter *asistencial*, dada la imposibilidad práctica de generar en ellos un entorno auténticamente dinámico y dotado de vitalidad suficiente para propiciar un desarrollo autosostenido. Iniciativas como los PRODER y LEADER parecen más próximas a las necesidades de este tipo de espacios con estructuras sociales y económicas más desarticuladas (López, 1998; Hortelano y Martín, 1998).

Esta reseñable vitalidad de ciertas áreas de industrialización rural se limita, con todo, a sectores manufactureros que cabe tildar de maduros o tradicionales (alimentación, madera, mueble, textil, confección). Como han puesto de manifiesto los estudios más recientes de alcance nacional (Alonso y Méndez, 2000), la modernización, la competitividad y la innovación en este tipo de distritos industriales no depende tanto de el avance tecnológico propiamente dicho como de toda una serie de mejoras relacionadas con la generalización de procesos de cooperación a escala local-regional entre agentes privados de un mismo sector, de sectores diferentes y de todos ellos con la Administración. Esta cooperación debe tener como prioridad la mejora de productos, procesos, formas de organización, presencia comercial internacional, cualificación de la mano de obra... que van más allá de la simple incorporación de nueva maquinaria.

El mapa de los distritos industriales en Castilla y León ofrece situaciones muy contrastadas por lo que respecta a la incidencia de las políticas industriales en su diferente grado de dinamismo reciente.

- ✓ La **revitalización de la industria vinícola** (Rueda, Ribera del Duero, Toro) tiene más que ver con factores inmateriales que con la recepción de ayudas de tipo financiero. El protagonismo combinado de determinadas empresas líderes, de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen y de la Estación Enológica de Castilla y León ha impulsado las iniciativas de modernización que están propiciando la articulación de un modelo de desarrollo agroindustrial muy sugerente. El papel de los incentivos públicos es muy secundario en este campo, donde la innovación procede, sobre todo, de la percepción colectiva de las oportunidades que se abren ante los

- agentes productivos implicados en el sector, volcados en la búsqueda de la calidad y la penetración en mercados cada vez más exigentes.
- ✓ En la **industria chacinera de Guijuelo**, la modernización ha pasado por el imperativo legal de la adecuación de las instalaciones a la normativa comunitaria. El proceso, finalizado en 1996, ha sido en buena medida financiado con fondos públicos dada la envergadura de las inversiones requeridas para la puesta al día de las factorías. Sin embargo, esta exigencia ha desencadenado un proceso de especialización interempresarial que ha reforzado los lazos de cooperación a escala local. El Consejo Regulador ha impulsado, desde la perspectiva institucional, esta trayectoria de renovación de una actividad que ha pasado del estadio artesanal a un sólido arraigo en el mercado nacional e, incluso, a disfrutar de una presencia incipiente en el mercado internacional.
  - ✓ Experiencia muy distinta ha sido la del **textil de Béjar**. La fuerte crisis del período 1992-1994 abocó a un buen número de empresas a una situación muy difícil que amenazó con la total desarticulación del sistema industrial local. Si bien las primeras actuaciones de la Administración regional se saldaron con un sonoro fracaso (intento de salvación *in extremis* de la empresa *Hispano Textil* mediante una subvención especial), es cierto que la Agrupación de Fabricantes y, en su seno, determinadas empresas convencidas de la necesidad de adoptar estrategias ofensivas de reestructuración, han logrado articular espacios de cooperación tecnológica, formativa y comercial. Ahora bien, la Iniciativa RETEX ha sido el marco institucional decisivo para la puesta en marcha de diversas actividades innovadoras, financiando las iniciativas propuestas desde el sector e intentando, a la vez, una tímida diversificación de la base económica local. Los resultados positivos no se han hecho esperar en forma de un cierto aumento de las exportaciones y la progresiva consolidación de un segmento de empresas más competitivas que ponen en cuestión la manida imagen de crisis permanente asociada al sector textil local.
  - ✓ En último lugar, diversos espacios especializados en las **industrias de la madera** (Íscar- Pedrajas de San Esteban) o el **mueble** (Cuéllar, Medina del Campo, Covaleda, Duruelo de la Sierra), caracterizados por un marcado individualismo empresarial, han permanecido al margen de los instrumentos más cualitativos de promoción industrial. La ausencia de instituciones colectivas de representación de empresarios o trabajadores explica en parte esta tendencia al esfuerzo particular de reestructuración. La incidencia de las políticas públicas se ha limitado a la solicitud de incentivos financieros de apoyo a la renovación de instalaciones y equipos. Frente a empresas que han recibido cuantiosos recursos por parte de la Administración, otras se quejan de la falta de apoyo institucional.

Más allá de las particularidades locales, que ayudan a relativizar el papel de los sistemas públicos de promoción industrial, es preciso subrayar que las empresas y agentes colectivos entrevistados y/o encuestados coinciden en señalar algunas deficiencias de los mecanismos de asignación de los incentivos regionales. Exceso de complejidad en la tramitación documental de las ayudas, demora injustificada en la liquidación de las ayudas

aprobadas (que en ocasiones han conducido a graves problemas de liquidez en empresas nuevas de pequeño tamaño), sensación ocasional de discriminación en las resoluciones a favor de determinadas compañías, percepción de lejanía y difícil comunicación entre la Administración y las pequeñas empresas familiares del mundo rural... son algunas de las quejas manifestadas por los interlocutores. Se aprecia con claridad que las disfunciones son más acusadas cuanto menor es la dimensión de la empresa y, sobre todo, mayor es su distancia geográfica y funcional con los centros administrativos. Las comarcas rurales más marginales son las que más claramente expresan su descontento con la actual situación. La reciente apertura de delegaciones de la ADE en pequeñas cabeceras comarcales debe contribuir a paliar estas deficiencias<sup>1</sup>.

## 5. REFLEXIONES PARA UN FUTURO PRÓXIMO.

Hasta aquí lo que, según la teoría dominante en cada periodo, es y ha sido la política de desarrollo industrial y sus repercusiones en nuestra Comunidad Autónoma. A partir de ahora, hacia donde se quiere ir y con que tipo de política.

Alguno de los aspectos teóricos tratado necesitarían mayor profundización, pero ni había espacio ni, quizá, era el sitio para hacerlo. Y aunque no tratemos de forma extensa que modelo de política tendremos en el futuro, habrá que hacer hincapié en algunos aspectos, a nuestro entender, importante y que en la actualidad no se han conseguido.

Las visiones críticas, tanto la hechas por las propias agencias, como las de los teóricos, inciden al menos en cuatro aspectos en los que se debe profundizar en los próximos años:

- la **difusión de la información**, absolutamente necesaria para que en este tipo de ventajas y acciones participen todos los agentes. La información es la base y el punto de partida de cualquier intento de consolidación y profundización del desarrollo en un territorio
- la **transparencia** y los procesos de diálogo entre los diferentes agentes, que contribuye a crear un clima propicio y una cultura cívica de participación y acción colectiva

---

<sup>1</sup> El fomento del “entorno” y la cooperación interinstitucional se verían también favorecidos si la ADE adoptara una política de acceso a la información más generosa con el mundo universitario. Este equipo de trabajo ha solicitado datos a la ADE en varias ocasiones para llevar a cabo proyectos de investigación financiados por el MEC o la propia Junta de Castilla y León, sin haber recibido una respuesta satisfactoria.



- la **retroalimentación**, los servicios e instrumentos deben cambiar a la vez que las necesidades, acción que se consigue con la participación de los agentes privados, y
- la **apertura hacia la sociedad** de los estamentos de gestión. Hay que valorizar los procedimientos de asociación y contractualización entre actores públicos, privados y asociativos en torno a proyectos estratégicos (Ferraó, 1995)

Para finalizar y aunque a algunos pueda parecerle una contradicción con lo expuesto hasta ahora, la masiva tendencia localista no puede apartarnos de una visión teórica global. Sólo teniendo una visión del conjunto podremos prever el futuro y sus necesidades y, todo ello, para no perder de vista el objetivo general, **aumentar la equidad territorial**. Superar la idea convencional de reducir las disparidades regiones desde una óptica de igualdad/uniformidad, como ya hemos comentado, no debe apartarnos del derecho de todos los territorios y poblaciones a conseguir un bienestar económico cada vez mayor.

#### BIBLIOGRAFÍA:

- ✓ AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO: Plan Tecnológico Regional de Castilla y León. ADE. Valladolid, 1998.
- ✓ ALONSO, J.L.: "Sistemas productivos locales y organización del espacio industrial en Castilla y León". VI Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Junta de Castilla y León. Zamora, 1998, vol. 1, pp.285-300.
- ✓ ALONSO, J.L. y MÉNDEZ, R.: Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Civitas. Madrid, 2000, 323 pp.
- ✓ ALONSO, J.L.; APARICIO, J. y SÁNCHEZ, J.L.: "Aproximación a los *espacios emergentes* de Castilla y León a partir de la inversión industrial (1989-1992)". En Dinámica litoral/interior. Actas del XV Congreso Nacional de Geografía. Santiago de Compostela, 1997, vol. II, pp. 867-875.
- ✓ APARICIO, J.: "Dinamismo industrial y sistemas productivos locales en el Triángulo Arévalo-Cuéllar-Rueda". VI Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Junta de Castilla y León. Zamora, 1998, vol. 1, pp. 313-328.
- ✓ APARICIO, J.; ALONSO, J.L. y SÁNCHEZ, J.L.: "Innovación y territorio en los sistemas productivos locales de Castilla y León". En MÉNDEZ, R. y ALONSO, J.L. (coords.): Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Ed. Civitas. Colección Tratados y Manuales. Madrid, 2000, pp. 81-99
- ✓ BUESA, M. y MOLERO, J.: Estructura industrial de España. Organización, tecnología e internacionalización. Civitas. Madrid, 1998, 284 pp.
- ✓ CALVO, Mª Y.: "La capacidad de absorción de los recursos FEDER del submarco regional de Castilla y León". IV Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Junta de Castilla y León. Burgos, 1994, vol. 3, pp. 1450-1462.

- ✓ CASTILLO, J. DEL: Cambio económico y cambio espacial. Perspectivas desde el eje atlántico. Gobierno Vasco, Vitoria, 1990.
- ✓ C.E.S. DE CASTILLA Y LEÓN: Situación económica y social de Castilla y León en 1999, CES, Valladolid, 2000, 60 pags.
- ✓ ECHEVERRÍA, M<sup>a</sup>.C.: "Las agencias de desarrollo regional como instrumento de gestión de la nueva política industrial regional", III Congreso de Economía Regional de Castilla y León, vol. 3, Segovia, 1992, pp. 1374-1378.
- ✓ FERRAO, J.: "Colectividades territoriales y globalización: contribuciones para una nueva acción estratégica de emancipación", Revista de Estudios Regionales, nº 43, Sevilla, 1995, pp. 101-116
- ✓ GASPAR, J.: "O novo ordenamento do territorio: geografia e valores", en Dinamismo sócio-económicos e (re)organizaçao territorial: processos de urbanizaçao e de reestruturaçao productiva, Coimbra, 1996, pp. 89-108.
- ✓ HORTELANO, L.A. y MARTÍN, M<sup>a</sup> I.: "La incidencia de las iniciativas comunitarias y de los fondos europeos en el desarrollo rural de la provincia de Salamanca". Polígonos. Revista de Geografía nº 8, 1998, pp. 53-86.
- ✓ LOPEZ, A.T. (1998): "La trascendencia del desarrollo rural en el nuevo siglo. Los programas LEADER y PRODER castellano-leoneses". VI Congreso de Economía Regional de Castilla y León, Junta de Castilla y León. Zamora, 1998, vol. 3, pp. 1611-1625.
- ✓ LLORENS, J.L.: "Política industrial para los noventa", Ekonomiaz nº 20, Vitoria, 1991, pp. 256-267.
- ✓ MANERO, F. y PASCUAL, H.: "Castilla y León ante el cambio industrial: ajustes productivos y estrategias de desarrollo". En VVAA: La economía de Castilla y León ante el siglo XXI. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Castilla y León. Colección Estudios Económicos nº 50. Valladolid, 1998, pp.111-165.
- ✓ MAS, F.; RICO, A. y MAFE, J.: "Política industrial y modelos de organización", Economía Industrial nº 276, Madrid, pp. 61-72.
- ✓ RÍO GÓMEZ, C. DEL: "Política de Servicios", en Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI, Ed. Akal, Madrid, 1996, pp. 423-444
- ✓ DEL RÍO LAFUENTE, I.: "Los caminos de la innovación en un marco territorial cohesionado. La industria del mueble en la comarca soriana de Pinares". En ALONSO, J.L. y MÉNDEZ, R. (coords.): Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Ed. Civitas. Colección Tratados y Manuales. Madrid, 2000, pp. 253-267.
- ✓ SÁNCHEZ, J.L.: "Procesos de innovación en la industria vinícola de Rueda: ¿hacia la consolidación de un medio innovador?" VI Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Junta de Castilla y León. Zamora, 1998, vol. 2, pp. 1.205-1.221.
- ✓ SÁNCHEZ, J.L.: "¿Sistemas productivos locales en la Raya Central Ibérica?". En LÓPEZ TRIGAL, L. y GUICHARD, F. (coords.): La frontera hispano-portuguesa. Nuevo espacio de atracción y cooperación. Fundación Rei Afonso Henriques. Zamora, 2000, pp. 167-176.