

Redefiniendo la relación entre la industria y la ciudad contemporánea ¿una nueva prioridad en la agenda urbana?

Maria BUHIGAS (1) & Miquel PYBUS OLIVERAS (2)

(1) Urban-Facts & (2) Barcelona Regional.

RESUMEN: La crisis económica que estamos viviendo ha puesto en duda los discursos que proclaman la desaparición de la industria del modelo productivo y que han condicionado las políticas urbanísticas y de ordenación territorial en nuestro país estas últimas tres décadas. A medida que el interés por la industria adquiere un mayor protagonismo en las agendas urbanas, se constata la necesidad de reinterpretar la complejidad de las actividades industriales hoy día y de buscar nuevos instrumentos para apoyarla desde una perspectiva global y holística. A partir de una revisión de los principales argumentos sobre los que se construyó el discurso posindustrial, se establece una lectura de aquellos elementos que definen la actual narrativa neindustrial, poniendo especial énfasis en su implicación en la planificación urbanística analizando diferentes aproximaciones, estrategias y prácticas desarrolladas hasta la fecha.

DESCRIPTORES: Industria. Ciudad posindustrial. Terciarización. Reindustrialización.

1. Introducción

La Gran Recesión que se inició en 2008 ha propiciado la revisión de ciertos discursos o planteamientos en materia económica que daban por superada la industria como parte del modelo productivo de nuestro país, compartido por la mayoría de países de la vieja industrialización. El giro en los posicionamientos de ciertos economistas y líderes políticos está llevando a la reaparición en agenda de la política industrial de forma generalizada en Estados Unidos y en Europa, tanto a escala de la Comisión Europea, como

a escala nacional de cada uno de sus miembros (VELASCO, 2014).

Por el camino, la presión del mercado inmobiliario y la consideración de que los espacios industriales eran áreas prácticamente residuales, en línea con el pensamiento económico dominante, justificaron políticas urbanísticas que por un lado transformaban suelos industriales de forma generalizada en zonas centrales, mientras desarrollaban nueva oferta en ubicaciones cada vez más periféricas y aisladas o bajo criterios dominados por un oportunismo principalmente especulativo.

Recibido: 17.11.2015.
Correo electrónico: maria@urban-facts.com;
miquel.pybus@gmail.com

Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos.

Ante el cambio de discurso, algunas administraciones locales han empezado a plantear en sus políticas urbanas acciones encaminadas a revisar el binomio industria y ciudad y a cuestionar el modelo desarrollado hasta la fecha.

En este artículo identificamos los principales argumentos sobre los que se construyó el discurso posindustrial, los argumentos sobre los que se está consolidando el discurso del retorno de la industria, tanto al imaginario colectivo como a la economía real, y qué implicaciones tienen ambos a nivel territorial, el primero formulado en pasado, mientras que el segundo lo planteamos en clave de futuro como retos e hipótesis de trabajo.

2. Del discurso posindustrial a la reindustrialización

2.1. Desindustrialización y terciarización

Hacia 1950, una segunda oleada de globalización según VELASCO (2014), se caracterizó por la desindustrialización rápida de algunas regiones que se habían industrializado anteriormente y por el acceso a la industria de otras que no lo habían hecho con anterioridad. Científicos sociales, acuñaron ante la observación del cierre de grandes plantas industriales el término «desindustrialización».

La globalización creaba las condiciones para una competencia internacional feroz en la captación de actividades económicas, y que (KRUEGER 2006) explica dada la creciente apertura de las economías nacionales, los procesos de integración económica regional en distintos lugares del planeta, descenso de los costes de transporte, desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación, y la progresiva reducción de aranceles por el desempeño de la Organización Mundial del Comercio. Una reorganización de las actividades productivas a escala planetaria, en que las empresas industriales primaron por encima de todo una mayor eficacia (VELASCO 2014).

El impacto de dichos cambios, es decir el impacto de la «desindustrialización», se midió en un primer momento, en la reducción de empleo asociado a la industria y de la parte del PNB del sector manufacturero. La pérdida de empleo y peso de la industria se dejaron notar cada vez más en las ciudades, en la definición de su base económica, y afectaron directamente su economía productiva y sus mercados de trabajo.

Concretamente en España, el peso de la industria en relación con el total de la actividad productiva y el número de empleados ha ido disminuyendo progresivamente, a excepción del corto período expansivo 1985-1990 (CARACAVA & MÉNDEZ, 1996). Así, el sector industrial ha pasado de representar el 22,9 % del PIB a mitad del siglo XX al 15,9% que tiene en la actualidad. En términos de empleo, la ocupación en la industria ha pasado del 19,9% en 1950 al 12,4% en 2013¹. Una pérdida de peso del sector industrial a lo largo de los últimos 30 años similar a otros países, como por ejemplo Estados Unidos que ha pasado de un 28% de empleo industrial en 1965 al 14% en 2002, o el impacto que sufrieron el Ruhr y Sajonia en Alemania; Nord-Pas-de-Calais, en Francia; Valonia, en Bélgica; Escocia, en el Reino Unido, que entre 1971 y 2005 llegaron a perder la mitad o más de su empleo industrial (VELASCO, 2014).

Sin embargo, no todos los impactos eran de signo negativo. Este proceso de desindustrialización, es decir, la tendencia en los países avanzados a la contracción de la base manufacturera en un territorio concreto: un país, una región o una ciudad, y que afecta especialmente al empleo industrial (MARTÍN & ROWTHORN, 1986), venía acompañado por un constante incremento del sector servicios, que en algunas ocasiones parecía capaz de absorber con creces las pérdidas del sector industrial. Un hecho considerado positivo, que un grupo de sociólogos capitaneados por Daniel Bell denominaron «terciarización» (VELASCO, 2014), y que desarrolló en su libro *El advenimiento de la sociedad posindustrial* (BELL, 1976). La visión de Bell se fundamentó en un paralelismo entre el paso de una economía agrícola a una economía industrial, al cambio de una economía industrial a «una economía de servicios», que será ampliamente cuestionada por los defensores de la reindustrialización acusándola de un exceso de simplicidad y determinismo e incluso de basarse en un diagnóstico hasta cierto punto parcial y engañoso (COHEN & ZYSMAN, 1987).

Se estaban produciendo dos fenómenos paralelos que fomentaban la «desindustrialización» de las economías de tradición industrial: por un lado, la deslocalización en el marco de la globalización y por otro, la pujante economía de servicios o «terciarización» en la que los avances en tecnologías de la información y la comunicación cumplieron un importante rol (VELASCO, 2014).

¹ Datos extraídos de CARRERAS & TAFUNELL (2005) y MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO.(2014).

MÉNDEZ & CARAVACA (1996) describen el proceso de terciarización en las empresas industriales de los países desarrollados sustentado en la progresiva automatización de las tareas de fabricación más repetitivas y simples, de escaso valor agregado, o su traslado a espacios y países periféricos, lo cual ha reducido la proporción de empleo en las mismas dentro de las industrias asentadas en grandes ciudades. A modo de compensación, aumentaban por su parte los trabajadores que se ocupan en las actividades anteriores y posteriores a la fabricación directa, como la investigación y desarrollo, diseño, dirección y gestión, en el grupo de las primeras; y el control de calidad y la comercialización en el grupo de las segundas, todo ello como parte de unos procesos productivos más complejos. Crecen así los empleos en una suerte de servicios a las empresas, a la producción, complementarios (SASSEN, 1991), internos a las propias empresas, en algunos casos y en los primeros años, lo que favorece una creciente terciarización industrial; y que se irían cada vez más descentralizando y realizando por empresas externas, en un proceso creciente de división técnica y social del trabajo. Se consolida con ello una relación entre industria y servicios en el que las nuevas formas que adopta el crecimiento industrial son la clave explicativa para el desarrollo que experimentan numerosos servicios externalizados, característicos de las economías avanzadas (MÉNDEZ & *al.*, 2007).

En este escenario, el discurso político y económico de los años noventa se decantó hacia la llamada «nueva economía» o «economía del conocimiento», en que primaban aquellas actividades relacionadas con las nuevas tecnologías de la comunicación y las telecomunicaciones y con las industrias del conocimiento. Desde instituciones como la OCDE (OCDE, 2001) y especialmente por parte de la Unión Europea con la *Estrategia de Lisboa*, aprobada en el año 2000, hubo una apuesta clara hacia el fomento de una economía del conocimiento altamente desmaterializada, en donde los servicios avanzados, las finanzas, la educación, la investigación o la cultura se entendían como motores esenciales de la nueva competitividad, asociados al incremento de la clase creativa, excluyendo una gran parte de la industria a excepción de las ramas más tecnológicas. Igualmente, las tesis de R. Florida sobre la nueva clase creativa (FLORIDA, 2002) tendría una gran influencia en las agendas urbanas de muchas ciudades europeas (MUSTERD & *al.* (2007) y VAN WIDEN & *al.* (2007). Para entonces, se había llegado a lo que tanto COSTAS (2014) como MÉNDEZ (2014) han considerado

la dimensión cultural del proceso de desindustrialización, consistente en la pérdida de prestigio social de la propia actividad manufacturera.

2.2. Redescubriendo la industria en la economía real

Sin embargo, si bien el discurso de la superación de la industria era mayoritario y los avances en las TIC hacían el resto, algunos académicos denunciaban la simplicidad del diagnóstico. COHEN & ZYSMAN (1987), demuestran que una parte sustancial del empleo en los servicios está estrechamente vinculada al sector industrial, como un complemento y no como un sustituto o sucesor de la actividad manufacturera. Con gran contundencia proclamaron que la desaparición de la manufactura, la industria, de las economías avanzadas comportaría a medio plazo la pérdida de los servicios de mayor valor añadido. A lo largo de más de 260 páginas desgarraron su postura demostrando las relaciones intrínsecas entre servicios e industria, demostrando que la industria es la que desarrolla mayor innovación y avances tecnológicos y poniendo de manifiesto la caducidad de las categorías estadísticas al uso para describir la realidad económica del momento. No era una posición fruto de un romanticismo reivindicando una vuelta al pasado, sino el reconocimiento de la necesidad de reorganizar la actividad productiva, en lugar de abandonarla como si fuera inevitable.

Dichos argumentos no han hecho más que irse reforzando a lo largo de estos años, hasta que la crisis y la Gran Recesión de 2008 han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de unas economías urbanas altamente financiarizadas que basan su crecimiento en la promoción inmobiliaria y la multiplicación de servicios a la población de baja productividad (MÉNDEZ, 2014). Recientemente, desde diferentes ámbitos sean políticos, económicos, académicos y mediáticos se está articulando un discurso favorable a la recuperación de la industria como elemento configurador de modelos de desarrollo productivos, sociales y ambientales más sostenibles. Las reacciones no se hacen esperar y desde diferentes instituciones de gobiernos de los países avanzados se multiplican debates, informes e iniciativas para corregir el rumbo de la deriva al generalizarse el convencimiento que sin una base industrial sólida, la economía europea (y no sólo la europea) no podrá prosperar.

En los EEUU, el propio Presidente Obama afirmaba en 2013, en el discurso sobre el Estado de la Unión que su:

«primera prioridad era convertir Estados Unidos en un imán capaz de atraer nuevos empleos e industrias manufactureras» (VELASCO, 2014),

que se concretarían en iniciativas a favor del desarrollo de una política industrial o *insourcing*. En el mismo sentido, expertos en la materia de la Comisión Europea (CE, 2010, 2012, 2014) exponían la importancia de la consolidación de una base industrial fuerte para la economía europea y la necesidad de atraer nuevas actividades industriales para ser más competitivos, y que han acabado cuajando en una política común de los estados miembros en la que se marcan como objetivo para el 2020 recuperar una cuota del sector industrial del 20% en el PIB de la Unión.

A nivel estatal, en el Reino Unido el primer ministro David Cameron se comprometía a organizar una auténtica política industrial en el marco de la Conferencia Anual de la Confederación de la Industria Británica (VELASCO, 2014); en Francia se creaba el Ministerio para la Reindustrialización en un gesto claro de retorno y reconocimiento hacia la política industrial y el Gobierno Alemán impulsaba una política de la Industria 4.0. En nuestro país, a se han desarrollado distintas iniciativas tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico, con distintos impactos e intensidades, y que no salen muy bien paradas a juzgar por las conclusiones de expertos en la materia que apuntan que:

«la industria no ha sido una prioridad de los diferentes Gobiernos de España» (LEGARDA & HIDALGO, 2011 en VELASCO (2014)),

o en palabras más gráficas como las de Antón Costas en un artículo de prensa en abril de 2014 en que afirmaba que

«la industria ha sido el patito feo de la política económica de todos los Gobiernos».

Un patito feo que sin embargo recupera poco a poco su prestigio social, en un escenario en que conviven cierres sonados de empresas que arrojan a la calle cientos de trabajadores, con cifras récord a nivel nacional de las exportaciones, nuevas inversiones empresariales y relocalizaciones que aunque no se puedan generalizar apuntan nuevas tendencias.

Sin embargo, cuáles han sido los valores que se le reconocen a la industria y sobre los cuales se fundamenta este periodo de «*renaissance*». Principalmente nos parece relevante reconocer 3 valores que corresponden a la

dimensión económica, la dimensión social y la dimensión ambiental: competitividad, cohesión y sostenibilidad.

a) Competitividad

Son múltiples los argumentos que convergen para demostrar la importancia de preservar la industria en una economía competitiva. No se trata de conservar la manufactura, per se, a cualquier precio y de cualquier tipo.

En este sentido, PISANO & SHIH (2012) señalan que si bien durante décadas las empresas decidieron externalizar las operaciones de fabricación con el objetivo de externalizar los costes, la desaparición de la capacidad de las mismas ha supuesto también la desaparición de innovar y competir. Lo que VELASCO (2014) llama la «pérdida de sustancia» de la industria que se caracteriza por la pérdida del control y dominio de la innovación, y que puede ser desastrosa para un país minando su control de las tecnologías, su capacidad de difundir conocimientos y de formar/retener capital humano.

En otra línea, COHEN & ZYSMAN (1987) ahondan en el valor de la industria por las relaciones de interdependencia que se producen entre ésta y los distintos sectores de la economía. Unas relaciones menospreciadas en las bases estadísticas y por metodologías de análisis superadas por procesos cada vez más complejos e interdependientes. Una dependencia entendida tal que si la industria se desplaza, los servicios acabarán por irse con ella. En palabras de VELASCO (2014), el dominio de los servicios estratégicos sigue siendo dependiente de los conocimientos manufactureros, de los que no son sino un producto adjunto. Dicho argumento es ampliable más allá de los servicios estratégicos y nos llevaría a reconocer que todavía desconocemos el impacto real que una industria tiene sobre un territorio (COHEN & ZYSMAN, 1987).

b) Cohesión social

Desde una perspectiva social, la industria manufacturera también presenta grandes ventajas. COSTAS (2014) señala principalmente aquellos relacionados con los salarios, la distribución de la renta y la calidad de los puestos de trabajo. Sirviéndose de la Encuesta de Salarios del INE para España, ilustra como el salario medio de las industrias manufactureras es más elevado que el de otras actividades económicas. La diferencia entre el salario más alto y el más bajo es menor en este sector, en clara oposición al sector financiero, quizás uno

de los más desiguales; y la estabilidad de los empleos, incluso con la flexibilización creciente de las condiciones de contratación, es mayor que la de servicios.

Los servicios no solo engloban trabajos de alto valor añadido. De hecho, un grueso cada vez mayor de puestos de trabajo en este sector lo son de bajo valor y en muchos sentidos, muy tradicionales: ventas al por mayor y al por menor, trabajo rutinarios de oficinas, de restaurantes, de hospitales, trabajos de limpieza, y de seguridad, etc. (COHEN & ZYSMAN, 1987). Tradicional, un adjetivo con el que muchas veces se ha acompañado a la industria reforzando en un sentido peyorativo el carácter caduco de esta actividad. La constatación de la segregación entre los distintos tipos de trabajos asociados a la sociedad post-industrial —servicios de alto y bajo valor añadido— es una de las principales conclusiones de MOLLENKOPF & CASTELLS (1992). Una dualidad cargada de matices que sin embargo confirmaba y reforzaba la segregación social a dimensiones culturales, económicas y espaciales.

La industria manufacturera ofrece por su parte un abanico de puestos de trabajo diverso, más amplio, con capacidad de absorber distintos grupos sociales con distintos niveles de formación. Son proyectos de largo recorrido que requieren habilidades y capacidades profesionales que se irán adquiriendo en un aprendizaje largo y continuado, por lo que además contribuyen a fomentar valores y compromisos entre trabajadores, técnicos, directivos y propietarios; y entre la sociedad y los empresarios (COSTAS, 2014).

c) Sostenibilidad

El valor de la sostenibilidad de la industria manufacturera lo entendemos desde una doble perspectiva: por un lado, por su contribución a la sostenibilidad económica; y por otro lado, por su contribución al metabolismo de cualquier entorno urbano.

Respecto a la sostenibilidad económica, la manufactura, como la plantean COHEN & ZYSMAN (1987), forma parte de un ecosistema económico diversificado. Una visión, en que la industria forma parte de un sistema abierto, en el cual interactúa y se relaciona con distintas actividades del mismo sector o de otros (de servicios o también con el sector primario), contribuyendo a la complejidad del sistema, haciéndolo más rico, más orientado al cambio y la innovación, más adaptable, y por ende, a la sostenibilidad del mismo. Así también, la gestión de los flujos de

la ciudad, de su metabolismo, sería mucho más difícil en ausencia de actividades industriales en su territorio y supondría un notable aumento en la huella ecológica de cualquier ciudad.

La industria en general y la industria urbana, en particular, que es aquella que pervive en trama urbana se caracteriza por una gran diversidad y un rol fundamental para las actividades de la ciudad que la han convertido en «un servicio al servicio de los servicios».

3. La reinterpretación de los sistemas productivos urbanos: una aproximación desde el urbanismo

A lo largo de este periodo, las políticas urbanas, de ordenamiento territorial y urbanístico desarrolladas en España fueron fieles de forma generalizada al credo de la desindustrialización y la terciarización. Sin embargo, y más debido a las contradicciones derivadas de la burbuja inmobiliaria que a una política económica intencionada, se programaba, planificaba y transformaba más suelo industrial que jamás anteriormente; a pesar de los discursos que enfatizaban la pérdida del peso de la manufactura en la economía.

La planificación se caracterizó por el fomento de operaciones destinadas a atraer actividades de alta tecnología, a facilitar la implantación de empresas multinacionales o a favorecer la reestructuración empresarial por medio de grandes operaciones de suelo (LÓPEZ GROH, 2014). Si bien no se puede considerar que todas esas acciones fueran en balde, el tiempo ha demostrado cuáles de ellas tenían un planteamiento de promoción y desarrollo económico sustentado.

Sin embargo, como apunta MÉNDEZ (2014), para poder replantear el valor de las actividades productivas e impulsar un modelo de desarrollo urbano que apueste de nuevo por la actividad industrial, es necesario un doble ejercicio: por un lado, revisar el discurso posindustrial, prácticamente hegemónico hasta ahora en el ámbito del urbanismo y la planificación territorial; y, por otro lado, comprender mejor qué es la industria hoy, aceptando que su organización y su capacidad competitiva son indisolubles del desarrollo de un conjunto de servicios, lo que supone, inevitablemente, revisar instrumentos y metodologías estadísticas que nos permitan reinterpretar los sistemas productivos urbanos más allá de la dicotomía industria-servicios.

En este sentido, el cambio de discurso económico, poniendo en valor el rol de la industria manufacturera en el conjunto de la economía ha venido acompañado de cambios en los planeamientos urbanísticos, y poco a poco han empezado a surgir nuevas estrategias en el ámbito urbano que apuestan por poner freno a la creciente especialización de las ciudades en espacios exclusivos que acompañaron el proceso de terciarización de las economías locales.

Iniciativas que se pueden agrupar en tres campos de trabajo, por un lado en la revisión de las definiciones y la caracterización del tejido industrial, y por otro, en el desarrollo de políticas integrales, de carácter económico-social y urbanístico, a escala regional y local, y que van desde la elaboración de planes específicos hasta propuestas y cambios legislativos y normativos.

Y es que en relación a la industria perviven imaginarios, conceptos, clasificaciones, indicadores, variables y otros mecanismos de descripción de la realidad totalmente obsoletos y superados. Actualmente los espacios industriales de las ciudades acogen un amplio abanico de actividades que difieren mucho de las actividades industriales tradicionales. Para empezar, parece caduca ya esa idea de la vieja industria tradicional que genera externalidades incompatibles con los otros usos urbanos. Esta estigmatización ha condicionado las políticas de ordenación urbana recientes, tendiendo a la transformación de estos espacios sin tener en cuenta otros parámetros que no sean las plusvalías del suelo. Pero justamente es en estos espacios donde se configuran nuevos modelos de producción de naturaleza híbrida (actividades manufactureras tradicionales y avanzadas, empresas de servicios, servicios a la producción, almacenes de distribución, etc.) que mantienen una estrecha relación con el resto de las actividades terciarias de la ciudad, sosteniendo una parte del engranaje de sus mecanismos económicos.

Debemos, por tanto, cambiar la forma en cómo analizamos estas actividades y los espacios que ocupan. Buscar aproximaciones renovadas a través de nuevos instrumentos e indicadores que permitan superar el imaginario vinculado a la industria, incorporando matices y complejidad: la diferenciación entre empresa y establecimiento, pensar en términos de función y no de sector de la actividad empresarial o la revisión completa de las bases estadísticas que describen la actividad económica y que en estos momentos arrojan lecturas parciales e incluso distorsionadas.

3.1. Revisión de las definiciones y la caracterización del tejido industrial

A lo largo de estos últimos años, encontramos diversos ejemplos de análisis y estudios sobre la actividad industrial y sus espacios asociados que buscan establecer nuevas aproximaciones de análisis que permitan superar el espejo estadístico y metodológico que comentábamos. En España, por ejemplo, son un referente los trabajos realizados desde el Observatorio Industrial de Madrid, del Ayuntamiento de Madrid, coordinados por Ricardo Méndez entre 2006 y 2010. En especial, el trabajo que recoge *Transformaciones funcionales de los espacios industriales* (MÉNDEZ & al., 2007) donde se desarrolla una caracterización del sistema productivo de la ciudad de Madrid a partir de una investigación sobre las funciones y características de los establecimientos industriales. Lo que permite obtener una panorámica de la complejidad y diversidad que caracteriza a los espacios industriales de una ciudad como Madrid. Pero más allá de los resultados del análisis, el trabajo supone también establecer una nueva aproximación metodológica sobre cómo caracterizar la realidad de la actividad industrial analizando la actividad de la empresa, la función del establecimiento y morfología del local que ocupa, estableciendo relaciones entre sectores.

Otros estudios se llevaron a cabo en la misma línea promovidos desde instituciones diversas en Cataluña y que apoyaron un debate que todavía sigue abierto sobre de qué manera actuar sobre los espacios industriales, tanto en trama urbana, como en polígonos fuera de la trama. (PACTE INDUSTRIAL, 2003; PEMB, 2012 y BUHIGAS, 2014), en los que se ensayaban metodologías similares a las del Observatorio Industrial de Madrid, junto a otras desarrolladas en los Estados Unidos, como San Francisco, Nueva York o Filadelfia.

En estos casos, los estudios fueron un paso más allá e iniciaron un camino de políticas públicas para la dinamización de los espacios industriales con el objetivo de proteger las actividades que estos acogen, consideradas como un factor crítico para un desarrollo sostenible de sus economías urbanas (HOWLAND, M. & DEMPWOLF 2014). Los estudios partían de recopilar y comparar la experiencia de más de veinte ciudades norteamericanas en relación a este tipo de iniciativas, poniendo especial énfasis en los trabajos previos de análisis de la actividad industrial y los espacios industriales

en entornos urbanos. Posiblemente, la experiencia más interesante de todas ellas es la realizada por la ciudad de San Francisco con la definición de la *Production, Distribution and Repair* (PDR) que substituye las clasificaciones sectoriales tradicionales de la industria (SAN FRANCISCO PLANNING DEPARTMENT, 2002). Así, las actividades que se desarrollan en los establecimientos industriales ya no se clasifican en función del sector industrial al que pertenecen sino según la función productiva que estas desarrollan, sean de producción, de distribución o de reparación. Esta reclasificación permite, por un lado, superar el espejo estadístico que suponen las clasificaciones sectoriales tradicionales. Y, por otro lado, solución a la dicotomía entre empresa y establecimiento. Concretamente, desde una perspectiva urbanística la utilización de la PDR permite una mejor caracterización de los espacios industriales agrupando las actividades productivas que se desarrollan en función de las demandas y las externalidades que estas generan. En definitiva, los establecimientos que distribuyen productos, por ejemplo, tendrán unas necesidades comunes en relación a su entorno, distribuyan alimentos o productos textiles.

3.2. Políticas públicas, planes y propuestas legislativas

El salto del estudio y el análisis a la propuesta y la política urbana presenta diferentes ritmos en función del grado de penetración del discurso de la reindustrialización en la agenda política de los países, las regiones y las ciudades.

En Estados Unidos, destaca la iniciativa de San Francisco, una ciudad identificada mundialmente con el *Silicon Valley*, paradigma de las tecnologías avanzadas, que sirvió de ejemplo para los discursos de la economía posindustrial. Sin embargo, sería pionera en 2002 con un estudio en profundidad sobre su suelo industrial, al que se ha hecho referencia anteriormente, con el objetivo de desarrollar un Plan que redimensionaba, reconceptualizaba y desarrollaba legislación urbanística para proteger el suelo industrial en el marco de una política urbana integral que buscaba recuperar el valor económico y social del «*Made in San Francisco*» con un fuerte componente de manufactura, de «hacer». En la misma línea, en 2010, Filadelfia desarrollaba su «*An industrial Land & Market strategy for the City of Philadelphia*». Planteamientos que incorporaban la visión territorial al cambio de discurso, poniendo

de manifiesto la importancia amoldar las políticas de ordenación del territorio a los nuevos objetivos. En Europa, la *Greater London Authority* también desarrolló un plan en 2012 de características similares para Londres, el «*Plan for Industry and Transport: supplementary planning guidance*», que incluye una guía de objetivos y criterios para la planificación urbanística específica del suelo industrial y logístico. En la presentación del documento, el Alcalde Boris Johnson, proclama la necesidad de garantizar suelo asequible y en condiciones para actividades industriales y logísticas consolidadas o nuevas, incluso en una ciudad como Londres cuya base económica está orientada principalmente a los servicios.

En España, la situación requiere de una reflexión previa. El suelo industrial no fue ajeno a los excesos de la burbuja inmobiliaria y el resultado tras la debacle ha sido, en palabras de López Groh, de una magnitud comparable al final de los años setenta: cerca de 900.000 empleos perdidos en la industria, la demanda e inversiones en suelo industrial desaparecidas, y las naves vacías dando como resultado un paisaje industrial desolador. En el contexto de un discurso económico de reindustrialización, nuestra política urbana en relación a los espacios industriales deberá superar dos retos (LÓPEZ GROH, 2014 y BUHIGAS, 2014): por un lado, reconocer la obsolescencia de unos espacios industriales heredados y las nuevas necesidades de las empresas industriales, y por otro, revisar la actitud desde el planeamiento urbanístico en relación a estos espacios, que ha sido más bien escasa y cargada en muchos casos de prejuicios.

La buena noticia es que son muchas las iniciativas públicas, a todos los niveles, de apoyo a la industria, sin embargo, son más escasas las que tienen presente la dimensión territorial y espacial del tema. De hecho, todavía pervive un cierto escepticismo entre los responsables políticos en materia económica e industrial de la necesidad de incorporar una visión global que incluya la dimensión física, territorial y urbanística, en sus políticas. Ha habido iniciativas de carácter legislativo, como por ejemplo, el trabajo «Legislación urbanística asturiana para las áreas empresariales» que se llevó a cabo en 2002 con motivo de la revisión de la Ley del Suelo, pero que posteriormente fue nuevamente modificada; o la propuesta de Ley de Competitividad de las Áreas Empresariales que se presentó en octubre de 2014 desde la Coordinadora Española de Polígonos Empresariales al Secretario de Estado de Comercio.

Sin embargo, no tenemos constancia de políticas públicas, transversales y específicas, en la línea de los ejemplos expuestos en Estados Unidos o Londres.

Deberemos seguir atentos para ver cómo evoluciona, esperando que aquellos que definen las políticas urbanas tengan en cuenta que los espacios para la actividad económica deben adecuarse a la demanda (PEMB, 2012), que ésta está formada tanto por las empresas que ya se encuentran ubicadas en un espacio, como aquellas que están por llegar; que la gestión tiene que ser activa y permanente, y que antes de desarrollar un solo m² de suelo hay que reutilizar el existente (LÓPEZ GROH, 2014).

4. Conclusiones

Desde hace más de dos décadas la desindustrialización o la terciarización que han experimentado las grandes ciudades ha abierto un debate entre aquellos que cuestionan la viabilidad y el sentido de la industria y los espacios industriales en las grandes ciudades, el discurso posindustrial, frente a quienes ven en ella un motor de diversificación económica y desarrollo tecnológico, generador de efectos multi-

plificadores sobre gran cantidad de servicios y factor de creación de empleo, más estable por lo general que al asociado al terciario urbano, las tesis neointustrial.

A medida que el interés por la industria adquiere un mayor protagonismo en las agendas urbanas de las ciudades se constata la necesidad de reinterpretar la complejidad de las actividades industriales hoy día y buscar nuevos instrumentos para apoyarla desde una perspectiva global y holística. En este sentido, el futuro de la actividad manufacturera en las ciudades (y en las regiones metropolitanas) parece estar cada vez más ligado a cambios sustanciales en la manera como se planifican, se producen y se mantienen los espacios industriales (LÓPEZ GROH, 2014).

Contamos con ejemplos y experiencias en países y ciudades que nos pueden inspirar, pero por encima de todo «necesitamos, más que nunca, nuevos instrumentos de coordinación que nos permitan a todos «conspirar» para llegar a un modelo de hacer ciudad (sustituyendo a productivo) que tenga a la «economía real» como referente fundamental», afirmación que tomamos prestada del Dr. Felipe Serrano, Catedrático de Economía Aplicada de la UPV/EHU (VELASCO, 2014).

5. Bibliografía

- BELL, D. (1976): «El advenimiento de la Sociedad post-industrial: un intento de prognosis social». Alianza, Madrid.
- BUHIGAS, M. (coord) (2014): *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori, 13. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- & M. PYBUS (2014): «Planejament i indústria, més enllà de la segregació funcional» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 145-155. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- CARRERAS, A. & X. TAFUNELL (2005): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, vol. I, Fundación BBVA, Bilbao.
- COHEN, S. & J. ZYSMAN (1987): *Manufacturing Matters. The myth of the post-industrial economy*. Basic Books, Nueva York.
- COSTAS, A. (2014): «Manufacturing Matters: Reflexions sobre els avantatges de tornar a la indústria» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 14-27. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- DANIELS, P.W. & J. R. Bryson (2002): «Manufacturing services and servicing manufacturing: knowledge-based cities and changing forms of production». *Urban Studies*, 39 (5-6): 977-9911.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO (2014): *Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España* <http://www.minetur.gob.es/industria/es-ES/Servicios/Documents/Agenda-fortalecimiento-sector-industrial-España-Definitivo-Publica-Correccion-2-2.pdf>.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): «An integrated industrial policy for the Globalisation Era - Putting competitiveness and sustainability at center stage», COM (2010): 614.
- (2012): «A stronger european industry for growth and economic recovery», COM (2012): 582 fina.I
- (2014): «For a European Industrial Renaissance» COM (2014): 14/2.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*. Penguin Books, Nueva York.
- HOWLAND, M. & S. DEMPWOLF (2014): «L'ordenació del sòl industrial en una economia metropolitana en procés de desindustrialització» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 174-199. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- KRUEGER, A. O. (2006): «The World Economy at the start of the 21 st century». The Gilbert Lecture given at the Rochester University, Nueva York.
- LEGARDA, A. & A. HIDALGO (2011): «Razones para desarrollar una Política Industrial activa en España». *Economía Industrial*, 381: 113-125.

- LÓPEZ GROH, F. (2014): «El futur de l'espai industrial davant el retorn de la manufactura» segle XXI» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 156-177. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- MARTIN, R. & R. ROWTHORN (1986): *The Geography of DESINDUSTRIALIZATION*, MACMILLAN, LONDRES.
- Martínez Á. & J. A. García Martos & D. S. Manjón Vilela (2014): «La política industrial encaminada hacia un mercado más moderno y competitivo», *Papeles de Trabajo*: nº 6 2014: 5-35: Instituto de Estudios Fiscales.
- MÉNDEZ, R. (2014): «Redefinir la indústria en el segle XXI» en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 68-80. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- (2007): *De la actividad a la función: transformaciones recientes de la industria y los espacios industriales en las grandes ciudades*. - F. Rodríguez (coord.): Desarrollo regional y territorio. Nuevos planteamientos y perspectivas. Instituto de Desarrollo Regional, Granada - vol. No Volume - 2007 - 26pp.
- & I. CARAVACA (1996): Organización industrial y territorio. Editorial Síntesi, Madrid.
- MÉNDEZ, R. & J. J. MICHELINI & S. SÁNCHEZ MORAL & J. TÉBAR (2007): *Transformaciones funcionales de los espacios industriales*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- MÉNDEZ, R. & S. SÁNCHEZ MORAL (2006): *Estrategias de promoción industrial en grandes ciudades europeas y nuevas formas de gobernanza urbana*. Análisis Local (vol. 64): 17 pp.
- MÉNDEZ, R. & S. SÁNCHEZ, (coords.) (2005): *Estrategia de promoción del sector industrial en la ciudad de Madrid*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- (coords) (2005): *Factores explicativos del dinamismo y la organización espacial de la industria*. Ayuntamiento de Madrid, Madrid.
- MOLLENKOPF, J. & CASTELLS, M. (1992): *Dual City: Restructuring New York*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- MUSTERD, S. & M. BONTJE & C. CHAPAIN & Z. KOVACS & A. MURIE (2007): «Accommodating creative knowledge. A literature review from a European perspective». *ACRE Report 1*. Amsterdam: AMIDST.
- OCDE. (2001): *Cities and Regions in the New Learning Economy*. OECD, París.
- PACTE INDUSTRIAL DE LA RMB (2003): *Atlas industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona. Análisis territorial. Estructura, dinàmica i inversió*. Quadern del Pacte Industrial 4, Barcelona.
- PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA (PEMB) (2012): *Condicionants del sòl industrial per a la localització d'empreses*. Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Barcelona.
- PISANO, G. & W. SHIH (2012): *Producing Prosperity: Why America needs a manufacturing renaissance*. Harvard Business Review, Boston.
- SASSEN, S. (1991): *The global city : New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. Princeton. 2011.
- SOLÀ, J. (2014): «Radiografía de la indústria metropolitana», en: *Torna la indústria. Estan preparades les ciutats?* Col·lecció Estudis: Sèrie Territori 13: 109-141. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- VAN WIDEN, W. & L. VAN DEN BERG & P. POL (2007): «European cities in the knowledge economy: towards a typology». *Urban Studies*, 44 (33): 525-549.
- VELASCO, R. (2014): *Salvad la Indústria española. Desafíos actuales y reformas pendientes*. Catarata, Madrid.