

JAIME DEL CASTILLO HERMOSA (*)

*HACIA UNA TIPOLOGIA DE LAS REGIONES
INDUSTRIALES EN DECLIVE (**)*

Del 22 al 25 de octubre de 1980 se desarrolló un Coloquio en Aix-en-Provence organizado por la OCIPE, con el tema genérico de "Regiones desfavorecidas en Europa", principalmente en la Europa de la C.E.E., pero también en países que como España y Portugal están en proceso de integración a la Comunidad.

Lógicamente, no podían faltar regiones como Andalucía, Alentejo, Córcega, Irlanda del Oeste, etc., pero lo que a mi entender hubo de más original en el planteamiento del tema fue el desbordamiento de la identidad desfavorecido y pobre, para comenzar a plantearse el problema de aquellas regiones que habiendo sido ricas por su desarrollo industrial, la crisis de los sectores en los que habían basado su crecimiento plantea problemas nuevos de paro y descenso dentro del ranking relativo de riqueza de sus diferentes países, problemas que significan (o han significado) bruscos descensos de las condiciones de bienestar y para hacer frente a los cuales no se está particularmente preparado.

En el Coloquio se trabajó sobre los casos de Lorena (Francia) y Sarre (Alemania), aunque la comparación con otros casos (como Valonia, Gales o Euskadi) permitió generalizar algunas de las conclusiones, y sobre todo plantearse la necesidad de profundizar en el análisis de este tipo de

(*) Profesor de Política Económica. Universidad del País Vasco.

(**) Nota: esta recensión se ha elaborado sobre la intervención que como ponente del grupo de trabajo sobre estas regiones hice en el pleno del Coloquio, intervención basada en las exposiciones y discusiones de dicho grupo, y especialmente de las de los Sres. Moll, Quevit y Verdeaux.

regiones que no se han llamado desfavorecidas (pues sus niveles de renta suelen ser superiores a la media nacional) pero que la magnitud de sus problemas y de los medios necesarios para evitar su decadencia definitiva no permite ya tildar de ricas. De ahí que se comenzara a ir perfilando a lo largo del coloquio el concepto de regiones industriales en declive como aquel que mejor puede reflejar su situación.

Resumiendo lo que fueron los trabajos del Coloquio en lo que se refiere a este tipo de regiones, se comprenderá mejor como la falta de un análisis teórico de estos fenómenos, dificulta su solución al no haberse previsto instrumentos adecuados dentro de las políticas regionales para estas situaciones, pues en general estas políticas han sido diseñadas para abordar desequilibrios regionales partiendo siempre del hecho que las regiones que deben ser ayudadas son regiones que deben ser sacadas del subdesarrollo (o de una situación de atraso).

Lorena es una región geográficamente periférica dentro de Francia. Además, históricamente ha pasado por circunstancias que refuerzan esta situación: su incorporación a Alemania desde 1870 a 1918. Este hecho ha tenido repercusiones incluso sobre el equilibrio interno de la región, desplazándose el centro de gravedad administrativo y cultural de Metz (centro natural de la industria siderúrgica) a Nancy, como consecuencia de la anexión alemana, reforzándose después esta situación provocada exogenamente por los mecanismos del mercado que actúan sobre ventajas relativas ya creadas.

Teniendo en cuenta las características del sistema administrativo francés, que prácticamente no reconoce la personalidad de las regiones, y por tanto no les da medios de actuación propios, Lorena se ha encontrado sin los instrumentos necesarios para hacer frente a esa situación periférica, reforzada además por la estructura radial de los ejes de comunicación franceses. Hasta hoy (aunque la victoria de Mitterrand, si lleva a la práctica su programa de regionalización, puede cambiar las condiciones) los únicos órganos regionales que existen son indicativos y no tienen ningún poder de decisión, que por el contrario reside en el prefecto, nombrado directamente por el Gobierno Central.

La situación es parecida en la esfera privada. Son grupos con una dimensión nacional los que tienen el control financiero de la industria, y tampoco existen estructuras financieras con una escala de actuación regional que sean capaces de movilizar el ahorro local en una perspectiva

de defensa de los intereses regionales. La consecuencia ha sido que cuando la reestructuración siderúrgica ha llevado a una crisis de las industrias tradicionales, las únicas posibilidades con que ha contado la región dependían de la buena voluntad de las autoridades centrales, y de sus planes de reestructuración, y en menor medida de las ayudas de la C.E.E. (pues estas, deben pasar por el gobierno central y no pueden ir directamente a la región).

El caso de Sarre es diferente, pues en primer lugar dada la estructura federal del Estado alemán, el "land" dispone de un poder regional con amplias competencias (gobierno representativo; parlamento con bastante capacidad legislativa, especialmente en lo fiscal; participación en la recaudación de impuestos; cogestión con el gobierno federal de algunas medidas y gestión regional del importe de los derechos compensatorios entre los lander, etc...) y está satisfecho de la actuación del poder central en relación con sus necesidades. Pero sufre también de una situación fronteriza (y por eso periférica), reforzada por la pertenencia, durante largos períodos, a Francia. Además, su reincorporación a la R.F.A. (1957) se hizo cuando ya los otros landers habían visto desarrollarse sus industrias, bien colocadas en el mercado nacional.

Esta situación ha llevado a la decadencia de Sarre desde los años 60, con pérdida de población (el saldo migratorio durante los años 70 ha sido desfavorable en 30.000 habitantes), descenso en el nivel relativo de los ingresos (siendo 100 en la CEE era 114 para la RFA y 97 para Sarre) y una tasa de paro que es casi el doble de la media alemana (en 1979, 6,5 por ciento frente al 3,8 por ciento). Una prueba de su situación periférica es el hecho de que su industria no es más que una prolongación de la de los landers vecinos y el control de las actividades localizadas en la región está en manos de intereses que no tienen una visión a escala regional, sino nacional (e incluso internacional). Aunque a nivel educativo está dentro de la media federal, se encuentra por debajo en lo que se refiere a la investigación y la creación de puestos altamente cualificados, lo que significa una dificultad más en vistas de la necesaria reestructuración. En lo que se refiere a las vías de comunicación, su situación es muy similar a la de Loreña.

Se podría pensar de las dos regiones que su situación, que les ha hecho periféricas en el marco de los Estados-naciones, les va a significar una ventaja en el marco de la C.E.E., ya que se encuentran en el centro de Europa (a unos 300 Kms. de París, Amberes, Bruselas, Dusseldorf,

Frankfurt, Zurich, Basilea...). Pero esta situación geográfica no quiere decir nada sino se tiene en cuenta que en realidad están entre los dos grandes ejes de comunicación europea (Manchester-París-Lyon-Marsella y Rhur-Hamburgo-Suiza-Italia del Norte), y sin acceso a ellos. De alguna forma son como un "corazón sin arterias".

En las dos regiones, la estructura del empleo (o del paro creciente, más bien) está basada en la industria pesada tradicional, lo que ha hecho repercutir fuertemente sobre ellas las crisis de los años 70, y planteado el problema de crear nuevos empleos en nuevas industrias, para lo que se han comenzado a elaborar planes de reestructuración.

¿Cuáles son los poderes que intervienen en estos planes? En el caso de Lorena el único poder efectivo es el gobierno central. La ineficacia de las estructuras administrativas francesas para hacer frente a los problemas regionales y la dispersión de poderes entre diferentes departamentos ministeriales (con las consiguientes dificultades para la confección de un plan sistemático) lleva incluso a la paralización por años de proyectos aprobados pero que algún ministerio considera perturbador para su propia planificación. Por eso, y a pesar de que la ayuda concedida a Lorena por la C.E.E. es de las más importantes, sus efectos no han sido muy satisfactorios. Más aún si se tiene en cuenta que debido a la forma de atribución comunitaria de las ayudas regionales (porcentajes para cada Estado miembro), muchas veces éstas solo sirven para financiar proyectos nacionales que ya habían sido aprobados previamente por el Gobierno y presentados posteriormente a Bruselas.

Al contrario, en Sarre la ayuda del gobierno federal y la participación del land en los aspectos de la planificación federal que le afectan, se pueden considerar satisfactoriamente. Pero la ayuda de la C.E.E. es prácticamente inexistente, posiblemente porque Bruselas considera que Sarre es una región rica y no tiene en cuenta los procesos de declive cuando estos son poco espectaculares.

Es necesario destacar que aunque las estructuras de las dos regiones son tan diferentes, sin embargo el grupo que actualmente controla lo esencial de su industria siderúrgica (y con presencia también en Valonia) es el mismo: el luxemburgués ARBED. Esto sitúa a las regiones en una posición difícil para las negociaciones, ya que estas a trascender las fronteras se sitúan a nivel estatal, mientras que las decisiones del grupo financiero, tomadas ya desde una óptica internacional (tiene también intereses siderúrgicos en Latinoamérica), tienen repercusiones regionales.

Las soluciones se planteaban a diferentes niveles. En la esfera política parecía imprescindible la necesidad de un poder regional verdadero, con suficientes competencias, y capaz de ser interlocutor válido para la solución de los problemas regionales. En la esfera económica, aparece la necesidad de controlar el ahorro local, por medio de una red financiera regional (preferentemente pública), que sea capaz de generar fondos para abordar la reestructuración de la región, aunque posiblemente la movilización de recursos regionales en el caso de crisis grave y profunda, como la de la siderurgia, será insuficiente para dar respuesta a todas las necesidades. Es necesario un esfuerzo en la creación de infraestructuras: vías de comunicación adecuadas, no solo a nivel regional, sino también internacional; zonas industriales, con servicios, viviendas y mano de obra cualificada que atraigan nuevas industrias disminuyendo sus costos de instalación y ofreciendo perspectivas de vida atractivas a sus futuros cuadros.

En este contexto parece importante insistir en la falta de identidad entre pobre y desfavorecido, y definir los conceptos para una nueva política regional, pues la ayuda a las regiones pobres no debe hacer olvidar la ayuda a las regiones ricas en decadencia. La importancia de esta cuestión es evidente si se comparan las necesidades de una zona como Cerdeña o Irlanda del Oeste con las de otra como el Sarre, aparentemente mucho más privilegiada.

Pero aparte de que habría que relativizar el concepto calidad de la vida (¿tiene peor situación un agricultor en Sicilia que un obrero en paro entre las chimeneas humeantes de Longwy?), parece irracional, por mucho que se inscriba en un momento dado dentro de las tendencias generadas por las fuerzas del mercado, el dejar perder la riqueza colectiva que significan la mano de obra, servicios, infraestructuras, urbanizaciones, etc..., de las regiones que han llegado a fuertes niveles de industrialización. Sin hablar de los nuevos costes sociales que significarían corrientes de "desinmigración" originadas por ese declive. De ahí que para hablar de región desfavorecida no sea tanto cuestión de establecer comparaciones con otras, como de ver la evolución de sus condiciones de vida y de las perspectivas de sus habitantes.

¿Quiénes pueden estar interesados en poner en práctica las medidas a las que antes hacíamos referencia? En cualquier caso se debe excluir la linealidad en la respuesta, y se deben analizar los diferentes intereses existentes en la región. Así, la experiencia demuestra que en muchos ca-

Los grupos económicos y financieros con intereses en una región que recibe ayudas, utilizan las subvenciones en su propio interés, incluso fuera de la región para la que en principio estaban destinadas.

En una perspectiva más amplia, las regiones aparecen hoy como partes de un "rompecabezas" en el que hasta los estados son vulnerables a decisiones tomadas fuera de sus fronteras; incluso se puede llegar a hablar, con la extensión de las empresas multinacionales o formaciones transnacionales (F.T.N.) de crisis de algunas funciones tradicionales del Estado-nación. En un momento en que los problemas de reestructuración industrial son generales, tanto en el interior de los estados como a nivel internacional, y se habla de la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional, olvidarse de la importancia y de las reglas de funcionamiento de las F.T.N. es crearse ilusiones sobre las posibilidades de actuación de cada región aislada y tomar un camino que se puede revelar ineficaz e idealista. Por eso se debe plantear dentro de una política regional realista en la C.E.E. la cuestión de una actuación común sobre la legislación europea para llegar a limitar y reglamentar la libertad de movimientos de estos capitales, que desplazándose libremente pueden anular todos los esfuerzos de una política regional con una decisión de inversión o desinversión que la afecte directamente (bien haciendo aparecer actividades competidoras en otra parte o cerrando centros en la región). Este problema, uno más que afecta de lleno a las regiones industriales en declive (precisamente las industrias en crisis en estas regiones están sufriendo procesos de relocalización a nivel mundial) es otra razón para llegar a definir una política adecuada a estas situaciones que permita llevar una acción paralela y coordinada frente a los gobiernos centrales, la C.E.E. y las F.T.N.

ALGUNOS DATOS

Empleo por sectores:

	<u>Lorena</u>	<u>Francia</u>	<u>Europa</u>	Índice de valor añadido "per cá- pita" (1970):
Agricultura	6,7%	9,7%	7,3%	LORENA: 114
Industria	49,1%	37,6%	40,5%	FRANCIA: 109
Servicios	44,2%	52,6%	52,1%	EUROPA: 100

FUENTE: Ponencia presentada por P. Verdeaux al Coloquio

Sarre: 1,8% población y 1% superficie RFA.,

Personas empleadas en industria pesada/total industria (excepto energía y const.)

Sarre: 35,2% R. F. A.: 17,7%

FUENTE: Ponencia presentada por P. Moll

SALDOS MIGRATORIOS ANUALES MEDIOS
(TASA POR 1.000 HABITANT.)

	<u>1961-69</u>	<u>1974-75</u>	<u>1975-78</u>
SARRE	-1,1%	-1,6%	-3,8%
LORENA	-3,5%	-4,2%	-6,5%

EVOLUCION DEL PARO (MEDIA PARA EL ESTADO
RESPECTIVO = 100)

	<u>1973-75</u>	<u>1975-79</u>
SARRE	82,64	130,38
LORENA	102,95	126,54

INVERSION INDUSTRIAL DURANTE LOS AÑOS 70
(CADA ESTADO = 100)

	<u>Inv. por habitante</u>	<u>Inv. por empleo</u>	<u>PIB por h.</u>
SARRE	100,17	98,12	85,78
LORENA	144,67	125,85	97,59

P. I. B., RENTA DISPONIBLE Y CONSUMO FINAL POR HABITANTE,
PARA 1977 (CADA ESTADO = 100)

	<u>P. I. B.</u>	<u>R. D.</u>	<u>C. F.</u>
SARRE	88,7	92,9	94,9
LORENA	97,9	93,1	90,2

ALGUNOS INDICADORES DEL NIVEL DE VIDA EN 1977 (INDICADORES POR HABITANTE, CADA ESTADO = 100)

	<u>KWh</u>	<u>Automóviles</u>	<u>Teléfonos</u>	<u>T. V.</u>
SARRE	102,7	99,4	87,0	100,3
LORENA	97,6	90,9	68,1	95,7

FUENTE: "Algunos datos comparativos", preparado por el Departamento de Estudios de la Cámara de Comercio de Bilbao para el Simposium "Regiones Industrializadas en Declive".