

Políticas Económicas Locales y Descentralización en Francia

-Unos puntos de referencia-

Claude Courlet

Maestro Asistente, IREP
Universidad de Sciences Sociales
de Grenoble.

Traducción: Walter TORRES

Darío Indalecio RESTREPO

Este trabajo trata sobre los nuevos procesos de desarrollo económico, sobre los compartimientos espaciales originales y sobre las nuevas políticas espaciales. La crisis económica induce hoy en día unas mutaciones espaciales y dimensionales en la configuración económica de nuestras regiones, implicando cada vez más la acción económica de las colectividades locales.

I. CAMBIO ESPACIAL Y NUEVAS ARTICULACIONES TERRITORIALES

Las mutaciones mencionadas designan los trastornos observados dentro de las jerarquías regionales y especiales tradicionales¹.

1. En Francia, la ruptura del crecimiento económico se plantea sobre el territorio con unas características espaciales muy afirmadas.

Dos elementos importantes dentro de las dinámicas regionales son puestos en evidencia por la comparación de dos períodos 1968-1975 y 1975-1981. Las zonas de crecimiento económico o de resistencia relativa a la crisis se distribuyen ampliamente mientras el abanico regional de los ritmos de progresión del empleo industrial tiende a restringirse.

Las regiones agrícolas y rurales que resisten mejor a la crisis son el país de Loira, Bretaña, Centro, Baja Normandía y Poitou-Charente. Contrariamente regiones más industrializadas como el Franco Condado, la Alta Normandía y la Borgoña sufren más gravemente dicha crisis mientras en otras regiones industrializadas como la Isla de Francia, el Norte, El Paso de Calais, la Lorena y los Alpes del Ródano, la caída de los empleos industriales, empezó en el período 1968-1975 y se acentúa fuertemente en el transcurso del segundo período, 1975-1981.

Unicamente tres regiones conservan la misma calificación durante estos dos períodos muy contrastados: La Bretaña que resiste más o menos bien a la crisis; el Norte y El Paso de Calais que ven agravarse su situación y, el Midi-Pyrénées que conoce una evolución moderada del empleo.



Al fin y al cabo, los cambios distinguen dos tipos de regiones que permiten clasificar dos separaciones nuevas: Las regiones industriales que se habían beneficiado ampliamente del período de expansión de la post-guerra, ahora afectadas severamente, y las regiones de una zona externa comprendida entre el Centro-Sur-Oeste (la periferia francesa) en donde, por el contrario, la situación se mejora relativamente.

2. En el interior de las grandes regiones industriales asistimos a cambios profundos, la descongestión del corazón de la Isla de Francia que alimenta la expansión de la gran corona parisina y de los Departamentos limítrofes. De la misma manera en los Alpes del Ródano, la decadencia de los polos Lyonis y Stefanos se combina con nuevas dinámicas de desarrollo económico tales como la zona eléctrica al Norte de Grenoble, la Cuenca de Annecien, el Valle del Arve y la Cuenca de Chambérien en Saboya, por ejemplo.
3. Estas transformaciones espaciales son paralelas a unas mutaciones dimensionales a nivel del tamaño de las entidades productivas. La crisis de la gran empresa pone en evidencia la capacidad de adaptación e innovación del conjunto productivo que constituyen las pequeñas y medianas empresas (P.M.E.).

Estas más flexibles y adaptables que las grandes empresas, crearon más empleos en Francia en estos últimos años de tal manera que la parte de asalariados que trabajó en las empresas de menos de 50 personas pasó de 1976 a 1984, del 43.1% al 49.1%.

II. LA NUEVA CENTRALIZACION DE LAS ECONOMIAS LOCALES

1. Las mutaciones en curso muestran la importancia de una lógica más territorial y horizontal frente a la lógica vertical y funcional de los grandes sectores que se descentralizaron. En Francia, el número total de descentralizaciones industriales disminuyó de las tres cuartas partes desde la crisis, aunque las regiones más afectadas sean siempre las mismas. Aún más, la importancia del empleo de los establecimientos descentralizados, comparada con la totalidad del empleo industrial regional, no es sino un elemento secundario de explicación de la evolución diferencial del empleo industrial según las regiones. La tasa de correlación entre la evolución del empleo entre 1975 y 1982 y un indicador de descentralización (número de establecimientos industriales descentralizados de 1951 a 1975 confrontado con el empleo industrial en 1975) no es significativa. *La descentralización de las grandes industrias explica solo una pequeña parte del desarrollo industrial de las regiones menos industrializadas.*
2. Las mutaciones espaciales y en el tamaño de las empresas dejan ver un nivel particular de organización de la producción que constituye unos "sistemas localizados". Ellos se desarrollan gracias a su capacidad propia para valorizar el potencial local y forman un modo de desarrollo original².

- a) El nivel de organización es particular porque no es ni el de la empresa como entidad que se puede aislar (micro-económica), ni el de los sistemas productivos nacionales, divididos y estructurados en ramas, sectores oficiales.
- b) El modo de desarrollo constituye un sistema localizado porque la implantación territorial es una variable explicativa importante. Este es el resultado complejo de identificaciones colectivas, sociales, políticas y culturales. En este sentido, la dinámica del sistema no concierne únicamente a algunos componentes como los empresarios, las organizaciones institucionales y financieras, etc. Esta dinámica se genera a partir de la totalidad de la realidad de la economía y de la sociedad del territorio implicado.

Este nivel de organización hace referencia en gran parte a la estratificación en zonas de empleos del INSEE³ (zonas basadas sobre criterios de homogeneidad y de solidaridad entre las actividades locales). Dicho nivel se puede encontrar en Roannais o el Choletais, al interior de la región de los Alpes del Ródano, el Valle del Arve, en Savoie, en la Cuenca de Oyonnax, etc.

- c) El nuevo modo de desarrollo constituye un sistema abierto e internacionalizado porque no es autárquico. Al contrario, sufre presiones exógenas que modifican la configuración del territorio el cual se organiza para adaptarse a esas presiones.
- d) Tal es la originalidad de lo que conviene llamar un nuevo modelo de desarrollo. Los territorios suscitan una nueva dinámica de creación de empresas de gestión de la producción, una capacidad para innovar y para hacer circular la tecnología, etc. Esta dinámica puede ser repertoriada por las redes de relaciones entre las empresas y los miembros locales (dinámica de redes)⁴.

Nos encontramos de esta manera frente a un fenómeno totalmente nuevo. Aunque las estructuras espaciales fueron modeladas ampliamente por las grandes empresas, con la crisis de éstas, esta dinámica pierde incidencia y la nueva regulación económica se apoya sobre las pequeñas y medianas empresas (P.M.E.). Estas PME son cada día más frecuentemente el resultado de iniciativas dispersas dando nacimiento a un verdadero desarrollo endógeno local.

III. DINAMICAS LOCALES Y POLITICAS ECONOMICAS LOCALES

1. Intervencionismo local y descentralización

El cambio en las dinámicas espaciales tiene una influencia sobre la política económica consistente en un cuestionamiento del vínculo tradicional entre la política económica y la política espacial. De una parte una industria

estructurada alrededor de un número pequeño de grandes unidades requiere de una política nacional. Mientras que de otra parte una industria que ve su substancia estallar en un número grande de unidades más pequeñas y más integradas a un territorio requiere de una política económica generada por los centros de decisiones públicos locales.

A partir de los años 70, la crisis incitó las colectividades locales a intervenir cada vez más frecuentemente en la economía (a veces al margen de la legalidad) con el fin de preservar empleos amenazados. Sobre este punto, las leyes de descentralización de 1982 y 1983, que atribuyen una gran autonomía a las colectividades locales (Comunas, Departamentos, Regiones), no hacen más que dar legitimidad a unas actividades económicas ya existentes. Pero, al mismo tiempo, estas leyes permiten una demultiplicación de estas actividades y autorizan una intervención más sistemática.

La intervención económica de las colectividades locales ya había entrado en los hechos desde hace muchos años. Así, la posibilidad para una Comuna de intervenir en el campo industrial data en realidad de 1926. De la misma manera la acción económica de los Departamentos nunca ha sido despreciable. En particular, cabe subrayar el papel jugado por los Comités de Expresión Económica, que existen en algunos Departamentos desde hace unos treinta años. Estos Comités son a menudo el resultado de Asociaciones producto de la Ley de 1901, en virtud de la cual se agrupan, elegidos de comarcas consulares, sindicatos de asalariados, organizaciones patronales, personalidades calificadas, etc., financiados en gran parte por los Consejos generales (organismo elegido que dirige el Departamento). Los Comités de expansión Económica son ante todo los especialistas en la ayuda industrial, los promotores de la imagen de marca del Departamento y de la asistencia técnica ante el Consejo general en lo que concierne el tratamiento de los informes de empresas en dificultades. Otras intervenciones departamentales existían igualmente antes de 1982 tales como las partidas para la infraestructura económica local, las garantías de préstamo, las bonificaciones y ayudas al Consejo y el diagnóstico de mercados en beneficio de las empresas que quisieran invertir.

Sin embargo estas acciones estaban sometidas a la aprobación del Estado y a numerosos requisitos que restringían considerablemente los efectos de este tipo de intervención. Las leyes de descentralización de 1982-1983 dan a las comunas y a los departamentos una libertad más grande en este campo y atribuye a la región el lugar privilegiado dentro del nuevo dispositivo descentralista.

Esta, además de tener las mismas posibilidades de intervención económica que las Comunas y los Departamentos, fué reforzada con las siguientes funciones:

- Atribución por cuenta del Estado de las primas de fomento territorial.
- Participación en el capital de las sociedades de Desarrollo Regional, de las sociedades de economía mixta y de las sociedades de financiación regional e interregional.

Participación en la elaboración y en la ejecución del Plan de la Nación y en la elaboración del Plan de la región el cual determina los objetivos a mediano plazo del desarrollo económico, social y cultural de ésta. Un contrato del Plan liga la región y el Estado para la realización de éste.

2. Los medios de acción económica de las actividades locales⁵

Cuando sus intervenciones tienen como objeto favorecer la industria y el desarrollo, las colectividades locales pueden acordar ayudas directas e indirectas, dentro de las condiciones previstas por la ley que aprueba el plan.

a) *Las ayudas directas*

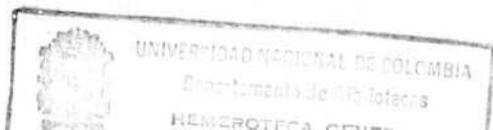
Las ayudas directas incluyen la Prima de fomento al mantenimiento de los recursos del territorio regional, la Prima Regional para la creación de empresas y la Prima Regional para el Empleo. Todas tres son financiadas por el Estado Central y atribuidas a la región. Los Departamentos y las Comunas no pueden instituir uno de los regímenes de ayuda previstos sin que la región lo autorice previamente.

b) *Las ayudas indirectas*

Las empresas en gestación o desarrollo a menudo son confrontadas con problemas que, si no se resuelven, pueden comprometer su crecimiento. Estos son por ejemplo la carencia de fondos propios suficientes, la ausencia de garantías sólidas para ofrecer a los prestamistas, la necesidad de adquirir terrenos y edificios y, el acceso a la innovación a las oficinas especializadas para las operaciones de asesoría o de diagnóstico. Todas estas operaciones reposan ampliamente sobre bases financieras todavía frágiles.

Por ello, las instituciones locales deciden cada vez más frecuentemente tomar a su cargo una fracción de los gastos ligados a estas operaciones muchas veces fundamentales para el logro de los proyectos empresariales. Las ayudas indirectas asumidas por las instituciones son:

- Efectuar aportes a fondos propios de los PME-PMI, a través de las sociedades de Desarrollo Regional y los Institutos Regionales de participación;
- Garantizar los préstamos (por medio de fondos de garantía o haciéndose directamente fiador);
- Ayudar a la adquisición de terrenos y de locales industriales: las "empresas-relevo" que utilizan los sitios industriales abandonados;
- Exonerar las empresas del pago de impuestos locales;
- Desarrollar la asesoría y la asistencia a las pequeñas empresas y a la artesanía, etc.



Estas ayudas indirectas transitan la mayoría de las veces por la Comuna, el Departamento o por una organización de fomento (sindicatos intercomunales, por ejemplo).

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida, el nuevo marco jurídico tiene un cierto efecto de iniciación, entre otros, a nivel departamental.

Durante una jornada de estudio organizada en la Asociación de los Presidentes de los Consejos Generales en marzo de 1984 y consagrada a la problemática de las intervenciones económicas departamentales, se constató que los presupuestos de ayudas conocieron una progresión importante en 1983. Actualmente, 60 Departamentos sobre 82 integrados, acuerdan ayudas a las infraestructuras económicas, 56 garantías de préstamo, 39 bonificaciones de interés así como ayudas al Consejo y al diagnóstico y 35 realizan operaciones sobre terrenos o edificios artesanales e industriales⁶.

3. ¿Cuáles son los objetivos buscados por las prácticas observadas?

a) *La promoción del medio local*

No se trata tanto de llevar la acción sobre el peso relativo de las distintas industrias y la coherencia interna a las distintas ramas o, sobre el grado de concentración y, al fin y al cabo, de pesar sobre las funciones macro-económicas que estructuran una economía. Desde este punto de vista, las prácticas observadas a nivel local quizás son de naturaleza distinta de las que se aplican a nivel nacional⁷. No se trata entonces de una acción directa sobre funciones económicas, sino más bien de políticas de promoción de los medios económicos locales: selección y estímulo a los creadores de empresas, ayuda al desarrollo de las P.M.E., locales que tienen un porvenir, ayuda a la creación de actividades nuevas con tecnologías avanzadas en acuerdo con las potencialidades de la localidad, etc.

b) *El medio ambiente de la empresa y la puesta en obra de solidaridades espaciales.*

Dentro de sus operaciones diversas, las colectividades locales tienen una acción de medio ambiente empresarial. El papel de relacionar diversos agentes económicos y de impulsar la política industrial local parece encontrar su legitimidad dentro del fomento de condiciones favorables al desarrollo de las iniciativas empresariales.

Este medio ambiente es determinante y puede ser representado por unos vínculos que van desde los más próximos (familia, red de personas conocidas y cercanas) hasta los más lejanos (medios profesionales, poderes políticos locales, conocimiento de los mercados, etc.) que forman el espacio vivido por el empresario. Las colectividades locales con sus distintas herramientas juegan un papel importante en la movilización de estos diferentes círculos alrededor del empresario. Ello permite poner en marcha un proceso

de impulsión y de multiplicación y asegurar una mejor articulación entre intervenciones locales e industrial.

c) De la intervención a la animación

El análisis de diversos casos muestra una tendencia a salir de una fase de "gestión" y de "resistencia" a la crisis en la cual se razonaba en términos de empleo y muy pocos en términos de producción y en donde las instituciones locales realizaban intervenciones esporádicas.

En la nueva fase se abandona una política de intervención a corto plazo para promover, al contrario, una nueva política que integre mucho más la dimensión territorial, la animación del medio local reemplaza el intervencionismo.

Tres niveles de ayuda pueden ser distinguidos:

- Individual: Función de ayuda para las empresas en dificultades o para los creadores de empresas.
- Colectivo: Acción sectorial (reconversión, diversificación), iniciación al reagrupamiento de los PME.
- Global: Instalación de un tecnopolo o reflexión más general sobre el futuro de una red industrial local.

d) Significación de las prácticas de desarrollo local

El apoyo de la iniciativa local exige la movilización de recursos financieros (exoneraciones del impuesto profesional, garantía de préstamo), y dentro de una óptica de animación supone también y quizá más la producción de información y de comunicación entre los distintos miembros de desarrollo local.

Más fundamentalmente, eso significa una "Reterritorialización" de algunas relaciones entre investigación e industria (a propósito de la promoción de un "tecnopolo") y entre empleo y FORMACION(en el momento de una reconversión o creación de empresas).

CONCLUSION

ESPACIO Y DIMENSION DE LAS POLITICAS ECONOMICAS LOCALES

Hemos visto que el vuelco total de jerarquías espaciales tenía como origen en gran parte la emergencia de nuevos espacios de producción que obtienen su pertinencia de la capacidad de generar unos comportamientos específicos.

Pero esos espacios no son completos en la medida en que se constituyen de manera muy espontánea sobre la base de solidaridades locales. Ahora bien, toda política local necesita un centro de decisión. Está claro que no hay coincidencia exacta entre un Departamento (y con mayor motivo entre una Región) y una red industrial que ocupa el espacio de una cuenca de empleo o de un valle industrial. Nos encontramos entonces confrontados con una contradicción entre la existencia de un espacio administrativo dotado de poderes y de capacidad de financiamiento, pero con respecto al cual el espacio de acción económico-administrativo no corresponde necesariamente con un espacio económico real. Por otro lado existe un "espacio medio" dotado de una coherencia económica pero sin unidad de poder que permita la elaboración de una política⁸.

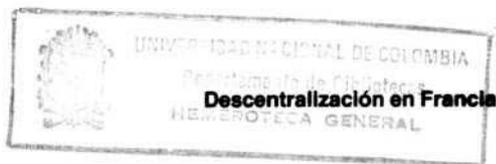
Sin embargo, las colectividades locales contratan servicios de planeación económica local. El problema reside entonces en que de una parte, la acción de las colectividades locales está ligada a la del Estado Central ya que el marco legislativo de la descentralización fija los límites de la libertad de acción de las colectividades territoriales y, de otra parte, la política económica nacional (al desarrollar tal o cual rama, al reconvertir tal o cual sector) no deja de influir sobre lo local y puede estar en contradicción con la política llevada a cabo por las colectividades territoriales.

Ahora bien, hoy en día, toca reconocer que la jerarquía de los cuatro niveles administrativos (Estado, Región, Departamento y Comuna) no está verdaderamente delimitada. Estos diferentes espacios administrativos desarrollan las políticas económicas teniendo en cuenta sus recursos financieros y su legitimidad política. La dificultad está en la contradicción existente entre las relaciones de poder anunciadas por los textos de ley sobre la descentralización y las relaciones de poder efectivos.

El dispositivo legislativo y reglamentario concede a la región el papel de impulsar las políticas económicas locales, pero este papel no aparece de manera decisiva por varias razones:

- La Región es la última instancia en donde se puede realizar una colectividad local. Por demás la región no termina de organizar sus contornos.
- Ella es una entidad geográfica ambigua: muchas veces es una yuxtaposición de micro-regiones muy distintas las unas de las otras.
- El Departamento entra en competencia directa con la región y reivindica el dominio de las políticas sobre su territorio.

Existe entonces conflicto de poderes y no homogenización entre los campos respectivos de la acción del Estado y de cada una de las colectividades locales. Una estructura de cuatro niveles de jerarquía es bastante compleja y un lujo que un país como Francia se puede difícilmente dar⁹, ya que dicha estructura no está adaptada al nuevo reto económico que constituye el sistema industrial local.



NOTAS

1. Aydalot, "A la búsqueda de nuevos dinamismos espaciales", en *Crisis y Espacio Económico*, 1984.
2. C. Courlet, P. Judet. "Nuevos espacios de producción en Francia y en Italia". *Los anales de la investigación urbana*. No. 29, Enero de 1986.
3. Menos los que recubren las grandes aglomeraciones urbanas.
4. Pecqueur B. "Crisis Económica: Crisis del discurso sobre el espacio" *Economía Humanismo*. No. 289. Mayo-Junio 1986.
5. Verpillieux, Christian, "Los medios de intervención económica de las colectividades locales". *Boletín del "Credit National"*. 2o. Sem. de 1984.
6. Citado por Verpillieux, en *Op. Cit.*
7. Estas observaciones se apoyan sobre un estudio en curso llevado a cabo por el IREP y basado en particular sobre la acción de los Departamentos.
8. Pecqueur, B. "¿Cuáles políticas industriales locales?". IREP/D. Junio 1986.
9. Chalaye, J.M. *Op. Cit.*