

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-E/33

ANALISIS DE LA POLITICA DE LOCALIZACION EN FRANCIA *

CORDIPLAN - Cooperation et Amangement

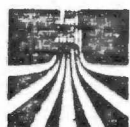
* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación. Se ha tomado de "Análisis de la política de localización industrial en Francia. Caracas, Venezuela, 1981.

84-11-2017

oficina de coordinación y planificación de la
Presidencia de la República de Venezuela
(CORDIPLAN)

**análisis de la política de
localización industrial en francia**

noviembre 1981



coopération et aménagement

AGENCE FRANÇAISE POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT À L'ÉTRANGER

35, rue des Francs Bourgeois - 75004 Paris France telephone 271 26 36

I N D I C E

INTRODUCCION

	Pág. N°
1. EL SISTEMA DE CONTROLES E INCENTIVOS	3
- El Problema de la Región Capital	5
- Los Objetivos de la Política de Localización Industrial	6
- Las Estructuras Administrativas	7
- Los Controles	11
- Los Incentivos Financieros y Fiscales del Estado	13
- Los Incentivos Fiscales	16
- La Tasa de Transporte	18
- Los Incentivos Financieros Indirectos	18
- Las Urbanizaciones Industriales	19
- Las Compañías de Desarrollo Regional	22
2. LOS POLOS DE DESARROLLO	24
- La Polarización del Desarrollo Industrial francés	
- Las Metrópolis de equilibrio	27
- Las Nuevas Ciudades	32
- Los Polos Portuarios	33
- Lacq y Saint-Omer: Dos Polos Excepcionales	34
3. LOS RESULTADOS DE LA POLITICA DE LOCALIZACION INDUSTRIAL	35
4. EL PORVENIR	52
- Las Ayudas Regionales	52
- Las Políticas Sectoriales	52
- Las Grandes Empresas deben Sembrar Industrias	52
5. CONCLUSIONES	54
1. Balance de la Experiencia Francesa	54
2. Perspectivas para la Política Venezolana de Localización Industrial	57
3. Cuáles Controles para Venezuela?	57
4. Cuáles Medidas Fiscales?	58
5. Cuáles Medidas Financieras?	59
6. Cuáles Infraestructuras?	59
7. Cuáles Actividades?	61
8. Cuáles Sistemas de Innovación?	62

INDICE DE MAPAS

	Pág. N°
1. SUBSIDIOS DE DESARROLLO REGIONAL	15
2. ZONAS INDUSTRIALES	20
3. NIVEL SUPERIOR DE LA ESTRUCTURA URBANA FRANCESA	28
4. EL SISTEMA URBANO FRANCES: LAS METROPOLIS DE EQUILIBRIO Y LAS REDES URBANAS REGIONALES.	29
5. NUMERO DE EMPLEOS CREADOS EN EL MARCO DE LA POLITICA DE DES- CENTRALIZACION	37
6. EVOLUCION DE LOS TIEMPOS DE VIAJE (1.968-1.978)	38
7. EVOLUCION DEL EMPLEO INDUSTRIAL ENTRE 1.954 y 1.975	39
8. PESO INDUSTRIAL RELATIVO DE LAS REGIONES EN 1.962 y 1.973	40
9. NUEVAS PLANTAS DE NEUMATICOS 1955-1974	41
10. NUEVAS PLANTAS ELECTRONICAS 1955- 1974	42
11. NUEVAS PLANTAS AUTOMOTRICES EN EL INTERIOR 1960 - 1974	43
12. PESO RELATIVO DE LAS INDUSTRIAS DE BIENES DE CAPITAL EN EL EMPLEO INDUSTRIAL 1.975	44
13. PESO RELATIVO DE LAS INDUSTRIAS DE BIENES DE CONSUMO EN EL EMPLEO INDUSTRIAL 1.975	45
14. EVOLUCION DEL EMPLEO ENTRE 1954 y 1975	48
15. GRADO DE DEPENDENCIA DE LA INDUSTRIA REGIONAL EN 1.971	50

INTRODUCCION:

Este informe ha sido redactado en respuesta a la demanda del Director de Ordenamiento del Territorio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela.

La demanda se refería al conocimiento de "Los instrumentos de política tanto financieros como fiscales que han sido puestos en práctica en Francia, con el objeto de orientar la localización industrial, así como los resultados obtenidos con los mismos"

Sin embargo, la localización industrial en Francia no se orienta aisladamente de otras políticas. Es, en realidad, una parte de las políticas de desarrollo económico y de ordenamiento del territorio. Además, los incentivos financieros y fiscales pueden ser considerados la parte más evidente, pero no la parte más importante, de la política de localización industrial.

Esta política debe esencialmente establecer las condiciones que permitan la creación de nuevas industrias en áreas agrícolas o en ciudades menos desarrolladas (1). Esas condiciones pueden ser materiales-servicios de todos tipos a las empresas industriales o terciarias - existencia de mano de obra capacitada, de empresarios, de gerentes, de técnicos y también de funcionarios públicos capaces de prestar a las empresas los servicios que ellas necesitan.

Por consiguiente, este informe contiene varios análisis:

- 1) Del sistema de controles e incentivos
- 2) De las políticas de polarización del desarrollo
- 3) De los resultados de la política de localización industrial

(1) el desarrollo de las metropolis metropolis regionales se hace esencialmente a través del crecimiento de los servicios.

- 4) Del porvenir de esta política
- 5) Y de las perspectivas que la experiencia francesa podría abrir a los países en vías de desarrollo.

1.- EL SISTEMA DE CONTROLES E INCENTIVOS

Antes de la Segunda Guerra Mundial, las industrias tenían toda libertad de localización. Sólo las de importancia estratégica - fueron puestas lejos de las fronteras amenazadas del noreste.

Así se establecieron los polos de desarrollo industrial de Marigane/ Marseille, Nantes y sobre todo Toulouse donde la construcción de aviones y de aparatos electrónicos es ahora la principal actividad.

La primera fase del desarrollo económico (1945-1950) fué planificada sin tomar en cuenta el aspecto geográfico del crecimiento industrial.

Fué solo cuando la región de la capital empezó a congestionarse que se tomaron las primeras medidas de ordenamiento del territorio, con la creación de una dirección ad-hoc (en el Ministerio de la Construcción) y de un Fondo Nacional de Ordenamiento del Territorio para financiar las infraestructuras necesarias para acoger las nuevas industrias en las ciudades del interior. Además instituciones regionales y locales para el desarrollo ("Comités d'expansión") se constituyeron espontáneamente en muchos lugares entre 1950 y 1954.

El segundo plan de desarrollo económico (1954-1957) ya contenía una política de ordenamiento del territorio para reemplazar las actividades agrícolas e industriales en declinación y dar así a todas las regiones una base económica moderna y dinámica.

La Ley del 11 de julio de 1953 estableció un Fondo de la Construcción y de Equipamiento Rural y de Desarrollo Económico. El Decreto del 11 de septiembre de 1954 estableció además los fondos de conversión de la industria, de reemplazo de la mano de obra y de desconcentración industrial. El objetivo era de favorecer "la localización óptima de las industrias en el territorio nacional!"

Sin embargo los textos más importantes debían ser los decretos - del 30 de junio de 1955, sobre todo lo que estableció el Fondo - de Desarrollo Económico y Social, más importante todavía que los que definían las ayudas del Estado al desarrollo regional. (1)

Una nueva etapa, decisiva, fue vencida en los años 60, cuando la política de desconcentración industrial fue incorporada en la política general de ordenamiento del territorio, decidida e implementada por el Comité Interministerial para los problemas de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio (Decreto del 19 de diciembre de 1960) y después por la Delegación para el Ordenamiento del Territorio y el Desarrollo Regional. (D.A.T.A.R.) (Decreto del 14-2-63)

Por qué esta nueva política? Ya estaba claro que no podía haber un desarrollo industrial en las ciudades y los pueblos del interior sin viviendas para los obreros, sin escuelas y hospitales, sin urbanizaciones industriales, sin teléfonos y telex y sin equipamientos culturales y turísticos para mejorar la calidad del tiempo libre de los obreros, de los técnicos y sobre todo de los empresarios.

Hay que subrayar que una de las primeras medidas tomadas por la D.A.T.A.R. fué la creación de un sistema de análisis del desarrollo regional, que contiene cerca de quinientos indicadores cuya evolución es anexada a todos los presupuestos anuales desde 1965.

(1) El Fondo de Desarrollo Económico y Social ha sido el instrumento principal para el fomento del desarrollo industrial del país.

El Problema de la Región Capital

En 1801 la región de París (12 069 Kms²) tenía solo un 5% de la población francesa.

Un siglo más tarde esa proporción había subido al 11%, alcanzaba al 15% en 1921 , y a 16,50% en 1946. El desarrollo económico hizo subir aún más la importancia demográfica de la Región Capital que alcanzó al 17,40% de la población total en 1954, 18,30% en 1962, 18,90% en 1972 (9.774.000 habitantes).

En la primera fase del crecimiento demográfico de la post-guerra la importancia industrial de la Región Capital aumentó rápidamente. En 1970, esta región tenía:

- El 29 % del empleo en las industrias mecánicas
- El 39% en las ópticas
- El 43% en las automotrices
- El 44% en las eléctricas y electrónicas
- El 46% en las mecánicas de precisión
- El 48% en las aeronáuticas (sobre todo motores)
- La misma proporción en las gráficas (impresoras), el 55% en las farmacéuticas, y el 71% en la de los perfumes.

El promedio general era del 25,7% (contra 18,80% de la población) La región seguía siendo más industrializada que el país. Además sus industrias eran más "nuevas" y dinámicas, que las de muchas regiones del interior.

Pero el crecimiento industrial de París ya se estaba estancando. Entre 1950 y 1953 la Región Capital había recibido un tercio de los nuevos edificios industriales (1.100.000 m²) y solo el 17% entre 1958 y 1961. La política de desconcentración ya tenía sus primeros éxitos.

No se puede saber sin embargo, si esos éxitos fueron únicamente los resultados de dicha política o si otros factores tuvieron un papel más importante, porque las deseconomías externas ya empujaban las industrias al interior del país por falta de espacio, de mano de obra o por el costo de los terrenos industriales.

Los objetivos de la Política de Localización industrial

Son esencialmente los de la política de ordenamiento del territorio que tiende a ayudar

- Las regiones más pobres
- Las áreas económicamente frágiles
- Los sectores geográficos que sufren las consecuencias de los cambios económicos.

Como todos los objetivos de ordenamiento, esos son a largo plazo (a veces decenas de años). La pobreza regional es la consecuencia de actividades tradicionales (agricultura, textiles, mineras) que tienen una productividad baja (y un porvenir no asegurado). Pero esos problemas condicionan todo el desarrollo regional. Donde las rentas son bajas no hay mercados para los servicios, no hay ahorros para financiar las inversiones, no hay difusión de las informaciones y del progreso científico y técnico, y tampoco hay formación de las élites gerenciales que permitirían el desarrollo. La política de ordenamiento del territorio y de localización industrial debe eliminar(a largo plazo)el círculo vicioso del sub-desarrollo

Las Estructuras Administrativas

1.- El Comité Interministerial Permanente para los Problemas de Desarrollo Regional y de Ordenamiento del Territorio (C.I.A.T.)

El C.I.A.T. es el mayor órgano del sistema francés de ordenamiento del territorio y, por consiguiente, de la Política de localización industrial. Fué establecido el 19 de diciembre de 1960 y sus competencias y tareas definidas el 6 de junio de 1961. Ahora es el órgano esencial de acción de la D.A.T.A.R.

Es en realidad el Gabinete de Ordenamiento del Territorio, y comprende todos los ministros involucrados en asuntos del ordenamiento.

El C.I.A.T. define el sistema de incentivos de localización industrial, de localización de los servicios de alto nivel, las leyes de ordenamiento rural y de desarrollo urbano, la desconcentración de los órganos del Estado, aprueba los planes de desarrollo regional y los informes anuales de la D.A.T.A.R.

2.- La D.A.T.A.R. (Delegación) para el Ordenamiento del Territorio y el Desarrollo Regional)

El jefe de la D.A.T.A.R. (Delegado) prepara las decisiones del Comité Interministerial Permanente para el Desarrollo Regional y de Ordenamiento del Territorio (C.I.A.T.)

Además es el encargado de implementar las medidas y políticas aprobadas por el C.I.A.T.

Así todos los asuntos del ordenamiento y del desarrollo regional pueden ser estudiados y apurados por el delegado y su equipo.

La D.A.T.A.R. tiene desde su creación en 1963 los poderes que es taban antes repartidos entre varios Ministerios (Hacienda, Indus tria, Obras Públicas, Agricultura).

Esos poderes, delegados a la D.A.T.A.R., están ejercidos por téc nicos (funcionarios) de esos Ministerios que trabajan por unos - años en la delegación. Así las conexiones con los altos funcio- narios de los demás Ministerios están bien establecidas a través de los vínculos personales entre técnicos de la misma administra- ción (ingenieros de los ministerios técnicos-Agricultura, Indus- tria, Ambiente, Telecomunicaciones-o economistas del Ministerio- de Hacienda.)

La D.A.T.A.R. tiene tres tipos de agencias regionales :

- 1.- Las organizaciones de planificación de las regiones - (O.R.E.A.M.)
- 2.- Los comisionados para el desarrollo de las regiones indus - triales.
- 3.- Los comisionados para el desarrollo rural en las regiones - de montaña.

Además , la D.A.T.A.R. trabaja cotidianamente o casi con las oficinas de planificación económica de las Gobernaciones (Préfec- tures de Régions).

Pero las instituciones que han permitido la acción poderosa de - la D.A.T.A.R. para orientar la localización industrial son tres, a nivel nacional:

- El C.I.A.T., más que todo para la acción de creación de las "Estructuras de Acogida" que permiten implantar las indus - trias haciendo las inversiones públicas indispensables (vías, acueductos, cloacas, telecomunicaciones, viviendas, escue - las...) La D.A.T.A.R. brinda solo una parte mínima, pero - decisiva, de los medios financieros.

- El Comité de Desconcentración Industrial, establecido en 1955, que controla la localización en la Región Capital.
- El Comité 1 Ter del Fondo de Desarrollo Económico y Social (F.D.E.S.).

Ese Fondo es la institución clave del Sistema Francés de Planificación. Antes el Decreto del 30-6-55 ya existía la Comisión de Inversiones del Sector Público (Ministerio y Empresas y del sector privado ayudadas por el Estado.

El F.D.E.S. es la institución más importante del Ministerio de Hacienda, que es el Ministerio clave del Gobierno Francés.

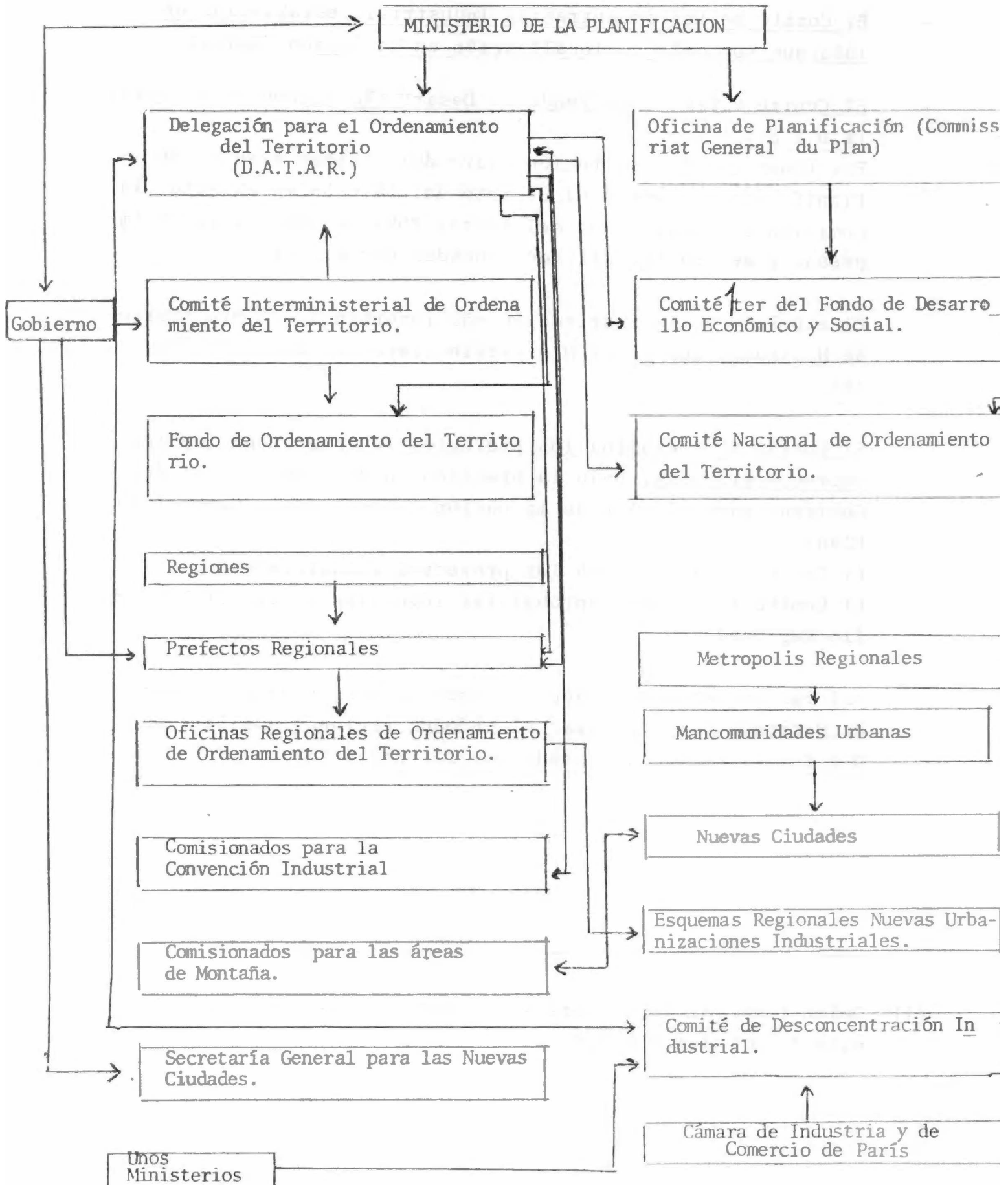
El Comité N° 1 examina los proyectos de inversiones de las empresas privadas, bajo la presidencia del Comisionado del Gobierno para el plan de la nación (Commissaire General du Plan)

El Comité 1 Bis estudia los proyectos industriales.

El Comité 1 Ter debe aprobar las inversiones para el Desarrollo Regional.

Así las decisiones pueden ser coordinadas, y el Ministerio de Hacienda (1) respeta el enfoque regional que la D.A.T.A.R. brinda al estudio de los proyectos.

(1) Quien toma las decisiones sobre los asuntos sometidos al Comité 1 Ter del F.D.E.S.



Los Controles

La Política Francesa de Localización Industrial tiene dos aspectos- controles e incentivos.

Los dos son complementarios.

Desde el Decreto del 5-1-55 la construcción de plantas industriales en la región capital está sometida a un sistema de permisos cuyo objetivo es el de permitir a las administraciones públicas- (esencialmente a la D.A.T.A.R.) oponerse a los proyectos que aumentarían sin ninguna razón técnica o económica las capacidades de producción industrial de la Región Capital.

Este sistema fué establecido porque se pensó (y se piensa todavía) que un sistema de incentivos no podía ser realmente eficaz sin control de las tendencias, que favorecerían el desarrollo de la región Ile- de-France (la de París), porque allí estaban y es tán los empresarios (1), el sistema financiero y el poder político.

Sobre todo los incentivos fiscales y financieros no pueden ser demasiado altos: el presupuesto nacional tiene límites.

Hay dos sistemas de controles: uno para la Región Capital y otro para todo el país.

El primero prevé la aprobación previa ('agrément') de todos los proyectos industriales de más de 1.500 M² (nuevas plantas o ampliación de plantas existentes) antes de la demanda del permiso para construir el edificio (2).

- (1) La tradición empresarial de París se remonta al Ancien Régime. Se creó alrededor de la Corte Real con el desarrollo de la artesanía de lujo.
- (2) El decreto del 5-1-55 prevee un límite de 500 m², que fue aumentado hacia 1000m² el 24-10-67 y después hacia 1500m² el 12-4-72.

Esa aprobación es otorgada por el Ministro del Desarrollo Urbano asesorado por un Comité "de Descentralización Industrial" integrado por la D.A.T.A.R., los Ministerios del Desarrollo Urbano y de la Industria, la Prefectura de la región, y la Cámara de Comercio de París.

Además ese Comité permanente estudia las posibilidades de desconcentrar las empresas públicas y semi-públicas cuya presencia en la Región Capital no se justifique "ni por sus tareas ni por las necesidades que deben satisfacer" El Comité estudiaba también la relocalización de industrias privadas que pertenecen a algunas actividades económicas específicas.

El segundo sistema aprovecha la permisología para la construcción para orientar la localización industrial según las prioridades de la política de ordenamiento del territorio y de desarrollo regional.

El sistema tiene por objetivo de "convencer" a las empresas de establecerse en las regiones menos desarrolladas para evitar una competencia en las áreas que ya tienen una intensa actividad económica.

Además el sistema permite evitar que plantas desproporcionadas sean ubicadas en comunidades pequeñas o medianas donde podrían crear problemas difíciles para el desarrollo de la oferta de servicios públicos, y también problemas aún más graves en casos de crisis estructurales o coyunturales.

Los Incentivos Financieros y Fiscales del Estado

Los incentivos financieros tienen por objetivo aliviar los costos de las inversiones en las áreas prioritarias de desarrollo (1) los costos financieros (préstamos a largo plazo a tasas reducidas) y también los costos excepcionales de producción debido a la mudanza de las empresas que se desconcentran, o a los costos de capacitación de la mano de obra en regiones sin tradición industrial.

Los principales incentivos financieros son los subsidios de localización industrial establecidos por primera vez por un decreto del 30-6-55 (N° 55878), cuyo objetivo era el desarrollo de las "áreas críticas" que tenían graves problemas estructurales de empleo o debido a sus economías. (2)

En la primera de esas políticas de incentivos financieros las zonas prioritarias escogidas eran una veintena y prácticamente todas tenían problemas económicos difíciles:

- De conversión de áreas mineras (carbón)
- De sustitución parcial o total de industrias viejas (textiles, sombreros, cueros, calzados....)

Los incentivos financieros no fueron suficientes, porque los industriales que querían invertir en las áreas prioritarias no tenían ninguna certidumbre de poder conseguir el subsidio máximo.

Por eso un nuevo decreto del 27-3-1959 fijó los subsidios al 20% de las inversiones de nuevas plantas y al 15% de las inversiones en plantas existentes. Además el beneficio de esos premios fue extendido a nuevas áreas prioritarias:

(1) Eso no significa que dichos costos sean más altos que en las áreas ya desarrolladas. Los incentivos financieros están sobre todo destinados a vencer la inercia de localización de los empresarios que preferían invertir en áreas que ya conocían.

(2) Esas áreas se habían quedado agrícolas.

- Mineras (Auchel/Bruay)
 - De astilleros (Nantes/Saint-Nazaire)
 - Textileras (Calais, Fourmies, Vosges)
 - De industrias cerámicas (Limoges)
- y también agrícolas (área vinícola de Montpellier/Béziers/Sète)

Esa era una política para resolver las crisis regionales, y no de desarrollo.

No podía resolver el problema número uno, de permitir a las áreas agrícolas alcanzar a la "civilización" industrial.

Por eso el decreto del 15-4-60 estableció, por primera vez, un sistema de desarrollo regional basado sobre incentivos financieros a las inversiones industriales en regiones muy grandes como la Bretaña, donde había agudos problemas de conversión de la población activa agrícola.

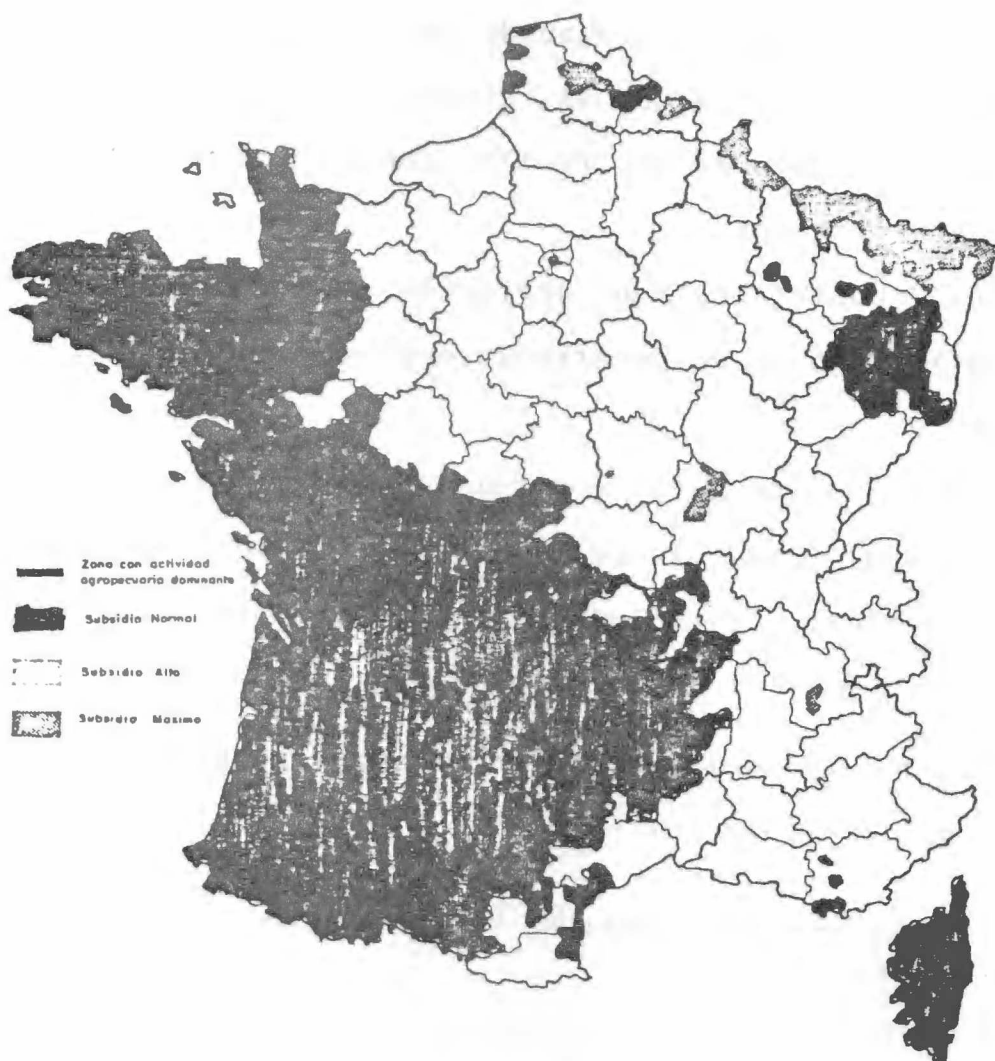
Ese sistema fue perfeccionado el 21-5-64, y está todavía en vigencia aún habiendo sido adaptado a nuevas circunstancias.(1)

Los incentivos ("premios") pueden ser conseguidos:

- Al nivel máximo en las áreas "críticas" cuya adaptación a los mercados mundiales es siempre la prioridad absoluta de la política de ordenamiento del territorio.
- Al nivel "normal" (15%) en las áreas rurales (más o menos la mitad del país).

(1) Decretos de 1971 y 1976 ("Subsidio de Desarrollo Regional")

MAPA N°1
SUBSIDIOS DE DESARROLLO REGIONAL



Los Territorios donde se pueden conseguir los subsidios de "desarrollo regional" desde 1976: después de la creación del sistema de "subsidios" los cambios de los límites geográficos de las áreas donde se pueden conseguir han sido siempre menores.

Además de los "premios de desarrollo regional", la Delegación para el Ordenamiento del Territorio puede dar subsidios y préstamos a las empresas que se ubican en las áreas prioritarias. Por eso tiene una parte del Fondo de desarrollo económico y social.

Los incentivos fiscales

Las empresas industriales y de servicios que hacen inversiones en las áreas prioritarias de desarrollo regional pueden gozar de ventajas fiscales:

- ° exoneración total o parcial del pago de la "tasa profesional (impuesto percibido por los municipios) por cinco años. Esta tasa es fijada por los municipios y puede ser alta.
- ° reducción del derecho de mutación (impuesto sobre la venta de bienes raíces).
- ° reducción del impuesto sobre las plus valías de los bienes raíces.
- ° amortización excepcional de los nuevos edificios (1) (depreciación acelerada)

(1) decreto del 3.5.1976

Además los subsidios pueden ser aumentados para facilitar la implementación de la Política de Desarrollo de las ciudades pequeñas y medianas y de "países" (áreas rurales polarizadas por un pueblo) (Bourg).

Las Medidas Fiscales Negativas

A fin de frenar más el desarrollo de la Región Capital sin nuevos controles, que habían sido demasiado pesados, se aprobó una ley (la del 2-8-60) que instituyó un impuesto sobre los nuevos edificios industriales y de oficinas.

Sin embargo, esa ley no es solo una medida de ordenamiento del territorio, sino también un medio para planificar el desarrollo de la región capital, a fin de disminuir las distancias entre las nuevas áreas residenciales y los centros de actividades. Por eso el nivel del impuesto varía entre cero en las áreas prioritarias de la Región Capital (que incluyen también a ciudades como Meaux y Melun) hasta 200 F/m²(1) en las áreas centrales que deben ser aliviadas de sus actividades industriales o terciarias.

Las nuevas ciudades cercanas de París gozan de tasas reducidas para los edificios industriales y nulas para las oficinas.

(1) Ley del 7-7-71, que prevé un impuesto máximo de 500 F/m² para los edificios de oficinas.

La Tasa de Transporte

Para financiar el déficit del sistema de transportes públicos de la Región Capital (ferrocarriles, metro regional y urbano, autobuses), la ley del 12-7-71 instituyó una tasa del 2% máximo sobre los sueldos pagados por las empresas ubicadas en la parte central de la región.

Sin embargo esta tasa puede ser también percibida en las áreas metropolitanas de más de cien mil habitantes. Sus efectos para el ordenamiento del territorio son, por eso, bastante reducidos.

Los Incentivos Financieros Indirectos

La Delegación para el Ordenamiento del Territorio (DATAR) tiene medios financieros para incentivar indirectamente la localización industrial en las regiones prioritarias.

Estos medios son constituídos por el Fondo de Ordenamiento del Territorio (FIAT) que representa más o menos 1% del presupuesto nacional, y que permite adelantar un programa de equipamiento público antes que los créditos de los ministerios "técnicos" (transporte, desarrollo urbano, vivienda por ejemplo) puedan ser utilizados. Así este fondo, aún modesto, permite orientar una parte importante de las inversiones públicas según los objetivos del desarrollo regional.

Hay otros incentivos financieros indirectos, como las urbanizaciones industriales subsidiadas, las ayudas de las Compañías de desarrollo regional, los convenios de desarrollo industrial.

Las Urbanizaciones Industriales

Hacen veinte o veinticinco años, casi no había urbanizaciones completamente desarrolladas (con carreteras, acueductos, cloacas, - electricidad, gas) para acoger las industriales.

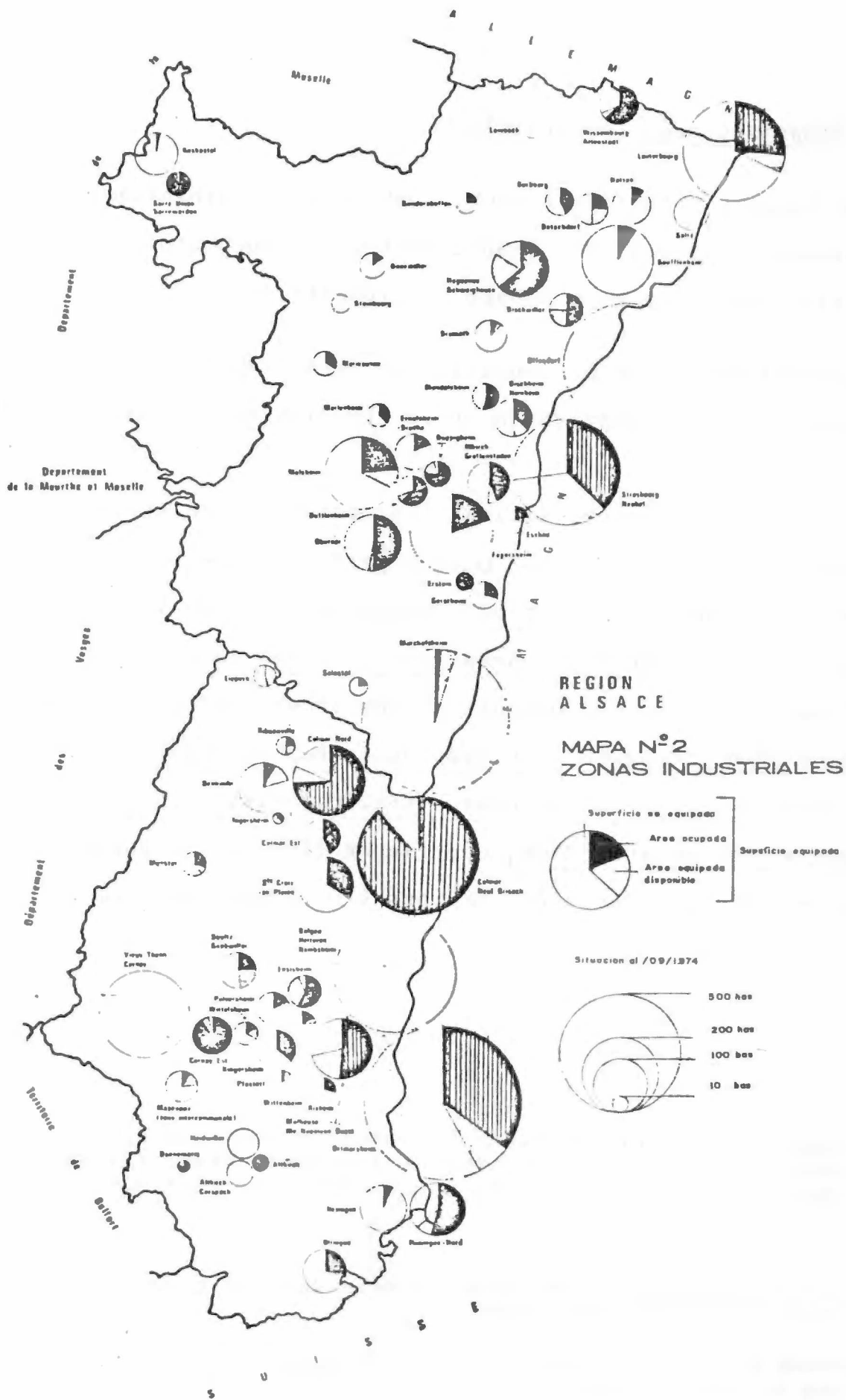
Las autoridades locales (municipios, departamentos, distritos) - han tenido un rol importante en la creación de esas urbanizacio - nes.

Sin embargo, en algunos sitios, los costos podían ser altos e impedir la ocupación de los terrenos para la industria. Desde - 1964, es posible subsidiar el precio de venta de los terrenos industriales ubicados en áreas prioritarias de desarrollo. En 1970 habían ya unas 50 urbanizaciones industriales subsidiadas. Desde 1972 el impuesto percibido en la Región Capital sobre la - construcción de nuevas plantas y oficinas sirve, en parte, para financiar dichos subsidios, que tienen límites: no pueden sobre - pasar el 50% del precio del terreno (1) ni bajar demasiado (6F/m² en 1974) dicho precio (2)

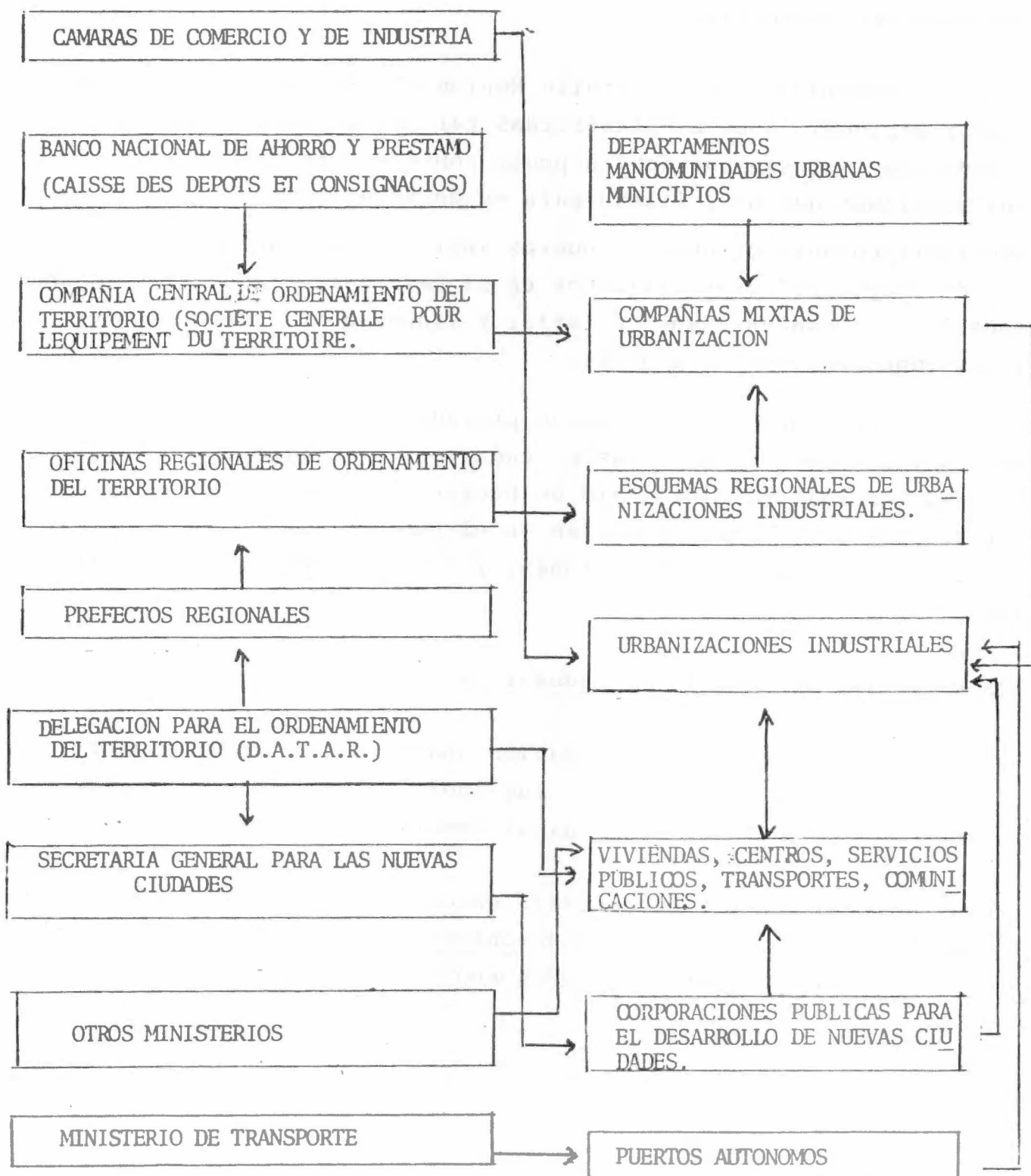
El mapa de la página siguiente indica la densidad de las urbani - zaciones industriales en una región francesa, Alsacia y muestra - las posibilidades de elección que se ofrecen a los empresarios.

(1) para evitar urbanizaciones industriales en terrenos inadecuados, que ne - cesitarían grandes inversiones.

(2) porque el terreno no debe ser casi gratuito, lo que generaría despilfa - rros de áreas urbanizadas.



EL SISTEMA FRANCÉS DE "PRODUCCION" DE URBANIZACIONES INDUSTRIALES



Las Compañías de Desarrollo Regional (1)

Desde 1955 existen también compañías financieras regionales cuyo papel es de ayudar al desarrollo, esencialmente industrial, de sus regiones respectivas.

Esas " Compañías de Desarrollo Regional" (Sociétés de Développement Régional) fueron establecidas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas que debían poder conseguir en cada región los préstamos que necesitaban para su desarrollo.

Fue indispensable establecer nuevas instituciones porque los bancos de "negocios" especializados en el desarrollo industrial estaban todavía concentrados en París, y financiaban esencialmente inversiones medianas o grandes.

Esas corporaciones son de derecho privado, siendo creadas por los Bancos y las grandes empresas de cada región. Están, sin embargo, bajo el control del Ministerio de Hacienda porque el Estado garantiza los préstamos que emiten en el público (obligaciones) y la rentabilidad de las inversiones, y subsidia las tasas de interés.

Los Convenios de Desarrollo Industrial

La política francesa de localización industrial es esencialmente pragmática, y aprovecha todas las oportunidades para nuevas medidas y nuevos sistemas de ayuda al desarrollo regional.

Además no es una política aislada, desconectada de las medidas de desarrollo económico. Los convenios entre el Estado y algunas actividades industriales o grandes empresas son ejemplos concretos

de la manera pragmática de la acción planificadora francesa.

Un primer convenio fue establecido en 1959 con los astilleros, que eran subsidiados desde 1951. Ese convenio puede ser considerado un prototipo del sistema que quiere alcanzar dos objetivos:

- Desarrollo económico del país
- Crecimiento/fortalecimiento de la base industrial de las regiones.

En el convenio con los astilleros fué decidido concentrar la producción en los sitios con las mejores potencialidades, creando un número reducido de empresas. Pero un tercio de la mano de obra debía ser despedida. Además de ayudar las nuevas empresas a mejorar la productividad de sus astilleros, el Estado otorgó premios para fortalecer la capacitación de los obreros para otras actividades, y préstamos del F.D.E.S. (Fondo de Desarrollo Económico y Social) para conseguir otras inversiones industriales en las áreas críticas.

La misma política fue adoptada en 1966 para mejorar la capacidad de competencia de las industrias siderúrgicas (1)

Los convenios más importantes fueron, sin embargo, los de desarrollo y de localización de las industrias más dinámicas-Automotriz electrónica, química, farmacéutica, aeronáutica- hechos a nivel de las empresas o de toda la industria concerniente.

(1) Las grandes dificultades que han tenido los astilleros y las siderúrgicas en el período 1975-80 indica, sin embargo, que las políticas industriales necesitan esfuerzos de largo plazo (y a veces operaciones quirúrgicas)

2.- LOS POLOS DE DESARROLLO

Uno de los principios más importantes de la teoría del Ordenamiento del territorio es lo que supone la difusión del desarrollo a partir de un espacio reducido - (ciudad, área metropolitana, cuenca geológica o geográfica, región) llamado "polo" hacia otros espacios del territorio.

Ese principio fué formulado por primera vez por Francois Perroux en 1955. Según ese autor el crecimiento no aparece por todas partes al mismo tiempo. Se produce, al contrario, en unos puntos, donde su intensidad es variable y se difunde por diferentes vías, con efectos variables para el conjunto de la economía. Para Perroux, el polo de crecimiento es "una unidad motriz en un ambiente determinado" o, mejor dicho, un conjunto de unidades motrices que ejercen efectos de arrastre, sobre otros conjuntos en el espacio económico y geográfico.

El valor práctico de ese principio, y también su validéz teórica están todavía controvertidos.

Puede ser que el principio se aplique más a los países en vías de desarrollo (1) que a las naciones industrializadas.

Lo que es cierto, es que el desarrollo es desequilibrado. Hay entonces que transformar los desequilibrios en un desarrollo "ordenado" a través de la planificación del ambiente que acoge el crecimiento. El objetivo es conservar los efectos de arrastre y evitar los frenos que pueden crear las deseconomías externas. Cuando hay desarrollo, el polo atrae a la población por los empleos y el nivel de sueldos que ofrece. Atrae a los capitales, por que las inversiones en ellos son más rentables y genera flujos comerciales que provocan el proceso de crecimiento con el ensanchamiento de los mercados, el alza de las rentas individuales y la diversificación de las actividades debido a las economías externas

(1) donde los problemas de transporte y telecomunicaciones exigen la proximidad geográfica de las actividades.

que ofrece. Pero esos fenómenos pueden ser, aislado o conjuntamente, sinónimos de inflación. La difusión del desarrollo debe pues ser organizada. Esa organización es una condición necesaria, pero no suficiente, del éxito del polo. Hay otras condiciones que deben ser también satisfechas. El polo no puede funcionar, y arrastrar al desarrollo, si el ambiente económico queda inerte, prisionero del pasado, de sus estructuras, de su rutina. Si no hay voluntad de acción y de innovación. El desarrollo polarizado exige la creación de un sistema de información, hecho de vínculos técnicos y comerciales para la difusión de las innovaciones, la captación de los insumos y la venta de los productos.

Estas condiciones indican que no hay "polos salvadores" que podrían brindar el desarrollo a las regiones retrazadas. El principio teórico del desarrollo polarizado indica, pues, simplemente las condiciones en las cuales un desarrollo rápido puede producirse.

Ese desarrollo se produce más fácilmente en los polos "naturales" que tienen recursos excepcionales:

- Energía (electricidad, carbón, petróleo)
- Puerto
- Sistema financiero
- Tradición capitalista (empresarios)

Pero el crecimiento puede pararse una vez que el recurso excepcional está aprovechado o agotado: en el Ruhr, el carbón y la siderurgia ha suscitado la creación de poderosas y dinámicas empresas mecánicas mientras que en el Nord/Pas-De-Calais o en Lorena, en Francia, ese desarrollo no existió o casi por razones económicas (estructuras de las empresas "verticales" en Alemania, "horizontales" en Francia)

Las ciudades concentran los mejores recursos humanos, los empresarios, por consiguiente aparecen como polos naturales excepcionales para el desarrollo.

Las industrias claves, los complejos industriales, las nuevas industrias o también las industrias tradicionales pueden ser polos de desarrollo. Pero hay condiciones que deben ser satisfechas.

Así el complejo industrial debe tener vínculos de interdependencia técnica y económica entre sus unidades, debe ser concentrado en un espacio geográfico bastante reducido y debe tener también una buena organización de los servicios -transporte, comercio, -bancos. Además el efecto de arrastre de la (s) actividad (es) -motriz (ces) depende de las condiciones locales del "tejido" industrial regional, de la demanda global y de su elasticidad, del ritmo de progreso técnico (fenómenos de obsolescencia de los productos) y de las consecuencias de esos factores sobre los vínculos intra e intersectoriales. Y no todas las industrias (tradicionales o nuevas) pueden ser polarizantes. Por eso se escogen, si es posible, "industrias industrializantes". Pero tampoco esas industrias pueden ser suficientes si el ambiente regional no cambia, abandonando sus frenos y sus inercias (que existen todavía en los países desarrollados).

Esas bases teóricas indican el tamaño de las dificultades que hay que vencer para establecer auténticos polos de desarrollo.

La política francesa de ordenamiento del territorio ha sido bastante existosa en este sentido.

Vamos entonces a examinar unos de sus aspectos más significativos:

- _ Las "metropolis de equilibrio"
- _ Las nuevas ciudades
- _ Los polos portuarios (Dunkerque, Fos)
- _ Lacq (Polo mineralero: gas natural)
- _ St. Omer (Polo espontáneo)

La Polarización del Desarrollo Industrial Francés. Las Metrópolis de Equilibrio.

Hacen una veintena de años, cuando la economía y la industria estaban en plena fase de crecimiento rápido y cuando ya la teoría de los polos de desarrollo estaba definida y conocida, fue hecho un importante esfuerzo de transferencia tecnológica de las universidades y de los centros públicos de investigación hacia los centros de decisiones políticas

Este esfuerzo se insertó en el quinto Plan de Desarrollo Económico y Social, y fue preparado por un grupo de expertos reunidos por la Dirección de Ordenamiento del Territorio.

El esfuerzo consistió esencialmente en medir las potencialidades de cada unidad del sistema urbano francés a través de una serie de indicadores económicos.

Para medir la jerarquía del nivel superior del sistema (las metrópolis potenciales) se utilizaron 13 indicadores (1). Uno de esos podía medir directamente las potencialidades de arrastre del desarrollo industrial en el área de influencia de la metrópoli y también a nivel nacional. (2)

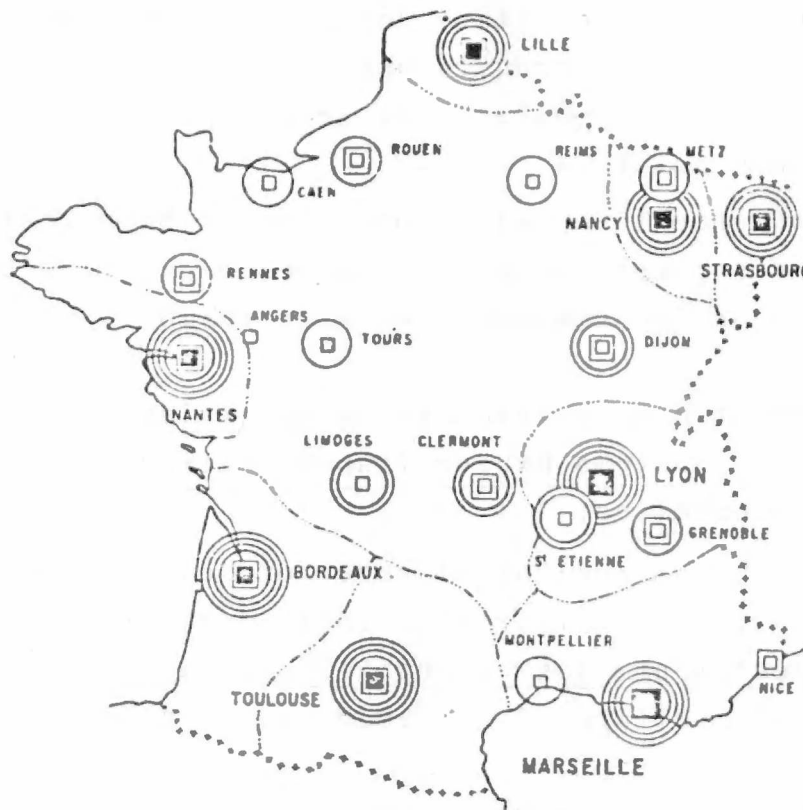
Así la Comisión Nacional de Ordenamiento del Territorio (C.N.A.T.) (3) pudo escoger 8 metrópolis destinadas a equilibrar la atracción económica de París.

Los dos mapas que siguen muestran el nivel superior del sistema urbano francés y sus áreas de influencias.

-
- (1) - Importancia del Sector de servicios (un indicador)
 - Comercios al por mayor y comercios raros o especializados (dos indicadores)
 - Bancos y poder financiero (dos indicadores)
 - Servicios profesionales raros, servicios administrativos regionales, universidades y universidades técnicas y económicas (grandes écoles,) hospitales (cuatro indicadores).
 - Servicios culturales, artísticos, deportivos (un indicador)
 - Área de atracción (medida con las comunicaciones telefónicas, el tráfico de pasajeros de los ferrocarriles, las migraciones internas).
 - Población del área de influencia
- (2) - Poder de mando (número de asalariados de empresas de la metrópoli).
- (3) - que era la comisión (ahora comité) del Plan para los problemas de ordenamiento del territorio.

MAPA N°3

NIVEL SUPERIOR DE LA ESTRUCTURA URBANA FRANCESA



	1º grupo	2º grupo	3º grupo	4º grupo
Equipamiento				
Nivel de influencia				

fuentes : HAUTREUX, *Le niveau supérieur de l'armature urbaine française*, op. cit., p. 307.

Las "metrópolis de equilibrio" constituyen el primer grupo de ciudades.

MAPA N° 4



El Sistema Urbano Francés: Las metrópolis de Equilibrio y las Redes Urbanas Regionales .

Cada metrópoli tiene desde 1966 su oficina de Ordenamiento del Territorio Regional (O.R.E.A.M.) que produjo el Plan Regional de Ordenamiento y lo implementa después.

Estos planes constituyen un conjunto de estrategias, estrechamente vinculadas entre ellas, de desarrollo de las industrias y de los servicios, que se deben y pueden arrastrar reciprocamente. Pero el arrastre de los servicios es ahora mayor que el de las industrias, lo que confirma el éxito de las estrategias basada en todo o en parte sobre el desarrollo de las actividades de investigación científica, de los bancos e instituciones financieras regionales, y de las universidades.

Así en Lille la Universidad Técnica (I.D.N.), desarrolló el proyecto del Metro Automatizado que crea nuevas posibilidades de crecimiento para la industria ferrocarrilera, y también tiene un departamento de automática que mejora la capacidad de competencia de las industrias regionales. El Instituto Pasteur tiene potencialidades de desarrollar una nueva industria de vacunas (Bilharzia).

Valenciennes, que pertenece también al área metropolitana del Norte, tiene ahora una universidad tecnológica y científica con grandes potenciales de investigación en física.

Lille vió el desarrollo de grandes direcciones regionales de los Bancos nacionales. Pero el sector bancario ha tenido su desarrollo más dinámico en Lyon (Operación "Lyon Place Bancaire") lo que favorece el desarrollo industrial de un polo (Lyon/Grenoble) diversificado, con actividades estrechamente relacionadas con la ciencia y la tecnología (industrias químicas, atómicas, electrónicas-eléctricas, criogénicas, esas últimas debido a los trabajos del Premio Nóbel Louis Néel).

Los polos metropolitanos de Strasbourg y Toulouse tienen grandes potencialidades de desarrollo de industrias dinámicas basadas so

bre investigaciones científicas. En el primer caso la industria es nueva-la biotecnología- y está localizandose en esa área porque hay el Centro de Investigaciones dirigido por Pierre Cambon en la Universidad Louis Pasteur.

En Toulouse la industria motriz del polo es la aeronáutica, ubicada allí antes de la Segunda Guerra Mundial por razones de seguridad, pero las industrias espacial (relacionada con el Centre National D'Etudes Spaciales-(CNES) y electrónica (Motorola) podrían ser más dinámicas en los años 80 y 90 (1).

El polo de Niza que es aún más potencial que real, podría llegar a la fase dinámica de su desarrollo en los años 80, si hay Spin Offs⁽²⁾ de sus instituciones de investigación-I.B.M. en la Gaude, Texas Instruments (3) y sobre todo el nuevo conjunto de Sophia-Antipolis de unas 2.600 hectáreas, que debe acoger centros de investigación de alto nivel y unidades de producción muy livianas con alto valor agregado. Ese conjunto tiene una planificación ambiental muy cuidada para que sea atractivo, con muchos equipos culturales y deportivos, y grandes áreas de parques. La mitad de la superficie se quedará libre como reserva natural. El Centro Nacional de Investigaciones Científicas, la Escuela Nacional de Ingeniería Minera, centros privados de investigaciones farmacéuticas, petroleras (informática y prospección), hidráulicas y el Centro de Reservación Automática de Cupos de Air France, laboratorios del Instituto de Investigación Minera y de la Universidad de Niza ya están ubicados en Sophia-Antipolis

(1) Pero el Programa Airbus, que tiene mucho éxito, augura de un buen porvenir para la industria aeronáutica.

(2) Es decir, si nuevas empresas son creadas por los investigadores del polo.

(3) Más que todo planta de producción.

Las Nuevas Ciudades

Las inversiones para orientar el desarrollo urbano han sido uno de los mayores incentivos financieros indirectos para la localización industrial.

Cuando el crecimiento económico indujo grandes migraciones desde el campo, en los años 50, fué lanzada una política de nuevos barrios periféricos de viviendas sociales, nuevos ghettos donde la población obrera y empleada quedaba segregada y además sin todos los equipos educativos, sociales, sanitarios, culturales y también comerciales que la gente está acostumbrada a encontrar.

Eso creó un cierto malestar. Además esa pura política de viviendas, y no de planificación urbana, no permitía resolver los problemas más grandes de desarrollo urbano.

Así en los años sesenta nació la idea de crear nuevas ciudades, esencialmente cerca de las metrópolis, donde se concentraba el mayor número de migrantes.

El desarrollo industrial de Caen fue ayudado por la construcción de la nueva ciudad de Hérouville, el de Tolosa por Le Mirail, el de Grenoble por Echirolles.

Pero las verdaderas nuevas ciudades, con centros autónomos completos (servicios públicos, comercios, oficinas...) y urbanizaciones industriales (1) fueron concebidos en el Plan de Ordenamiento de la Región Capital.

(1) Planificadas para la creación de un pasaje agradable (arquitectura de las plantas, arquitectura vegetal de los espacios de circulación o libres.)

El Sexto Plan de la Nación, que estaba para ser publicado, fue - modificado para incluir unos proyectos análogos para las metrópolis de equilibrio: Rouen (Le Vaudreuil), Lille (Villeneuve D'Ascq) , Lyon (Isle d'Abeau), Marseille .(Etang de Berre).

Sin embargo, las más exitosas han sido las más cercanas de las metrópolis, las que han podido aprovechar el empuje de crecimiento de las áreas metropolitanas dinámicas.

Así Cergy -Pontoise, cerca de París, tiene ahora más empleos que población activa.

Y Villeneuve D'Ascq es un centro dinámico en una región que está perdiendo sus industrias.

Los Polos Portuarios

Una de las consecuencias prácticas de la teoría de los polos de desarrollo fué la concentración de inversiones públicas en grandes puertos industriales y/o la construcción de grandes plantas de industria pesada (siderurgia, petroquímica) en unos sitios "sobre - el agua".

En ambos casos, las inversiones públicas debían ser incentivos financieros masivos para inducir la localización de plantas de industrias pesadas, que a su vez debían atraer a las industrias livianas y a los servicios.

Ese sistema funcionó bien, parece, donde fué estudiado e implementado por primera vez , en Puerto Rico.

Sin embargo, en los países desarrollados, las industrias livianas no tienen muchas necesidades técnicas o económicas (costos de transporte) de ubicarse cerca de las plantas pesadas que producen sus insumos.

Además, en Francia, el polo de Marseille/Fos fué frenado por la política que favorecía el desarrollo de las regiones agrícolas y la conversión de las viejas regiones industriales.

Lacq Y Saint-Omer : Dos Polos Excepcionales

Lacq es el centro francés de producción de gas natural. Para aprovechar ese recurso, se hicieron plantas (azufre, petroquímica, aluminio) que necesitaron la construcción de una nueva ciudad (Mourenx). Pero las plantas son automatizadas, y las viviendas que sobraban por falta de demanda del personal de las industrias permitieron acoger unos inmigrantes franceses de Argelia que crearon unas pequeñas industrias aguas abajo de las grandes plantas.

Saint Omer es un polo de desarrollo clásico, con una industria motriz tradicional (cristal y vidrio) que dió un enorme empuje al desarrollo de la ciudad por sus innovaciones técnicas (producción industrial del cristal, que no existía antes) y comercial (producir lo que se vende). En unos quince años (1965-1980), el empleo en la empresa (1) subió de 1.400 a más de 8.100 personas.

Este desarrollo fue realizado sin ningún incentivo o casi (2), lo que muestra la importancia del empresario y de sus estrategias para el éxito y la existencia misma del desarrollo industrial

(1) Verrerie et Cristallerie d'Arques

(2) El sistema de créditos para las inversiones de la empresa debería ser analizado.

3) LOS RESULTADOS DE LA POLITICA DE LOCALIZACION INDUSTRIAL

Aunque Francia está ahora en la fase de cambio hacia la "sociedad de servicios" en la cual las industrias no podrán crear nuevos empleos (1), a largo plazo (1954-1979) la política de localización industrial ha tenido buenos éxitos. La industria está ahora mejor distribuida entre las regiones del país. El oeste agrícola tiene su papel en la producción industrial por haber conseguido la mayoría de los nuevos empleos creados en se cuarto de siglo:

Creación de Empleos Industriales, 1954 - 1979

	Oeste	Región Capital	Este	Total
1954-1962	138.000	101.000	133.000	373.000
1962-1968	199.000	82.000	16.000	132.000
1968-1975	365.000	48.000	204.000	511.000
1975-1979	83.000	108.000	167.000	351.000

Las rentas individuales son más cercanas. Las diferencias entre los sueldos regionales son ahora muy reducidas.

(1) Las inversiones mejoran la productividad más rápidamente de lo que pueda crecer la demanda global de productos (pero no de servicios).

Además el crecimiento industrial continuó también en el período de crisis económica (1975-1978) en las nuevas regiones industrializadas (Centre Basse Normandie, Poitou-Charentes, Pays de La Loire, Bretagne) mientras las viejas regiones industriales seguían perdiendo empleos al ritmo del 2% por año.

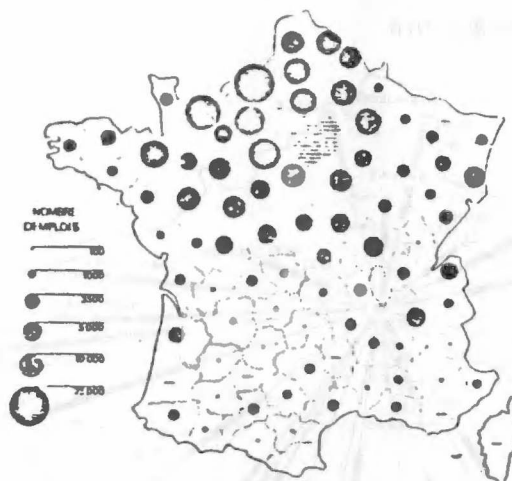
Pero la industrialización está todavía concentrada. El 60% de los empleos localizados en el oeste subdesarrollado entre 1954 y 1975 fueron ubicados en la cuenca de París, porque la nueva industrialización es esencialmente debida a los grandes grupos nacionales o mundiales cuyas oficinas gerenciales están en la capital.

La nueva industrialización es un crecimiento sin desarrollo, sin creación de clases regionales de empresarios y de empresas medianas.

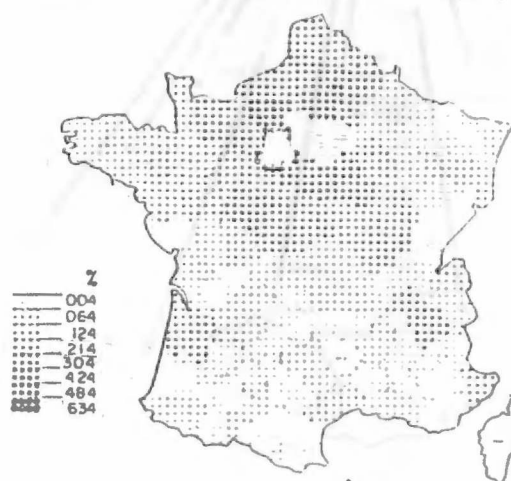
Los mapas de las páginas siguientes muestran la localización del desarrollo industrial.

NUMERO DE EMPLEOS CREADOS EN EL MARCO

DE LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION -



NUMERO DE CREACION DE NUEVAS PLANTAS

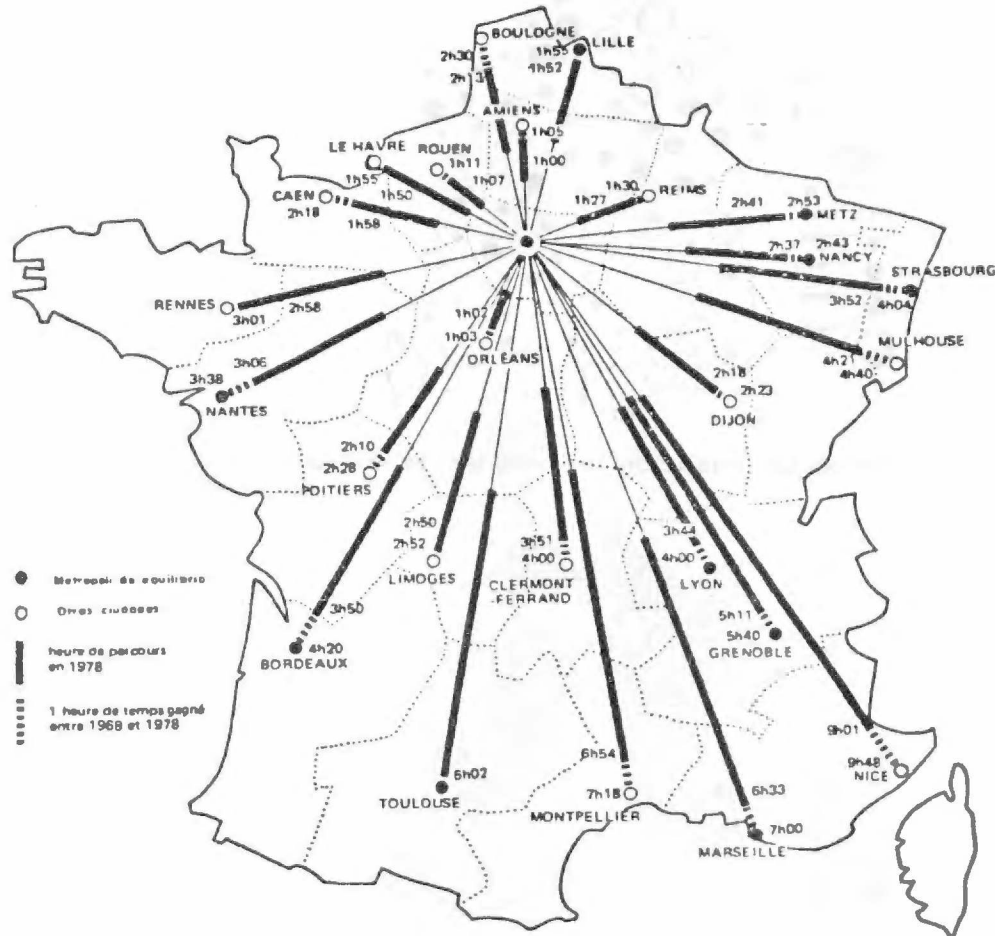


Source : *Notes et études documentaires*, n° 3508, 12 juill. 1968, p. 27.

La distribución geográfica de los nuevos empleos industriales (arriba) y de las nuevas plantas (abajo) muestra que las regiones más favorecidas entre 1954 y 1961 fueron las de la cuenca de París, alrededor de la región capital.

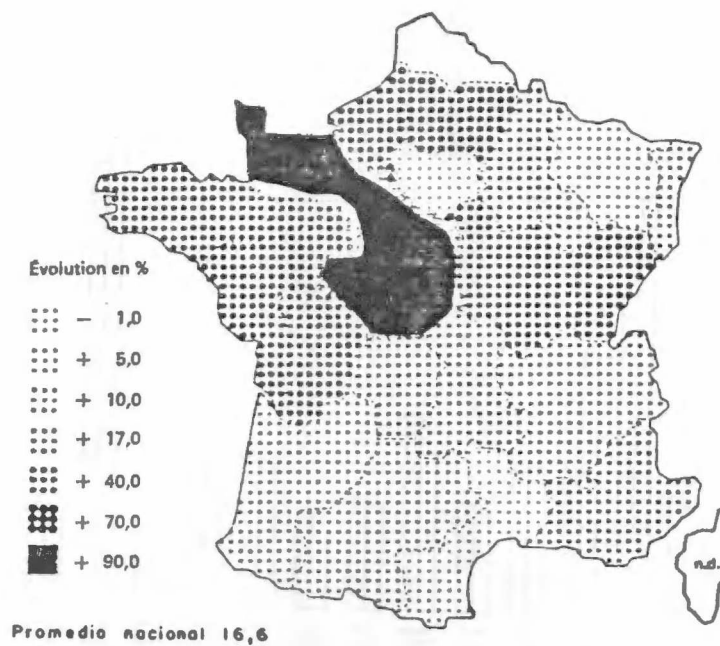
MAPA N° 6
EVOLUCION DE LOS TIEMPOS DE VIAJE (1.968-1.978)

———— 1 hora de viaje en 1.978
 ■■■■■■ Tiempo ahorrado entre 1.968 y 1.978



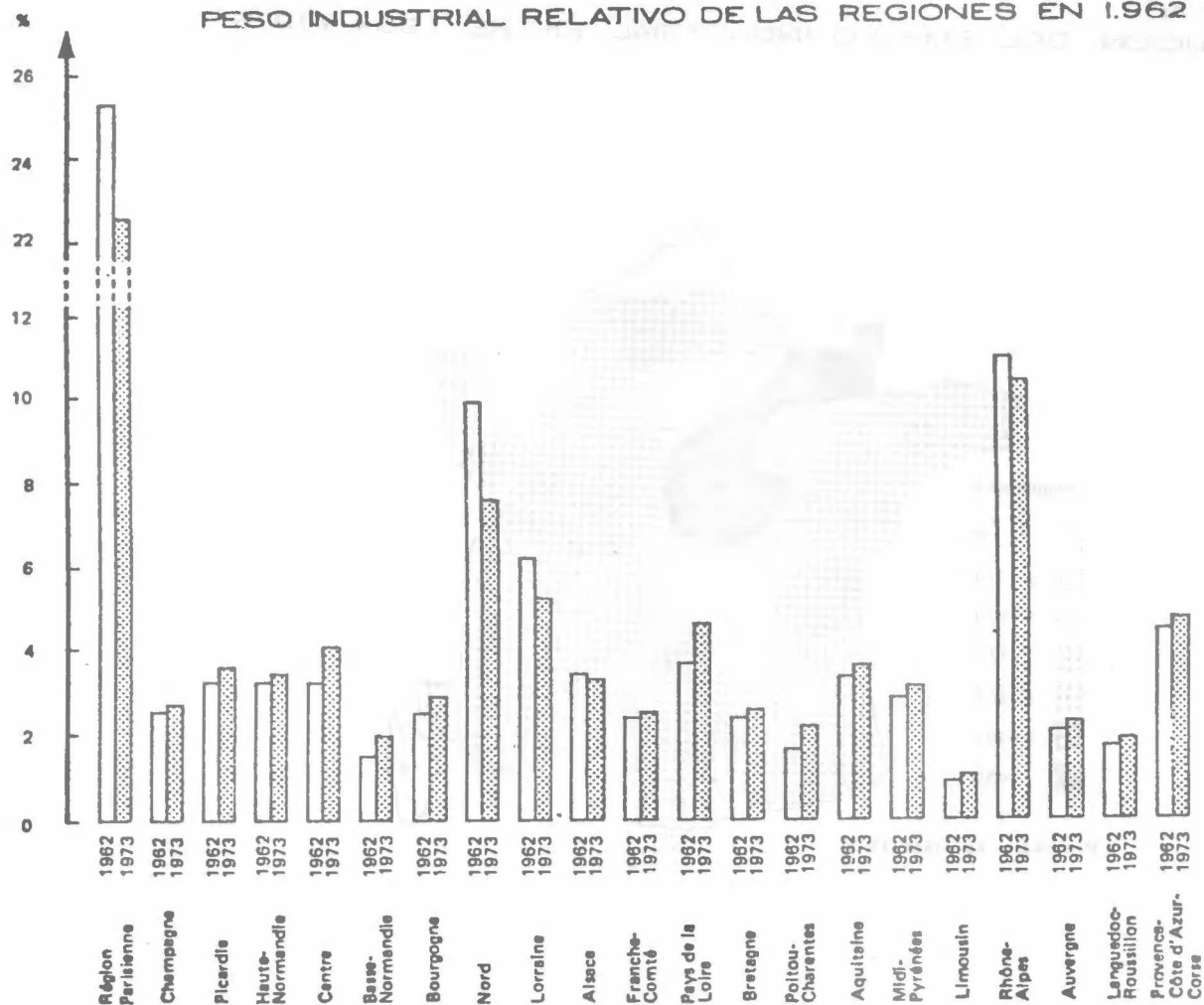
La proximidad geográfica (medida en este mapa en tiempos de recorridos ferrocarrileros) a París, donde viven los gerentes de las grandes empresas, fue el factor determinante para el desarrollo industrial de las regiones del interior, como lo indica el mapa de la página siguiente.

MAPA N°7
EVOLUCION DEL EMPLEO INDUSTRIAL ENTRE 1954 Y 1975



MAPA N° 8

PESO INDUSTRIAL RELATIVO DE LAS REGIONES EN 1.962 Y 1.973



Entre 1962 y 1973, las tendencias del desarrollo industrial continuaron favoreciendo las regiones más agrícolas, mientras las viejas regiones industriales (Nord, Lorraine, Región Capital y también Rhone-Alpes) perdían empleos.

MAPA N°9

Nuevas plantas de neumáticos, 1955 - 1974.

Las políticas de convenios sectoriales obtuvo, sin embargo, unos éxitos evidentes en la redistribución de las industrias hacia las regiones menos desarrolladas, como lo indican los mapas de localización de nuevas plantas de neumáticos (arriba), electrónicas y sobre todo automotrices(páginas siguientes).

MAPA N° 10

Nuevas Plantas electrónicas, 1955 - 1974



MAPA N° II

Nuevas Plantas automotrices en el interior, 1960 - 1974

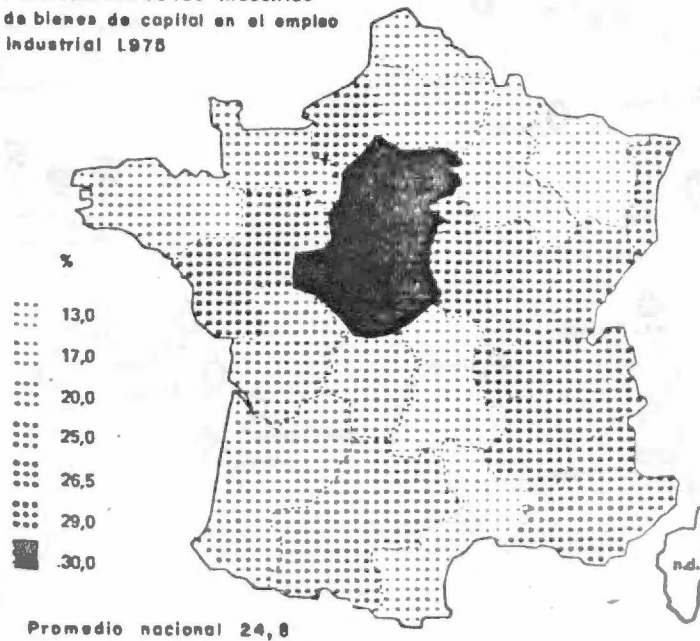


La estructura de la nueva industrialización explica los límites del éxito global de la política de localización industrial.

Las industrias más dinámicas, con personal más calificado (y sueldos más altos), con elevados valores añadidos son las de producción de maquinarias, y esas han quedado concentradas en las "viejas" regiones industriales, sobre todo en la capital y sus alrededores:

MAPA N° 12

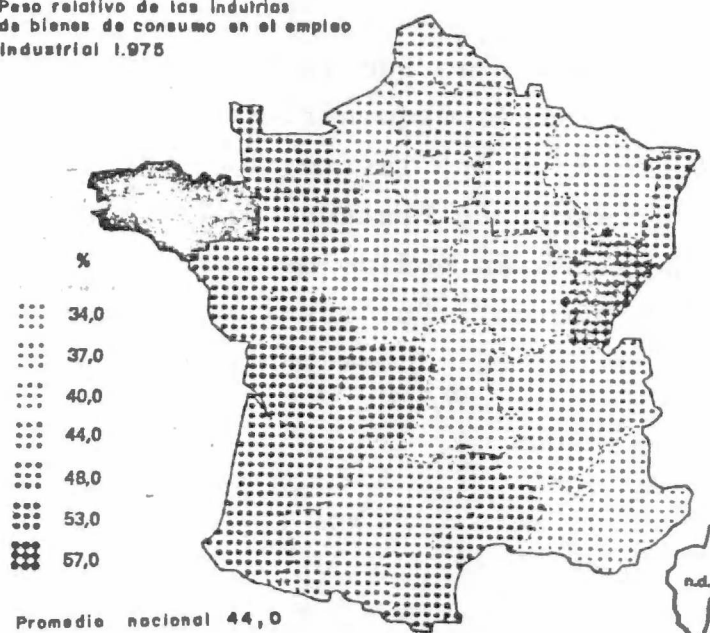
Peso relativo de las Industrias
de bienes de capital en el empleo
Industrial 1978



Al contrario las industrias de producción de bienes de consumo final están en las regiones periféricas (1) donde representan más del 50% del empleo:

MAPA N° 13

Peso relativo de las industrias de bienes de consumo en el empleo Industrial 1.975

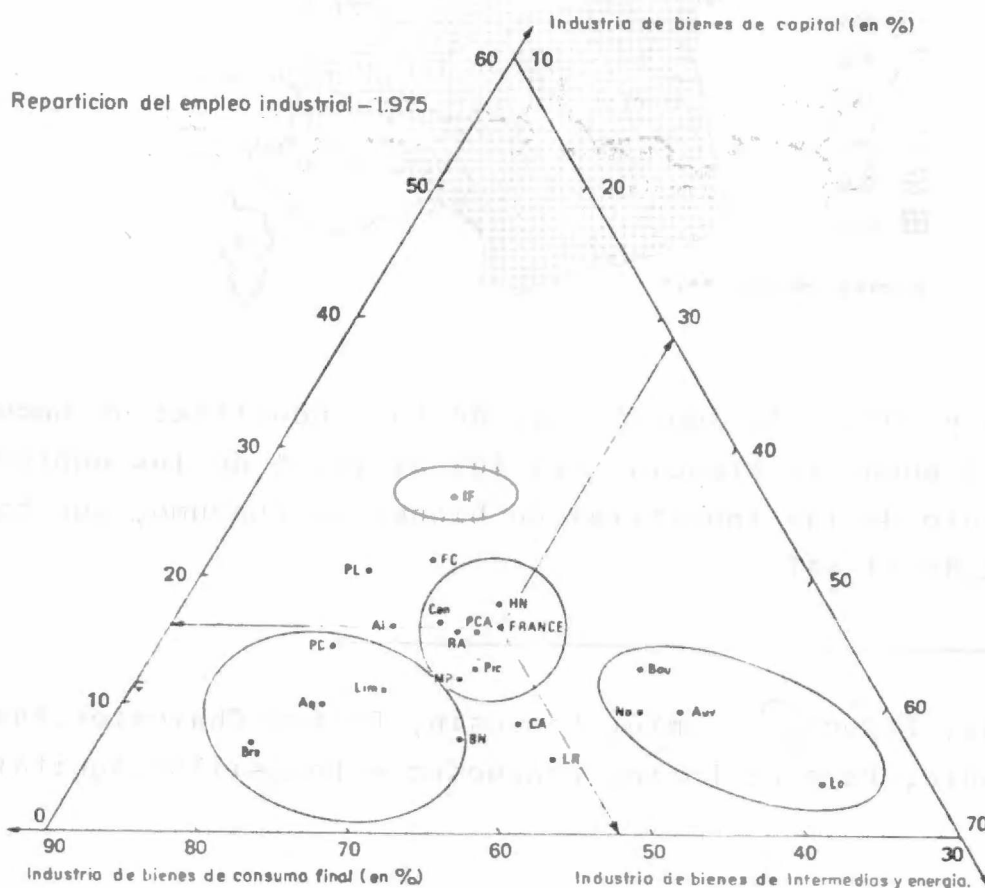


Entre 1954 y 1975, la importancia de las industrias de maquinarias creció mucho en Francia: del 16% al 24,8% de los empleos, en detrimento de las industrias de bienes de consumo, que bajaron del 52,4% al 44%.

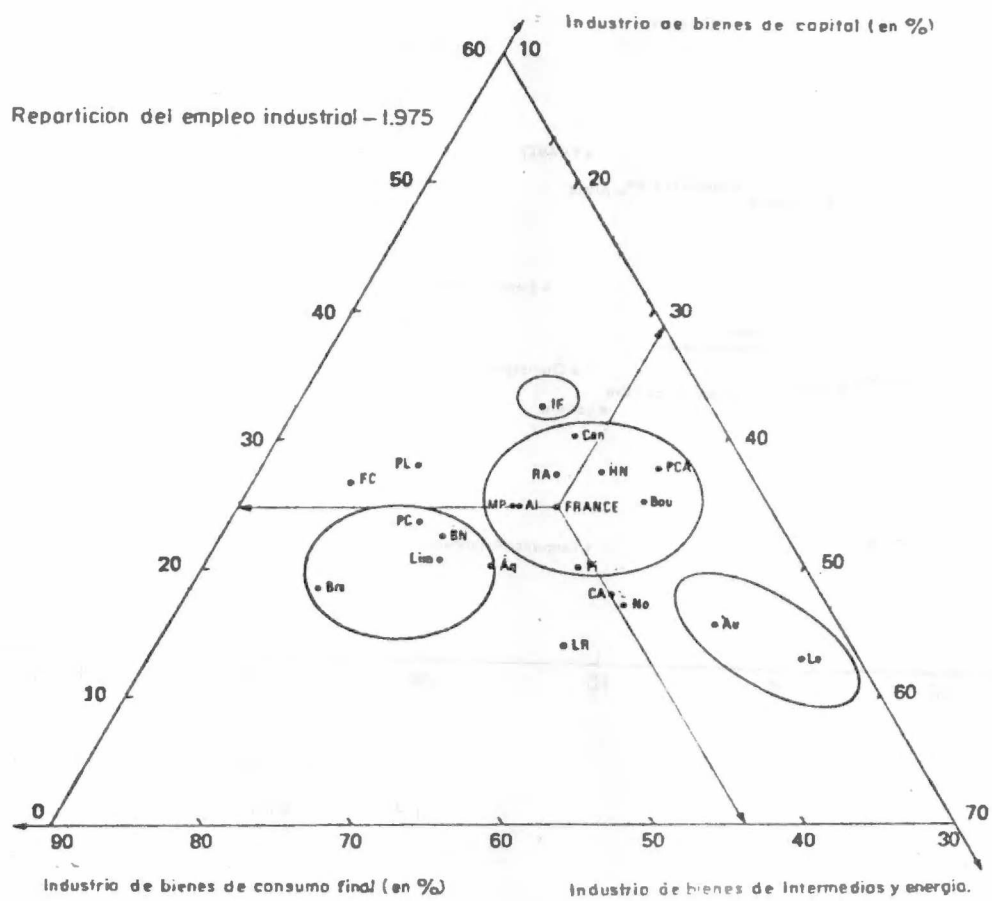
(1) Bretaña, Franch^e-Comté, Limousin, Poitou-Charentes, Basse-Normandie, Pays de Loire, Languedoc - Roussillon, Aquitaine.

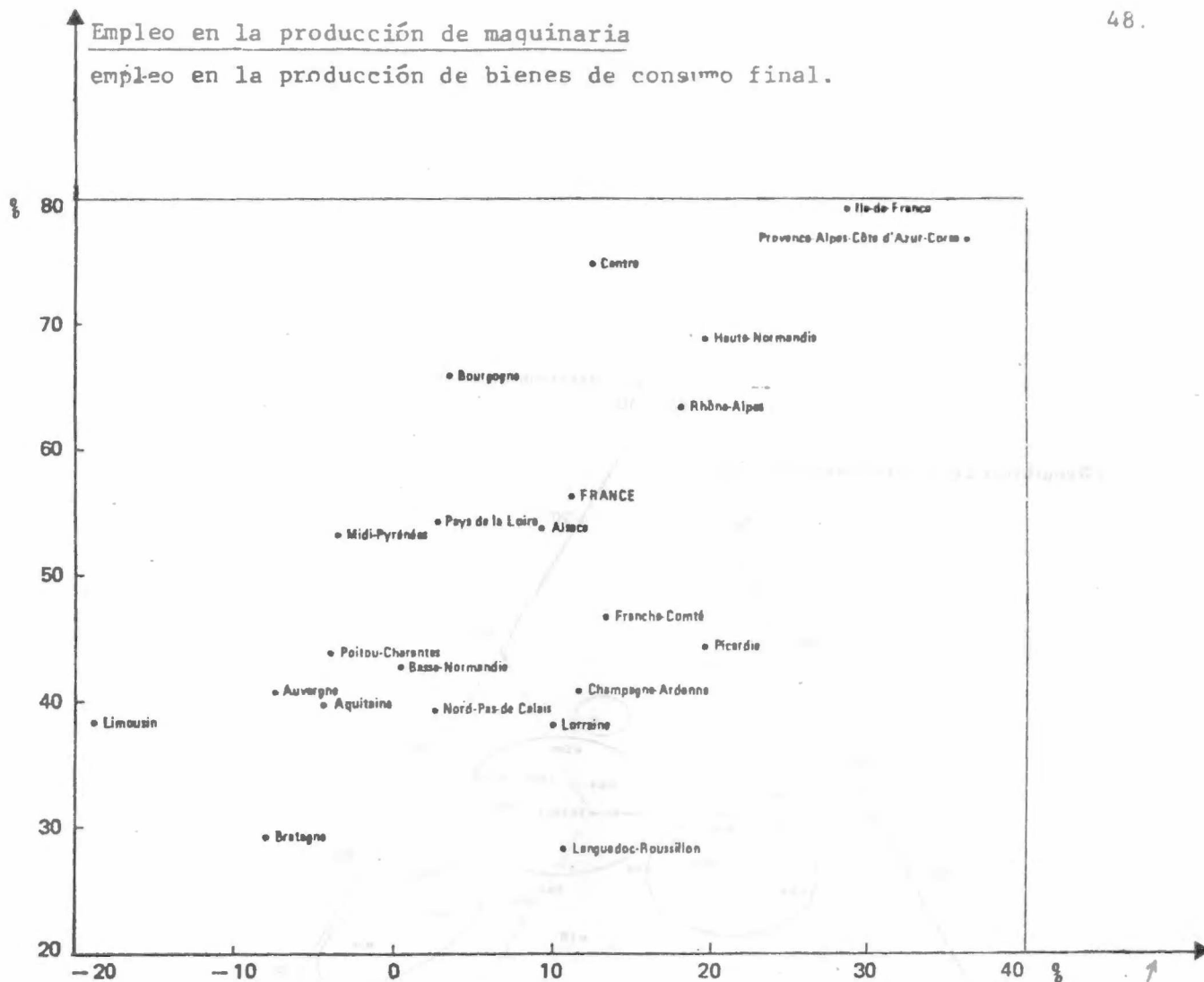
La región capital (Ile -de-France) tenía en 1975, el 39% de los empleos de las industrias eléctricas y electrónicas, pero esa proporción aumentaba hacia el 77% para los productos profesionales contra el 18% para los aparatos eléctricos para el hogar.

Sin embargo, la región capital no fue la única en aprovechar el desarrollo de las industrias de maquinarias. Rhone/Alpes (Lyon , Grenoble), Provence/Côte d' Azur, las regiones de la cuenca de París, Midi-Pyrénées (Toulouse), la Bretaña (Industria electrónica: Telecomunicaciones) han también podido mejorar la importancia del sector industrial más dinámico. Por eso sus empleos aumentaron



Este gráfico muestra la repartición del empleo industrial en tres sectores (bienes de consumo final, bienes intermedios, maquinarias) en 1954, y el gráfico siguiente en 1975.





Evolución del empleo entre
1954 y 1975.

Correlaciones entre la estructura del empleo industrial en 1975 (medida a través del reparto del empleo en la producción de maquinarias sobre el empleo en la producción de bienes de consumo final) y la evolución del empleo entre 1954 y 1975. El crecimiento de las regiones más dinámicas se explica a través de la importancia que tiene en sus industrias la producción de maquinarias.

A pesar del aumento de los empleos industriales, no hay posibilidades de desarrollo regional. Estos empleos son poco calificados(1) y sobre todo las funciones de producción dependen de compañías asentadas en París.

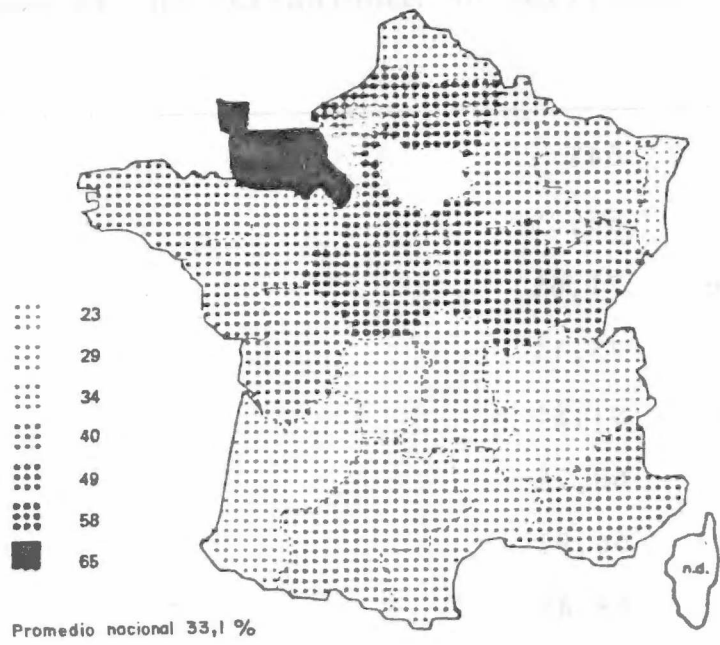
Dependencia (2) de las Industrias de Maquinarias en las Nuevas Regiones Industriales.

Picardie	64%
Champagne	56,2%
Haute Normandie	71,6%
Centre	73,1%
Basse Normandie	81,8%
Bourgogne	60,7%
Pays de la Loire	66,9%
Bretagne	58,4%
Poitou-Cahrentes	54,7%
Aquitaine	48,3%
Midy-Pyrenees	66,8%
Lomousin	39,5%

- (1) Los industriales buscaban mano de obra barata, aún poco calificada.
- (2) La dependencia se mide a través de la proporción del empleo en unidades de producción que pertenecen a compañías cuyo asientos están fuera de la región (es decir, en París), en el empleo total, en las ramas que producen maquinarias.

MAPA N°15

GRADO DE DEPENDENCIA DE LA INDUSTRIA REGIONAL EN 1.971



Estos datos muestran que el "poder de mando" está siempre en la capital.

Así la desconcentración de las producciones más simples produce efectos negativos sobre la calificación de los empleos - de los servicios, porque los de alto nivel están todavía demasiado concentrados en la región de Paris.

El desarrollo real de las demás regiones no puede hacerse sin la desconcentración del poder económico, financiero, administrativo, y de los centros de investigación científica y de enseñanza de alto nivel. Además se debería pensar en realizar operaciones integradas que podrían asegurar la creación de vínculos productivos entre empresas regionales.

o o o

Se debe subrayar que el sistema de incentivos financieros puede raramente ser eficaz por sí solo. Hay muchos industriales que los ignoran o no son influenciados por ellos en sus decisiones de localización industrial, porque, también, los incentivos financieros no se consiguen fácilmente ni rápidamente.

Las infraestructuras y los incentivos indirectos que crean las economías externas son a veces muchos más importantes que los incentivos fiscales y financieros directos.

4.- EL PORVENIR

° Las Ayudas Regionales

Francia ha sido hasta ahora un país centralizado. Pero la experiencia de las autoridades regionales establecidas por la Ley del 5.7.72 va a ser muy ampliada (1)

Hay muchas probabilidades de creación de sistemas regionales de subsidios e incentivos financieros para nuevas empresas.

° Las Políticas Sectoriales

El Octavo Plan orienta la acción del Estado hacia la creación o el desarrollo de las industrias "científicas" (telecomunicaciones, informática, "ingeniería" biológica, agroindustrias) basadas sobre la transferencia de conocimientos de los laboratorios de investigaciones a las plantas de producción industrial.

La política de localización industrial va, por eso, a depender del desarrollo de esas nuevas actividades.

° Las Grandes Empresas deben "sembrar" Industrias

Los grandes grupos industriales tienen organizaciones de investigación, de estudio de mercados, de definición de productos nuevos que les permiten adaptarse a la demanda. Pero, por eso, deben seguir cerrando plantas viejas o inadaptadas a la demanda. En adelante deberán asegurar nuevos empleos a los despedidos creando nuevas empresas o ayudando otras a crear nuevas plantas en los sitios que ellos deben abandonar.

(1) El nuevo gobierno francés ya hizo aprobar una ley de desconcentración de los poderes públicos que elimina todo los controles y muchos de los poderes del gobierno nacional.

Además se intenta ahora asegurar la creación de un "tejido" denso de medianas industrias, a través de las ayudas que las grandes empresas pueden proporcionar a las pequeñas vendiendo lo que producen a través de sus oficinas de exportación, de la difusión del progreso técnico y científico, y a través de una política de compras de insumos planificada en ese sentido.

5) CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS1) Balance de la experiencia francesa.

La política francesa de localización industrial está estrechamente vinculada a la visión global de ordenamiento del territorio y a sus prioridades esenciales:

- Industrialización de la Francia rural
- Conversión de la economía industrial de las regiones en crisis.

Esta política alcanzó en buena parte sus objetivos. Las regiones rurales del oeste están ahora industrializándose. Y las viejas regiones industriales han podido remplazar las siderúrgicas, las minas de carbón y las textileras con nuevas plantas, esencialmente automotrices, mientras en el oeste el desarrollo industrial se hizo con industrias dinámicas prácticamente "ubicuas" (footlose) sobre todo electrónicas.

Esta política de localización ha tenido tres elementos fundamentales:

- 1) un sistema de controles de las inversiones industriales en la región capital que fue el elemento más importante, la clave de la política, porque a través de eso el Estado pudo establecer un diálogo con las empresas y alcanzar sus objetivos de desarrollo regional con convenios con las grandes compañías y, más tarde, con sectores industriales (plan de componentes electrónicos).

- 2) Un sistema de incentivos financieros y fiscales cuyo papel fué complementario del sistema de controles y que no había podido ser decisivo por si solo. Este sistema está integrado por subsidios a las inversiones industriales ("premios" de desarrollo regional), por exoneraciones de los impuestos locales a las industrias y por la posibilidad de amortizar rápidamente las nuevas plantas.

- 3) un conjunto de medidas para rendir atractivas las regiones prioritarias, con la política de las "metrópolis de equilibrio" (creación de conjuntos de servicios públicos y privados a las empresas), de las nuevas ciudades (conjuntos de áreas residenciales, de servicios a la población y a las empresas, y de urbanizaciones industriales), de nuevos puertos (polo de desarrollo industrial costeros), de nuevas urbanizaciones industriales, y también con la política de desarrollo de los medios de comunicaciones que fueron privilegiados para las inversiones del Fondo de Ordenamiento del Territorio (FIAT)

Los resultados positivos de la política francesa de desarrollo industrial regional fueron debidos al conjunto de estos sistemas de incentivos y de controles, y también a la coyuntura favorable, porque las acciones de localización se hicieron esencialmente sobre las nuevas inversiones en los años de gran desarrollo industrial del país.

Hay que añadir que algunos sectores industriales no pudieron alejarse de las regiones desarrolladas, como la región capital. Estas fueron esencialmente las ramas industriales más "modernas" con fuertes "insumos" tecnológicos y/o científicos como las electrónicas profesionales o los motores de aviación, que necesitaban quedarse cerca de los centros de investigación científica y tecnológica, y que tampoco podían tomar el riesgo de alejarse de la mano de obra muy calificada que debían emplear.

Hay que añadir también que en la región capital el sistema de controles ha permitido orientar hacia las nuevas ciudades 1/ las inversiones industriales que no podían ser dirigidas hacia el interior del país.

1/ que poseen ahora la mitad de las urbanizaciones industriales planificadas.

2.- Perspectivas para la política venezolana de localización industrial.-

Cada país es un conjunto de sistemas -económico, político, administrativo, de valores culturales- lo que lo hace diferente de todos los demás. Toda comparación de experiencia es, entonces, difícil. Y toda tentativa de transferencia de experiencia de un país desarrollado a un país en vías de desarrollo porta riesgos de errores y de inadecuaciones que no se pueden olvidar.

Sin embargo, la experiencia francesa empezó en un país - que estaba muy poco desarrollado, para que sus regiones agrícolas pudieran acercarse a las más avanzadas. La situación de Venezuela tiene, pues, bastantes analogías con la situación económica-geográfica de Francia hace veinticinco años.

Pero es claro que las medidas adoptadas en Francia y - que fueron exitosas deberían ser adaptadas al contexto de Venezuela. Y las menos exitosas en Francia podrían ser implementadas tomando en cuenta las causas de los límites de su implementación en el marco de la política francesa de ordenamiento del territorio.

3.- ¿Cuáles controles para Venezuela?

El sistema de incentivos no parece suficiente para - orientar la localización industrial hacia los objetivos de ordenamiento del territorio.

Los controles son necesarios para establecer un diálogo entre la administración pública- responsable de una política conforme al interés general y su implementación- y los empresarios. Dicho diálogo es necesario para que el sector público -

pueda conocer mejor los problemas de localización que los industriales deben solventar, y que a veces los obligan a quedarse o a localizarse en las regiones desarrolladas.

Ese diálogo puede también ser útil a los empresarios, que se enteran así de los objetivos de la política de ordenamiento y de los esfuerzos que el sector público hace para ellos en términos de incentivos financieros y de infraestructura.

Además, una permisología situada en el marco de la política de ordenamiento del territorio podría establecer un sistema de convenios entre el Estado y las grandes empresas o las ramas cuyo desarrollo podría hacerse en las A.P.D.

Al revés, la localización en las A.P.D. sería probablemente incentivada, si se suprimieran todos los trámites burocráticos (1) que tienen las inversiones.

4.- ¿Cuáles medidas fiscales?

Los incentivos fiscales no tienen muchos efectos (2). Pero las "tasas sobre la congestión" podrían incitar a mudarse afuera de las regiones congestionadas. Además, esas tasas podrían ser medidas selectivas de venta de los servicios públicos a sus precios reales. Así una tasa sobre el monto de los sueldos para eliminar el déficit presupuestario de las compañías de transportes urbanos tendría la ventaja de financiar los transportes públicos a través de las empresas que gozan de esas "economías" externas", y no por los usuarios (3)

-
- (1) Pero esa medida podría ser subordinada a la localización en una urbanización industrial completamente desarrollada.
 - (2) En Francia, más o menos la mitad de las compañías no declaran beneficios, y no pagan impuestos.
 - (3) Que pueden muchas veces escoger entre esos transportes y sus carros (que aumentan la congestión del tránsito).

Una tasa sobre la construcción de nuevas oficinas y de nuevas urbanizaciones o edificaciones industriales permitiría frenar el desarrollo A.M.C. y de la cuenca, y de financiar las urbanizaciones y las edificaciones (galpones y oficinas) que se necesitan en las A.P.D.

5.- ¿Cuáles medidas financieras?

En este momento, los capitales son escasos y caros. Si se desea desarrollar prioritariamente las A.P.D., sería conveniente que los recursos financieros fueran más abundantes y menos costosos en dichas áreas.

Además, esa política podría mejorar el nivel de los servicios financieros de las A.P.D. si esa inyección selectiva de capitales en sus mercados se hiciese a través de sus bancos, o de nuevos bancos públicos regionales(1) análogos a las S.D.R. (Compañías de desarrollo regional) francesas.

6.- ¿Cuáles Infraestructuras?

La polarización del desarrollo industrial en las A.P.D. va a necesitar la creación de "complejos industriales de desarrollo integral" más completos que los planteados por Corpoindustria y que podrían ser análogos a las "nuevas ciudades" francesas que permitieron la creación de sistemas metropolitanos para la localización conjunta de urbanizaciones industriales a veces desarrolladas hasta todas las edificaciones), de viviendas de centros urbanos completos (y no solo comerciales), de parques y otros espacios o equipamientos para el tiempo libre, y la creación de todas las redes de transporte y de comunicaciones necesarias.

Las inversiones necesarias serían también un estímulo para las industrias y los constructores y las instituciones financieras de las A.P.D. Además, la organización de esas inversiones ne-

(1) que podrían ser establecidos por conjunto o aisladamente por el FIV, el BIV, el FONCREI, Corpoindustria, el Fondo de Crédito Agropecuario (para las agroindustrias).

cesitaría nuevas instituciones públicas modernas que introdujeran innovaciones gerenciales cuyos efectos serían importantes, a corto y a largo plazo.

Así en Francia, la creación de la DATAR permitió, a través de los medios financieros (1) aún modestos que se pusieron a su disposición de adelantar muy rápidamente los proyectos de inversiones públicas (autopistas, viviendas, telecomunicaciones, investigación científica, capacitación de la mano de obra) necesarias para el desarrollo regional. La DATAR es una institución administrativa pesada, con grandes recursos intelectuales (2). Un Fondo de Ordenamiento del Territorio podría ser muy útil para que CORDIPLAN pudiese adelantar las acciones públicas prioritarias.

Otras instituciones públicas modernas son las compañías públicas para la construcción de nuevas ciudades, que funcionan prácticamente como las compañías privadas, y tienen un papel muy importante en la coordinación en el tiempo y el espacio urbano de las inversiones para el desarrollo físico de las principales áreas metropolitanas(1) Esas compañías, como la DATAR, el SESAME, las OREAM, fueron viveros de técnicos (2) de ordenamiento del territorio y del desarrollo urbano.

(1) París, Rouen, Lille, Lyon Marseille

(2) Muchas veces, profesionales del sector privado que trabajan por unos años en la administración brindándoles la experiencia de eficiencia de las compañías privadas nacionales y multinacionales.

7.- ¿Cuáles actividades?

La política de sustitución de importaciones es una política de desarrollo industrial que no puede tener un gran porvenir, - porque esta basada sobre el sistema industrial presente (y a veces del pasado)

El porvenir se planifica orientando las industrias hacia la participación en la distribución mundial del trabajo industrial (1).

Las ventajas comparativas de Venezuela, y, entonces, de sus A.P.D., podrían ser:

- los recursos petroleros, que van a necesitar grandes inversiones en la Faja y costa afuera.

Así una gran industria de insumos para la investigación de yacimientos y para sus desarrollos podría crearse en las A.P.D.

- los recursos eléctricos (Ciudad Guayana, San Cristóbal, Maracaibo (2) y las industrias que necesitan in formas baratos de energía: aceros especiales, aluminio, fertilizantes (3).
- las industrias hacia adelante y hacia atrás de las industrias de la primera transformación de los metales y de la petroquímica de base.

(1) Esto fue el principio de base de la planificación francesa o japonesa. La del Japón fue más exitosa porque este país tenía bases industriales y agrícolas más frágiles que Francia. Su éxito se puede medir en comparación con la India. Los dos países exportaban las mismas cantidades en 1953 (1.2 billones de \$). En 1965, la India exportaba por \$ 1.7 billones, el Japón \$ 8.5 b. En 1980, las exportaciones de la India habían recibido a \$ 6 b. las del Japón a \$ 130 b.

(2.) Guri, Uribante-Caparo, Guasare

(3.) vease las industrias localizadas en los Alpes franceses, en Noruega, en Canadá

Hay otras ventajas comparativas que hay que estudiar - vinculando la planificación del desarrollo de las A.P.D. - es de cir, la política de localización industrial y de los servicios - con la planificación del desarrollo de las ramas industriales (1) que pueden tener ventajas comparativas.

8.- ¿Cuáles sistemas de innovación?

La "producción" de innovaciones tecnológicas y de nuevos productos ha tenido una gran importancia en el desarrollo de la industria de las regiones francesas. Es gracias a la innovación que se creó una gran industria quirúrgica en Lyon en la primera mitad del siglo XIX, o una grande industria eléctrica - en Grenoble, cerca del instituto politécnico de su universidad.

En la política de localización industrial, las instituciones de investigación científica han tenido un gran papel en Bretaña (2) y en Toulouse (3).

En los países en vías de desarrollo, la innovación se hace esencialmente a través de las multinacionales, que transmiten las nuevas técnicas de producción y los nuevos productos a sus filiales, o que venden patentes a compañías nacionales.

-
- (1) Y de la Agricultura, que puede necesitar la creación de un "sistema agrícola" muy importante.
- (2) El Centro Nacional de Estudios de las Telecomunicaciones (CNET) permitió atraer a la industria electrónica en una región sin ninguna tradición industrial.
- (3) El Centro de Estudios espaciales y la Escuela superior de ingeniería aeronáutica incentivara el desarrollo de la industria aeronáutica y espacial de esa ciudad.

Sin embargo, el desarrollo debe ser un proceso autónomo, sino es puro crecimiento.

Las A.P.D. venezolanas serán desarrolladas cuando podrán producir sus propias innovaciones y cuando podrán valorizarlas en el marco de la distribución internacional del trabajo.

Las A.P.D. necesitan, pues, "centros de excelencia" en investigación científica y tecnológica. Esos centros podrían nacer y crecer a través varias formas (1) .

Pero es posible que necesiten, en una primera fase, un sistema de transferencias de las metodologías de investigación científica y tecnológica de los países desarrollados.

Y después deberán establecer sus propios sistemas de transferencias de las innovaciones del laboratorio de investigación hacia las industria.

(1) Centros Universitarios, centros de ramas como el INTEVEP, centros regionales como el CITO

