

El irrefrenable declive de las cuencas mineras leonesas

Jesús SÁNCHEZ MELADO

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor del área de Economía y jefe de estudios de la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de la Universidad de Valladolid.

RESUMEN: Las mutaciones industriales suelen ir acompañadas de sobresalientes transformaciones territoriales. Ningún espacio geográfico está libre de sufrir las consecuencias de los cambios tecnológicos, la aparición de productores más eficientes o la simple deslocalización de unidades productivas. Ahora bien, no todos cuentan con la misma capacidad para afrontar estas perturbaciones. El problema alcanza sus cotas más altas en los territorios atrasados dependientes de una industria en declive, normalmente caracterizados por la incapacidad de reaccionar al desmantelamiento de su estructura productiva. La exposición que se hace a continuación resume el marco conceptual que, tras varios años dedicados al estudio de las cuencas mineras leonesas, considero más adecuado para analizar el fenómeno de la atonía y el declive de los territorios caracterizados por un escaso grado de desarrollo y una dependencia excesiva de una industria inviable. Es el caso, en nuestro país, de numerosas zonas carboneras que, en ocasiones, han tenido en el carbón el único soporte de su desarrollo durante más de un siglo. El modelo enfatiza la relevancia de las transformaciones territoriales ocasionadas por la industria tradicional, y muy especialmente su incidencia en el marco institucional y las actitudes de la población ante la crisis. Asimismo, pone de relieve la necesidad de emprender cuanto antes el desarrollo alternativo de estos territorios para evitar que su desventaja relativa respecto a las zonas más dinámicas continúe agrandándose.

DESCRIPTORES: Crisis. Crisis industrial. Minería del carbón. Desarrollo. Territorios atrasados.

I. INTRODUCCIÓN

En Castilla y León se localiza la mayor parte de las reservas de hulla y antracita de España. Aún hoy, tras varias reestructuraciones y múltiples problemas, la minería del carbón sigue teniendo un peso sustancial, aunque decreciente, en la economía de la provincia de León. Así, en 2003, según la *Estadística Minera de España*, las cuatro explotaciones hulleras de la provincia dieron empleo a 1.963 personas y extrajeron casi 2,4 millones de toneladas vendibles, una producción que no fue alcanzada en ninguna otra provincia y

representó el 43% de la producción nacional. Algo parecido ocurrió en el sector de la antracita: 18 explotaciones, 1.859 puestos de trabajo y 2,2 millones de toneladas de producción vendible (un 57% de la producción nacional). Sin embargo, la verdadera dimensión de la crisis carbonera queda de manifiesto al comparar los datos anteriores con los 23.000 puestos de trabajo que generaba la minería leonesa a mediados de los años cincuenta.

¿Qué ha supuesto el desplome de la industria extractiva para los territorios que tienen o han tenido en el carbón el medio de vida principal de su población, el elemento

Recibido: 08.01.2007. Revisado 12.12.2007.
e-mail: eurl@eurl-va.org

El autor desea agradecer a un revisor anónimo sus comentarios y sugerencias, muy útiles para mejorar la versión definitiva de este trabajo

básico de su organización social y económica? ¿Cómo han reaccionado ante la quiebra de su sustrato económico fundamental?

El indicador más incontestable de la profunda crisis en la que están sumidas las cinco cuencas mineras leonesas a las que se refiere este trabajo (ver FIG. 1) lo encontramos en su evolución demográfica. En los últimos

cuarenta años han perdido más del 35% de sus efectivos; de manera que en 2001 tenían los mismos que en 1920 (ver FIG. 2). Al mismo tiempo que se reducía, se ha producido un rapidísimo envejecimiento de la población. En 2005, contaban únicamente con 6.729 personas menores de 15 años. Este colectivo había retrocedido un 61% desde 1991. Una

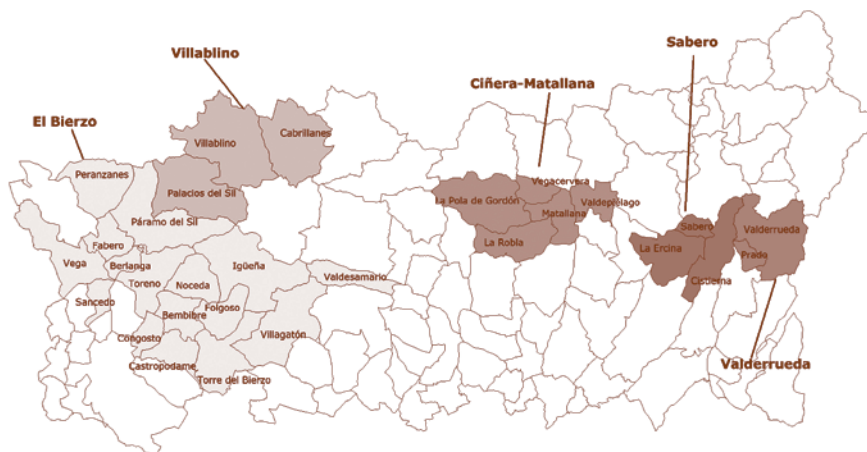


FIG. 1. Cuencas mineras leonesas

Fuente: Elaboración propia.

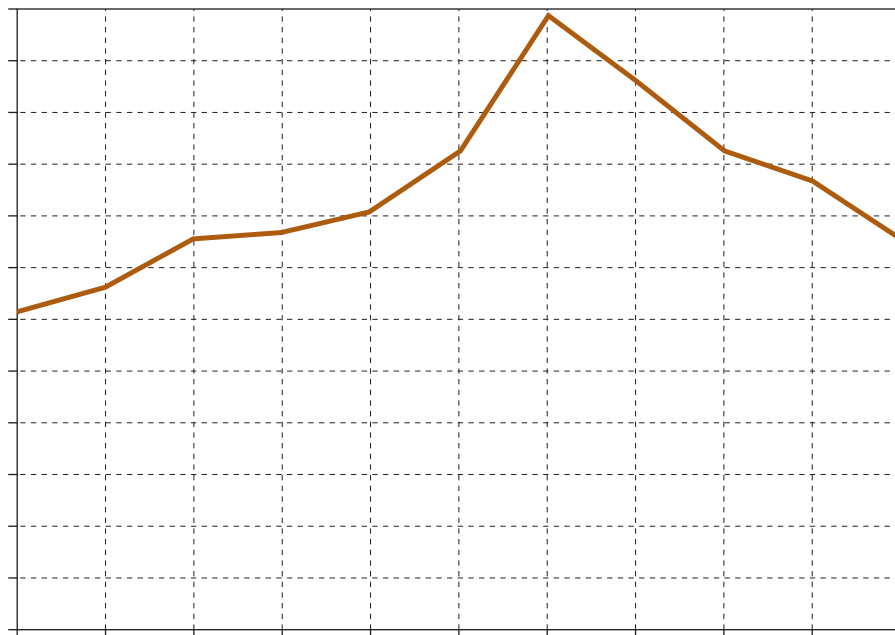


FIG. 2. Evolución demográfica de las cuencas mineras leonesas

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

contracción de tal calibre es, sin duda, la señal más clara de que las posibilidades de reactivación son cada vez más escasas.

Por lo demás, la evolución de los indicadores demográficos más significativos es sobradamente elocuente. Entre 1991 y 2005, el índice de juventud se redujo a la mitad; y el potencial demográfico, una tercera parte. Al mismo tiempo, tanto el índice de envejecimiento como la dependencia senil aumentaron en un 70%, y la edad media lo hizo en un 21%. El único indicador que se mantuvo estable fue el de la masculinidad entre los 15 y los 50 años. Tan negativa evolución ha desembocado, en 2005, en un índice de juventud extraordinariamente bajo que no llega al 10%, en un potencial demográfico por debajo del 30%, en un índice de envejecimiento cercano al 25%, en una dependencia senil del orden del 38% y en una edad media superior a los 45 años.

Todo ello a pesar de que la política de desarrollo alternativo de las comarcas mineras viene aplicándose en nuestro país con cierta coherencia y consistencia desde 1996. ¿Cuáles son las causas de tan adversa evolución?, y, lo que es más importante, ¿qué factores están impidiendo la reversión del declive?

2. LA CRISIS DEL CARBÓN Y EL DECLIVE INDUSTRIAL

A lo largo del siglo XX, el intenso proceso de sustitución del carbón por el petróleo dio lugar al continuo retroceso de su peso porcentual en el consumo mundial de energía primaria. De este modo, de suponer un 38% en 1965, pasó a representar un 27% en 2004. Ahora bien, resguardado en los mercados eléctrico y siderúrgico, en términos absolutos el consumo mundial de carbón no cayó, sino que aumentó un 87% en el período citado. Esto fue posible, lógicamente, porque algunos países incrementaron notablemente la cantidad de carbón extraída de sus yacimientos: entre 1981 y 2004, Estados Unidos aumentó su producción un 24%; China, un 219%; Sudáfrica, un 83%; Australia, un 206%; India, un 98%; Canadá, un 57%; y Colombia, un 1.277%. De estos datos se infiere que la crisis carbonera no es una crisis mundial, sino un fenómeno geográficamente selectivo.

Una simple ojeada a los cambios que han tenido lugar en el mapa de la extracción de este mineral revela que el problema del carbón es exclusivamente europeo. Entre 1981 y 2004, la cantidad de carbón extraída por todos los productores significativos de este continente experimentó notables recortes. Descendió un 45% en la República Checa, un 96% en Francia, un 63% en Alemania, un 29% en Polonia, un 19% en Rumania, un 43% en España, un 100% en Bélgica y un 80% en el Reino Unido. ¿Qué ha sucedido para que la industria carbonera europea haya experimentado semejante descalabro? Sencillamente que desde aproximadamente mediados del siglo XX, debido a las características geológicas de los yacimientos y a unos niveles salariales relativamente elevados, la minería del carbón europea no ha podido competir ni con las fuentes de energía alternativas (el gas, el petróleo y la energía nuclear) ni con el carbón extraído en otros lugares del planeta, un mineral que, gracias al abaratamiento de los fletes marítimos, comenzó a llegar a las costas europeas en unas condiciones inalcanzables para los productores autóctonos.

En síntesis, la producción de carbón se ha venido desplazando progresivamente hacia aquellos países que poseen reservas y reúnen, al menos, una de estas dos características: yacimientos fácilmente explotables (lo que permite sustituir trabajo por capital) o mano de obra barata. En este último caso, el desplazamiento se ve facilitado porque, como sucede con cualquier producto en la fase de madurez de su ciclo de vida, la tecnología del proceso de extracción se ha estandarizado y se halla al alcance de cualquiera (VERNON, 1966). En estas circunstancias, ante yacimientos de similares características, el coste de la mano de obra se convierte en un factor determinante de la capacidad para competir en los mercados internacionales. Obviamente, en el caso de las industrias extractivas existe una clara restricción a los posibles desplazamientos, puesto que no todos los países poseen yacimientos.

Desde los años cincuenta, la crisis afectó intensamente a aquellas regiones europeas cuya economía se basaba en el carbón. Surgieron así las regiones industriales en declive de la primera generación. Unas

regiones incapaces de contrarrestar el retroceso experimentado en este sector con avances en otros, debido a las dificultades para trasvasar recursos desde la industria en crisis hacia nuevas actividades. Esas dificultades, que tenían su origen en las características de la minería y del territorio (activos muy específicos, mano de obra conflictiva, elevados salarios, deterioro ambiental, etc.), hacían de esas regiones el fiel reflejo de las palabras de AYDALOT (1987: 22): “una ciudad en crisis es una ciudad incapaz de reemplazar una función o actividad en declive por otra emergente”. Ante esta especie de bloqueo, sus problemas económicos, como el paro, no cesaron de agravarse, y su peso específico en la economía nacional no cesó de menguar. El Reino Unido perdió 440.000 empleos en la minería del carbón entre 1959 y 1973, el 90% de los cuales se concentró en las regiones de Escocia, Gales, Northwest y Yorkshire-Humberside. En la industria carbonera francesa se destruyeron 250.000 puestos de trabajo entre 1947 y 1971, la mayoría en la región de Nord. En Bélgica fueron las provincias valonas de Lieja y Hainaut las más afectadas, mientras que en Alemania la crisis hizo mella en la zona del Ruhr (Nordrhein-Westfalen), donde se perdieron 320.000 empleos en la minería del carbón desde finales de los cincuenta hasta principios de los setenta (LANDABASO & DÍEZ, 1989).

Posteriormente, la mayoría de estas regiones resultó afectada también por el declive de las industrias tradicionales que se habían desarrollado sobre la base de la minería y a la par que ella. Un declive que comenzó a hacerse patente a finales de los años sesenta por diversas circunstancias, como el agotamiento de los efectos positivos de las innovaciones de posguerra, la protesta generalizada ante las condiciones de trabajo, la elevación del nivel de vida en los países más desarrollados, la terciarización de la economía, etc.; y que se vio agravado definitivamente, en los años setenta, con el encarecimiento de las materias primas, la competencia creciente de los países de nueva industrialización, el desmoronamiento definitivo del sistema monetario internacional de Bretton Woods y el cambio tecnológico impulsado por la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias. Para las regiones carboneras europeas de antigua

industrialización, la suavización de la crisis minera, consecuencia del encarecimiento que experimentaron las materias primas energéticas a partir de 1973, no bastó para contrarrestar los efectos de esta nueva desindustrialización.

Desde un punto de vista estrictamente económico, las regiones industriales en declive se pueden definir, siguiendo a GARCÍA & GUTIÉRREZ (1990), como territorios en los que sus actividades principales se encuentran en la etapa final del “ciclo de vida”, y que son incapaces de salir de esa situación debido a la rigidez de su sistema productivo y a la falta de capacidad para la innovación. Ahora bien, como apuntan los autores citados, ese enfoque deja sin contestar demasiados interrogantes para que se pueda considerar satisfactorio. Para comprender las razones de la falta de flexibilidad y de incentivos a la innovación que padecen, es necesario ampliar el incompleto marco de la explicación económica y dar entrada a los aspectos culturales e institucionales del problema.

3. LAS CUENCAS MINERAS LEONESAS, ¿REGIONES INDUSTRIALES EN DECLIVE O ZONAS ATRASADAS?

La crisis de la minería del carbón en España se enmarca en el contexto de la crisis de la industria extractiva europea y responde también a las mismas causas, aunque agravadas por las aún más desfavorables características físicas y geológicas de los yacimientos españoles. Ante esta realidad, no es aventurado afirmar que, en nuestro país, la crisis es consustancial a la industria carbonera, y que ésta, desde sus orígenes, ha basado su continuidad en una única estrategia: la solicitud de medidas de protección y la presión de los agentes implicados para conseguirlas, sin que nunca se haya considerado como una posible solución —ni hubiera sido realista hacerlo— la *desmaduración* del sector mediante nuevas aplicaciones tecnológicas.

Al igual que las causas, los efectos de la crisis de la minería nacional del carbón son similares a los observados en las regiones europeas en declive de la primera generación. Como en estos territorios, las rígidas estructuras sociales y económicas de las

cuencas mineras españolas han impedido su adaptación a las nuevas condiciones socioeconómicas. Las siguientes palabras de RODRÍGUEZ POSE (1995: 370-371), referidas a las regiones europeas en declive, pueden aplicarse en su totalidad a zonas carboneras de nuestro país:

“La escasa movilidad social y la baja participación de determinados sectores sociales, y especialmente el femenino, en la actividad económica, la rígida jerarquía, los altos niveles de organización laboral y la baja cualificación de una elevada proporción de los trabajadores, que durante décadas habían caracterizado a estas zonas, se han constituido en lacras fundamentales para su desarrollo durante los años ochenta.”

Como es lógico, la recuperación de esta clase de espacios guarda una estrecha relación con la prontitud y la intensidad de su proceso de reconversión (CUADRADO & *al.*, 1998), hasta el punto de ser prácticamente inexistente cuando este proceso se ha iniciado tarde o no se ha llevado a cabo de una forma decidida. Éste sería el caso de las comarcas mineras españolas, muchas de las cuales siguen dependiendo casi totalmente de la industria del carbón.

No obstante, las cuencas mineras leonesas no pueden catalogarse, en sentido estricto, como zonas industriales en declive, pues carecen de buena parte de las notas definitorias de este tipo de regiones. Ante todo falta la primordial: la formación de un auténtico tejido industrial que, aunque subordinado a las grandes compañías tradicionales, hubiera dotado al territorio de una mayor consistencia económica. En la cuenca minera del Bierzo, el empleo en las industrias extractivas representaba aún, en una fecha tan tardía como 2001, el 45% del empleo industrial, un porcentaje que se eleva hasta el 69% si no tenemos en cuenta el sector de la construcción. En cambio, las manufacturas sólo representaban el 19% del empleo secundario. En Ciñera-Matallana y en Villablino, la concentración del empleo industrial en la minería era aún más acusada, alcanzando un 47% en la primera y llegando hasta el 72% en la cuenca minera de Villablino; en tanto que el peso de las manufacturas se quedaba en un 23 y un 7%, respectivamente.

La comparación de las cuencas leonesas

con los principales municipios carboneros asturianos —éstos sí integrantes de una región industrial en declive— pone de relieve la existencia de sustanciales diferencias cuantitativas y cualitativas: en 1980, el empleo minero de sólo dos municipios asturianos —Langreo y Mieres, que totalizaban 14.500 puestos de trabajo— superaba en un 18% al de todas las cuencas leonesas (12.300), y su población (115.000 habitantes) resultaba ser un 28% más elevada. Pero lo más significativo es que, pese a que Langreo y Mieres presentan desde finales de los años sesenta una notable concentración de su empleo en la minería, ambos municipios cuentan con un pasado industrial del que carece el norte de León. Su situación actual es, por supuesto, fruto de la caída de la industria carbonera, pero también de la crisis siderúrgica que desembocó, tras la puesta en marcha de las instalaciones de Ensidesa en Avilés y el Plan de Estabilización, en el traslado al litoral de las acerías ubicadas en la cuenca central asturiana. Pese a ello, en 1984 el empleo industrial no minero en Langreo alcanzaba todavía 5.427 efectivos —de los cuales la mitad correspondían a la industria metalúrgica— y en Mieres la industria no extractiva empleaba a 2.181 trabajadores —el 34% en la metalurgia— (BENITO, 1991).

A la ausencia de un verdadero tejido industrial se añaden otras características de las zonas industriales en declive que tampoco están presentes en las cuencas mineras leonesas. Éstas carecen de una tradición de apertura comercial al exterior, no disponen de mercados cercanos de gran tamaño como los que se formaron en las regiones industriales durante el período de prosperidad de la actividad tradicional, y padecen un escaso desarrollo de las infraestructuras de comunicación y educativas. Tampoco cumplen el requisito que LANDABASO & DÍEZ (1989) exigen para definir las regiones industriales en declive: que en el pasado hayan constituido los centros neurálgicos motores del desarrollo industrial de sus respectivos países. Ni siquiera se puede decir que las cuencas mineras leonesas hayan disfrutado de un auténtico período de prosperidad y dinamismo, si exceptuamos el breve lapso en el que se dejaron notar los efectos de la Primera Guerra Mundial.

Las consideraciones anteriores justifican que las cuencas mineras leonesas se cataloguen no como zonas industriales en declive, sino más bien como zonas atrasadas o menos desarrolladas, entendiendo como tales los territorios especializados en actividades primarias o extractivas en las que el nivel de inversión en otros sectores es nulo o muy bajo, insuficiente en todo caso para que se desencadene un desarrollo de la industria transformadora y de los servicios a las empresas. La ausencia de diversificación es un factor capital a la hora de explicar la incapacidad que muestran estos territorios para reaccionar ante la quiebra de su sustrato económico tradicional. De hecho, la inexistencia de un verdadero entramado productivo sustentado por numerosas empresas y actividades es uno de los aspectos esenciales del problema del desarrollo. Ahora bien, ¿cuáles son las causas que han hecho que determinados espacios geográficos dependan casi de forma absoluta de la industria carbonera?

4. UN DESARROLLO LASTRADO POR LA AUSENCIA DE DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA

Admitamos, con KRUGMAN (1992), que la concentración es la más prominente característica de la distribución geográfica de la actividad económica, y preguntémonos por las causas de que esto sea así. La lista de las circunstancias determinantes comprende una mezcla compleja de factores económicos y no económicos, donde tienen cabida desde los elementos que favorecen el inicio del desarrollo en un lugar determinado, hasta aquellos otros que impulsan la espiral acumulativa del crecimiento una vez que éste ha comenzado.

En nuestro acercamiento a esos factores, empezaremos por exponer una de las respuestas más sencillas a la pregunta que nos hemos formulado: la que pone el acento en la influencia de las economías de escala. Éstas se presentan cuando el coste medio de producción disminuye al aumentar el tamaño de la planta, y desembocan, consecuentemente, en la formación de unidades de gran dimensión. En aquellos lugares donde estas unidades se localizan, tiene lugar una notable concentración de trabajo y capital que impulsa el crecimiento

económico por encima del que experimentan los espacios circundantes. En algún momento de su historia, un proceso como el descrito ha tenido lugar en la mayoría de los territorios mineros.

No obstante, para que el crecimiento se consolide es imprescindible que las grandes unidades de producción enraícen en el territorio. Esto es, que generen vínculos o efectos de arrastre que propaguen el desarrollo, algo que, a tenor de la evidencia disponible, no siempre sucede. A finales del siglo XIX, por ejemplo, el capital vasco, buscando el carbón que necesitaba su industria siderúrgica, creó algunas de las más prominentes compañías carboneras leonesas (Hulleras de Sabero y la Vasco-Leonesa). Pero este impulso procedente del exterior no produjo un proceso de diversificación industrial, su efecto se limitó a la formación de auténticas “economías de enclave”, esto es, empresas desvinculadas del medio que las rodeaba, donde el único beneficio apreciable lo constituían los salarios pagados a los mineros. Este hecho muy probablemente tuvo que ver, en un principio, con los débiles efectos de eslabonamiento de la minería, y con la relación directa que parece existir entre la endeblez que muestran las fuerzas difusoras y el grado de atraso de las regiones por ellas afectadas, aunque, más tarde, la propia estrategia de las principales compañías mineras resultaría fundamental en la configuración de espacios basados en el “monocultivo” del carbón.

En efecto, si en la mayoría de las regiones articuladas alrededor de una empresa industrial de gran tamaño se observa el mencionado efecto depresor sobre la creación de nuevas actividades, este hecho es aún más evidente en el caso de los espacios vertebrados por el carbón. Las empresas mineras se han enfrentado a menudo a problemas de escasez de mano de obra. La inmigración extranjera de los años setenta hacia los núcleos mineros y el notable porcentaje que todavía representan en su población las personas no nacidas en ellos son dos de los efectos más visibles de esa realidad. De hecho, según el padrón municipal de 2005, los habitantes no nacidos en el municipio de residencia oscilan entre el 31% en la cuenca de Valderrueda y el 55% en la de Sabero. La razón explicativa de las

dificultades para cubrir los puestos de trabajo en la mina no es otra que su carácter en extremo penoso y peligroso, lo cual hace que, en no pocas ocasiones, su desempeño se considere un mal menor que se asume porque no existe otra alternativa. Muchas personas optarían por otra ocupación si esto fuera posible. Esta posibilidad es percibida como una grave amenaza por el productor de carbón, que tratará de evitar el establecimiento de otras empresas que compitan con él en la obtención de uno de los factores más vitales: la fuerza de trabajo.

No es de extrañar que, en estas circunstancias, la empresa fordista rehuya exteriorizar servicios e intente acaparar el mayor número posible de fases de la cadena de valor, lo cual limita las posibilidades de expansión de un sector terciario independiente. Hulleras de Sabero es un buen ejemplo de esta forma de actuar, puesto que, en 1989 (dos años antes del cierre de sus explotaciones subterráneas), era titular de 13 licencias fiscales, aparte de la relativa a la explotación de minas: cuatro de reparación, una de transporte de viajeros en autobús, una de transporte de viajeros en vehículos de turismo y siete de transporte de mercancías por carretera.

Las altas barreras a la entrada de nuevas actividades y la elevada especificidad de los activos mineros, que dificultan o impiden su empleo en otros sectores, dibujan la típica situación de bloqueo endógeno, una situación en la cual el trasvase de los recursos del sector en crisis a nuevas actividades es simplemente imposible. Un territorio condenado al “monocultivo del carbón” y vulnerable en extremo a cualquier perturbación es el resultado final de este proceso.

Por supuesto, no se debe olvidar el papel que representó, en la conformación del territorio, la inexistencia de grupos empresariales locales con la iniciativa, los conocimientos y los recursos financieros suficientes para explotar a gran escala los yacimientos o aprovechar los efectos de eslabonamiento procedentes de ellos.

En una situación como la descrita lo usual es que una parte sustancial de los excedentes generados por la minería se invierta fuera del territorio. Esto es, precisamente, lo que, según CORTIZO (1977), ha sucedido en la minería leonesa; si bien es necesario reconocer que no se trata de una

característica exclusiva de estas cuencas, sino que, como apunta MAURÍN (1987), se observa en la mayor parte de las áreas mineras españolas. Este mismo autor señala, no obstante, que las cuencas de León pertenecen al grupo de áreas mineras en las que, de una manera más decidida, el capital foráneo se interesó solamente por la obtención del mineral, sin intención de transformarlo a bocamina.

Resulta sugestiva la comparación entre lo acontecido en las comarcas mineras leonesas y lo ocurrido en el conjunto del país, donde la expansión de la minería (plomo, piritita de cobre, cinc, mercurio, etc.) también se produjo de la mano de capital ajeno al territorio (extranjero, en este caso) y, asimismo, con unos efectos muy limitados sobre el conjunto de la actividad económica. En ambos casos, estamos en presencia de las “incrustaciones” a las que se refiere HIRSCHMAN (1958: 115), tan poco propicias para el desarrollo por “esa capacidad de los productos primarios provenientes de las minas, los pozos y las plantaciones para salir de un país sin dejar rastro en el resto de la economía”. De esta especie de crecimiento desde y hacia fuera (es decir, impulsado totalmente desde el exterior del territorio, hacia donde se transfieren también casi todas las ganancias), sólo se libró la minería vizcaína del hierro. Vizcaya, a diferencia de León, contaba con una clase empresarial dinámica, forjada en la tradición mercantil y naviera, y con la suficiente iniciativa como para asociarse con los inversores extranjeros y participar activamente en el negocio (CARRERAS & TAFUNELL, 2003).

En los territorios mineros, la ausencia de diversificación económica completa la configuración de un modelo de desarrollo insostenible, basado únicamente en la explotación de un recurso natural no renovable. Estos modelos se caracterizan porque, a diferencia de lo que ocurre con el capital manufacturado, la depreciación del capital natural nunca se considera como un gasto. Al contrario, es calificada como producción. Se habla, así, de “producción” de petróleo o de carbón. Pero este uso convencional de la palabra “producción”, no debe ocultar el hecho fundamental de que no es el hombre quien produce estos recursos, sino la naturaleza a lo largo de un proceso tan lento que obliga a considerarlos como no

renovables a escala humana, y, por tanto, como finitos y agotables. Si en estas circunstancias los ingresos derivados de la actividad insostenible no son invertidos en la generación de alternativas sobre las que apoyar el desarrollo, las consecuencias serán muy negativas tanto para los territorios como para las empresas cuando, inevitablemente, el recurso natural se agote física o económicamente.

Uno de esos efectos consiste en la pérdida de parte del capital manufacturado no amortizado, ya que, por lo general, está formado por activos muy específicos que, al carecer de usos alternativos, son de escaso o nulo valor fuera de la actividad para la que se diseñaron¹. Si el agotamiento de los recursos es económico, pero no físico, es muy probable que la empresa tienda a continuar con la actividad incurriendo en pérdidas cada vez mayores, con la esperanza de que un cambio en el mercado (precios de venta más altos, nuevas tecnologías de extracción, etc.) o más ayudas de la Administración reviertan la situación. En definitiva, el agotamiento económico, al contrario de lo que ocurre con el físico, es reversible. Pero si la reversión no acontece, la situación de la compañía se convertirá en crítica y el cierre resultará inevitable. Para entonces, el deterioro habrá llegado tan lejos que el exiguo fruto de la liquidación deberá emplearse en cancelar deudas, quedando poco margen, si es que queda alguno, para realizar nuevas inversiones.

5. TERRITORIOS ATRAPADOS EN LA “DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA”

Así pues, las características de la industria carbonera y la propia estrategia de las grandes compañías mineras han desempeñado un papel fundamental en la conformación de espacios carentes de un tejido económico diversificado; pero para llegar a esa situación también ha resultado decisivo el marco institucional.

NORTH (1990: 13) utiliza las expresiones “marco institucional” e “instituciones” para designar “las reglas del juego en una

sociedad”. Estas reglas, que en definitiva no son otra cosa que limitaciones a nuestras posibles acciones, reducen los costes de la interacción humana y la incertidumbre que rodea a los complejos problemas de cooperación social. Lo hacen proporcionando una estructura útil para la vida diaria, de modo que cuando deseamos realizar alguna acción sabemos o podemos averiguar fácilmente cómo hacerlo. Pueden ser formales, como una constitución, o informales, como los usos y las costumbres. Pueden haber sido creadas conscientemente por el hombre o ser el resultado de una larga evolución. Las normas formales las elaboran quienes tienen suficiente poder de negociación con la finalidad de favorecer sus intereses. Las limitaciones informales provienen de la información transmitida socialmente, y son parte de la herencia que llamamos cultura. Las instituciones definen la estructura de incentivos para la acción humana, es decir, las oportunidades que existen en una sociedad. Así, especifican y hacen cumplir los derechos de propiedad, que constituyen la estructura de incentivos básicos de una economía. En consecuencia, cualquier decisión política (norma formal) afecta al funcionamiento económico.

Las organizaciones (partidos políticos, empresas, sindicatos, asociaciones, escuelas, etc.) son grupos de individuos que persiguen fines concretos. Las organizaciones surgen en un determinado marco institucional para aprovechar su estructura de incentivos. Por este motivo, esa estructura determina el tipo de organizaciones que se desarrollarán: “si el marco institucional prima la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata” (NORTH, 1993). En los países que progresan, el marco institucional ha reducido los costes de transacción y favorecido el intercambio, dando lugar a la extensión de los mercados y al crecimiento económico. Esto no significa que de instituciones que promuevan la productividad se deriven siempre necesariamente organizaciones productivas, pues este resultado no depende sólo de cómo sea la realidad, sino también de cómo la perciban y procesen los individuos. Sin embargo, si la estructura de incentivos

¹ El hecho de que el coste de oportunidad de muchas inversiones mineras sea nulo puede explicar la persistencia de los empresarios en la actividad carbonera. Se trataría de costes hundidos o irre recuperables, fruto de decisiones pasadas

equivocadas, que no deben ser tenidos en cuenta a la hora de decidir si seguir o no con el negocio. Más difícil es justificar, desde un punto de vista racional, que se vuelva a repetir el error, acometiendo nuevas inversiones.

premia la productividad de manera persistente, a largo plazo el desarrollo económico acabará triunfando.

Según North, las instituciones no cambian bruscamente, sino de manera suave. Esto se debe a la inercia de su componente informal: las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como consecuencia de decisiones políticas, pero las tradiciones y los códigos de comportamiento no, porque se han convertido en una parte de la conducta habitual. North pone como ejemplo la supervivencia de la cultura japonesa tras la ocupación militar de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El posible choque entre la estructura formal y la informal de las instituciones es la razón de que no se puedan trasplantar sin más a un país normas formales que han tenido éxito en otro diferente.

Las organizaciones son las que promueven los cambios del marco institucional al tratar de lograr sus objetivos. De forma resumida el proceso es el siguiente: en primer lugar, para que se desencadene un cambio en las normas formales, quienes están en la cúspide de las organizaciones deben percibir que ese cambio es beneficioso para sus intereses; sin embargo, esta percepción no es suficiente pues la modificación de las normas requiere dedicar recursos, y el coste de éstos puede superar los beneficios del cambio; en el intento de conseguir sus objetivos, las organizaciones y los individuos que las forman adquieren nuevos conocimientos y tecnologías; este proceso de aprendizaje es la fuente fundamental de cambio a largo plazo, puesto que da como resultado una modificación de las percepciones que los dirigentes tienen de los costes y los beneficios citados; si en la nueva percepción los beneficios superan a los costes, se promoverá el cambio institucional, aunque también cabe la posibilidad de que la organización, sin alterar las instituciones, destine sus recursos a nuevas actividades que le resulten ahora más provechosas. El cambio formal inducirá la creación de nuevas

convenciones, esto es, incitará la modificación de las instituciones informales, pero este proceso llevará mucho tiempo.

El cambio institucional no tiene por qué originar instituciones eficientes. La dirección del cambio depende de cómo se perciba y se procese la información. Como la información no es completa y su procesamiento nunca es perfecto, las instituciones resultantes pueden ser ineficientes.

Las instituciones ineficientes perduran por el mismo motivo que una tecnología menos eficiente, si comienza a desarrollarse antes, puede ganar a otra más eficiente: debido, en primer lugar, a que cada vez hay más personas que utilizan la primera tecnología, y, en segundo, a que progresivamente se van incorporando a ella pequeñas mejoras, llega un momento en que resulta muy costoso abandonarla para sustituirla por otra, aunque ésta sea a largo plazo más eficaz². En un marco institucional ineficiente se van desarrollando organizaciones que, por un lado, tejen progresivamente una red de relaciones entre ellas, y, por otro, se van adaptando progresivamente a ese marco para aprovechar su estructura de incentivos. Este proceso eleva progresivamente el coste que entraña cualquier cambio institucional. Si llega a ser tan alto que impide la evolución hacia un marco más eficiente, se produce el fenómeno de la “dependencia de la trayectoria”, término acuñado para describir la poderosa influencia que ejerce el pasado sobre el presente y el futuro.

Estos instrumentos de la teoría de North pueden servir para analizar el marco institucional de un territorio, y calibrar la influencia que ejerce en sus posibilidades de desarrollo. Aplicado a espacios como las cuencas mineras leonesas, el argumento, a grandes rasgos, es el siguiente. La inviabilidad de la actividad extractiva desemboca, ante los objetivos y las presiones de las organizaciones interesadas en su mantenimiento (gobierno, empresas,

² DAVID (1985) explica que la disposición de las teclas de un ordenador (teclado QWERTY, por la secuencia de la primera fila de letras) tuvo su origen en la necesidad de reducir la probabilidad de que se trabaran las varillas de las máquinas de escribir mecánicas cuando se pulsaban dos teclas a la vez o muy de prisa una detrás de otra. Obviamente, ese problema ha desaparecido con los dispositivos electrónicos. Sin embargo, el teclado QWERTY se sigue empleando de forma general, pese a que no es el más eficaz para lograr una mayor velocidad de

escritura (el sistema Dvorak, introducido en 1932, es sustancialmente mejor). ¿Por qué se sigue utilizando? Porque todo el mundo ha aprendido a utilizarlo y probablemente muy pocas personas estén dispuestas a incurrir en los costes que supondría tener que familiarizarse con un nuevo teclado, aunque a largo plazo éste les proporcionara mayores rendimientos. La historia es uno de los determinantes de la situación actual: el teclado QWERTY se utiliza hoy porque se empezó a usar antes que el sistema Dvorak.

sindicatos, etc.), en un marco institucional ineficiente, en el sentido de que sus normas formales no generan incentivos para la promoción de actividades favorables al desarrollo (la producción y el intercambio, por ejemplo), sino a la simple transferencia de renta. Desde el momento en que las subvenciones y las ayudas a la minería (cualquiera que sea la forma que adopten) se convierten en el centro de atención de las organizaciones, la finalidad de crear riqueza pasa a un segundo plano sustituida por el diseño de estrategias encaminadas a trasvasar al territorio riqueza creada por otros agentes —es decir, a mantener o acrecentar la protección—, al tiempo que cada una de las organizaciones se plantea como meta conseguir un reparto de esa riqueza que le sea más favorable.

Cuando OLSON (1982) aplica su teoría de la acción colectiva al análisis del auge y caída de las naciones llega a la conclusión de que, si proliferan las coaliciones con fines distributivos —esto es, grupos cuyo objetivo no es aumentar o mejorar el producto social, sino incrementar su participación en él— el desarrollo resultará perjudicado:

“una sociedad con un elevado número de coaliciones con finalidades distributivas se asemeja mucho a una tienda de porcelana china llena de gentes que, al intentar apoderarse de la mayor parte de su contenido, rompen mucho más de lo que se llevan” (1984: 438).

Cuanto más específicos sean los intereses de estos grupos, mayor será su carácter distributivo y, también, las posibilidades de dotarse de un liderazgo duradero. Para Olson, la dificultad que entraña organizarse colectivamente implica que este tipo de coaliciones sólo pueda desarrollarse en sociedades muy estables. Esto equivale a afirmar que las organizaciones de esa laya sólo tienen oportunidad de configurarse si el marco institucional se mantiene inalterado durante un lapso suficientemente largo.

Si, además, este marco institucional no crea incentivos para que se desarrollen actividades generadoras de riqueza, es mucho mayor el estímulo a la formación de organizaciones que podríamos denominar improductivas, puesto que no promueven la prosperidad sino la dependencia del territorio. En el curso de su evolución, estas

organizaciones desarrollan mecanismos y estrategias que son eficaces para captar y defender las transferencias procedentes del exterior, pero que, obviamente, resultarían inútiles en un marco institucional diferente. En consecuencia, a ninguna le podría ir mejor en ese otro marco, y, por tanto, difícilmente el cambio será impulsado desde esas organizaciones. Comienza a fraguarse la “dependencia de la trayectoria”.

Cuando la situación anterior se prolonga en el tiempo, el marco institucional informal comienza a cambiar para justificar los hechos. Se generalizan ideas que vinculan el desarrollo del territorio a la continuidad de la industria y que terminan por considerar la protección como algo a lo que se tiene derecho en virtud de las especiales características de la actividad extractiva. Estas ideas se incorporan a la cultura, y la sociedad se atasca al incluir

“sistemas de creencias e instituciones que no logran enfrentar y resolver nuevos problemas socialmente complejos” (NORTH, 1993).

El coste del cambio se eleva y la “dependencia de la trayectoria” se intensifica: cualquier recorte en las ayudas provoca violentas reacciones de los sindicatos, los empresarios y la población. Incluso la mera expresión de opiniones favorables a un cambio de las normas formales (reducción o eliminación de las ayudas a la industria) tiene un elevado coste que se materializa en términos de un radical rechazo social. Aunque refiriéndose a las zonas de tradición industrial en declive, VÁZQUEZ GARCÍA (1988: 771) esgrime una idea similar cuando afirma que es la historia

“la que explica el tipo de sociedad y de economías que han llegado a ser y cómo se han gestado importantes defectos estructurales y resistencias institucionales que perviven y condicionan hoy, en gran medida, su capacidad de actuación y de recuperación futura”

En los territorios en crisis, el peso del pasado (la “dependencia de la trayectoria”) se hace patente en el comportamiento de los agentes implicados, más proclives a lamentarse y discutir sobre el pasado, que a plantearse cómo utilizar eficazmente los recursos para labrar el futuro.

“La dificultad para centrar el interés colectivo en los proyectos de futuro es un indicador de las rigideces sociales de las regiones industrializadas en declive. Rigideces que les impiden abordar con éxito su reindustrialización al incapacitarles para abandonar los antiguos comportamientos y abordar sin nostalgia el futuro” (CASTILLO, 1989: 225).

Se trata de una cuestión de sumo interés que en el caso de los territorios mineros presenta algunas características muy singulares.

6. EL PAPEL DE LA ACTITUD Y LA MENTALIDAD DE LA POBLACIÓN

Al encauzar todas las potencialidades del territorio hacia actividades que no generan riqueza, uno de los efectos más sobresalientes de un marco institucional improductivo consiste en el colapso de todo atisbo de desarrollo del espíritu emprendedor. Algo que no debe sorprender puesto que la capacidad para crear y dirigir empresas no desempeña prácticamente ningún papel en las estrategias diseñadas por las organizaciones para aprovechar las oportunidades que ofrece ese marco institucional.

Pensemos, por ejemplo, en los pocos incentivos que tiene el trabajador de la mina para convertirse en empresario. En primer lugar, por el alto coste de oportunidad que ello le comporta: debe renunciar a los altos salarios que le proporciona su trabajo como minero. En segundo, porque, si admitimos que es más fácil que dé ese paso una persona con alta cualificación (CUADRADO & *al.*, 1998), habrá que concluir que su educación y su experiencia laboral no son las más adecuadas. Y, finalmente, porque, al residir en una zona en la que no se localizan nuevos proyectos, carece de ejemplos a los que emular y que puedan servirle para obtener la experiencia y la capacitación necesarias.

Aquí, como en la mayoría de los territorios dominados por una gran empresa, el objetivo de los trabajadores por cuenta ajena, que conforman casi la totalidad de la población activa, es percibir elevados salarios, sin que la independencia y la autorrealización a través del autoempleo se suela barajar como una opción viable o digna de consideración. En este sentido, el talento empresarial es más abundante (o, al menos, está disponible

en mayor medida) en aquellas zonas predominantemente agrícolas donde el sistema histórico de tenencia de la tierra ha generado una multitud de pequeños propietarios, pues, aunque sus conocimientos se limitan al sector primario, poseen una actitud y una escala de valores respecto a la forma de ganarse la vida muy diferentes a las de un trabajador asalariado.

Esta mentalidad de “trabajador por cuenta ajena”, que suele catalogar al empresario como un enemigo y que, por este motivo, considera que debe alejarse todo lo posible de esa figura, tiene una gran inercia y no desaparece al hacerlo la empresa en crisis. De esta forma, el ex minero, condicionado además por la carencia de habilidades para la dirección y la organización empresarial, seguirá aspirando a lo mismo: a desempeñar un trabajo por cuenta ajena. Dependiendo de las circunstancias, considerará incluso que tiene derecho a ello en su propio lugar de residencia, pero en contadas ocasiones se planteará el autoempleo como una solución a su situación. Así las cosas, la disminución del coste de oportunidad que para el minero que ha perdido su trabajo entraña convertirse en empresario es insuficiente para incitarle a hacerlo, y las trabas para la localización empresarial no harán más que aumentar con la desarticulación del territorio consiguiente al colapso de la industria tradicional (deterioro de las infraestructuras educativas, reducción de la oferta de ocio, etc.).

La ausencia de capacidad empresarial se convierte en uno de los factores esenciales de la persistencia de la “dependencia de la trayectoria”. Es, además, el obstáculo principal con el que se topan los planteamientos que, como el del desarrollo endógeno o el del desarrollo local, enfatizan la trascendencia de los factores que desde la propia región pueden contribuir al desarrollo territorial.

Estas ideas entroncan con las contenidas en el estudio titulado *La mentalidad de la población asturiana ante la crisis regional* (ERA, documento de trabajo, número 25)³, donde se analiza la significación del factor subjetivo (la mentalidad de la población) en la crisis y la reversión del declive. Se trata de una cuestión sumamente interesante que subraya cómo las imágenes que de los

³ En CASTELLS (1994) se puede consultar una síntesis de este estudio.

problemas sociales tienen las personas afectadas son un aspecto más del problema mismo. Según el estudio, la impresión de los asturianos es que la crisis no tiene solución y que la región está yendo a la deriva. Nadie, pues, puede hacer nada para evitar el desastre; tampoco, por supuesto, los propios ciudadanos, que se ven a sí mismos con escepticismo debido a la generalización de la apatía y de la opinión de que la sociedad asturiana no constituye un medio propicio para que surjan empresarios. Ante estas imágenes del problema, la actitud predominante se limita a reclamar la deuda que el Estado tiene con Asturias (por haber implantado aquí sus empresas, por la explotación a que ha sido sometida la clase obrera asturiana, porque Asturias desempeñó en su momento la función de locomotora de la economía española, porque “nos han quitado todo”, etc.), y se manifiesta en la demanda dirigida al Gobierno para que “nos busquen empleos”. Algo que algunos ven perfectamente factible, puesto que “si no se pueden crear empleos industriales, que nos empleen en la Administración”.

Se trata de posturas similares a las que según BAUER (1971: 126) predominan en el mundo subdesarrollado, donde

“las oportunidades y los recursos para el adelanto económico propio y de la familia tienen que ser aportados por otros, por el estado, por los propios superiores, por la gente rica o desde el exterior”.

Este planteamiento, “claramente desfavorable para el progreso material”, es una muestra de que

“el logro económico depende fundamentalmente de las dotes y actitudes de la gente y también de sus instituciones sociales y políticas” (p. 87).

Estas actitudes avalan la tesis de HIRSCHMAN (1958) de que las dificultades para el desarrollo comienzan en el mismo lugar donde lo hacen todas las dificultades de la acción humana: en la mente.

Evidentemente, el primer requisito para el desarrollo de un territorio es un deseo: el deseo de la población de conseguirlo. El segundo es el convencimiento de que sólo mediante el cambio y el esfuerzo será posible lograr el nivel de progreso que otros

alcanzaron antes. Probablemente estos dos requisitos no sean suficientes, pero si, en lugar de una mentalidad abierta al desarrollo y determinada a conseguirlo, impera la idea de que no es preciso hacer nada porque son “otros” (la Administración, los empresarios, etc.) los que deben dar los pasos precisos para proveer los puestos de trabajo necesarios, a lo sumo la política de inversión del declive conseguirá perpetuar la situación de dependencia del territorio, pero difícilmente logrará su verdadero desarrollo.

Esta mentalidad no es más que la continuación de la imperante durante el largo período de apogeo del modelo minero. Una forma de ser que ROIZ (1973: 66) describe con claridad:

El minero reacciona ante sus frecuentes desventajas de hábitat colectivo y de servicios públicos con agresividad, actitudes violentas de crítica y de no querer participar. Cree que todo se lo debe dar ya hecho el Ayuntamiento, el Estado o las autoridades y directivos de la empresa, personalizando y asumiendo una clara sumisión y sentido de paternalismo estatal, municipal y empresarial...

La cuestión fundamental es si, a la vista de que el sistema de creencias de una colectividad evoluciona muy lentamente, se puede hacer realmente algo, no ya a corto sino a medio o largo plazo, para cambiar la mentalidad de la población cuando ésta no es favorable al desarrollo. Este cambio es la condición *sine qua non* para que el problema del desarrollo entre en vías de solución. La ayuda exterior, nos dice BAUER (1971: 120)

“no puede fomentar el desarrollo si la población en su conjunto no está interesada en el adelanto material, o si está fuertemente apegada a valores y costumbres incompatibles con el progreso material. Un ejemplo instructivo nos lo suministran los resultados de la ayuda (interior) americana en gran escala a la población de los indios navajos, amplio grupo con su propio territorio y gobierno. El gobierno de Estados Unidos a lo largo de décadas ha gastado ingentes sumas de dinero en intentos de mejorar la situación material de este grupo, sin resultados apreciables”.

7. EL PROBLEMA DE LA DESVENTAJA RELATIVA

En medio de este panorama, sin duda pesimista, surge el interrogante de qué puede

suponer para los territorios atrasados la denominada descentralización productiva. Un fenómeno que tiene lugar cuando se fragmenta la gran fábrica originando numerosos centros de menor dimensión, o cuando se externalizan determinadas funciones. El proceso se ve favorecido por fuerzas que actúan tanto desde el punto de vista de los costes (disminución de los costes de transacción y necesidad de suavizar la conflictividad social propia de las grandes fábricas) como desde el punto de vista de la demanda (gustos de los consumidores cambiantes y preferencia por bienes diferenciados de elevada calidad). La necesaria reconversión de las grandes compañías que operaban en sectores tradicionales, irreversiblemente dañadas por la crisis, es, asimismo, un factor que no se debe olvidar a la hora de explicar la descentralización productiva. El ejemplo más conocido es el de la Tercera Italia, donde los ingredientes principales de un resultado exitoso han sido la estrategia frente a la crisis de las grandes firmas que desarrollaban actividades tradicionales (textil, confección, calzado, mueble, vidrio, etc.), la iniciativa local, la economía sumergida, la explotación masiva de los asalariados y la autoexplotación de los pequeños empresarios (MARTINELLI & SCHOENBERGER, 1994).

Ahora bien, dista mucho de ser unánime la interpretación que tanto la literatura geográfica como la económica hacen de los hechos expuestos. Para algunos autores, en línea con las ideas de PIORE & SABEL (1984), se trata de un cambio radical, una crisis irreversible del fordismo, sistema que terminará por ser desplazado completamente por un nuevo orden, el régimen de especialización flexible. Esta gran mutación acarreará una profunda reestructuración del espacio, cuyo protagonismo recaerá en los denominados distritos industriales marshallianos, definidos como redes no jerárquicas de pequeñas y medianas empresas que se concentran en un territorio, se especializan en diversas fases de un mismo proceso productivo y mantienen entre ellas numerosas relaciones de mercado y de cooperación. Para otros, en cambio, ni los distritos industriales constituyen un fenómeno nuevo (de hecho Marshall los analizó a finales del siglo XIX), ni las grandes

plantas perderán su posición dominante, ni el nuevo modelo —si puede hablarse de tal— se caracteriza por la pérdida progresiva de importancia de estas unidades, sino más bien por la flexibilidad creciente de las organizaciones y los sistemas de producción, circunstancia que no es privativa de los distritos industriales. También los grandes establecimientos (MARTINELLI & SCHOENBERGER, 1994) son capaces, gracias a los avances tecnológicos, de adaptar rápidamente sus sistemas productivos a los gustos cambiantes y a las preferencias diferenciadas de una población con elevados y crecientes niveles de renta.

Sea como fuere, existen dos hechos que revisten gran interés para las regiones periféricas. El primero, que la descentralización productiva no implica necesariamente una descentralización del control. Es decir, que las unidades resultantes de la fragmentación de una fábrica —o de la externalización de ciertas funciones— pueden seguir perteneciendo al mismo propietario, o, en términos más generales, pueden permanecer bajo el control y la rígida autoridad de una compañía dominante que hace valer sus criterios. Los lazos de interdependencia así creados, más jerárquicos que horizontales, aminoran la trascendencia que pudiera tener la descentralización productiva para el desarrollo de las regiones atrasadas, aun cuando algunas de las nuevas unidades se localicen en ellas. Un claro ejemplo lo tenemos en el proceso de reindustrialización de la cuenca de Sabero, y en concreto en la principal empresa asentada en la cuenca minera: Enervisa, una firma vinculada al capital vasco (Guascor) y navarro (Caja de Navarra), cuyos efectos en el desarrollo de la comarca han sido mínimos, pues la mayor parte de sus compras se realizaban fuera del territorio.

El segundo hecho es también decisivo para las regiones menos desarrolladas: la descentralización productiva tampoco implica necesariamente una desconcentración o difusión espacial de la producción. Para que la difusión espacial se produzca, es preciso que las nuevas compañías o los fragmentos de la gran empresa (ahora unidades técnica o jurídicamente independientes) se asienten en espacios marginales, es decir, en espacios no ocupados por las grandes ciudades y sus áreas de crecimiento, ambas, en realidad,

integrantes de la misma unidad espacial, por más que administrativamente constituyan unidades independientes.

Así entendida, la desconcentración espacial de la producción está muy lejos de ser general. En Asturias, por ejemplo, pese a la crisis industrial y la reconversión, la difusión espacial de la industria apenas supera los límites de la zona central (aunque basculando claramente hacia su mitad septentrional). Como afirma BENITO (1991: 46), los concejos que en las primeras fases conocieron el asentamiento industrial son “los mismos que hasta época reciente han ido acaparando los proyectos más ambiciosos y a las empresas más importantes”.

Existen, por supuesto, redes de empresas diseminadas en territorios extensos, pero estas redes suelen ser, siguiendo la terminología de STORPER & HARRISON (1994), del tipo halo con núcleo y considerable jerarquía (Ikea, Boeing-Seattle, Hewlett-Packard, IBM, etc.), y sus nodos no se establecen en cualquier sitio, antes bien los territorios candidatos deben reunir una serie de características que no concurren en las regiones más atrasadas. Costa (1999), tras analizar las pautas de localización de las empresas manufactureras españolas en el periodo 1981-1991, concluye que prácticamente no se observan variaciones en la localización industrial, lo cual comporta el mantenimiento de una elevada aglomeración territorial de la actividad económica.

Al analizar los efectos en León del Programa de Proyectos Empresariales que se puso en marcha en 1998 para favorecer el

desarrollo de los territorios afectados por la reestructuración carbonera (ver FIG. 3), el hecho más llamativo consiste en que la mayor parte del Programa se ha desarrollado fuera de las cuencas mineras. Sólo el 48% de la inversión, el 41% de las subvenciones y el 34% del empleo generado han tenido como escenario las cinco principales cuencas carboneras leonesas, pese a que en ellas la intensidad de las ayudas era mayor. Los municipios que las rodean, y muy especialmente los situados al suroeste de la cuenca berciana, han recibido una parte sustancial de los beneficios de la reactivación. En concreto, el municipio de Ponferrada ha sido el protagonista: con inversiones superiores a 94 millones de euros y más de 700 puestos de trabajo generados, la cuarta parte de los fondos del Programa ha terminado en la capital del Bierzo.

La pregunta que surge es por qué la descentralización productiva no se traduce en una difusión espacial de la producción. Y la respuesta a este interrogante conduce a una segunda causa de la concentración geográfica de la actividad: las economías externas.

El concepto de externalidad se refiere al efecto real e inintencionado que la actividad de un agente económico produce en el nivel de bienestar de otro agente (BUÑUEL, 1997). Cuando ese efecto es positivo se habla de externalidades positivas, economías externas o rendimientos externos. En este caso, un agente se ve beneficiado por la actuación de otro sin que este último reciba a cambio ninguna compensación. El ejemplo clásico del apicultor favorecido en su negocio por el

FIG. 3. Distribución del Programa de Proyectos Empresariales entre las cuencas mineras leonesas, 1998-2004

	Proyectos		Inversión		Subvención		Empleo	
	Núm.	%	m. €	%	m. €	%	Núm.	%
El Bierzo	47	20,43	70.167	14,68	18.881	26,08	574	19,32
Sabero	13	5,65	14.597	3,05	3.857	5,33	249	8,38
Ciñera-Matallana	14	6,09	138.013	28,87	5.887	8,13	140	4,71
Villablino	9	3,91	4.636	0,97	1.280	1,77	39	1,31
Valderrueda	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros	147	63,91	250.635	52,43	42.480	58,69	1.969	66,27
Totales	230	100,00	478.048	100,00	72.385	100,00	2.971	100,00

Fuente: Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

extraordinario jardín que cultiva con esmero su vecino, es sobradamente ilustrativo. Si, por el contrario, el agente que experimenta las consecuencias de la externalidad recibe un perjuicio, las externalidades se denominan deseconomías externas o costes externos. Un ejemplo, no menos clásico que el anterior pero bastante más cotidiano, lo tenemos en las noches en vela provocadas por los ruidos emitidos por unos desconsiderados vecinos. El concepto de costes externos surge inevitablemente al analizar los efectos ambientales de la minería del carbón, pero ahora debemos detenernos en el lado positivo de las externalidades y, en concreto, en un tipo muy importante de economías externas: las de aglomeración.

En presencia de rendimientos o economías externas de aglomeración, el coste medio de producción disminuye cuando aumenta el número de empresas de una industria que se asientan en una localidad (KRUGMAN & *al.*, 1993). MARSHALL (1890) identificó tres posibles causas de economías externas: la disponibilidad de mano de obra especializada, la presencia de proveedores especializados y la mayor difusión del conocimiento entre las empresas que comparten la misma localización. La formación de un mercado de trabajo especializado favorece tanto a las empresas (que pueden cubrir un puesto de trabajo con mayor facilidad y menores costes) como a los trabajadores (que no dependen de la demanda de trabajo de una única empresa). La aglomeración de empresas de un sector permite contar con proveedores de inputs baratos y de calidad, y favorece la división del trabajo entre las firmas, aspectos que redundan en unos menores costes de producción⁴. Finalmente, la mayor facilidad con que se difunden las habilidades y conocimientos específicos entre empresas vecinas da lugar a la formación y el crecimiento del “saber hacer”, y repercute positivamente en su eficiencia. Podría argüirse que este tercer factor generador de economías externas, fundamental en muchas construcciones teóricas, ha perdido fuerza en

la época de la economía global ante el arrollador desarrollo de las redes de comunicación. Sin embargo, en la transmisión del tipo de información y de conocimientos que constituye la base de las aglomeraciones empresariales exitosas, estas redes no han logrado igualar en eficiencia a la comunicación directa⁵.

Para estar en el centro de la información no es suficiente consultar una terminal de ordenador, es necesario estar allí donde están los demás, es preciso comer juntos, intercambiar o sonsacar confidencias, es decir, bañarse en una atmósfera, la palabra clave de la concepción marshalliana del distrito. La telemática no ha suplantado aún el cara a cara (BENKO & LIPIETZ, 1992).

El papel que desempeñan las economías externas es fundamental en el análisis de territorios como las cuencas mineras leonesas, puesto que suministran un marco teórico que permite entender por qué las empresas no tienden a localizarse en ellas, sino en territorios más dinámicos o que simplemente se han desarrollado primero. Se trata del lógico resultado del proceso acumulativo que desencadenan: una vez que una empresa se ha ubicado con éxito en un lugar, las que van entrando en el mercado se establecen en el mismo sitio para aprovechar las ventajas asociadas a esa localización; pero cuanto mayor es el número de empresas, mayores son los rendimientos externos y los incentivos para establecerse en ese territorio, y más empresas se establecen en él. Este bucle positivo es el que lleva a COSTA (1999: 432) a afirmar que “la localización de las actividades no es un proceso aleatorio, observándose unas pautas generalizadas que están en relación con las economías externas a las empresas e internas al territorio”.

A medida que avanza el proceso acumulativo, el coste medio de las empresas ubicadas en ese territorio disminuye, hasta el punto de convertirse en una barrera al establecimiento de empresas en otros lugares. Las economías externas, por tanto,

más pronta posible, es uno de los factores que explica la tendencia a que los centros de decisión de la industria se localicen agrupados en las mayores aglomeraciones, y cómo, a pesar de los avances en la tecnología de la comunicación, los contactos personales en la empresa son cada vez más importantes a todos los niveles” (PRECEDO, 1989: 58).

⁴ “Dado que la división del trabajo está limitada por la extensión del mercado, el crecimiento de la industria crea una multitud de industrias auxiliares especializadas [...] y en consecuencia bajan los costos de la producción de toda la industria” (BLAUG, 1978: 479).

⁵ “Precisamente la importancia de los contactos personales y la necesidad de acceder a una información lo menos filtrada y lo

pueden llegar a representar un papel fundamental en el éxito o el fracaso de un proceso de reindustrialización en función, simplemente, de que éste se inicie antes o después. La FIG. 4 ilustra esta idea comparando el atractivo para la localización empresarial de dos territorios, *T* y *S*. Las economías externas hacen que dicho atractivo aumente a medida que lo hace el grado de actividad económica, hasta que se alcanza un cierto nivel a partir del cual, debido a la congestión del espacio, los inconvenientes superan a las ventajas y el atractivo disminuye. Inicialmente, el territorio *T* posee características que lo hacen más deseable para la localización empresarial. Pero si por cualquier circunstancia *S* se industrializa antes, su capacidad para atraer iniciativas empresariales comenzará a aumentar. Si *S* rebasa el nivel de actividad α , cuando *T* pretenda iniciar su proceso de desarrollo no podrá competir con *S*, a pesar de que presenta características más favorables en cada nivel de actividad.

El corolario es, evidentemente, que aquellos territorios que siguen dependiendo de una industria en crisis (o que han dependido de ella hasta fechas recientes)

están en clara desventaja para reorganizar su estructura productiva y desarrollarse sobre bases distintas.

Los resultados obtenidos por la Mesa de Sabero (la plataforma creada para reindustrializar la cuenca minera) desde su constitución, a finales de 1991, hasta que dejó de reunirse en 1997, no pueden entenderse sin tener en cuenta el papel que juegan las economías externas. En sus 22 reuniones (ver FIG. 5), la Mesa aprobó un total de 46 proyectos empresariales, que con una inversión global de casi 9.000 millones de pesetas preveían generar 616 puestos de trabajo, 483 de los cuales serían ocupados por ex mineros de Hulleras de Sabero. Ahora bien, únicamente la mitad salió adelante, y, de los que no lo lograron, sólo uno llegó a comenzar su actividad. La proporción de fracasos más alta se dio entre las iniciativas de mayor tamaño, como lo demuestra el hecho de que el empleo efectivamente creado hasta 1997 sólo representara el 13,8% del aprobado, o que la inversión realizada apenas alcanzara el 19% de la prevista en las solicitudes que habían recibido el visto bueno de la Mesa. Así pues, en 1997 el fracaso del proceso de reversión del declive no admitía dudas. Los objetivos perseguidos por la Mesa

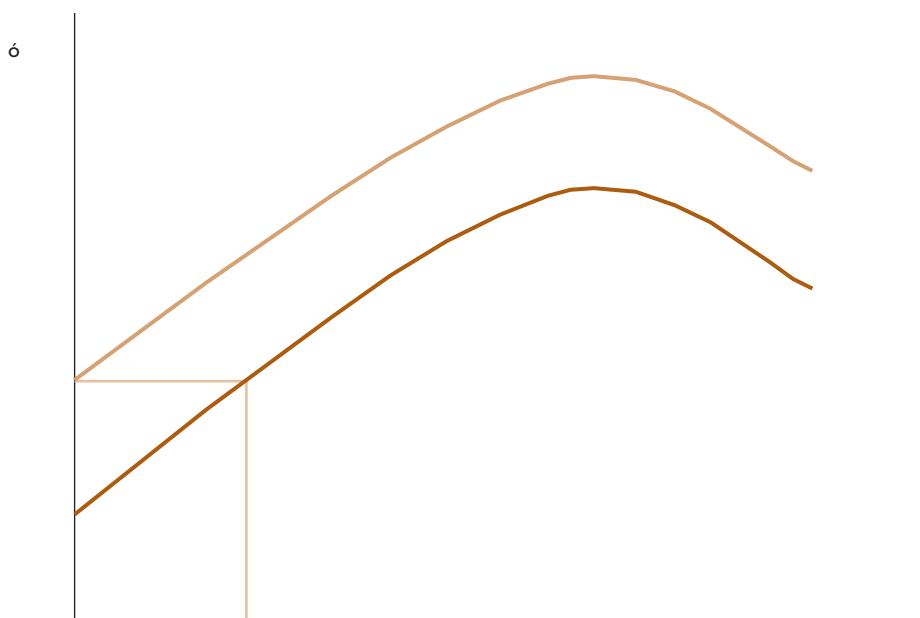


FIG. 4. Economías externas y localización

Fuente: ·Elaboración propia.

FIG. 5. Reuniones y proyectos aprobados por la Mesa para la Reindustrialización del Área de Sabero, 1991-1997

	Reuniones	Proyectos	Empleo*	Inversión
1991	4	0	0	0
1992	3	16	373 (312)	5.193,2
1993	5	6	34 (14)	919,0
1994	4	8	56 (45)	297,8
1995	2	7	71 (66)	756,8
1996	3	8	79 (45)	1.731,8
1997	1	1	3 (1)	17,7
Totales	22	46	616 (483)	8.916,3

* Entre paréntesis, puestos de trabajo que serían ocupados por ex mineros.
Inversión en millones de pesetas.

Fuente: Actas de la Mesa.

(recolocación de 430 ex mineros e inversiones de 5.000 millones de pesetas) se habían quedado muy lejos: al concluir dicho año se hallaban en funcionamiento 23 proyectos, que en conjunto habían generado 88 puestos de trabajo (65 ocupados por ex mineros de Hulleras de Sabero) con una inversión total de 1.650 millones de pesetas.

8. CONCLUSIONES

Sin entrar a valorar otros factores (como las carencias de las políticas de reversión del declive o las deficiencias que presentan las infraestructuras), las características de la industria carbonera, la estrategia seguida por las grandes compañías mineras y el marco institucional generado a partir de la intensa protección dispensada a la actividad extractiva permiten entender por qué territorios como las cuencas mineras leonesas carecen de un tejido productivo diversificado y consistente.

El hecho de que sea tan difícil que los acontecimientos tomen en ellas un rumbo diferente deriva, además, de los mayores costes en los que incurrirían las empresas que decidieran localizarse en las cuencas. Esos mayores costes están relacionados con los problemas para cubrir los puestos de sus plantillas, las complicaciones para obtener determinados productos y servicios, y con la

difusión de la información y los conocimientos que constituyen una de las bases de éxito empresarial.

Lógicamente, si los principales obstáculos que están impidiendo la reversión del declive son los que se han expuesto en este trabajo, las políticas de desarrollo basadas únicamente en ayudas financieras, subvenciones y mejoras de las infraestructuras tienen escasas posibilidades de incidir positiva y significativamente en la prosperidad del territorio. En el fondo, con estas políticas se corre el riesgo de reproducir un marco institucional similar al generado durante la fase carbonera, es decir, un marco institucional ineficiente donde las organizaciones se esfuercen por acaparar transferencias en lugar de dedicar sus energías a la creación de riqueza.

“Las subvenciones y los subsidios roban la dignidad a los que los reciben”, con esta idea en la cabeza Muhammad Yunus, reciente Premio Nobel de la Paz, creó en 1976 el Grameen Bank (el banco de los parias), la institución que con sus microcréditos ha sacado de la miseria a miles de personas del Tercer Mundo. Pero la brillante idea del economista bangladés de nada habría servido si sus potenciales beneficiarios no hubieran estado dispuestos a esforzarse al máximo para salir de su situación y prosperar.

BIBLIOGRAFÍA

AYDALOT, P. (1987): “El declive urbano y sus relaciones con la población y el empleo”, en *Estudios Territoriales*, 24: 15-32.

BAUER, P. T. (1971): *Dissent on development-studies and debates in development economics* (traducción española: *Crítica de la teoría del desarrollo*, Orbis, 1985, Barcelona).

- BENITO DEL POZO, P. (1991): *El espacio industrial en Asturias*, Oikos-Tau, Barcelona.
- BENKO, G. & A. LIPIETZ (1992): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Presses Universitaires de France (traducción española: *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, 1994, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia).
- BLAUG, M. (1978): *Economic Theory in Retrospect*, 3.^a ed., Cambridge University Press, Cambridge (traducción española: *Teoría económica en retrospectiva*, 1985, Fondo de Cultura Económica, México).
- BUÑUEL GONZÁLEZ, M. (1997): *El uso de instrumentos económicos en la política del medio ambiente*, CES, Madrid.
- CARRERAS, A. & X. TAFUNELL (2003): *Historia económica de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona.
- CASTELLS, M. (dir.) (1994): *Estrategias para la reindustrialización de Asturias*, Civitas, Madrid.
- CASTILLO, J. (1989): "El País Vasco como región industrializada en declive. Evolución en la crisis y política de redinamización económica", en *Regiones europeas de antigua industrialización: propuestas frente al reto tecnológico*, 205-240, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, Bilbao.
- CORTIZO ÁLVAREZ, T. (1977): *Las cuencas mineras leonesas (aproximación a su estudio geográfico)*, Institución Fray Bernardino de Sahagún de la Excma. Diputación Provincial, León.
- COSTA, M. T. (1999): "Estrategias empresariales: localización, internacionalización y globalización", en José Luis GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía: ante el siglo XXI*, 431-454, Espasa Calpe, Madrid.
- CUADRADO ROURA, J. R. (dir.) (1998): *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid.
- DAVID, P. (1985): "Clio and the Economics of QWERTY", en *American Economic Review*, 75: 332-337.
- GARCÍA BLANCO, J. M. & R. GUTIÉRREZ (1990): "El declive de las áreas de antigua industrialización", *Sociología del Trabajo*, 89-90: 3-29.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven (traducción española *La estrategia del desarrollo económico*, 1961 Fondo de Cultura Económica, México).
- KRUGMAN, P. (1992): *Geografía y comercio*, Antoni Bosch, Barcelona.
- & M. OBSTFELD (1993): *Economía internacional. Teoría y política*, McGraw-Hill, Madrid.
- LANDABASO, M. & M. Á. Díez (1989): "Regiones de antigua industrialización: orígenes, evolución y características", en *Regiones europeas de antigua industrialización: propuestas frente al reto tecnológico*, 19-63, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, Bilbao.
- MARSHALL, A. (1890): *Principles of Economics*, London (traducción española: *Principios de Economía*, 1963, Aguilar, Madrid).
- MARTINELLI, F. & E. SCHOENBERGER (1994): "Los oligopolios están bien, gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible", en G. BENKO & A. LIPIETZ, *Las regiones que ganan*, 159-183, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- MAURÍN ÁLVAREZ, M. (1987): "Introducción al estudio geográfico de las cuencas mineras españolas", en *Ería*, 12: 5-24.
- NORTH, D. C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press (traducción española: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1993, Fondo de Cultura Económica).
- (1993): *Desempeño económico en el transcurso de los años*, Conferencia pronunciada en Estocolmo al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>.
- OLSON, M. (1982): *The rise and decline of nations*, Yale University Press, New Haven (traducción española: *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estagflación y rigidez social*, 1986, Ariel).
- (1984): "Las causas del auge y caída de las naciones", en *Papeles de Economía Española*, 21: 437-447.
- PIORE, M. J. & C. F. SABEL (1984): *The second Industrial Divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, Nueva York (traducción española: *La segunda ruptura industrial*, 1990, Alianza, Madrid).
- PRECEDO LEDO, A. (1989): *Teoría geográfica de la localización industrial*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.
- RODRÍGUEZ POSE, A. (1995): *Reestructuración socioeconómica y desequilibrios regionales en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ROIZ, M. (1973): "Urbanismo y hábitat en la zona minera de León", en *Ciudad y Territorio*, 2: 49-66.
- STORPER, M. & B. HARRISON (1994): "Flexibilidad, jerarquía y desarrollo regional: los cambios de estructura de los sistemas productivos industriales y sus nuevas formas de articulación del poder en los años noventa", en G. BENKO & A. LIPIETZ, *Las regiones que ganan*, 123-158, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.
- TORRERO MAÑAS, A. (1988): "Una nota sobre el empresario en la economía española", en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía*, 595-600, Espasa Calpe, Madrid.
- VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. (1988): "Regiones de tradición industrial en declive: la Cornisa Cantábrica", en J. L. GARCÍA DELGADO (dir.), *España, Economía*, 765-795, Espasa Calpe, Madrid.
- VERNON, R. (1966): "International investment and international trade in the product cycle", en *Quarterly Journal of Economics*, 80: 190-207.