

INT-1859



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES(1859)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Alvaro Barrios

Documento CPRD-C/58

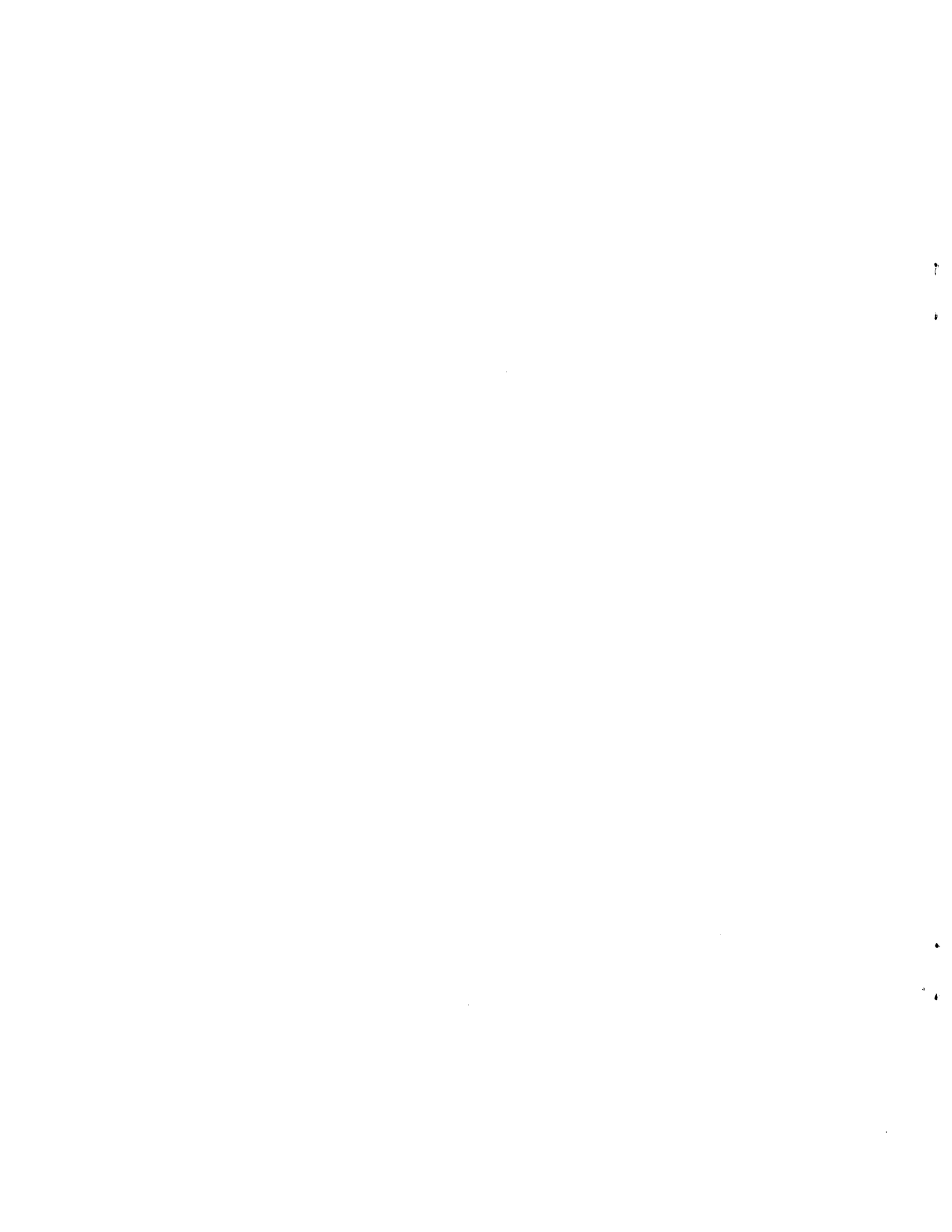


¿EN QUE SENTIDO UN PROBLEMA REGIONAL? */

^{R.}
Doreen Massey

*/ El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos de Programas de Capacitación, es una traducción del artículo aparecido en Regional Studies, vol. 13, Pergamon Press Ltd., Great Britain, 1979.

(I/4810)
VS/CP



¿EN QUE SENTIDO UN PROBLEMA REGIONAL?

Doreen Massey

Síntesis

Este trabajo discute la naturaleza de los "problemas regionales" y argumenta que varios de los supuestos comunes acerca de las desigualdades regionales están mal fundados. En particular, señala que muchas de las aproximaciones frecuentemente usadas implican (implícita o explícitamente) que tales problemas son solamente cuestiones de distribución geográfica y que el aspecto crucial en sus análisis se relaciona con la naturaleza de los cambios en el ámbito espacial. Esta posición se refleja en la metodología para evaluar la política regional, en técnicas estadísticas, en formulaciones de política, etc. Dentro del trabajo se sugiere un punto de vista alternativo sobre la generación de desigualdades regionales. Este se basa en el concepto de la división del trabajo y relaciona explícitamente distribución geográfica y producción. En el trabajo se desarrollan algunos ejemplos donde se argumenta que en el Reino Unido la desigualdad espacial podría estar sufriendo un cambio tanto en su patrón como en su naturaleza.

Introducción

El objetivo de este trabajo es destacar algunas cuestiones acerca de las concepciones comunes de los "problemas regionales" dentro de las sociedades capitalistas. Algunos de los puntos analizados son bien conocidos, otros se abordan menos frecuentemente, algunos desafían las posiciones explícitas en la teoría establecida, otros los supuestos implícitos en la metodología. Con este trabajo se espera que juntando esos elementos e indicando algunas de sus interrelaciones, se puedan considerar más seriamente las implicancias de cada uno.

Diferenciación regional y el concepto de división espacial del trabajo

Esta sección del trabajo presenta un esquema para el análisis de la diferenciación regional. Tal esquema será más bien abstracto en esta etapa, pero las secciones posteriores intentarán dar más cuerpo a la idea.

Una cosa debería quedar claro desde el comienzo y es que siempre ha habido desigualdad espacial o regional. Esto es un hecho histórico y el tipo de esquema general que se introducirá aquí, está dirigido al análisis de procesos históricos reales. Solamente en los modelos formales se puede empezar como en una hoja en blanco, o prácticamente de cero.

Un segundo punto es definir qué se entiende en este contexto por "desigualdades". La palabra tiende a ser usada indiscriminadamente en la literatura de dos maneras más bien distintas. Primero, hay desigualdad en el grado de atractivo que tiene una particular área para la forma dominante de actividad económica. En segundo lugar, hay desigualdades en términos de varios indicadores de bienestar social (por ej. tasa de desempleo, ingreso per cápita, grado de control externo en la producción). Como es claro, estos dos aspectos no son necesariamente lo mismo. En un sentido burdo, uno es una causa y el otro un efecto. Es al primero al que se refiere este trabajo en este punto, esto es, desigualdades regionales en cuanto al grado de atractivo y adecuación para la actividad económica. En otras palabras, en algún momento dado del tiempo hay una desigual distribución geográfica de las condiciones necesarias para una producción rentable y competitiva.

Un tercer punto es que tal desigualdad geográfica es un fenómeno relativo históricamente, en otras palabras, este cambia como producto de dos procesos. Por un lado responderá a los cambios en la distribución geográfica de los requerimientos de producción. Estos que se denominan frecuentemente cambios espaciales o locacionales, se refieren a cambios reales en la distribución de la población o de los recursos, o cambios en las distancias relativas provocadas por el desarrollo en el transporte y la comunicación. Por otro lado, el patrón de desigualdades espaciales puede cambiar como resultado de modificaciones en los requerimientos del proceso de producción mismo, en otras palabras debido a cambios en las demandas de localización de la actividad económica rentable. A su vez tales cambios en los requerimientos de producción son en

sí mismos un resultado, no del avance técnico neutral sino de los imperativos del proceso de acumulación global.

Sin embargo, en cualquier período específico, las nuevas inversiones en la actividad económica estarán geográficamente distribuidas en respuesta a ese patrón dado de diferenciación espacial. Surge entonces un cuarto punto en relación al significado de "en respuesta a", y es aquí que quiero introducir el término de "división espacial del trabajo". El término se introduce con el objeto de hacer notar que el supuesto generalizado es que cualquier actividad económica responderá a las desigualdades geográficas en las condiciones de producción, de modo de maximizar las ganancias. A pesar de que esto es correcto, es también trivial, lo que se ignora es la variación en el modo en que las diferentes formas de actividad económica incorporan o usan la existencia de desigualdades espaciales con el objeto de maximizar ganancias. Esta manera de responder a desigualdades geográficas variará, tanto entre sectores como para sector dado, con los cambios en las condiciones de producción. También puede variar, por ejemplo, con la estructura de propiedad del capital, que puede depender entre otros casos del tamaño y variedad de producción bajo propiedad simple. El establecimiento de este tipo de respuestas será producto de la interacción entre las características existentes de diferenciación espacial por un lado y los requerimientos en ese momento del particular proceso de producción por otro. Además, si se da el caso que diferentes industrias usan las variaciones espaciales de modos distintos, es igualmente cierto que esos diferentes modos de uso producirán/contribuirán subsecuentemente a distintas formas de desigualdad geográfica. Las diferentes formas de respuesta por industria, que implican distintas divisiones espaciales del trabajo dentro de su proceso de producción global, pueden generar diferentes formas del "problema regional".

Una manera esquemática de aproximarse a esto como un proceso histórico es concebirlo como una serie de "secuencias" 1/ de nuevas inversiones, cada una de las cuales contiene una nueva forma de división espacial del trabajo. Por supuesto que en la realidad el proceso de cambio es mucho más diversificado e incremental, aún que ciertamente hay períodos de reorientación radical. Además en cualquier momento histórico se puede estar dando un gran número de

1/ Rounds.

diferentes divisiones espaciales del trabajo en diferentes ramas de la industria. Por tanto, en cualquier trabajo empírico es necesario analizar tanto esta complejidad como aislar e identificar aquellas divisiones particulares que son dominantes en cuanto a remodelar la estructura espacial. La distribución geográfica de la actividad económica resultante de la evolución de una nueva forma de división del trabajo será sobrepuesta a, y combinada con, el patrón generado en períodos previos por diferentes formas de división del trabajo. Esta combinación de sucesivos esquemas producirá efectos que en sí mismos varían sobre el espacio, dando origen así a una nueva forma y distribución espacial de desigualdades en las condiciones de producción, como base para la próxima "secuencia" de inversión. En consecuencia "la economía" de una determinada área será el complejo resultado de la combinación de su sucesión de roles dentro de circuitos de una más amplia división espacial del trabajo, a nivel nacional e internacional.

Diferentes formas de división espacial del trabajo en el Reino Unido

A modo de ilustración de algunos de los puntos ya mencionados y como base para la discusión en secciones posteriores, es valioso en este punto revisar brevemente dos formas de división espacial del trabajo que han sido o son componentes significativos del "problema regional" en el Reino Unido.

El primero de esos ejemplos es bien conocido y sólo justifica una breve revisión. Se refiere a la forma de la división espacial del trabajo que estructuró la organización espacial del Reino Unido durante la mayor parte del Siglo XIX (Mc. Crone, 1969, p. 16) y que tomó la forma de especialización espacial sectorial.

El emergente crecimiento durante la la Guerra Mundial de las mayores industrias de exportación basados en carbón, construcción de barcos, hierro y acero y textiles fué facilitado por el dominio inicial del Reino Unido en el crecimiento de la industria moderna y su consecuente compromiso tanto para retener esa dominación a través del libre comercio como para su propia especialización industrial dentro de la división internacional del trabajo.

Para establecer su patrón espacial de producción dentro del Reino Unido esas industrias no enfrentaron un territorio geográfico indiferenciado. Los elementos de diferenciación que eran significativos para esas industrias en esa etapa de desarrollo eran cosas como el acceso a los puertos para exportación e importación de materias primas (ej. algodón), la oferta de mano de obra calificada y, por algún tiempo, el acceso al carbón. La forma de la división espacial del trabajo a que dio origen esta conjunción de requerimientos de producción y diferenciación geográfica fue, como ya establecimos, la de especialización espacial sectorial. Los diferentes sectores concentraron toda su capacidad en las áreas más propicias en términos de sus requerimientos de producción. Además, como ellos estaban dentro de las industrias dominantes en términos de nueva inversión y crecimiento en el producto y el empleo, fueron los elementos estructurantes en el nuevo patrón emergente de diferenciación regional. "Así Clydeside representaba barcos e ingeniería pesada, el Noreste, exportación de carbón, hierro y acero, barcos e ingeniería pesada, Lancashire algodón y alguna ingeniería; el West Riding carbón y lanas, y el South Wales exportación de carbón, hierro y acero". (Hall, 1974, p. 84). Desde el punto de vista de las áreas involucradas, esto condujo a una situación en que "muchas de las mayores regiones industriales basaron su prosperidad en una muy limitada base económica". (Hall, p. 83).

Los efectos subsecuentes de esta particular forma de división espacial del trabajo son bien conocidos, pero es importante enfatizar ciertos aspectos. Primero, tal patrón de distribución industrial no era por sí mismo necesariamente problemático en el sentido de producir desigualdad geográfica. En segundo lugar, y por el contrario, el problema regional resultante fué precipitado por cambios en la relación de la economía del Reino Unido como un todo y de esas particulares industrias a la división internacional del trabajo. "Es realmente al colapso de esta política, de especialización internacional basada en la dominación industrial y libre comercio, al que debe su origen, en alguna medida, el problema regional en las áreas industriales. La sobrevaluación de la libra en los años 20', la emergencia de bloques económicos en los 30', los cambios en tecnología y la competencia de países con salarios inferiores se combinaron para producir una declinación secular en las industrias de

exportación tradicional. (Mc Crone, 1969, p. 16). El "problema regional" resultante fué, de esta forma, producido por los efectos en la división espacial del trabajo dentro de esas industrias, derivados de los cambios en las relaciones del imperio y la declinación del Reino Unido como una economía capitalista dominante a nivel mundial. Tercero, este proceso generó una forma específica de problema regional. La declinación sectorial trajo consigo específicamente una declinación regional y los índices con que se midió la consecuente desigualdad regional fueron: la bien conocida tasa de desempleo, cantidad de empleo industrial, ganancias per cápita y emigración.

Ha sido esta forma de división espacial del trabajo la que frecuentemente se ha analizado como causa básica del "problema regional", al menos del problema regional industrial del Reino Unido.

En consecuencia el Reino Unido en un documento sobre estos temas, para ser presentado al Fondo para el Desarrollo Regional Europeo, plantea: "El problema regional del Reino Unido es primordialmente una caída en el empleo de las industrias tradicionales: carbón, acero, construcción de barcos, textiles y agricultura; las razones para tal declinación varían de industria a industria. La mayoría de esas industrias están concentradas en un pequeño número de áreas y esas son, por lo tanto, golpeadas en forma desproporcionadamente dura por su contracción" (Trade and Industry, 1977, p. 358). Una buena parte del pensamiento actual junto a varias de las continuas preocupaciones de política y, en particular, un sesgo a favor de la diversificación sectorial como base para la estabilidad, refleja la experiencia de este primer período.

Hay indicios en varios trabajos que el agotamiento de esta forma de división espacial puede anunciar el fin, o al menos el principio del fin, de los problemas regionales: "a medida que transcurre el tiempo, la estructura de las regiones problema está llegando a ser gradualmente más favorable, la caída industrial no puede continuar para siempre y las nuevas industrias están jugando un rol cada vez mayor en las economías regionales. Si este proceso continua, el problema llegaría a ser más fácil (Mc Crone, 1969, p. 166) y claramente han habido signos de cambio. Por un lado, muchos estudios indican una declinación general en el grado de especialización sectorial (ver por ej. Chisholm y Oeppen, 1973; Dixon y Thirlwall, 1975). Por otro lado, han habido cambios en la posición relativa de las regiones considerando los índices

relevantes para esta forma de problema regional. Así en un artículo reciente Keeble (1977) escribe "el período iniciado alrededor de 1965, y particularmente desde 1970, ha mostrado una sorprendente convergencia al promedio nacional de casi todos esos diferentes índices del comportamiento económico regional" (p. 4). Los índices a que hace referencia son: participación del empleo industrial, tasa de desempleo, ganancias y migración neta.

Sin embargo, aun cuando se está registrando esta "convergencia" y a pesar de estar reconocidamente en torno a indicadores nacionales más bajos, se está considerando otros índices que no implican el fin de la diferenciación espacial sino su existencia de un modo diferente, en términos tanto de la naturaleza de la desigualdad espacial como de su base geográfica. Los nuevos índices se refieren, por ejemplo, al grado de propiedad externa, a los efectos de jerarquías de control y a la diferenciación en el tipo de empleo. Westaway (1974) analiza el desarrollo de la jerarquía espacial de la propiedad y control, y sus consecuencias para los tipos de empleo, con la dominación creciente de las grandes corporaciones^{1/} y el trabajo de North y Leigh y Massesy (1976) indican los efectos de la jerarquización producida en los años recientes por el creciente grado de concentración industrial (ver también Massey y Meegan, en preparación). Firn (1975) examina la evidencia existente en el grado y el tipo de propiedad y control externo de la industria escocesa, y el trabajo de Mc Dermott (1976) se plantea en el mismo sentido. - En términos de la cambiante base geográfica de los "problemas espaciales", el aspecto dominante del cambio es obviamente la combinación de la "convergencia" regional con la nueva prominencia de áreas de ciudades originarias ^{2/}.

Es obvio que en un trabajo de esta extensión no se puede pretender realizar un análisis completo de esta reestructuración espacial, pero sí parece apropiado describir de manera breve una forma emergente de división espacial del trabajo que parece ser al menos un elemento relevante.^{3/} Mientras nos

^{1/} Multiplant-companies.

^{2/} Innercities.

^{3/} Debe enfatizarse que esta división espacial del trabajo sólo caracteriza a ciertos sectores, que parecen ser los importantes en el presente establecimiento del nuevo patrón geográfico agregado de actividad económica.

basemos en ciertos aspectos, aunque no todos, en relación al impacto de la división ya descrita, esta forma de división espacial es totalmente diferente de la de especialización espacial sectorial. En particular, y quizás prematuramente, las desigualdades inherentes a esta división no parecen sólo en extinción, sino que son parte integrante de la forma de organización espacial misma. Tampoco la evolución y efecto de esta forma dependen sólo de auges y caídas de todos los sectores de la economía; estos también resultan de cambios en la forma de organización de la producción dentro de los sectores.

Siguiendo el esquema descrito en la última sección, es necesario, inicialmente, especificar las características y requerimientos de producción que, en combinación con particulares condiciones espaciales, forman la base para el desarrollo de una nueva división del trabajo. Tales características y requerimientos incluyen el creciente tamaño de firmas y plantas individuales (ver por ejemplo Dunford, 1977), la separación y jerarquización de las funciones técnicas, de control y gestión (ver Westway, 1974) y la división, aún dentro de la producción en etapas de funcionamiento separadas (ver Massey, 1976; Lipietz, 1977). Dentro del proceso de producción mismo, también han habido considerables cambios. Por un lado, la creciente intensidad de la competencia en los años recientes ha llevado a una mayor presión por disminuir los costos del trabajo y aumentar la productividad. Esto a su vez ha producido una aparente aceleración de los procesos de estandarización de los bienes producidos, reduciendo así tanto el número de trabajadores para un nivel dado de producto como el nivel de habilidad que les es requerido; de automatización, con efectos similares a la estandarización; y de la introducción de sistemas como instrumental de control numérico 1/ reduciendo de nuevo el número y requerimiento de habilidad de la fuerza de trabajo directa, pero también necesitando un número de técnicos más calificados. Entonces, en relación a la mayor parte de los trabajadores parece haberse dado un proceso de disminución de la calificación de cierta importancia, (ver por ejemplo Massey y Meegan, en preparación). Por otro lado, la importancia relativa de las actividades de investigación y

1/ Numerical-control machine tools.

desarrollo 1/ dentro de la estructura nacional de empleo ha aumentado debido al cambiante equilibrio entre los sectores de la economía como también por la naturaleza de la competencia que se deriva del dinamismo en el cambio tecnológico, de los nuevos sectores dominantes, como la electrónica. Estas formas de desarrollo se están dando en países en que ya hay algún grado de diferenciación espacial. Esta se refiere: a los niveles de calificación, tanto dentro de los obreros como entre ellos y el personal técnico y científico; a los niveles de salario de operarios de las secciones relevantes, es decir, aumentando sólo los de los semi-calificados; al grado de organización y militancia del movimiento laboral y al nivel de presencia de una nueva forma de división espacial del trabajo que en la última década ha empezado a arraigarse, por ejemplo en sectores de la banca, comercio y servicios. Tal es el caso en la mayoría de los países de Europa occidental y en Estados Unidos.

Las cambiantes condiciones de producción son precisamente las que están posibilitando a la industria beneficiarse, en esta forma, de la diferenciación espacial. Un aprovechamiento típico que hacen las industrias de esta particular forma de diferenciación espacial se basa cada vez más en la separación geográfica de las funciones de control y de investigación y desarrollo respecto a aquellos procesos de producción directa que aún requieren trabajadores calificados y también de aquellos en que tienen una importancia creciente los elementos de producción masiva y el trabajo de ensamble para los cuales se necesitan sólo trabajadores semicalificados. El creciente tamaño de ciertas compañías es central en este proceso. Esto es necesario, por un lado para financiar los grandes costos de investigación y desarrollo (Massey, 1976, NEDO 1972, 1973) y por el otro aumenta el número de productos dentro de una firma, los cuales son producidos a una escala suficiente para acceder a algún grado de automatización que en consecuencia haga viable las reducciones en los costos de trabajo agregado y aumenten la productividad del trabajo individual. Finalmente, el mayor tamaño de las unidades individuales es lo que aumenta la posibilidad de localización separada para las diferentes etapas en el proceso global de producción y permite, en consecuencia, el establecimiento de jerarquías locacionales que se benefician de la desigualdad espacial.

1/ Funciones R y D.

Primero considerando el extremo inferior de la jerarquía, las etapas de producción masiva y de ensamble, están localizadas crecientemente en áreas donde no sólo se encuentran disponibles trabajadores semicalificados, donde los salarios son bajos y además donde hay poca tradición de organización y militancia.

Frecuentemente esto significará ubicarse en áreas donde hay trabajadores con poca experiencia previa de trabajo asalariado. Ellas pueden ser, áreas que sufren el colapso de un sector industrial previamente dominante, como las antiguas áreas de minas de carbón de Northumberland, o de Escocia. En tales casos la fuerza de trabajo no provendrá principalmente de aquéllos previamente empleados en la antigua actividad sino más típicamente de las mujeres del área. Otras áreas favorecidas por esta etapa de producción incluye aquellas donde los trabajadores, de nuevo principalmente mujeres, no llegan a ser totalmente dependientes de, ni se organizan en torno al trabajo asalariado. En la costa se utiliza el empleo estacional o parcial en turismo; esto es típico de este segundo tipo de área. A pesar de que la introducción de esta nueva inversión en medios de producción en tales áreas, normalmente deprimidas, es nueva y con frecuencia se la considera como beneficiosa, sus efectos positivos pueden ser más bien pequeños. La calificación y los salarios permanecen bajos y no necesariamente resultan muchos nuevos empleos. Una de las características más importantes de tales fábricas es que ellas tienen escasas conexiones locales y un reducido estímulo a otras actividades productivas, locales (ver por ejemplo McDermott, 1976; Lipietz 1977; Dunford, 1977 y se insinúa en McCrone 1975). Firn (1975), después de constatar la extensión y forma en que se da el control externo en la economía escocesa extrae algunas conclusiones preliminares acerca de sus probables efectos. Ellos se parecen a aquellos incluidos en las ideas enunciadas anteriormente. Así Firn plantea la hipótesis de que probablemente se exacerbarán las disparidades existentes en el tipo de mano de obra disponible. Tales inversiones no llevarán a una expansión en los estratos locales técnicos, de investigación ni de gerencia. Además, la ausencia del componente de actividades de investigación y desarrollo reducirá la probabilidad de generación interna de nuevas firmas, dada la naturaleza actualmente

dominante en la formación de nuevas compañías. De nuevo la división del trabajo exacerba las desigualdades existentes, y en este caso, reduce además el grado de control local en tales regiones. La hipótesis de Firn también concuerda con nuestra propia evidencia (Massey y Meegan, en preparación) sobre los efectos en la fuerza de trabajo directa y el ingreso per cápita. Así, él escribe "la naturaleza de los nuevos trabajos provistos por las plantas externas se ha orientado principalmente hacia las mujeres, las operaciones semicalificadas de ensamble en plantas electrónicas, por ejemplo, mientras que los trabajos dejados han sido principalmente de hombres, bien pagados y de artesanos calificados. Por lo tanto parece haberse dado una reducción neta del salario debido a los nuevos trabajos generados, así como a una pérdida de calificación, aunque esta última aseveración debe ser probada" (p.411). Finalmente en esas regiones, esta forma de división espacial del trabajo "se expresará en términos de una economía regional muy abierta, con un alto grado de integración con otros sistemas económicos" (Firn, 1975, p. 411). Dunford (1977) y Lipietz (1977) dan una evidencia similar de esto en Italia y Francia.

La segunda categoría de producción, esto es: aquellos procesos no automatizados todavía, reducidos a trabajo de ensamble o elaboración de productos estandarizados; están aún típicamente localizados en los viejos centros de trabajo calificado, villas y ciudades originalmente industriales del siglo XIX. La característica crítica de esta etapa es, sin embargo, su disminución en importancia cuantitativa. Los procesos de pérdida de la calificación facilitan, cada vez más, a la industria liberarse, en términos de localización, de sus antiguas ataduras al trabajo calificado y, consecuentemente uno podría agregar, de los trabajadores bien organizados en sindicatos. El efecto de la relación entre tales cambios en el proceso de producción y las posibilidades abiertas a la industria como resultado de la diferenciación espacial del trabajo, es un componente de la actual declinación industrial de ciudades originarias (ver Community Development Project, 1977, Massey y Meegan, 1978).

Finalmente, en el nivel superior de la jerarquía, las metrópolis centrales, que incluye ciudades europeas como Londres y París, son tipificadas por la presencia de funciones de control, investigación, diseño y desarrollo, incluyendo la asignación de la producción a otras regiones; y por la significativa presencia de estratos directivos y técnicos. Es la presencia de estas actividades más que la ausencia de trabajo manual lo que las distingue.

Con el objeto de clarificar el contenido del término "división espacial del trabajo" es valioso considerar de qué modo ésta es una forma diferente de uso por parte del capital de la diferenciación espacial respecto a la forma descrita como especialización espacial sectorial.

- Primero y lo que es más obvio, esta no representa una división geográfica y sectorial. Ella es una división intrasectorial del trabajo dentro del proceso global de producción de una firma individual.

- Segundo y como ya fué mencionado, la desigualdad regional es inherente a su propia naturaleza y no meramente una consecuencia de su debilidad; como fué el caso de la especialización sectorial espacial.

- Tercero y más importante, los efectos de la división espacial del trabajo son diferentes. Así a pesar de que algunos de los "índices de desigualdad" a que estamos acostumbrados pueden aún ser relevantes, no todos ellos lo serán, y puede ser necesario idear otros que contemplen los efectos de esta nueva forma de diferenciación. Ya se ha hecho referencia a importantes aspectos de disparidades en calificación, control y niveles de salario. Sin embargo, quizás el efecto más comúnmente citado, es que como resultado del alto grado de control externo al nivel inferior de la jerarquía de localización, tales regiones tienen economías extremadamente abiertas. Hay muchas implicancias de esta apertura. La primera es que la economía regional depende fuertemente de los cambios económicos externos. Con frecuencia se argumenta que este es un nuevo efecto, pero de hecho, como lo mostraban los años 30', la especialización sectorial internacionalmente controlada tiene implicancias similares.

Pero hay otras dos maneras, en que los efectos de la apertura en esta división espacial del trabajo son muy diferentes del caso de especialización

espacial sectorial. El primero es la probabilidad de un muy bajo efecto multiplicador sobre el empleo local y el segundo es la probabilidad de remesas de intereses, utilidades y dividendos a la planta matriz fuera de la región de producción. Además, ambas están relacionadas con el hecho de que la apertura es aquí un resultado del control externo.

- El cuarto modo en que esta forma de división espacial difiere de la primera es que lleva a una configuración geográfica más bien diferente de "áreas problema"; siendo un componente del colapso actual de ciudades originarias, tanto dentro como fuera de las áreas apoyadas.

- Quinto y finalmente, una similitud: el desarrollo de esta nueva división espacial del trabajo es una vez más producto de cambios en la producción los que a su vez son respuesta a fuerzas económicas mayores. La actual crisis de ventajas y mercados han reforzado considerablemente tanto la presión a aumentar el tamaño de compañías individuales, con las implicancias ya mencionadas, como la presión a reducir los costos del trabajo (ver Massey, 1976; Massey y Meegan en preparación).

Algunas implicancias

Es muy posible que lo que se ha planteado hasta aquí no parezca muy extraordinario. Sin embargo, si este enfoque es tomado seriamente, parecería tener sustanciales implicancias para ciertos supuestos que se hacen en este momento acerca de la naturaleza y causas de los "problemas regionales".

Quizás el punto central a destacar es que los problemas y políticas regionales son normalmente analizados sólo como problemas de distribución geográfica. El esquema y ejemplos anteriores, sin embargo, centraron sus bases en la forma y nivel del proceso de producción y su relación al patrón existente de desigualdad geográfica. El énfasis normal simplemente en la distribución geográfica resultante está acompañado de una predisposición al análisis concentrado sólo en el espacio, en la diferenciación espacial y en la dinámica espacial. De hecho, mientras los cambios espaciales son ciertamente importantes, la discusión precedente indica que no se debería asumir que el resto del mundo relevante permanece constante a lo largo del

tiempo. En respuesta a las presiones del sistema económico nacional e internacional, los requerimientos de producción también cambian y por lo tanto hacen relevante para la producción una forma específica de diferenciación espacial.

Es necesario recurrir aquí a un ejemplo como una forma de evitar la impresión de que nuestro esfuerzo carece de relevancia.

Nos concentraremos en el asunto de "convergencia" a que nos hemos referido y que fue documentado en Keeble (1976; 1977). Como ya se ha dicho, tal convergencia se refiere sólo a ciertos indicadores y en ningún caso anuncian el fin del problema regional, pero claramente algunos cambios están en camino. ¿Porqué?

De hecho, la mayoría de los estudios que cubren este período, mediados de los 60' hasta el inicio de los 70', son absolutamente claros en la materia, la convergencia se debió a la política regional. Ahora, a pesar que yo nó deseo argumentar que la política no tuvo un efecto, es interesante examinar un poco más de cerca como se llega frecuentemente a esta conclusión. Un procedimiento común es proyectar a través del tiempo alguna noción de lo que "habría ocurrido" y luego analizar desviaciones respecto a este supuesto patrón de comportamiento. La variable que se proyecta de este modo, es normalmente el comportamiento de localización industrial, o algún efecto de él, como la distribución interregional de empleo manufacturero, con ajustes proxy apropiados, por ejemplo por variaciones cíclicas en la presión de la demanda. La pregunta que se formula es: este efecto del comportamiento de localización, mostró algún cambio significativo a mediados de los 60'?, en otras palabras, ¿mostró cambios en el período en que se fortaleció la política regional?

El método de búsqueda se amolda completamente a los términos de una explicación de los cambios en el comportamiento de localización de la industria que obedecen a modificaciones, no en la industria misma, sino solamente en el contexto en el cual se toman las decisiones de localización.

En la medida en que la producción es considerada, se trata con tendencias proyectadas. Tal método no permite tomar en cuenta cualquier cambio estructural dentro de la economía; ni las tendencias de proyección cuantitativa aportan alguna información sobre los mecanismos subyacentes a esas tendencias. Pero son precisamente aquellos mecanismos los que pueden llevar a cambios

significativos en los requerimientos de localización de la industria.^{1/} En contraste, se considera que la aplicación de política regional ha aumentado en intensidad relativamente rápido a mediados de los 60'.

Ahora, ciertamente la política regional aumentó en intensidad a mediados de los 60' y alteró el patrón de localización, por ejemplo por cambios en la distribución de costos. Pero también es cierto que en este período se dieron enormes cambios dentro de la industria misma. Además algunos de esos cambios crecieron en importancia a mediados del 60', precisamente el período en que también se dieron las fases de política regional intensiva y de convergencia. Han existido cambios estructurales tanto en la economía mundial como en la relación del Reino Unido con ella, la competencia ha sido más fuerte, se dió un colapso en la rentabilidad y una caída en los mercados; hay actualmente en el Reino Unido la más seria crisis económica desde los años 30'. Difícilmente se puede esperar que esos eventos provoquen efectos en la producción. El punto relevante aquí es que esos desarrollos han aumentado la importancia relativa de los cambios dentro de los procesos de producción de varios sectores de la industria. Además nuestra propia investigación indica claramente que esos cambios en la producción han, a su vez, alterado los requerimientos de localización de los sectores involucrados y los han cambiado de un modo que indicaría alguna tendencia, totalmente independiente de la política regional, hacia la convergencia (para un informe más detallado de esto, ver Massey y Meegan, en preparación y Massey, 1976). El "factor

^{1/} Esto se aplica también a los métodos normales para evaluar el efecto sobre la distribución regional del empleo de la caída absoluta de empleo industrial. Esta caída es normalmente considerada sólo como una restricción cuantitativa, por ejemplo en la disponibilidad de empleo industrial móvil. De hecho esto es en sí mismo sólo un reflejo, de importantes cambios subyacentes de las condiciones crecientemente críticas que enfrenta la industria y de su respuesta en términos tanto de caída en la tasa de crecimiento del producto como del incremento relativamente creciente de la productividad del trabajo; con todas las implicancias que trae consigo en términos de producción y requerimientos de localización.

trabajo" es un caso digno de estudiar. Así como ya se indicó en el análisis de la división espacial del trabajo, que cambios recientes en la producción en algunos sectores han tendido a reducir el nivel general de calificación requeridas, y con ello liberar a las industrias de la restricción de localización que existían anteriormente.

La disponibilidad y bajo costo del trabajo están creciendo relativamente en importancia para muchos procesos de producción directa; en comparación con la calificación y adaptabilidad. Y es en disponibilidad y bajo costo que las regiones periféricas tienen ventaja (ver la revisión de evidencias presentada en Keeble, 1976, capítulo 4.). En otras palabras, junto al cambio en el patrón espacial, la respuesta de ciertas industrias a una forma dada de desigualdad regional, es decir, la naturaleza de su división espacial del trabajo, puede estar siendo redefinida. Dado que algunos de los sectores afectados de este modo son cuantitativamente significativos en la evolución actual del patrón espacial de empleo, tales cambios podrían ser componentes importantes del proceso de convergencia que se ha registrado en ciertos índices de empleo y desempleo.

Los cambios en la distribución regional del empleo, por lo tanto, podrían estar siendo apoyados no sólo por la política regional sino por los efectos de la presente crisis en los requerimientos de la industria. Pero muchos enfoques de la evaluación de la política regional no incluyen aún esto como posibilidad. La política regional asociada a la configuración espacial, emerge como la única explicación porque es el único factor explicativo que puede variar con el tiempo. Las demandas de la industria se mantienen constantes. De hecho, por la evidencia que he examinado, debería argumentar que es probable que la combinación de cambios, en la industria y la política se hayan ido reforzando mutuamente.^{1/}

^{1/} Por "reforzando mutuamente" se entiende más que la simple operación de cambios en la industria y la política como factores aditivos. En particular, los cambios en la producción pueden haber sido una de las precondiciones aprovechables por la política regional. También es posible por supuesto, como lo argumentan algunos autores, que la combinación haya operado también del modo inverso, la política regional alentó o aún permitió algunas de las inversiones en nuevos procesos de producción, a través de las subvenciones disponibles en un período de liquidez restringida para las compañías.

Pero el punto que realmente surge de este ejemplo ilustrativo es que, comúnmente, la distribución regional del empleo, y consecuentemente el "problema regional" es visto no sólo como un fenómeno espacial, el es también, aunque sólo implícitamente, interpretado como el resultado de procesos puramente espaciales.

Paralelamente, no deberá pensarse que la discusión anterior intenta presentar un análisis alternativo del cambiante patrón regional. Esto simplemente indica un importante componente no considerado por muchos de los enfoques corrientes. El cambiante uso del espacio por un número de importantes sectores, y la aparición de nuevas formas de división espacial del trabajo no ha producido en si misma los considerables cambios en el patrón espacial hasta ahora latentes. Se ha combinado con otros efectos de la crisis económica. En particular, se ha incrementado en importancia relativa, y por lo tanto en su impacto, por la lentitud de la tasa de crecimiento de un número de sectores del producto industrial. En tal situación, mientras puede continuar la nueva inversión en capacidad incorporando nueva tecnología en respuesta a presiones competitivas para reducir costos, será ahora, más que en el período de rápido crecimiento, compensada por la disminución de capacidad menos rentable. En contraste, en un período de rápido crecimiento, esta nueva inversión podría simplemente sumarse a la capacidad. Hay así un doble efecto espacial. La nueva tecnología incorporada en la nueva inversión puede permitir y seguir una localización distinta, mientras que el empleo disminuye en el punto original de producción. Una investigación empírica de tal comportamiento y un esquema formal detallado para su análisis se está elaborando actualmente en un trabajo por esta autora y Richard Meegan en CES. Los puntos a enfatizar en relación al presente argumento son los siguientes; primero, aún si la nueva inversión es ubicada en Areas de Desarrollo sólo como resultado de política regional, lo que los argumentos previos acerca de la tecnología de producción harían al menos entrar en duda, no es esto lo único que habría que considerar para la convergencia interregional. Si la ubicación original es en una Area de Desarrollo, por supuesto que no habrá necesariamente convergencia. Y si la ubicación original es en otras áreas del

país, no es la localización de la nueva inversión sola sino su combinación con una disminución del trabajo en esas áreas lo que produce convergencia.

Segundo, si tales fenómenos están ocurriendo, es necesario ser cuidadoso con las demandas hechas por efecto de política regional, o en otras palabras, por cambios puramente espaciales. A base de esos supuestos, mientras sea cierto que las Areas de Desarrollo tendrán más trabajo que lo que ocurriría de otro modo, no se puede decir que la política regional conduce a la convergencia. Y menos aún esto significa que la política regional haya sido un éxito. El problema regional continúa. Tercero, y más importante aún, tales desarrollos son fundamentalmente un resultado de cambios, no en la configuración espacial dentro del Reino Unido, sino en la relación del Reino Unido a la economía mundial como un todo.

En resumen, en ningún caso estoy argumentando que la política regional no ha tenido efecto, y ciertamente no deberá ser interrumpida. Es, sin embargo, importante que las derivaciones de este efecto no dejen de considerar los cambios que se están produciendo en la industria misma. Muchas de las interpretaciones en boga de los cambiantes patrones regionales ignoran esta relación con la producción y el sistema económico en su conjunto. Frecuentemente se le atribuye a la distribución espacial una existencia autónoma; se ha perdido de vista el hecho de que cada forma de distribución es el resultado de formas específicas de producción. Esto nuevamente hace posible que ciertos problemas que son de hecho resultado directo del sistema productivo no sean tratados como materias enteramente de disposición espacial. La segunda línea argumental es que, en cualquier caso, la convergencia de las regiones respecto a ciertos índices no implican de ningún modo el fin de las desigualdades regionales. No es sólo que esta sea una convergencia en un contexto de caída general, sino que, con la emergencia de nuevas formas de uso de diferencias espaciales por parte de la industria, las distintas formas de desigualdad regional pueden estar cambiando en algún grado.

¿En qué sentido entonces son "regionales" los problemas regionales? Claramente tales desigualdades no resultan de una simple deficiencia absoluta. Son más bien el producto de relaciones cambiantes entre los requerimientos para la producción privada rentable y el patrón espacial. De nuevo, mientras

tal relación puede aparecer como la esencia de lo obvio, sus implicancias son frecuentemente ignoradas... ¿Cuántas veces se han "explicado" los "problemas de ciudades originarias" en términos de características totalmente internas a aquellas áreas?, debido a una supuesta deficiencia de trabajo calificado? (Significativa evidencia indica lo contrario, ver por ejemplo, Massey y Meegan, 1978), ¿a las acciones de planificadores?, (es apenas posible en todo caso que sea una causa dominante), o, lo peor de todo, ¿a la propensión psicológica y características sociológicas de sus habitantes? De hecho, las razones han cambiado en el tiempo, pero la dramática declinación reciente ha resultado de presiones similares a aquellas ya mencionadas, presiones por racionalización y reestructuración que deriva de la crisis de la economía como un todo (ver también Falk y Martinos, 1975). De nuevo ¿con qué frecuencia los problemas de regiones periféricas se encuentran a las puertas de "una deficiencia de capacidad empresarial nativa"?, ¿una "deficiencia de atmósfera de crecimiento"? Pero esos son efectos y no causas, y si verdaderamente son causas las implicaciones de política son difíciles de imaginar; Firn (1975) da algunas insinuaciones de los mecanismos envueltos en esta situación.

En este sentido, los problemas regionales son conceptualizados, no como problemas experimentados por regiones sino como problemas que, de algún modo, son responsabilidad de aquellas regiones. Además esa sutil ~~sub~~stitución de distribución geográfica solamente por su combinación con los cambiantes requerimientos de producción tiene un efecto político. Como todo conflicto puramente "distributivo", fomenta la división: establece una región contra otra, las ciudades originarias contra las regiones periféricas, cuando el problema real descansa en el nivel agregado, en una deficiencia global de trabajos por ejemplo o en un problema global de pérdida de habilidades.

Un punto de vista posterior y más bien diferente es que la conceptualización de la diferenciación espacial como una "división espacial del trabajo" desafía la desagregación frecuente del problema regional en su componente estructural y locacional. En términos estrictos esta desagregación es meramente un ejercicio estadístico y puede ayudar a desenredar

los procesos y sugerir interrogantes posteriores. Pero frecuentemente su status se extiende a sintetizar el problema regional, identificarlo y aún analizarlo. Así para citar un ejemplo que ofrece una definición muy clara: "Si uno considera los modos en que la política regional podría desarrollarse para llegar a ser más efectiva, ... el punto de partida correcto es considerar las causas subyacentes del problema... el problema se puede precisar como crecimiento inadecuado... Pero ¿porqué el crecimiento podría ser inadecuado? ... Hay dos hipótesis alternativas ... De acuerdo a la visión tradicional ... la causa principal es que las regiones han heredado una estructura económica desfavorable, y que no hay razón para que otras industrias no debieran establecerse en esas regiones para proveer el crecimiento necesario... Alternativamente podría sugerirse que las regiones problema, debido a algunas desventajas endémicas como su situación periférica en relación al centro de la economía británica, no provee un medio satisfactorio para las industrias modernas crecientes, que por ello esas industrias no se establecen en esas áreas en primera prioridad y que por eso se requiere de muchos esfuerzos para persuadirlas de ir allá ahora" (Mc Crone, 1969, p. 169).

Claramente la primera división espacial del trabajo discutida, que es la de especialización espacial sectorial, conforma el componente estructural de tal desagregación; incluso podría darse que la preocupación por esta forma de desagregación puede derivarse de aquí. Evidentemente hay aún elementos de este tipo de problema en muchas economías regionales, ver el Toothill Report, 1961; ODBER, 1965, Brown, 1967 (trabajos mencionados en Mc Crone, 1969). Es igualmente claro, sin embargo, que la segunda forma de división espacial del trabajo, basada en las jerarquías de localización de producción, no puede encasillarse en uno de esos productos de manipulación estadística. Las plantas pueden establecerse dentro de todas las regiones en la jerarquía por una simple división de la compañía, cayendo ciertamente dentro de una Lista Principal Mínima. Esto, no es evidentemente un problema de la estructura sectorial industrial; es probable además que tal jerarquía se establezca precisamente en "las industrias de crecimiento modernas" a las que se refería Mc Crone. Tampoco es, por lo tanto, un problema de este aspecto del componente de localización. Finalmente debido a la existencia

de tal jerarquía, es improbable que la simple comparación interregional de tasas sectoriales de crecimiento tengan mucho significado.

El objeto de esta discusión no es, sin embargo, puntualizar simplemente algunas desventajas de la dicotomía estructural/locacional, sino indicar que una vez más los procedimientos estadísticos comúnmente usados fallan aún para dirigir las interrogantes de la organización de producción o de la dinámica del sistema económico.

Lo que está en cuestión es la cambiante forma de creación y uso por parte de la industria de tipos específicos de diferenciación espacial, la desigualdad regional no es un producto friccional o anormal de la producción capitalista. Como lo indica el primer ejemplo de una división espacial del trabajo, el proceso de inversión de capital ha sido histórica y normalmente de apertura de algunas áreas y de deserción de otras. Las ciudades originarias en este momento están quedando desiertas y esto ocurre además por razones relacionadas directamente a los requerimientos de producción rentable e internacionalmente competitiva. El Community Development Project (1977) lo indica bien: "Es claro que hay similitudes entre el modo en que el problema urbano se está descubriendo, definiendo y abordando ahora y el modo en que el problema regional se ha entendido durante y después de la depresión. Ambos son modos de definir particulares problemas del capital como problemas de ciertas áreas espaciales, debido a las características de aquellas áreas. La importancia de esta técnica es que desvía la atención del modo en que los problemas que aparecen en ciertos lugares son realmente manifestaciones particulares de problemas generales - problemas derivados del modo en que opera el sistema económico.

Tal enfoque también hace considerar los problemas de esas áreas, regiones, ciudades originarias y otros, de modo que parecen marginales, no en el sentido de no tener importancia, sino ciertamente como problemas específicos a esas áreas; mientras que las cosas en general están por supuesto fundamentalmente correctas y "normales". Todo lo que falta por hacer es igualar índices de carestía, alcanzar una población balanceada, etc. (P. 55)

Yo sugeriría, sin embargo, que el problema se considerara con más profundidad que eso. Es por esto también que la desigualdad espacial

puede ser positivamente útil para beneficio de la producción privada no planificada. Puede ser que la separación espacial sea lo que permite la preservación por un mayor período de lo que sería de otro modo, de ciertas condiciones favorables de producción; bajos salarios y ausencia de militancia puede asegurarse más fácilmente en áreas aisladas, la dependencia puede ser por la existencia de sólo una o dos fuentes de empleo. La habilidad de una firma para trasladarse, digamos de un área en que el trabajo está bien organizado a un área en que no lo está, puede hacer más fácil para la firma, la introducción de nuevos métodos de producción que implican un cambio de la fuerza de trabajo. El análisis hecho por SECCHI (1977) de los "problemas regionales" en Italia se presenta en un trabajo donde argumenta que "la existencia y crecimiento de las desigualdades regionales hizo al sistema económico italiano más flexible en términos de oferta de trabajo que lo que habría sido en una situación regional mejor balanceada, dada una igual tasa de empleo en varios sectores de la economía, o en otras palabras, que dió al sistema económico italiano la posibilidad de una tasa más alta de progreso técnico para una tasa de inversión dada que lo que habría ocurrido en una situación regional bien balanceada" (p. 36).

Finalmente, algunos comentarios sobre política. Mientras que el análisis hecho hasta acá indica claramente que el problema no es soluble con facilidad, tampoco significa que no se puede hacer nada. Primero, en un nivel más básico, es importante reconocer que el problema cambiará de naturaleza y geográficamente. Mi proposición es que algo de ese tipo está ocurriendo ahora. Pero eso sólo se podrá comprobar analizando lo que está sucediendo ahora si se hace un esfuerzo para ir más allá de las técnicas esencialmente estadísticas y resultados de distribución para entender teóricamente los mecanismos detrás de los números. Segundo, ni el "problema regional" es un problema producido por regiones, sino por la organización de la producción misma, ni su solución es simplemente una cuestión técnica. Si la producción para obtener beneficios puede realmente implicar tanto como requerir tales desigualdades, el resultado de la política debe indicar

"¿quién paga?". Hay una necesidad de hacer explícitas las elecciones políticas. Finalmente la implicancia de este análisis es que la intervención en la distribución espacial no puede divorciarse de los resultados de la intervención en el nivel de producción. Ver la política regional y los problemas regionales como un simple asunto de distribución espacial es completamente inadecuado.

BIBLIOGRAFIA

- BROWN, A. J. (1967) The Green Paper on the Development Areas, *National Institute Economic Review*, May, pp. 26-29.
- CHISHOLM M. and OEPPEM J. (1973) *The Changing Pattern of Employment: Regional Specialisation and Industrial Localisation in Britain*. Croom Helm, London.
- COMMUNITY DEVELOPMENT PROJECT (1977) *The Costs of Industrial Change*.
- DIXON R. J. and THIRWALL A. P. (1975) *Regional Growth and Unemployment in the United Kingdom*. Macmillan, London.
- DUNFORD M. F. (1977) 'Regional policy and the restructuring of capital', Sussex University: Urban and Regional Studies, Working Paper 4.
- FALK N. and MARTINOS H. (1975) 'Inner City', Fabian Research Series 320, May.
- FIRN J. (1975) External control and regional development: the case of Scotland, *Envir. Plann. A* 7, 393-414.
- HALL P. (1974) *Urban and Regional Planning*. Penguin Books, Geography and Environmental Studies, Harmondsworth, Middlesex.
- KEEBLE D. (1976) *Industrial Location and Planning in the United Kingdom*, Methuen, London.
- KEEBLE D. (1977) Spatial policy in Britain: regional or urban? *Area* 9, 3-8.
- LIPETZ A. (1977) *Le Capital et Son Espace*, Maspero. *Economie et Socialisme*, p. 34.
- MASSEY D. B. (1976) 'Restructuring and regionalism: some spatial effects of the crisis'. Paper presented to American Regional Science Association. Centre for Environmental Studies, Working Note 449.
- MASSEY D. B. and MEEGAN R. A. (1978) 'Restructuring vs the cities', *Urban Studies*, 15.
- MASSEY, D. B. and MEEGAN R. A. The geography of industrial reorganisation: the spatial effects of the restructuring of the electrical engineering sector under the Industrial Reorganisation Corporation, *Progress in Planning*, Pergamon, Oxford.
- MCCRONE G. (1969) *Regional Policy in Britain*, Unwin, University of Glasgow: Social and Economic Studies, 15.
- MCCRONE G. (1975) 'The determinants of regional growth rates' in *Economic Sovereignty and Regional Policy* (VAIZEY, J. Ed.) pp. 63-79. Gill and Macmillan, Dublin.
- MCDERMOTTY P. J. (1976) Ownership, organisation and regional dependence in the Scottish electronics industry, *Reg. Studies*, 10, 319-335.
- NEDO ELECTRONICS EDC (1972) *Annual Statistical Survey of the Electronics Industry*, HMSO, London.
- NEDO (1973) *Industrial Review to 1977: Electronics*, HMSO, London.
- NORTH D. and LEIGH R. (1976) Reflections on the micro-behavioural approach to regional analysis. Paper presented to the ninth annual conference of the Regional Science Association, mimeo.
- ODDER A. J. (1965) 'Regional policy in Great Britain' in: *Area Redevelopment Policies in Britain and the Countries of the Common Market*, pp. 410-421. US Department of Commerce and Area Redevelopment Administration.
- SECCU B. (1977) Central and peripheral regions in a process of economic development: The Italian case, in *Alternative Frameworks for Analysis* (MASSEY D. B. and BATEY P. W. J. Eds). London Papers in Regional Science, Vol. 7. Pion, London.
- TOOTHILL REPORT (1962) Report of the Committee of Enquiry on the Scottish Economy, Scottish Council (Development and Industry).
- TRADE AND INDUSTRY (1977) Regional Development Programme for the United Kingdom, *Trade and Industry*, 11 February, pp. 358-362.
- WESTAWAY J. (1974) 'The spatial hierarchy of business organisations and its implications for the British urban system', *Reg. Studies* 8, 145-155.

+

*

*

