



PROGRAMA DE CAPACITACION

DOCUMENTO CPRD-D/104

LA CUESTION REGIONAL: UNA DIMENSION INESTABLE DE LA
REESTRUCTURACION DEL ESTADO DEL BIENESTAR */

José Luis Curbelo Ranero

*/ El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los
participantes de cursos de Programas de Capacitación del ILPES.

LA CUESTION REGIONAL: UNA DIMENSION INESTABLE DE LA
REESTRUCTURACION DEL ESTADO DEL BIENESTAR

José Luis Curbelo Ranero¹

1 INTRODUCCION

Varias de las características del orden económico que surgió de Bretton Woods han cambiado en los últimos años. Entre ellas están los estudios regionales y las prioridades de los gobiernos en relación al contenido espacial de sus políticas de desarrollo. Hace algunos años, los economistas, tanto conservadores como progresistas, estaban preocupados por la existencia de desigualdades regionales y la persistencia de bolsas de atraso regional, y los gobiernos solían lamentar su incapacidad para garantizar un crecimiento homogéneo. En los años recientes se han redefinido los temas centrales del debate económico, que se centra, fundamentalmente, en el análisis de los cambios en el modelo económico y en la división internacional del trabajo, introduciéndose las cuestiones espaciales en tanto que esos cambios afectan la geografía de la producción. Al mismo tiempo, el lenguaje "regional" ha cambiado, y la expresión "regiones en crisis" ha sustituido a la expresión "regiones subdesarrolladas" en multitud de documentos gubernamentales y declaraciones de política internacional (por ejemplo, la política regional de la CEE).

El tema del "subdesarrollo regional" ha sido marginado por razones objetivas e ideológicas. Ambas tienen que ser vistas en

el contexto de la importancia relativa del equilibrio regional en el conjunto de la política pública, y del proceso de reestructuración económica en curso. Los cambios en los procesos productivos y en la generación y apropiación de la plusvalía entre las distintas clases y regiones están creando una nueva geografía política y económica, cuya forma está siendo influenciada por la intervención del estado y los movimientos del capital multinacional. Reestructuración económica, competencia internacional, eficiencia, balanza comercial, altas-tecnologías, innovación, etc. son ahora los términos centrales de la política pública en un contexto de austeridad fiscal y de redefinición de las políticas sociales. Mientras tanto, la política regional ha sido "descentralizada" reforzándose las competencias de los gobiernos regionales, y habriéndose nuevas brechas de acción para la política económica. En este contexto, aquellos temas, además de proporcionar una explicación del abandono del "desarrollo regional", deben enmarcar cualquier alternativa de desarrollo que pueda llevarse a cabo desde los gobiernos regionales.

Este trabajo² localiza la política de desarrollo regional en el ámbito de las políticas redistributivas seguidas por el Estado del Bienestar y relaciona la crisis de éste con un cambio institucional esencial en muchos países industrializados: la descentralización. Se analiza el carácter conflictivo del proceso de descentralización y de las políticas de desarrollo regional que desde los estados regionales puedan surgir, en tanto que, en el proceso, se han creado niveles de poder con su propia lógica y lealtades.

2 LA CRISIS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

CONVENCIONAL

Desde sus orígenes --después de la Segunda Guerra Mundial-- la evolución de la teoría de la planificación del desarrollo regional ha estado ligada a la de las escuelas dominantes en la Economía del Desarrollo, y más concretamente a las escuelas de la marginalidad-modernización y el desarrollismo, que han sido la base de los enfoques más influyentes en la disciplina. Esta sección presenta las bases conceptuales y metodológicas de la planificación regional convencional, resalta sus contradicciones y compromisos, y analiza su crisis en el contexto de la crisis del Estado del Bienestar.

2, 1 El análisis Regional Convencional

Los primeros balbuceos de la Economía Regional como disciplina autónoma se vieron fuertemente influenciados por lo que entonces era el paradigma dominante en la Economía del Desarrollo: la llamada escuela de la marginalidad-modernización, que aceptaba la existencia de un "modelo normal de crecimiento" que garantizaría (a través de los mecanismos del mercado) la convergencia entre zonas con distintos niveles de desarrollo. El atraso regional era un problema de tiempo y era consecuencia de dos hechos naturales:³ el que el progreso económico "no aparece en todos los lugares al mismo tiempo," y que "una vez que el progreso económico ha aparecido existen fuerzas poderosas que concentran su crecimiento alrededor de los puntos iniciales." No

obstante, la convergencia interregional tendría lugar a largo plazo gracias a la existencia del llamado "punto de inflexión de Lewis" a partir del cual las desigualdades empezarían a reducirse.⁴ Las regiones más atrasadas conseguirán eventualmente igualarse a las desarrolladas porque "un avance en un punto supone presiones, tensiones y compulsiones hacia el crecimiento en otros puntos." Esta convergencia era posible gracias a la absorción por los sectores más dinámicos de la economía de la mano de obra excedentaria, el subsecuente incremento en la productividad, y el libre fluir de los recursos productivos.

De acuerdo con esta escuela no hay lugar para conflictos interregionales. Las regiones están subdesarrolladas porque han permanecido al margen de la integración en el mercado, y, por consiguiente, la única razón para la intervención del estado es la eliminación de las posibles barreras para su integración plena. Los primeros analistas regionales estaban convencidos que el mecanismo del mercado, por sí solo, podía garantizar progreso para todas las regiones a través de la difusión (trickle down⁵) de prosperidad desde las regiones ricas a las pobres. El dictado instrumental para acelerar el de otra forma lento proceso de convergencia era, en esencia, mejorar los intercambios comerciales, y "poner los precios en orden." Para Borts y Stein,⁶ el equilibrio interregional en renta per-cápita y tasas de beneficio es inevitable porque el capital se desplazará desde las áreas centrales con altos ratios K/L a las áreas periféricas buscando mayores retornos marginales para las inversiones. Al

mismo tiempo, el trabajo se desplazará desde las regiones de baja productividad en busca de los salarios más altos del centro.

La tradición desarrollista en los estudios regionales está íntimamente ligada al trabajo de Gunnar Myrdal y a la obra enciclopédica de Harvey Perloff et alt.⁷ A pesar de que la línea argumental básica de esta escuela es similar a la de la anterior, se diferencia de ésta en la evaluación del funcionamiento a largo plazo del mecanismo de mercado. Se argumenta que el crecimiento económico nacional conduce a las distintas regiones por senderos diferentes de crecimiento y estancamiento, los cuales se reproducen a través de un proceso de "causación cumulativa y circular" en el cual algunas áreas, probablemente en respuesta a los cambios en la estructura nacional, podrían crecer y progresivamente ser más ricas, mientras otras áreas podrían experimentar un declive absoluto en su volumen de actividades económicas.⁸ La tendencia es a que las regiones más desarrolladas continúen su espiral de crecimiento dada la magnitud superior de sus economías de escala, mientras las regiones más atrasadas quedarían estancadas.

Aunque la escuela de la marginalidad-modernización ha estado siempre presente en los estudios regionales, la tradición desarrollista ha sido (y es) la más influyente en la elaboración de políticas regionales, siendo la que, de alguna forma, se identifica como la aproximación ortodoxa a la planificación del desarrollo regional, habiendo dando lugar (o incorporado) algunos de los conceptos más relevantes de la disciplina, como 'polarización', 'trickle-down', 'polo de crecimiento', o

'economías de aglomeración'. Al rechazarse la idea de convergencia automática, se justifica la intervención del Estado, cuyo papel es el de descubrir las posibilidades latentes de inversión en las regiones subdesarrolladas, con el fin de dirigir hacia estas al capital privado. En este proceso, las inversiones públicas pueden ser cuantiosas, si bien, la intervención pública no pretende alterar la lógica de asignación del mercado, sino hacer las regiones periféricas más atractivas para éste, de modo que al absorberse el exceso de mano de obra, la aparición del "punto de inflexión de Lewis" pueda adelantarse en el tiempo.

2, 2 La Política de Desarrollo Regional Durante el Estado del Bienestar

La coordinación de las políticas regionales ha corrido, desde la postguerra hasta los inicios de los setenta, por cuenta del estado, el cual juega en el sistema capitalista dos funciones esenciales, interdependientes e internamente contradictorias.⁹ Primero, el estado promueve la acumulación capitalista proporcionando el entorno en el que pueda extraerse la necesaria plusvalía. Por ejemplo, el estado garantiza los derechos de propiedad, gestiona la moneda, institucionaliza los contratos trabajador-empleador, salvaguarda la ley y el orden, protege las inversiones en el extranjero, etc. Para realizar estas funciones, que posibilitan la apropiación privada del excedente, el estado usa recursos extraídos de todos los segmentos de la sociedad.¹⁰ Segundo, el estado legitima el orden capitalista en tanto que torna compatibles los intereses contradictorios del trabajo y el capital. Esta función la realiza, en parte, a nivel

ideológico, haciendo pasar operaciones de interés privado como operaciones de interés general, y, en parte, obteniendo del capital concesiones en favor del trabajo y de la sociedad en su conjunto. Ejemplos en este sentido son la imposición de regulaciones laborales y condiciones de seguridad en el trabajo, vacaciones mínimas, leyes medioambientales, etc. El estado, presentándose como independiente del capital, posibilita un resultado colectivo que los capitalistas individuales, forzados por la competencia e independientemente de sus posiciones individuales, no podrían llevar a cabo.¹¹ Las funciones de acumulación y legitimación no son independientes, dándose el caso de que muchas de las actividades del estado operan en los dos frentes y benefician tanto al capital como al trabajo. Por ejemplo: la sanidad pública, la educación gratuita y obligatoria, etc. Para que ambas funciones puedan coexistir el estado tiene que establecer un nivel de consenso social (pacto social) mínimo.¹² Ambas funciones son contradictorias, manifestándose sus contradicciones en los períodos de crisis.

En cierto sentido la planificación del desarrollo regional era una actividad que ayudaba al Estado del Bienestar a compatibilizar ambas funciones. La política regional puede pensarse como una política asistencial de carácter territorial (place-oriented) que respondía a tensiones políticas y no alteraba la lógica básica (primacía de la acumulación) del sistema económico. El carácter desigual del crecimiento capitalista y la concentración en ciertos lugares (regiones) de bolsas de pobreza y desempleo, unidos a la distinta movilidad de

los factores trabajo y capital (lo que contraría los presupuestos neoclásicos), son, sin lugar a dudas, una fuente de conflictos sociales (a veces en estado latente) que amenazan la legitimidad del sistema económico y del mismo estado. Al mismo tiempo, la política regional operaba a través de los segmentos más eficientes del sector privado, nacional e internacional (la dinamización de las iniciativas regionales no tenía una prioridad especial), ayudándoles en su reproducción expandida a través de la apertura de nuevos mercados en las regiones retrasadas y de la mercantilización de los últimos remanentes de relaciones precapitalistas aún existentes en estas regiones.¹³ De este modo, la política regional, colaboraba a la expansión de la acumulación privada. El atraso regional relativo era una condición necesaria,¹⁴ pero no suficiente, para la política regional, siendo importantes otras consideraciones de orden político y social, así como la evidente ineficiencia que representa para la economía nacional la existencia de regiones seriamente preteridas.

La planificación regional era secundaria y dependiente de la obtención de tasas de crecimiento altas y estables, y respondía a una lógica similar a las otras políticas del Estado del Bienestar: fundamentalmente, la necesidad de conciliar criterios de eficiencia y equidad. El análisis regional, al aceptar la supremacía del mercado y su poder teleológico para producir asignaciones eficientes de recursos en el espacio, era víctima de sus propios presupuestos, en tanto que aceptaba que si existían regiones subdesarrolladas era porque la inversión en éstas no era

eficiente y, por tanto, cualquier desvío de recursos iba a afectar la eficiencia global del sistema (en este sentido, la introducción de criterios redistributivos en la política económica crea resultados de second best). Se aceptaba, en última instancia, que el crecimiento regional es un fenómeno "competitivo", lo que significa que una región crece "a expensas de otra."¹⁵

Las estrategias de desarrollo regional propuestas, si bien podían adoptar diagnósticos y recetas procedentes de cualquiera de las escuelas referidas anteriormente, se basaban en la "movilización" de los factores productivos (lo que es coherente con la ya referida teorización de las diferencias regionales como resultantes de la dotación diferencial de aquellos) en busca del uso más eficiente de los recursos existentes y la maximización del crecimiento agregado. La idea básica era la generación, en este caso descentralizada espacialmente, de economías de aglomeración, para, a partir de ellas, redistribuir parte de ese crecimiento a las clases y/o zonas no integradas en el proceso de crecimiento. Esta política regional que activamente ayudaba al capital a desplazarse a las regiones problemáticas, era, en otras ocasiones, cuando los costes de la movilización de los recursos regionales eran excesivamente altos, completada con incentivos¹⁶ al factor trabajo para que este se desplazase a las regiones avanzadas, produciéndose así una convergencia regional un tanto espúrea.

La redistribución de recursos a las regiones atrasadas podía ser mantenida a nivel nacional en tanto en cuanto ello no

implicase un crecimiento real de cero en las regiones prósperas, sólo un crecimiento menor, y la tasa nacional de crecimiento agregado continuase aceptable en el contexto internacional.

Utilizando un argumento eminentemente Paretiano, Aschcroft¹⁷ escribe

" Si el trabajo no puede ser inducido a migrar desde la región deprimida a la próspera, entonces una política de relocalización de empresas sólo podría ser justificada si el valor neto actual (VNA) del producto perdido por la existencia de desempleo en las áreas deprimidas es mayor que el VNA del producto obtenido si las empresas deciden permanecer en sus localizaciones originales más productivas."

En un sentido, esta teoría "competitiva" del crecimiento regional, ligada a la dependencia del desarrollo regional del crecimiento nacional, explica la ausencia de teorías de desarrollo regional apropiadas para períodos con tasas de crecimiento económico inestables o limitadas. Respecto a la función de la ideología del crecimiento en los estudios regionales puede concordarse con la descripción de Noam Chomsky

"La idea de que el crecimiento económico crecerá indefinidamente ha sido un mecanismo muy efectivo para controlar y limitar las demandas de distribución de riqueza... La noción de un crecimiento sin límites pudo ser empleada para llegar al consenso, en vez de al conflicto, al sustituir las demandas por la redistribución de la riqueza, las cuales hubieran sido ciertamente oídas si uno no puede esperar ganar más beneficios de algún otro modo."¹⁸

Siguiendo el marco analítico del enfoque desarrollista, la planificación del desarrollo regional estaba a cargo de los gobiernos centrales. En términos prácticos, tanto los países con sistemas administrativos descentralizados (República Federal Alemana o Italia) como los más centralizados (Francia, España de Franco, etc.) usaron ideas y conceptos similares en sus intentos

de reducir las diferencias en el desempeño económico y el nivel de vida de las distintas regiones. La idea de "polarización" pasó a ser central en el análisis regional, tanto en el diagnóstico de las deficiencias regionales (ausencia de fuerzas polarizadoras regionales) como en la definición de estrategias de desarrollo regional (polos de desarrollo). Friedman, Alonso, Boudeville y Ferroux,¹⁹ se convirtieron en referencias imprescindibles en artículos y libros sobre el tema, mientras que los planificadores regionales ocuparon sus energías descubriendo sectores "clave" para el crecimiento y evaluando sus ligazones hacia adelante y hacia atrás de modo que los incentivos públicos y la inversión privada pudieran canalizarse hacia los sectores que debieran "tirar" de la estructura económica regional.

Los planes de desarrollo regional constaban generalmente de dos fases. En la primera, se definían tanto los sectores clave de la estrategia de desarrollo como el lugar al que se iban a dirigir las cuantiosas inversiones públicas en infraestructura técnica y social. En la segunda, se concedían subsidios, ventajas fiscales, y otros tipos de ayudas financieras a las empresas de los sectores clave que decidieran localizarse dentro del área designada. La intensidad de la intervención pública variaba con la severidad económica y socio-política del problema regional y/o el compromiso redistributivo que el estado central adquiriría. Mientras en algunos países el estado limitó su compromiso a la concesión de incentivos a las empresas que se localizaban en unas áreas concretas, en otros casos, como en el Mezzogiorno,²⁰ fue él mismo quien financió la creación de

empresas "líderes". Entre ambos extremos existe una amplia variedad de combinaciones de incentivos y soluciones institucionales. Los gobiernos regionales y las autoridades locales, o las instituciones creadas para gestionar los programas regionales (por ejemplo, la Cassa per lo Sviluppo del Mezzogiorno en Italia o las Gerencias de los Polos en España), tuvieron un poder económico, financiero, legal, geográfico o ideológico muy reducido.²¹ Estas instancias de poder eran los administradores de la política nacional, la cual era más sectorial que regional y dependía fuertemente del gasto público.

Las políticas de desarrollo regional, a pesar de sus contradicciones, no sólo tuvieron efectos en las regiones periféricas, sino que tuvieron efectos positivos en las regiones centrales, lo cual era importante para evitar las eventuales objeciones provenientes de éstas. Incentivos en este sentido eran la incorporación de factores productivos anteriormente no valorizados, la absorbción de algunas de las presiones que un crecimiento adicional hubiera ejercido en el medio ambiente y la dotación de infraestructuras del "centro", y la expansión del mercado a través de la mayor incorporación en éste de las regiones periféricas: la pobreza de las regiones más débiles actúa como limite al mercado potencial de las regiones más fuertes, y por tanto actúa contra su continua expansión. De hecho, las ligazones hacia adelante y hacia atrás, consecuencia de los nuevos desarrollos industriales, beneficiaron sobremanera a los productores del "centro". Por otra parte, y a pesar de que no existe una evaluación definitiva al respecto, es razonable

argumentar, siguiendo una lógica estrictamente Keynesiana, que la redistribución espacial de la demanda agregada nacional aminora las presiones inflacionistas existentes en el conjunto del país y, especialmente, en sus áreas más desarrolladas. Si el crecimiento de la demanda agregada está limitado por la inflación, una reducción de los desequilibrios espaciales en la oferta y demanda de trabajo permite al gobierno incrementar el empleo y el producto nacional sin violar la restricción inflacionista.^{ee}

Completando los argumentos económicos desarrollados líneas arriba, y profundizando en las funciones legitimadoras de la política regional, es importante, además de recordar la conveniencia política de reducir las disparidades regionales si estas ponen en cuestión la propia viabilidad del proyecto "nacional", tener presente que la "ilusión" del desarrollo sirvió (y sirve) como mecanismo legitimador capaz de cooptar cualquier voz crítica del modelo de acumulación que pudiera aparecer tanto en las regiones periféricas como en las centrales.

La Economía Regional se ha desarrollado hasta nuestros días con bastante indefinición respecto al significado de "equidad". Mientras que las políticas de desarrollo en sentido más general pueden ser evaluadas según su contribución a la reducción de las diferencias de nivel de vida o ingreso entre las distintas clases o grupos sociales, esa evaluación, en el contexto de las políticas de desarrollo regional, adquiere un carácter eminentemente metonímico^{ea} que le permite no cuestionar la estructura social básica de la economía. Esta ambigüedad

presenta la "ventaja" de no tener que especificar el grupo social que se beneficia de la eventual redistribución. Por ejemplo,

"... es posible, en nombre de desarrollar un área, promover la acumulación privada de capital, ... pero si el "desarrollo" tiene lugar en ella éste es un añadido de la acumulación privada."²⁴

De hecho, el objetivo de la equidad interregional permite la manipulación de la idea de "redistribución (interpersonal o interclasista) con crecimiento", que es básica en la consecución de cualquier pacto social del Estado de Bienestar, sustituyéndola por la generalmente menos peligrosa para la estabilidad del sistema, pero políticamente muy importante, idea de "legitimación con acumulación". De este modo, el objetivo de "equilibrio interregional" fue, a pesar de sus resultados contradictorios, funcional para el establecimiento de los pactos sociales necesarios. Los grupos sociales de las regiones beneficiadas por la política regional unían sus esfuerzos entre sí y con los grupos sociales nacionales en el apoyo a un, poco explicitado, "pacto regionalista" que se articulaba en los "pactos nacionales" alrededor de una nunca bien definida idea de "desarrollo regional".

2, 3 Crisis de Crecimiento, Crisis de Legitimidad, y Crisis de la Planificación Regional

Hasta comienzos de los años setenta los índices convencionales de dinamismo económico (niveles de desempleo y renta interior, distribución sectorial de la producción, etc.) mostraban, aunque a veces fuera de un modo espúreo, tendencias hacia la convergencia interregional. A pesar de que existían

opiniones encontradas acerca del carácter de tal convergencia, la planificación regional aparecía como una disciplina en auge en la que las consideraciones en favor del crecimiento agregado y la ideología del trickle-down eran centrales. Ambas funcionaban a nivel inter e intra regional, lo que se tradujo en que tanto el tipo de desarrollo a tener lugar en las regiones periféricas no fuese el más apropiado para resolver sus problemas, como en que la distribución interpersonal del ingreso adicional resultante de la política regional fuese escasamente cuestionada. Las burguesías industriales de la región que estuvieron inicialmente debilitadas por el advenimiento de la "gran industria", la expansión hacia las periferias de los mercados centrales, la política de incentivos industriales (que apoyaban a los agentes más modernos de la estructura industrial), y que raramente fueron capaces de articular su capital y capacidad empresarial con una dinámica modernizadora que imponía barreras de entrada muy altas, encontraron, eventualmente, nuevas formas de valorización (tales como servicios de consumo, especulación inmobiliaria, construcción, etc.) que raramente incluían actividades industriales básicas.²⁵

Las débiles tasas de crecimiento²⁶ generalizadas desde los inicios de los setenta han disipado cualquier esperanza de que los efectos difusores (spread effects)²⁷ del crecimiento en favor de las áreas periféricas fuesen a reforzarse, de modo que estas regiones no pueden continuar "esperando" a que sus problemas de desarrollo vayan a ser resueltos automáticamente. A mediados de los setenta la planificación regional entró en crisis debido a su

dependencia teórica de la idea de crecimiento y financiera del gasto público, la ausencia de teorías alternativas del desarrollo regional, y la no existencia de una "historia previa" de como se trató el problema en otros periodos de crisis.

Las menores tasas de crecimiento (paralelas a la caída de la tasa de beneficio) no sólo redujeron el volumen de recursos financieros del estado, mientras crecían las demandas sobre estos recursos escasos para reestructuración (desarrollo tecnológico, infraestructuras, etc.) y subsidios al capital,²⁸ sino que también afectaron a la propia sobrevivencia como disciplina de la planificación regional en tanto que se invirtieron las tendencias a la convergencia interregional. Medidos en términos de producto agregado doméstico per cápita, la diferencia entre la región más rica y más pobre de la CEE se redujo en el período mitad de los sesenta-1970 (de 4:1 a 2,9:1). Esta convergencia fue facilitada por los altos niveles de migración desde la regiones pobres, lo que resultó en que, cuando con la recesión de los setenta las regiones ricas dejaron de aceptar nuevos migrantes (e incluso retornaron a muchos de sus "trabajadores invitados"²⁹), la anterior diferencia se incrementase para volver al nivel 4:1 en 1977.³⁰ Al mismo tiempo, se produjo un importante incremento, en gran parte de carácter automático como consecuencia de los mayores niveles de desempleo, en las demandas de recursos públicos y servicios sociales (subsidios de desempleo, subsidios a la creación de nuevos empleos, ayudas al desarrollo, etc.) por parte de los grupos sociales y/o las regiones donde la crisis era más dura.

En un sentido, la estrategia de "redistribución espacial con crecimiento agregado",³¹ dominante en el análisis regional convencional, jugó un papel ideológico pernicioso en tanto que eliminó la posibilidad de planificación regional sin crecimiento. A pesar de que la proporción de gastos para el desarrollo regional en los presupuestos nacionales fue siempre modesta, la crisis impuso una fuerte disciplina fiscal y forzó la jerarquización de los objetivos de la política pública. De este modo, la imperiosa necesidad de proceder a la reestructuración industrial, así como el tamaño de los costes --económicos y sociales-- que ésta representa para los gobiernos centrales, han hecho del equilibrio interregional un elemento marginal³² de las coaliciones, tanto conservadoras como progresistas, en el poder. Con esta marginación también se abandona la planificación regional en su conjunto. En palabras de Läßle,³³

"En vez de someter los principios de la política regional a un análisis sistemático y de desarrollar conceptos que fuesen basados en sus conclusiones --y por tanto fuesen válidos para la nueva situación-- casi todos los países sigilosamente abandonaron sus políticas regionales."

Francia y Gran Bretaña³⁴ han abandonado sus programas de descentralización industrial, Italia ha desmantelado La Cassa, España carece de una política regional integrada, a no ser por las consecuencias que la creación de las Comunidades Autónomas pudiera tener en el equilibrio interregional. Como contraste, están siendo propuestos nuevos instrumentos de planificación económica con efectos espaciales, tales como los "parques industriales", las "zonas de exportación", o los "puertos francos", que no incorporan el equilibrio interregional entre sus

principales objetivos, sino que, por el contrario, siguen los objetivos centrales de la política pública: reestructuración y crecimiento agregado.

En este contexto, la tensión redistributiva que está en el centro de la salida de la crisis tiene, además de una componente interclasista, una componente interregional. El carácter a largo plazo de la salida de la crisis va a depender del éxito relativo de los diferentes grupos sociales (con o sin base espacial) para reconstruir, alrededor de sus proyectos (individuales o colectivos), simultáneamente tasas de acumulación históricas y la legitimación social perdida durante el proceso de reestructuración. Como consecuencia, las políticas económicas y sociales, la política regional teniendo características comunes a ambas, están siendo redefinidas, y, en el proceso, se presentan nuevas amenazas y retos para las regiones periféricas y sus gobiernos. En el centro del debate aparece, aunque con nuevas formas, la referida disyuntiva del análisis regional entre crecimiento "competitivo" y "generativo".

3 CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

En la tensión redistributiva central al proceso de reestructuración los distintos grupos sociales redefinen la geografía de sus relaciones así como sus relaciones con el estado. En la búsqueda del nuevo equilibrio las rupturas (cleavages) sociales adquieren un papel central en el sentido en

que su existencia es una precondition necesaria y un medio para la resolución de la crisis. Confrontado con la imposibilidad de satisfacer las expectativas de todos los grupos incluidos en el acuerdo social del Estado del Bienestar, un nuevo pacto social tiene que ser formado, requiriéndose para ello la exclusión de algunos de los múltiples compromisos que previamente le daban estabilidad.

La aparente unidad de intereses del Estado del Bienestar está siendo sustituida por un proceso de legitimación focalizada que se desarrolla a partir de las rupturas existentes en la sociedad. Por legitimación focalizada se entiende el proceso por el cual el estado concentra sus políticas de ayuda en algunos aspectos de su amplia lista de compromisos, marginalizando aquellos sectores, grupos sociales, objetivos, o regiones que son redundantes en el proceso de reestructuración.³⁵ Al mismo tiempo, las rupturas existentes, raza, sexo, posición en el proceso de trabajo, nivel de desarrollo, sentimientos regionalistas o nacionalistas, etc. son explotados, y ampliados por el capital con el fin de imposibilitar cualquier coalición amplia de intereses que pueda amenazar su reestructuración y hegemonía.

3, 1 El Estado ante la Emergente División Espacial del Trabajo

De entre las múltiples rupturas "explotadas" durante el proceso de reestructuración en curso la más importante es sin duda la que tiene lugar a raíz de la internacionalización del capital. Con mayor importancia que en los períodos anteriores, los procesos de reestructuración actuales operan a nivel mundial

y la internacionalización del capital aparece como una característica central de los mismos, justificando la mayoría de las decisiones políticas así como los "olvidos" políticos. Esta internacionalización del capital es, no obstante, un proceso complejo que va más allá de explicaciones simplistas. De acuerdo con el enfoque más difundido de la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT), la característica esencial de la economía actual es el surgimiento de un número limitado de países en vías de desarrollo (países de industrialización reciente) como competidores en el mercado de manufacturas a nivel mundial (el cual era visto como de dominio exclusivo de los países centrales),⁹⁶ mientras el desempleo y el estancamiento económico son generales en el centro. Se argumenta que las empresas multinacionales relocalizan sus operaciones manufactureras en razón de las amplias diferencias en el valor de la fuerza de trabajo existentes entre el centro y las periferias.⁹⁷

Este enfoque, que de forma trivializada ha sido elevado a la categoría de regla de comportamiento del capital y que permea una parte importante de las decisiones de política económica, tiene dos importantes limitaciones. Primera, olvida que la internacionalización actual es algo más que la internacionalización del capital productivo. Segundo, coloca el incremento de la plusvalía absoluta en el centro de la explicación de los movimientos de capital. Sin embargo, la internacionalización del circuito del capital productivo es sólo una de las características de la reestructuración, y probablemente no la más importante.⁹⁸ El comercio internacional, los movimientos

internacionales de capital, y las operaciones de las corporaciones transnacionales, incluida la circulación de los productos en el interior de las mismas,³⁹ son otros tantos elementos en los que se materializa la internacionalización, y, por consiguiente, también tienen que ser considerados en una evaluación de su naturaleza y resultados netos. Al mismo tiempo, la plusvalía relativa, y no la absoluta, es la base (junto con la depreciación del capital constante) de acumulación en el sistema capitalista. De este modo, la solución a la crisis opera simultáneamente a nivel nacional e internacional y al nivel de todos los circuitos del capital: capital-mercancía, capital-dinero, y capital-productivo.⁴⁰ La innovación tecnológica, los subsidios estatales, las devaluaciones del capital fijo, la socialización de los costos de acumulación, la reducción del llamado salario social, etc. son otras de las estrategias seguidas por el capital con la colaboración del estado.

En este contexto, la relocalización de las actividades productivas puede verse como una respuesta específica que surge en circunstancias en las cuales existen obstáculos importantes para incrementar la plusvalía relativa.⁴¹ La importancia del fenómeno de la internacionalización surge, entonces, no tanto de los riesgos de relocalización de las actividades existentes cuanto de las restricciones que un capital transnacional hipermóvil impone sobre las acciones de los otros capitales y los distintos gobiernos. Con respecto a los primeros, es preciso no olvidar que los períodos de crisis se caracterizan por la intensidad de la competencia entre los distintos capitales, tanto

para asegurar su supervivencia individual cuanto para establecer posiciones ante la eventual fase expansiva.⁴²

Los procesos de reestructuración están siendo guiados por la intervención del estado. Esta intervención no debe ser vista como resultado de los requisitos del capital multinacional, sino como consecuencia de los problemas de acumulación de las fracciones hegemónicas del capital nacional, cuya sobrevivencia está ligada a su habilidad para competir y/o colaborar con el capital internacional. Las políticas concretas a seguirse en el proceso de reestructuración dependen del nivel de conflicto (de clase o no) interno a la formación social. La reconstrucción de las tasas de beneficio e inversión está siendo posible debido a la masiva transferencia de fondos públicos para reestructurar algunos⁴³ sectores obsoletos, el apoyo al desarrollo de las actividades que presumiblemente van a ser las más dinámicas en la próxima ola de acumulación (los llamados sectores de high-tech), y la redefinición del contrato social --revisión de las políticas de pleno empleo, reducción de los beneficios sociales y las regulaciones, y eliminación de las políticas sociales destinadas a sectores sociales particulares (aquellos con menor capacidad de respuesta).⁴⁴ Especialmente, los fondos para la reestructuración se concentraron en unas pocas regiones y sectores mientras se abandonaba la ideología del equilibrio interregional.

3, 2 Las Regiones Periféricas y el Proceso de Reestructuración

La creación de empleo, y con ella la planificación del desarrollo regional, han cedido la mayor parte de su importancia en la política pública a la mejora tecnológica y la

reestructuración del capital.⁴⁵ Ante la realidad de que la creación de empleo continúa siendo un tema básico --aunque no el central-- de la política económica, la tradición "competitiva" de los estudios regionales reaparece subliminalmente, y la necesidad de crear empleos donde sea domina al deseo de crear empleos en lugares concretos. Así, las políticas regionales, generalmente de carácter estructural, tienen que competir sobre las mismas bases que otras políticas creadoras de empleo de carácter más coyuntural. Otra vez aquí, en la asignación de los escasos recursos disponibles, son importantes las presiones políticas, y las regiones "en declive", con la fuerza política derivada de su tradición industrial, en vez de las regiones "subdesarrolladas", son generalmente más afortunadas.

Este retorno a las "verdades básicas" no está inequívocamente justificado. La experiencia Británica⁴⁶ sugiere que los costes per-capita derivados de los incentivos regionales en la creación de empleo son de la misma magnitud que los de otras medidas fiscales. Si este es el caso, implicaría que no hay justificación para abandonar la política de desarrollo regional durante las recesiones. Sin embargo,

"... el abandono de la política regional en la mayoría de los países de la Europa Occidental se encuadra muy bien en orientación neo-conservadora global de las políticas económicas y sociales. Esta redefinición está determinada por una combinación de 'políticas de austeridad' (que reemplazan el 'enfoque de la demanda Keynesiano') y el predominio de una orientación de mercado universal, la cual --de acuerdo con Joan Robinson-- puede ser llamada de 'Nuevo Mercantilismo'. El objetivo principal de este nuevo mercantilismo es el refuerzo de la posición competitiva de las empresas dirigidas al mercado internacional. Todos los otros objetivos son subsidiarios a este interés en el mercado mundial."⁴⁷

Como es de esperar de esta forma de "liberalismo", los sectores dinámicos de la economía son los que obtienen mayores ventajas, mientras que los más débiles --sectores productivos o regiones-- fácilmente van a verse afectados negativamente. Mientras tanto, no existe una oposición organizada capaz de oponer la estrategia.

Siguiendo esta lógica, y debido fundamentalmente al hecho de que las diferencias en precios y costes laborales entre las regiones de una economía nacional son relativamente pequeñas mientras que las diferencias en la productividad del capital son relevantes, las regiones centrales en vez de las periféricas continúan siendo de mayor interés tanto para las inversiones multinacionales como para la intervención pública.⁴⁶ Stuart Holland ha argumentado,⁴⁷ que las regiones periféricas de los países industrializados están en la peor de las situaciones posibles, en tanto que, cara a la atracción de inversiones, ni tienen las ventajas (en términos de la infraestructuras social y técnica, capacidad empresarial, formación de la fuerza de trabajo, masa crítica intelectual y técnica, etc.) de las localizaciones centrales, ni "disfrutan" de las ventajas en términos de costes laborales de los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, la ausencia de un sector industrial importante e integrado --aunque esté en crisis-- hace inelegibles a las regiones periféricas para los fondos públicos de reestructuración industrial.⁴⁸ No obstante, las regiones periféricas recibirán algunas inversiones del sector meso-económico,⁴⁹ las cuales se dirigirán selectivamente a actividades para las cuales la región

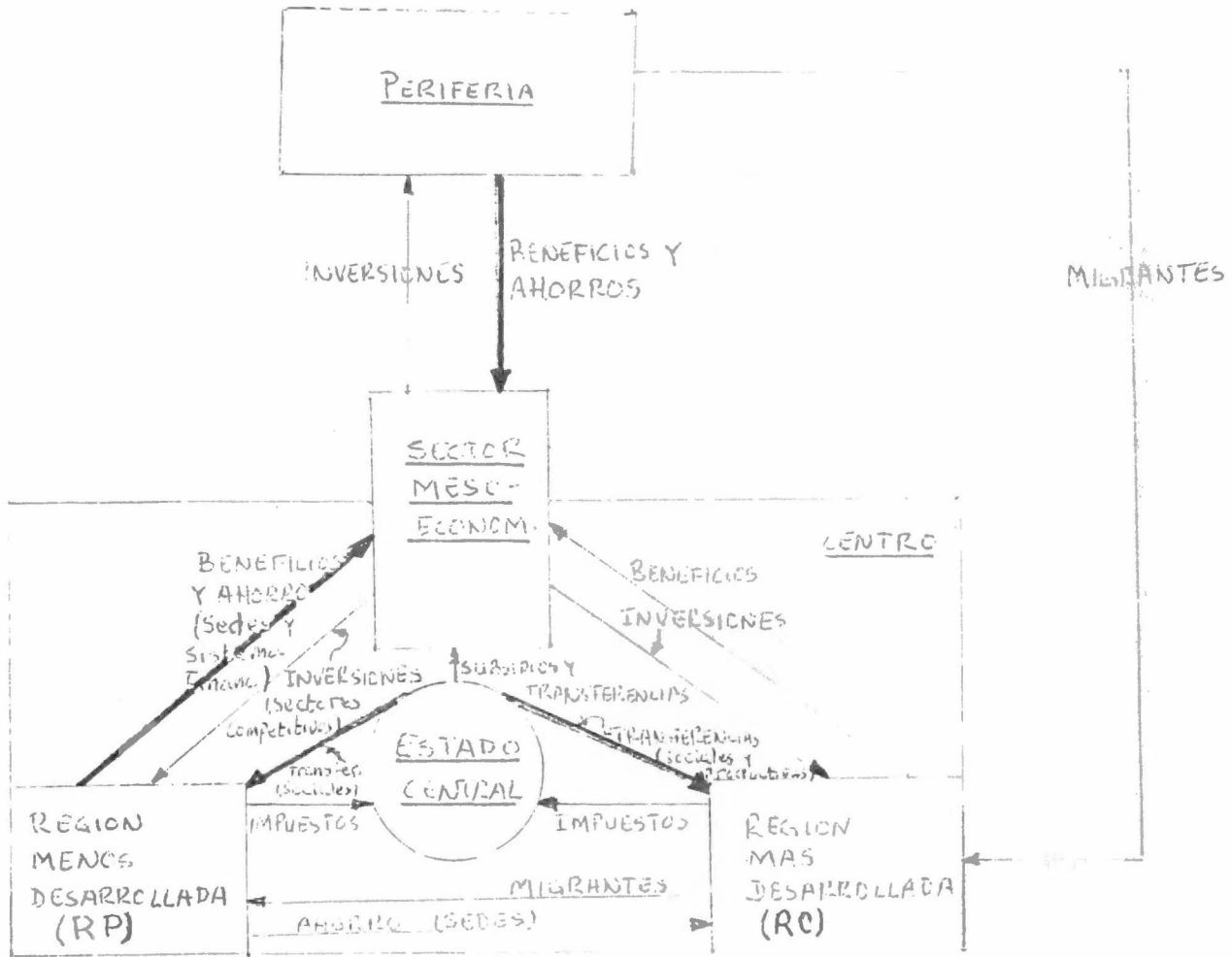
presenta ventajas comparativas atractivas (ejemplo: turismo, agribusiness, etc.).

La Figura 1 presenta un esquema de los flujos de factores que actúan sobre una región periférica de un país desarrollado. Este esquema es similar al elaborado por Holland en 1979, si bien entre ambos existen dos diferencias importantes. En el esquema aquí presentado los agentes centrales del flujo de factores son el llamado sector meso-económico y el estado central. Por otra parte, el sector meso-económico incluye a las empresas multinacionales y multiregionales así como al sistema financiero y el holding industrial público nacional (por ejemplo, el INI en España, o el ENI en Italia). El grosor de las líneas refleja la dimensión relativa de los flujos.

El ahorro sale de las regiones menos desarrolladas (RP) con destino a las regiones más desarrolladas (RC). Este proceso opera a través del sistema financiero y los retornos al factor capital del sector meso-económico o a las sedes centrales de las firmas foráneas que operan en la región. Las transferencias de fondos operan entre el estado central y las regiones con un saldo probablemente positivo para ambos tipos de regiones (el déficit fiscal es una realidad). Sin embargo, existe una diferencia importante: la mayor parte de las transferencias a las RP toma la forma de subsidios al desempleo y provisión de servicios sociales, mientras que las transferencias a las RC incluyen también fondos para la reestructuración industrial. El sector meso-económico recibe subsidios que son dirigidos o a las RC o a los pocos sectores internacionalmente competitivos de las RP.

FIGURA 1

FLUJO GLOBAL DE FACTORES EN LA REESTRUCTURACION



Finalmente, la situación de las RP se ha deteriorado al no ser posible la emigración a las RC (la migración internacional proveniente de los países periféricos puede, en algunos países centrales ser importante, dirigiéndose ésta a sus RC), con el problema adicional del retorno de muchos de ellos. Al mismo tiempo, han disminuido las remesas de los emigrantes (una parte importante de las cuales se canalizan a las RC a través del sistema financiero) y la productividad aparente, mientras las tasas de empleo y subempleo han crecido.

El resultado neto de estos flujos es la polarización de las diferencias regionales. Por ejemplo, sobre un índice de 100 para la media regional de la Comunidad Económica Europea (antes de la ampliación con Grecia, España y Portugal), el producto doméstico bruto de la región más rica (Hamburgo) en 1970 tenía un índice de 197.5% y la más pobre (Calabria) 39.4%. En 1977 esos mismos índices, para las mismas regiones, en las mismas posiciones relativas, eran 224.6% y 34.6% respectivamente. De un modo análogo, los diferenciales de desempleo tampoco han disminuido. Además, la política regional de la CEE ha cambiado, de modo que no sólo, y desde 1983, está disminuyendo su importancia relativa en relación al presupuesto comunitario, sino que también lo han hecho su lenguaje y las condiciones de elegibilidad para las ayudas del FEDER.⁵² Ahora se incluyen a las "regiones en crisis" (aquellas con procesos de reestructuración) además de a las regiones subdesarrolladas tradicionales.

En un esfuerzo para legitimizar sus fallos palpables para reducir sensiblemente las diferencias regionales y la dureza de

los procesos de reestructuración en algunos sectores y regiones, los gobiernos centrales⁵³ y las organizaciones supranacionales (principalmente la CEE) están proponiendo en los últimos años estrategias de descentralización y auto-dependencia (self-reliance). Al mismo tiempo, y en aparente contradicción con el proceso, se proponen nuevos mecanismos "liberalizadores" encaminados a reducir la autonomía de las instituciones regionales. Por ejemplo, la Dirección de Competencia de la CEE está acumulando más poderes dentro de la Comisión (especie de Consejo de Ministros de la CEE) con la propuesta de soluciones neo-liberales (antes las llamamos neo-mercantilistas) para los problemas de la Comunidad.⁵⁴

En este sentido, el capitalismo actual está formando una nueva espacialidad⁵⁵ que se caracteriza por: la polarización de las estructuras productivas regionales, la diferenciación de los papeles regionales en la nueva división espacial del trabajo, y la creación, o reforzamiento, de gobiernos regionales con el refuerzo paralelo de los mecanismos neo-mercantilistas.

4 ECONOMIA POLITICA DE LA DESCENTRALIZACION

La descentralización, y para nuestros objetivos, la descentralización regional,⁵⁶ está de moda. Esta descentralización se está produciendo no sólo en beneficio de las regiones con tradición de lucha y sentimientos anti-centralistas (Escocia, País Vasco, Cataluña, Córcega, Valonia, etc.), sino de modo general, incluyendo regiones que nunca demandaron mayores

niveles de autonomía.⁵⁷ Ante esta generalización del proceso no puede dejarse de pensar que la descentralización es una "huida hacia adelante" de un estado en crisis. Por ejemplo, la OCDE propone la descentralización de la política de empleo al nivel local y regional, dándose el caso de que las autoridades a esos niveles se ven envueltas en un problema para cuya solución ellos no tienen ni medios ni instrumentos de política económica. En este sentido, y debido a su imagen populista que colabora a legitimar el estado en crisis,⁵⁸ la descentralización ha sido, independientemente de sus múltiples virtudes,⁵⁹ una solución política apropiada para la contradicción entre la necesidad del estado central de apoyar la internacionalización de la economía nacional y su necesidad de intervenir en la provisión de servicios sociales y los desequilibrios regionales.

En el esquema neo-mercantilista de reestructuración económica y social el estado central está forzado a: (1) redefinir las bases sociales de su legitimidad, tomando distancias respecto de algunos sectores del capital nacional, redefiniendo sus relaciones con la clase obrera organizada, y estableciendo lazos más fuertes con el capital multinacional, el cual es visto como el motor de la siguiente fase de acumulación; y, (2) "devolver"⁶⁰ poder a los gobiernos regionales con el objetivo de (a) disponer de un interlocutor con los diferentes capitales nacionales, y (b) cuidar de las contradicciones causadas por la imposibilidad de satisfacer las demandas sociales --por ejemplo, transfiriendo la provisión de servicios sociales y las políticas de empleo (la administración del desempleo).

Sin embargo, la descentralización es un proceso conflictivo y contradictorio. En este sentido, ni es correcto pensar que los intereses del estado central (anteriormente opuesto a cualquier tipo de "devolución") y los movimientos regionalistas (en busca de autonomía) son en la crisis coincidentes, ni tampoco que la descentralización es un "truco" legitimador que intenta hacer recaer la culpa del atraso regional sobre las regiones mismas (en tanto que fracasaron en crear nuevas empresas al faltarles el dinamismo empresarial necesario o porque fueron reticentes a aceptar reducciones del salario real lo suficientemente grandes como para hacerlas competitivas⁶¹). La descentralización genera nuevos conflictos y contradicciones que pueden muy bien alterar la naturaleza del estado capitalista. Esto puede ser así porque el reforzamiento de los estados locales, a pesar de que pueda ser útil --a corto plazo-- para liberar algunas de las presiones a las que está sometido el estado central, es algo más que una solución "funcional", pensada desde el poder central con la intención de desplazar y envolver a los niveles más bajos de la escala burocrática en algunos problemas "molestos" (tales como la co-gestión de la crisis).⁶²

La descentralización es un proceso dinámico en el cual las distintas regiones, independientemente de que en su formación tuvieran poderes institucionales similares, evolucionan a estadios de autonomía diferentes. Un punto de partida para analizar esta evolución en el contexto del proceso de reestructuración es la evaluación del nivel de autonomía disfrutado por los estados regionales. Gordon Clark,⁶³ siguiendo

la teoría de los "poderes legales" de Bentham, relaciona la autonomía local con el poder de discrecionalidad, es decir, con la habilidad del estado regional "para llevar a cabo, y a su modo, sus objetivos particulares de acuerdo con sus propias normas de cumplimiento," y elabora una tipología (Figura 2) de tipos-ideales de autonomía regional. El poder de discrecionalidad (grado de autonomía) surge de la confluencia de dos tipos de poderes: iniciativa e inmunidad. El poder de iniciativa se refiere al poder de actuar, en cualquier circunstancia, siempre que exista un derecho previo para ello. Por ejemplo, si un gobierno local tiene el poder para legislar y regular con respecto al uso del suelo, entonces debe tener poder para iniciar planes para la ordenación espacial de las actividades económicas locales. El poder de inmunidad le da al gobierno regional el poder de actuar sin la preocupación de que sus acciones, aquellas realizadas dentro de los límites de su poder de iniciativa, van a ser fiscalizadas por el estado central. En referencia al ejemplo anterior, la inmunidad del gobierno regional en relación a su política de uso de suelo será limitada si existe una agencia externa que revisa (y eventualmente revoca) las decisiones tomadas.

El tipo ideal de autonomía número 1 corresponde a una visión Platónica de la sociedad en la que los límites a la acción del estado regional no están impuestos por otras instituciones sino, presumiblemente, por la población local. En la tradición Estadounidense este tipo de autonomía coincide en gran medida con el ideal Jeffersoniano de una república agraria descentralizada.

Por el contrario, el tipo ideal número 4 correspondería a un gobierno regional sin autonomía. Este gobierno sería un aparato burocrático que actúa de acuerdo a reglas jerárquicas y cumple instrucciones que son continuamente controladas. De hecho, esta estructura descentralizada es altamente centralista, pudiéndose hablar, en este caso, de desconcentración⁶⁴ más que de descentralización. Sin embargo, el que la ordenación institucional se base en principios de autoridad jerárquica sólo refleja ausencia de autonomía, no ausencia de democracia, puesto que, en este caso, la legitimidad se transmite desde los niveles más altos a los más bajos.

Figura 2

Tipología de Autonomía de los Estados Locales

		Iniciativa	
		SI	NO
Inmunidad	SI	1 República Agraria	3 Descentralización Jerárquica
	NO	2 Liberalismo Descentralizado	4 Desconcentración

El tipo ideal número 3 caracteriza situaciones en las que los gobiernos regionales carecen de poderes de iniciativa a pesar de gozar de inmunidad para sus actos. Básicamente, el gobierno regional tiene libertad de actuación dentro de los límites definidos por el gobierno. La población regional puede influenciar la puesta en práctica de lo que el gobierno hace, pero no puede decirle qué debe hacer. Este tipo de estado regional satisface los intereses del estado central a pesar de

que tiene que incluir, de algún modo, la problemática regional en lo que respecta a la aplicación de las directrices centrales. Finalmente, el tipo de estado regional correspondiente a nuestro tipo ideal número 2 puede decidir sus propios programas y políticas, a pesar de que este poder de iniciativa esté controlado desde el estado central. Las políticas implementadas al nivel regional tienen que adecuarse al marco legal definido a nivel más alto. Sin embargo, y en contraste con el tipo ideal 4, la legitimidad de las acciones de este estado regional reside en la comunidad regional. Para entender la complejidad de este tipo de autonomía es importante percibir la importancia crucial del poder de iniciativa. En el tipo de autonomía número 2 la coordinación formal de las políticas locales puede ser realizada a nivel central en tanto en cuanto esto sea aceptado por el gobierno regional. Por ejemplo, en el contexto amplio de la CEE, la cesión por parte de los países miembros de algunos instrumentos de política de comercio exterior en beneficio de la CEE no limita sus respectivas soberanías. La lógica de este modelo puede llamarse, de acuerdo con Gordon, "liberalismo descentralizado" en el sentido en que asume la existencia de una sociedad en la que existen, a nivel regional, preferencias heterogéneas.

Coherente con la estrategia global de reestructuración, el capital multinacional y los estados centrales pudieran estar interesados en un tipo de descentralización jerárquico en el que las regiones compitiesen entre sí por las inversiones y los empleos disponibles, añadiendo las rupturas y la competencia

interregionales a las ya existentes entre los diferentes estados-nación, mientras que la estructura socio-política básica del sistema se mantiene intacta. Este tipo de descentralización jerárquica y competitiva concede responsabilidades administrativas a los niveles periféricos de la estructura burocrática (generando en el proceso un incremento en el número de burócratas, quienes, por otra parte, pueden ser un importante apoyo de las élites locales y/o los intereses centrales⁴³), mientras los poderes de control e iniciativa o bien permanecen en las manos del estado central, o, si transferidos, funcionan aún como sus instrumentos. Dependiendo del nivel de inmunidad concedido a las acciones del estado regional, en el marco de los limitados poderes de iniciativa transferidos, este tipo de descentralización pudiera encuadrarse en nuestros tipos-ideales 3 ó 4 (desconcentración).

Los proponentes de esta solución sugieren al estado central, y a sus ciudadanos, tres justificaciones, que por otra parte son coherentes con la interpretación del estado local (como instrumento del estado central y la coalición hegemónica a este nivel) propuesta por algunos autores marxistas.⁴⁴ Primero, que en última instancia, la mayoría de los gobiernos regionales son una creación del estado central y, por tanto, sus niveles de autonomía son una concesión de éste para gestionar mejor la economía nacional. Segundo, que una vez el éxito en el mercado internacional haya sido conseguido, se propondrán soluciones para los problemas sociales y económicos regionales. De algún modo esta interpretación reivindica la ideología neo-mercantilista y

el trickle-down como soluciones a la crisis. Tercero, que la nueva división internacional del trabajo torna un sin-sentido cualquier intento de planificación regional autónoma,⁴⁷ y, por tanto, la función de los gobiernos regionales debe ser la de competir por las inversiones móviles disponibles y/o acomodar sus políticas de desarrollo a las políticas sectoriales del gobierno central.

Esta regionalización jerárquica y competitiva se relaciona con el proceso de reestructuración de la división espacial del trabajo de acuerdo a las cambiantes necesidades de la expansión de la acumulación.⁴⁸ Un ejemplo de la funcionalidad para el capital de este tipo de descentralización --y de como el capital saca ventajas de la competencia interregional-- fue el penoso espectáculo de la lucha que reciénamente mantuvieron los gobiernos de Francia y España, y de varias regiones en cada uno de los países, por atraer la Disneylandia europea a sus respectivos espacios.⁴⁹ Por otra parte, la controversia entre el carácter "competitivo" o "generativo" del crecimiento regional se reproduce bajo la asunción no probada de que la competencia interregional mejora los niveles de eficiencia globales, lo que justifica el interés de los gobiernos centrales en promover el regionalismo competitivo.

Sin embargo, incluso si la primera intención al promover el proceso descentralizador fue púramente funcional, la descentralización puede desembocar en resultados no previstos. Los estados locales son, en esencia, relaciones sociales con respecto tanto a la estructura social que ellos representan como

a la organización global del estado nacional, siendo dinámicos tanto el carácter de clase del estado regional cuanto sus niveles de autonomía respecto del estado central. Un análisis del estado regional tiene, por tanto, que interpretar ambos elementos, así como las relaciones que entre ellos se establecen.

La descentralización produce un cambio cualitativo en las relaciones sociales regionales el cual va a influenciar la relación entre el estado central y el local. Este cambio cualitativo se debe, entre otros factores, a que:

(1) A partir de la existencia de un gobierno regional, los agentes económicos regionales establecen un contacto más estrecho con la administración pública, la cual, por ser de carácter regional, tiene, precisamente, a esos agentes como principales interlocutores, además de como ámbito básico de actuación. Para muchos de estos agentes, tales como las pequeñas empresas, los artesanos, las iniciativas locales, etc. este contacto se producirá por primera vez.

(2) La política regional, independientemente de la participación de grupos extra-regionales, consiste en la articulación de proyectos provenientes de los distintos grupos sociales regionales (contrato social regional).

(3) Los mecanismos financieros de la política de desarrollo regional (aunque estén mediados por la política monetaria del estado central) transforman las relaciones entre el sistema crediticio y el sistema productivo regional.

(4) Los grupos de presión y asociaciones regionales demandan espacio político y participación en los procesos de planificación regional,⁷⁰ lo cual puede ser "subversivo" del status quo.

El estado local es, así, sensible a la estructura de la sociedad civil local, a las relaciones de clase locales, y a las señas de identificación popular que no tienen porqué tener necesariamente un contenido de clase. De este modo, presiones desde la estructura social regional, así como la evolución de la economía regional en el contexto nacional, pudieran provocar que un gobierno regional que se localizase en nuestro tipo-ideal número 3 evoluyese, o ejercitase presiones para evolucionar, al tipo-ideal número 2. En la transición lo que se pretende ganar es mayor poder de iniciativa, independientemente de que este poder esté sometido a directrices generales provenientes del estado central. Esta transición se verá facilitada si la región está marginalizada en el proceso de reestructuración.

El desarrollo desigual capitalista tiene como subproductos tanto la diferenciación de las estructuras productivas regionales dentro de un país, como la diferenciación de las estructuras de clase regionales, las cuales son, a su vez, una fuerza material (y no material; por ejemplo, ideológica) importante para dar forma a las relaciones sociales mismas.⁷¹ En este contexto, y asumiendo un entorno libre y democrático, mientras los gobiernos regionales soportan las mismas presiones que los gobiernos centrales para expandir la producción regional y garantizar su legitimación, sus acciones (y omisiones) están sometidas a un control público más severo. Consecuentemente, la sobrevivencia

del estado regional depende de su habilidad para establecer una coalición de intereses y grupos sociales que, mientras le demandan una solución para sus problemas, le prestan su apoyo político y social. El lazo común entre los participantes en estas coaliciones es el que el espacio regional actúa, aunque en diferente medida para cada uno, como base de sus respectivos procesos de acumulación y reproducción, pudiendo las coaliciones ser más o menos críticas del funcionamiento del sistema económico en función de los beneficios relativos que de él se reciben.

En este contexto estamos ampliando la concepción tradicional (también llamada "etno-cultural") de regionalismo para incorporar procesos sociales en los que la formación social regional --y el estado regional-- actúan como ejes esenciales del proceso de acumulación y reproducción. Hablaremos de la formación de un nuevo-regionalismo, para referirnos a aquellos procesos en los que se reivindican mayores niveles de autonomía no sólo cultural sino también económica y política. El proceso de formación del nuevo-regionalismo tiene que incorporar un programa político y económico para el espacio y la sociedad regional que ha de ser mediado por un estado regional autónomo. Este proceso debe entenderse como un proceso de "praxis regional colectiva"⁷⁸ por el cual la población, los intereses económicos, y los grupos sociales regionales asimilan la naturaleza del estado regional, su autonomía política y económica respecto del estado central, y, consecuentemente, sus responsabilidades respecto de la satisfacción de las demandas regionales. En el proceso, los movimientos sociales regionales⁷⁹ descubren las posibilidades --y

limitaciones-- de dar contenido a las políticas regionales y el carácter mismo de las relaciones sociales. Los movimientos sociales pasan a ser la pieza clave de la formación y consolidación del nuevo estado regional en tanto que sus demandas económicas y políticas concretas (definidas espacialmente) requieren respuestas concretas de un estado que, contrariamente al estado central, está próximo y es más fácilmente controlable. Estos movimientos pueden oponerse tanto a aquellas iniciativas del estado regional que puedan percibirse como beneficiosas para los intereses del estado central a expensas de los intereses regionales, como a las acciones del estado central si estas ignoran o perjudican a la economía regional. En el contrato social regional que da operatividad a la coalición regional que sustenta al estado regional el contenido inter-regional e inter-clasista de la idea de trickle-down pierde una parte importante de su justificación, y los intereses regionales y de la coalición pasan a ser prioritarios. En resumen, el nuevo-regionalismo cuestiona el contenido aparentemente neutral (en términos espaciales y de clase) de la alternativa conservadora --neo-mercantilista-- a la crisis."⁷⁴

En este sentido es importante distinguir la diferencia entre regionalismo tradicional y nuevo-regionalismo. En el primero la crítica al estado central se basa, fundamentalmente, en consideraciones de carácter etno-cultural (lenguaje, el origen étnico o una historia de conflictos con el estado central) mientras que el segundo, que puede o no tener bases etno-culturales, se basa en la comprensión por parte de los grupos

sociales regionales de la posición de la economía regional en los mecanismos interregionales de acumulación. De este modo, es viable el surgimiento en regiones sin excesiva tradición regionalista de auténticos movimientos autonomistas que buscan la redefinición tanto de los mecanismos de acumulación a nivel nacional como del estado mismo. En última instancia es la dinámica de la acumulación capitalista y su aceptación por parte de los grupos sociales regionales la que va a distinguir entre los distintos regionalismos. Si la reestructuración económica causa, por ejemplo, una masiva relocalización de empleos, los movimientos sociales se organizarán en torno a este tema en un intento por compensar las pérdidas. Al respecto, un gobierno regional puede tomar dos caminos distintos (que en gran medida son independientes de la base, etno-cultural o no, de su regionalismo) que van a depender de la posición de la región en la emergente división espacial del trabajo.

El gobierno regional puede actuar "defensivamente" -- comprometiendo la autonomía de sus políticas de desarrollo-- si sus acciones se basan en la obtención de mayores transferencias (en forma de compensaciones sociales o de inversiones públicas) del estado central. Para ello, el estado regional tiene que aceptar un papel subordinado respecto de la política de reestructuración nacional, no avanzando en la consecución de mayores poderes de iniciativa, y no intentando, por consiguiente, la transición desde nuestro tipo-ideal de autonomía número 3 al tipo 2. Mientras esta estrategia pudiera ser aceptable en el caso de una región (generalmente central de acuerdo con nuestro

análisis anterior) que en el proceso recibe inversiones y avanza en la consecución de una posición ventajosa en el próximo ciclo de acumulación, es de dudosa efectividad a largo plazo en el caso de las regiones subdesarrolladas, cuyos gobiernos regionales tendrán o que cooptar cualquier movimiento regional disidente (el caso del Mezzogiorno italiano) o encarar la posible pérdida de legitimidad, y, en última instancia, la incapacidad de mantenerse en el poder.

Por el contrario, si la movilización social por la autonomía se basa en la marginalidad regional,⁷⁵ en la conciencia del subdesarrollo, y en la creencia de que las escaseces (económicas y de bienestar) seculares pueden ser resueltas si se rompen las relaciones de dependencia, el gobierno regional tendrá que cuestionar el papel de la región en la división nacional e internacional del trabajo. Para ello, el gobierno regional tiene que ser "crítico" y autónomo en relación al estado central y a las élites regionales.⁷⁶

En este contexto, e independientemente de la existencia de movimientos regionalistas tradicionales, parece lógico pensar que aquellos gobiernos regionales basados en alianzas en las que participan intereses externos a la región serán más proclives a formar coaliciones con el gobierno central que aquellos cuyas bases están marginalizadas por las políticas centrales. En aquellas regiones que están fuera del circuito principal de la nueva división internacional del trabajo, los capitales regionales son tan vulnerables cuanto la clase obrera y los desempleados, tanto a los efectos negativos de la hipermovilidad,

comportamiento locacional, y arrogancia del capital multinacional, cuanto a las políticas de reestructuración del estado central. Aquellos mismos grupos son, por tanto, los más interesados en establecer un contrato social regional capaz de constituirlos en bloque hegemónico regional, y, por tanto, en principales beneficiarios de la política regional. En condiciones normales, la atención que estas coaliciones dispensarán a las políticas centrales será menor que la dispensada por aquellas coaliciones organizadas alrededor el proceso de reestructuración guiado desde el estado central. En última instancia, estas coaliciones intentarán, en un entorno conflictivo, la transición al tipo-ideal de autonomía número 2.

5 CONCLUSION

El proceso de reestructuración económica en curso está alterando las prioridades de la política pública. Si bien la planificación del desarrollo regional fue siempre secundaria respecto al crecimiento económico, no era extraño, hasta mediados de los años setenta, oír el lamento de los gobiernos de los países industrializados respecto a sus limitaciones para conseguir un crecimiento equilibrado a pesar de los recursos destinados a promover la industrialización en las regiones atrasadas. A partir de entonces, las transformaciones en el Estado del Bienestar, parte integrante del proceso de reestructuración económica, y su llamada a la "racionalización de

los gastos" han hecho del equilibrio interregional un tema periférico a los intereses de los gobiernos centrales.

Sin embargo, en política los temas no se olvidan sino que se desplazan, a través de cambios institucionales a otros niveles de decisión política, y/o se crea un consenso acerca de su redefinición. En relación con la cuestión regional, y más concretamente con la necesidad de "aparcar" las cuestiones relativas al equilibrio interregional en aras de la reestructuración global de las economías nacionales, ambas salidas han sido puestas en práctica. Ante las limitadas tasas de crecimiento económico que han caracterizado la mayoría de las economías occidentales durante los últimos quince años existe un cierto consenso acerca de la importancia de acelerar tales tasas, las cuales, dada la concepción del crecimiento agregado como un fenómeno "competitivo", obligan a un trade-off entre equidad interregional y eficiencia global. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países, y con una cierta independencia del carácter conservador o progresista de sus gobiernos, se han realizado intentos de "devolución" regional que involucran a los gobiernos regionales en las funciones de planificación del desarrollo. De este modo, se está dando de facto una división del trabajo entre los estados centrales y regionales. En esta división los gobiernos centrales se concentran en la reestructuración de las economías nacionales y se preocupan de la absorción de innovaciones, la competencia internacional, la puesta al día tecnológica, etc., y los gobiernos regionales o bien negocian con el gobierno central inversiones para la

reestructuración y traducen las políticas nacionales en políticas regionales, o bien buscan alternativas de desarrollo que puedan mitigar los efectos de la crisis en la región. Los estados regionales son también responsables por una parte sustancial de la reproducción social.

Las regiones periféricas están quedando relativamente marginadas en las transformaciones de la división interregional (internacional) del trabajo. En la mayoría de los países la búsqueda de la eficiencia ha llevado a la concentración de los fondos para la reestructuración en unos pocos sectores y regiones, aquellos (-as) con futuro inmediato. Las regiones centrales no sólo están mejor equipadas que las regiones periféricas para atraer al capital privado sino que además son las receptoras de la mayor parte de los subsidios y ayudas a la reestructuración y el desarrollo de innovaciones. Para completar el cuadro, a las regiones atrasadas de los países industrializados les es muy difícil competir con los países en vías de desarrollo por las compañías que dirigen su localización por el ahorro en las nóminas: simplemente, estas regiones no "disfrutan" de costes laborales atractivos.

A pesar de que la descentralización pueda ser una respuesta provisional a las incapacidades del estado central para resolver la "cuestión regional", el reforzamiento de los gobiernos regionales abre la puerta a una política regional autónoma. Los gobiernos regionales, si están elegidos y controlados democráticamente, están bajo la presión, so pena de una pérdida importante de su legitimidad, de actuar en defensa de los

intereses de sus electores, y especialmente de los de los grupos sociales que le prestan su apoyo político. En última instancia, la descentralización está creando las bases para la consolidación de un "nuevo-regionalismo" que trasciende al regionalismo tradicional (de bases etno-culturales). En su relación con la política del estado central, los estados regionales demandarán un nivel de autonomía que, en gran medida, dependerá de la posición que la región ocupa en el proceso de reestructuración. Mientras las regiones centrales se benefician de la colaboración con la política de reestructuración del gobierno central y por tanto propondrán un regionalismo "defensivo" (llamado a apropiarse porciones mayores de los beneficios de la reestructuración con la idea de consolidar sus posiciones ventajosas en la próxima ola de expansión), las regiones periféricas están obligadas a redefinir sus relaciones con este. Para las regiones periféricas puede no merecer la pena aceptar el papel marginal que se les asigna en el proceso de reestructuración de la economía nacional, lo que les llevaría a intentar políticas económicas alternativas (centrales a un regionalismo "crítico") cuyas bases de apoyo más sólidas estarán en aquellos sectores que están marginalizados o directamente afectados por la política nacional.

En los próximos años, y hasta que las economías nacionales encuentren (?) la senda del crecimiento --ese mecanismo salvador que disuelve y absorbe los conflictos redistributivos-- los conflictos acerca del nivel de autonomía regional van a ser moneda común. En el marco del proceso de reestructuración, y mientras se promueve la devolución, los gobiernos centrales

intentarán limitar los poderes de "iniciativa" regional apelando para ello a criterios de eficiencia e interés nacional. En última instancia el estado central teme que la autonomía resulte en una pérdida de control del proceso de reestructuración, puesto que, como dice Cooke,⁷⁷ la descentralización puede generar soluciones locales a la crisis que tienen el potencial de penetrar la hegemonía del capital en el estado.

El reto para los gobiernos regionales es entender los conflictivos y difusos límites de su nivel de autonomía y la efectividad de los instrumentos de política económica bajo su control. En suma, tienen que aprender a planificar el desarrollo regional dentro de los límites de sus poderes políticos e instrumentales y bajo la certeza de que las políticas regionales convencionales, que nunca fueron muy eficaces, hoy están obsoletas. Los conflictos regionales deben ser vistos como una manifestación "normal" de las tensiones existentes entre instancias de poder con lógicas, legitimidades, y objetivos diferentes (en tanto que ellas representan intereses diferentes), siendo a su vez pasos necesarios de un proceso conflictivo en el que, al mismo tiempo, están madurando el "nuevo-regionalismo" y el "nuevo estado descentralizado".

Notas

¹ Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del País Vasco, Bilbao. Esta investigación se realizó con el apoyo financiero de la Fundación Juan March y de la National Science Foundation de los Estados Unidos (grant SES-8604438).

- ² Este artículo se basa en la Tesis de Ph.D. (Economic Restructuring and Development Planning in a Stagnant Regional Economy: The Case of Andalucía) presentada en el Departamento de Planificación Regional y Urbana de la Universidad de California, Berkeley, en Abril de 1987. El autor agradece, liberándoles de toda responsabilidad sobre los errores u omisiones que pudiera haber en el presente trabajo, el apoyo y los comentarios de los profesores Michael Teitz, Peter Hall, Ann Markusen, Manuel Castells, y Alain de Janvry.
- ³ Los textos entre comillas provienen de Hirschman, A. (1958) The Strategy of Economic Development (New Haven: Yale University Press).
- ⁴ Ver Williamson, J. (1965) "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns" en Economic Development and Cultural Change, 13.
- ⁵ Textualmente, "filtración".
- ⁶ Borts, G. y Stein, J. (1962) Economic Growth in a Free Economy (New York: Columbia University Press).
- ⁷ Myrdal, G. (1957) Economic Theory and Underdeveloped Regions (Londres: Duckworth). Perloff, H. et al. (1960) Regions, Resources, and Economic Growth (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- ⁸ Weaver, C. (1984) Regional Development and the Local Community (Chichester: John Wiley and Sons).
- ⁹ Ver O'Connor, J. (1973) The Fiscal Crisis of the State (Nueva York: St. Martin's Press); Habermas, J. (1973) Legitimation Crisis (Boston: Beacon Press); Offe, C. (1975) "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation" en Lindberg, L. et al (eds) Stress and Contradiction in Modern Capitalism (Londres: Lexington).
- ¹⁰ Johnston, R. (1985) "The State, the Region, and the Division of Labor" en Scott, A. y Storper, M. Production, Work, Territory (Boston: Allen and Unwin)
- ¹¹ Ibid.
- ¹² Clark, G. y Dear, M. (1984) State Apparatus (Boston: Allen and Unwin).
- ¹³ Esta mercantilización fue muy clara en la política regional de los países del sur de Europa.
- ¹⁴ Esta afirmación no excluye la intervención pública en regiones "avanzadas", si bien esta intervención no se presentaba como política de desarrollo regional sino como política sectorial o, incluso, de descongestión urbana.

¹⁵ Las distintas teorías del desarrollo regional pueden categorizarse según conciben el crecimiento regional como un fenómeno "competitivo" o "generativo". Este último enfoque ve el crecimiento nacional como el resultado de crecimiento integrado de todas las regiones. Ver Richardson, H. (1984) "Regional Policy in a Slow-Growth Economy" en Demko, G. (ed) Regional Development: Problems and Policies in Eastern and Western Europe (Nueva York: St. Martin's Press).

¹⁶ Estos incentivos, a su vez, podían ser "activos" (subsidios para la emigración, información sobre oportunidades de empleo, etc.) o "pasivos" (política agraria que impidiese la reproducción de la economía campesina).

¹⁷ Ashcroft, B. (1984) "An Assessment of Regional Policies and Programs in Western Europe" en Demko, G. (ed) *op cit.*

¹⁸ En Oltmans, W. (ed) (1974) On Growth (Nueva York: Capricorn Books)

¹⁹ Friedmann, J. y Alonso, W. (varias ediciones) Regional Development and Planning: A Reader (Cambridge: The MIT Press); Boudeville, J. (1966) Problems of Regional Economic Planning (Edinburgh: Edinburgh University Press); Perroux, F. (1979) "Note sur la Notion de Pole de Croissance" en Livingston, I. (ed) Development Economics and Policy (Londres: George Allen & Unwin).

²⁰ Para el modelo analítico ver Chenery, H. et al. (1953) The Structure of Growth of the Italian Economy (Roma: U.S. Mutual Security Agency). Para una discusión más política e institucional ver Holland, S. (1971) "Regional Underdevelopment in a Developed Economy: The Italian Case" en Regional Studies, vol 2; y Holland, S. (ed) (1972) The State as Entrepreneur (Londres: Weidenfeld and Nicolson).

²¹ Ver Goodwin, M. y Duncan, S. (1986) "The Local State and Local Economic Policy: Political Mobilization or Economic Generation" en Capital and Class, 27.

²² Este argumento fue desarrollado por Brian Ashcroft (ver *op cit.*), quien argumenta que la tasa de inflación nacional debe ser más sensible a la reducción de un empleo en las áreas no asistidas (centro) que a la creación de un empleo en las áreas asistidas (periferia). Esta posición, que para ser cierta necesita que los gobiernos no tengan otro objetivo que el control de la tasa de inflación, es también defendida por Gore, Ch. (1984) Regions in Question (Londres: Methuen). Este análisis no contradice, sino que por el contrario complementa, la posición más tradicional (empíricamente comprobable en el caso Británico durante los 50 y 60) que argumenta que las presiones inflacionarias pueden ser controlables a través de acuerdos salariales en el contexto del Estado del Bienestar. En términos más humildes, las políticas regionales tienen el potencial de ayudar a suavizar las presiones inflacionarias.

²³ Una metonimia es una alteración del sentido normal de las palabras por el empleo de la causa por el efecto, del todo por la parte, del continente por el contenido, de la materia de un artefacto por ese artefacto.

²⁴ Gore, Ch. (1984) op cit.

²⁵ En referencia a Italia ver: Conti, S. (1982) Un Territorio senza Geografia (Bologna: Il Mulino).

²⁶ Richardson llama a este período growth indicando slow growth (crecimiento lento). Ver Richardson, H. (1984) op cit.

²⁷ Gunnar Myrdal (ver op cit.) usa la terminología backwash-spread en paralelo a la de polarization-trickle down de Albert Hirschman. Este último autor ha propuesto recientemente una combinación de polarization y spread como la nomenclatura más apropiada. Ver Hirschman, A. (1981) Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond (Cambridge University Press).

²⁸ Hirsch, J. (1980) "The Apparatus of the State, the Reproduction of Capital and Urban Conflicts" en Dear et al. (eds) Urbanization and Urban Planning in Capitalist Society (New York: Methuen)

²⁹ Esta es la traducción del eufemismo al uso en la literatura conservadora anglosajona, quest workers.

³⁰ Gore, Ch. (1984) op cit.

³¹ Estoy introduciendo la componente espacial en el concepto de Chenery de "redistribución con crecimiento". Para este concepto ver Chenery, H. et al. (1974) Redistribution with Growth (Londres: Oxford University Press).

³² No estamos dejando traslucir que anteriormente el equilibrio interregional fuese un objetivo prioritario de la política pública, sino que era un componente de la ideología y mensajes oficiales, si bien se dieron pocos pasos serios en esas dirección.

³³ Läßle, D. (1985) "Internationalization of Capital and the Regional Problem" en Walton, J. (ed) Capital and Labor in the Urbanized World (Londres: Sage).

³⁴ En referencia a Francia ver Delors, J. (1978) "The Decline of French Planning" en Holland, S. (ed) Beyond Capitalist Planning (Nueva York: St. Martin's Press). Ver también Cahiers d'Economie Politique (Febrero de 1979) Número Especial titulado "Planification Urbaine et Regional vers des Nouvelles Approaches". En referencia al Reino Unido ver Law, C. (1980) British Regional development since World War I (Newton Abbot, Devon: Davis and Charles). Ver también MacLennan, D. y Parr, J. (eds) (1979) Regional Policy: Past Experience and New Directions (Oxford: Martin Robertson).

³⁵ Esta tendencia es contradictoria con el apelo de universalidad que la acción estatal continúa dando a sus programas, de modo que los elementos simbólicos de la política estatal ganan renovada importancia con el fin de compensar las eventuales pérdidas de legitimidad.

³⁶ Singer, P. (Agosto, 1985) "The Regional Impact of the NIDL: The Case of Brazil", ponencia presentada en la Conference on the Urban and Regional Impact of the NIDL, organizada por la ISA/CUSUP en Hong Kong.

³⁷ El trabajo más relevante y pionero en esta línea es el ya clásico de Fröebel, F., Heinrichs, J., y Kreye, O. (1980) The New International Division of Labor (Cambridge University Press). Ver también Gunder Frank, A. (1980) Crisis in the World Economy (Londres: Heineman), y Wallerstein, E. (1974) The Modern World System (Nueva York: Academic Press).

³⁸ Ver Brenner, R. (1977) "The Origins of Capitalist Development: A Critique of the Neo-Smithian Marxism" en New Left Review, 104. El mejor resumen de las distintas posiciones acerca de la NDI está en Jenkins, R. (1984) "Divisions over the New International Division of Labor" en Capital and Class, 22.

³⁹ Ver Palloix, C. (1975) Las Firmas Multinacionales y el Proceso de Internacionalización (Madrid: Siglo XXI), y Palloix, C. (1978) La Internacionalización del Capital (Madrid: Blume).

⁴⁰ Para un análisis de los circuitos del capital ver Harvey, D. (1982) The Limits to Capital (Chicago University Press).

⁴¹ Jenkins, R. (1984) op cit.

⁴² Ibid.

⁴³ Las decisiones acerca de los sectores a reestructurar y en qué localizaciones, están influenciadas no sólo por razones "técnicas" sino también por el nivel de conflicto interno. Tomando el caso español, la siderurgia de Sagunto era tecnológicamente más avanzada que la de Bilbao, pero la conflictiva situación del País Vasco ciertamente pesó para no cerrar las plantas aquí localizadas. De modo análogo pueden interpretarse las dudas para reestructurar la minería asturiana.

⁴⁴ Manuel Castells contrapone la austeridad fiscal en los gastos sociales y la enorme expansión de los gastos militares, acuñando el término Warfare State (Estado Militar) para categorizar el tipo de estado que está surgiendo (especialmente en los Estados Unidos) de las cenizas del Estado del Bienestar. Ver Castells, M. (agosto de 1984) "Technological Change, Economic Restructuring, and the New International Division of Labor" Ponencia presentada en el Symposium Regional Development Process and the Changing International Division of Labor, realizado por la Comisión para el Desarrollo Industrial de la ONU en Viena.

45 El director general de la Corporación Británica para la Reestructuración Industrial, Sir Terence Becket, escribía acerca de la revisión de la política regional de 1984: "Nos preocupa que al hacer automática la dependencia de la ayuda económica de la creación de empleo, los nuevos programas no reconozcan suficientemente la importancia de las inversiones en la modernización de la economía Británica." Citado en Hudson, R. (1986) "Nationalized Industry Policies and Regional Policies: The Role of the State in Capitalist Societies in the Deindustrialization and Reindustrialization of Regions" en Environment and Planning D: Society and Space, vol 4.

46 Ver Marquand, J. (1980) "Measuring the Effects and Costs of Regional Incentives" (Londres: Department of Industry, Her Majesty's Government Economic Service, Workshop Paper No 32). Referido por Richardson, H. (1984) op cit.

47 Läßle, D. (1985) op cit.

48 En apoyo de esta tesis ver Blackburn, A. (1978) "Multinational Enterprises and Regional Development: A Comment" en Regional Studies, vol 12, y Martín Mateo, R. (1986) El Espacio de las Nuevas Tecnologías (Valencia: Publicaciones de la Generalitat).

49 Holland, S. (1979) "Capital, Labour, and the Regions: Aspects of Economic, Social and Political Inequality in Regional Theory and Policy" en Osterhaven, J. et al (eds) Spatial Inequalities and Regional Development (Leyden: Nijhoff).

50 Por ejemplo, hasta el 30 de Junio de 1984, las cinco regiones más industrializadas de España (País Vasco, Cataluña, Valencia, Asturias, y Madrid) concentraron el 94.17% de la ayuda pública a la reestructuración (créditos, subsidios, y avales). Ver Cordero, G. (1985) "La Reconversión Industrial: Aspectos Regionales" en Actas de la X Reunión de Estudios Regionales, vol 2.

51 Stuart Holland identifica un poder meso-económico de las grandes empresas y conglomerados, entre el nivel macro de la teoría y la política económica nacional y el nivel micro de la empresa pequeña y competitiva. Ver Holland, S. (1976) Capital versus the Regions (Londres: MacMillan).

52 La política regional de la CEE está compuesta por un conjunto complejo y disperso de medidas con impacto regional. El FEDER (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional) es su principal instrumento y se dirige a las regiones subdesarrolladas y a aquellas en proceso de reestructuración. Su presupuesto, no obstante, es pequeño, alrededor del 6% del presupuesto comunitario, especialmente si se compara con la PAC (Política Agraria Común), que absorbe alrededor del 72% del presupuesto de la CEE y tiene fuertes impactos regionales. La PAC dirige sus fondos al mantenimiento de la rentabilidad de las ricas explotaciones del "norte" europeo (Dinamarca, Holanda, Francia, y Alemania), con precios de coste superiores a los competitivos, en vez de a los campesinos más precarios de las regiones mediterráneas. Para una revisión de la política regional de la CEE ver: CEE (1984) Las Regiones de Europa (Madrid: Banco Exterior de España); Velasco Berroetabeña, R. y González Casimiro, P. (1985) "Las Intervenciones Financieras con Finalidad Regional y su Repercusión en las Comunidades Autónomas Españolas" en Situación, núm.1; Hudson, R. et al. (1984) An Atlas of EEC Affairs (Londres: Methuen); Hodges, M. y Wallace, W. (eds) (1981) Economic Divergence in the European Community (Londres: George Allen and Unwin).

53 Ejemplos en este sentido son (o fueron) el programa de descentralización propuesto por Rocard, Ministro de Planificación de Mitterrand, los intentos del gobierno laborista británico en 1979, o el proceso de descentralización español. Ver Hadjimichalis, C. (1984) "The Geographical Transfer of Value" en Society and Space, vol 2; Vandamme, J. (1981) "Regionalism in Europe" en Cameron, D. (ed) Regionalism and Supranationalism (Montreal: Institute for Research on Public Policy); Hansen, N. (1984) "The New Regionalism and the European economic Integration" en Demko, G. (1984) op cit.

54 Un ejemplo de este conflicto entre los gobiernos regionales y la CEE fue el existente con Sicilia en relación a su política agraria (para la cual ella tiene competencias absolutas dentro de la legislación italiana), que de acuerdo con la Dirección de Competencia violaba mínimos comunitarios. Ver EL PAIS Internacional, Abril de 1985.

55 Edward Soja utiliza el concepto de espacialidad para indicar la forma material de las relaciones sociales de producción, la expresión territorial concreta de la división del trabajo y la articulación de los modos de producción. Ver Soja, E. (1981) "A Materialist Interpretation of Spatiality", ponencia presentada en el Workshop on the Geographical Transfer of Value celebrado en la Universidad Nacional de Australia en Canberra.

56 Ver Tarrow, S. et al (eds) (1978) Territorial Politics in Industrial Nations (Nueva York: Praeger); Sharpe, L. (ed) (1979) Decentralization Trends in Western Democracies (Beverly Hills: Sage); Rokkan, S. y Urwin, D. (1983) Economy, Territory, Identity: Politics of Western European Peripheries (Londres: Sage).

⁵⁷ La regionalización de España es, en algunos casos, un ejemplo límite de este punto. Sin lugar a dudas, en este proceso hubo un intento de vaciar de contenido político la autonomía de algunas regiones tradicionalmente combativas respecto de su autonomía (País Vasco y Cataluña principalmente). También operó un cierto espejismo respecto al "progresivismo" intrínseco de la descentralización.

⁵⁸ Es importante enfatizar los elementos ideológicos unidos a la idea de descentralización, la cual, a veces, se presenta como una profundización de la democracia, cuando, en realidad, entre ambas no tiene porqué existir correspondencia. Este argumento lo he desarrollado en Curbelo, J. (1987) "Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional" en Pensamiento Iberoamericano, vol 10.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Para el concepto de "devolución" ver Firn, J. y MacLennan, D. (1979) "Devolution: The Changing Political Economy of Regional Policy" en MacLennan, D. y Parr, J. (eds) Regional Policy (Oxford: Martin Robertson).

⁶¹ Esta es la crítica que diversos autores hacen a los programas de "auto-ayuda" provenientes de las autoridades locales con el objetivo de crear pequeñas empresas regionales. En este contexto, aquellos programas regionales no son sino el modo más efectivo de puesta en práctica de las directrices de ajuste macroeconómico del estado central. Ver Hudson, R. (1986) op cit. Ver también Cochrane, A. (1983) "Local Economic Policies: Trying to Drain the Ocean with a Teaspoon" en Anderson, J. Duncan, S. y Hudson, R. (eds) Redundant Spaces in Cities and Regions (Londres: Academic Press).

⁶² Dear, M. (1981) "A Theory of the Local State" en Burnett, A. y Taylor, P. (eds) Political Studies from Spatial Perspectives (Chichester: John Wiley and Sons).

⁶³ El análisis que sigue se basa en Clark, G. (1984) "A Theory of Local Autonomy" en Annals of the Association of American Geographers. Ver Bentham, J. (1970) Of Laws in General, editado por Hart, H. (Universidad de Londres: The Athlone Press).

⁶⁴ Ver Curbelo, J. (1987) op cit.

⁶⁵ Ver Hebbert, M. (1984) "Regionalism versus Realism" en Society and Space, vol 2; Graziano, L. (1978) "Center-Periphery Relations and the Italian Crisis: The Problem of Clientelism" en Tarrow, S. (ed) op cit.

⁶⁶ Esta línea de interpretación se suele identificar con las posiciones avanzadas por Cockburn, C. (1977) The Local State (Londres: Pluto Press).

67 En palabras de Manuel Castells (1985) "Economic Restructuring, High Technology and the New Urban Process", ponencia presentada en el International Social Science Council Symposium on Giant Cities, Barcelona.

"... probablemente el efecto más contundente de la nueva economía internacional sobre las ciudades y regiones sea su pérdida de autonomía en reacción a los actores económicos a nivel mundial que controlan sus actividades en términos de una lógica global ampliamente ignorada e incontrolable por las sociedades locales y regionales"

68 Hadjimichalis, C. (1983) "Regional Crisis: The State and Regional Social Movements in Southern Europe" en Seers, D. y Ostrom, K. The Crisis of the European Regions (Nueva York: St. Martin's Press)

69 Este mismo escenario, en referencia a los Estados Unidos, fue presentado años atrás por Goodman, R. (1979) The Last Entrepreneurs: America's regional Wars for Jobs and Dollars (Nueva York: Simon and Shuster).

70 Sarraceno, E. (1984) "Evolución de las Políticas Regionales en Italia" en Estudios Territoriales, nums. 11-12.

71 Soja, E. (1981) op cit.

72 Ver Soja, E. (1985) "Regions in Context: Spatiality, Periodicity, and the Historical Geography of the Regional Question" en Society and Space, vol 3. Este autor usa la expresión collective spatial praxis.

73 Por movimiento social estoy entendiendo cualquier organización (de clase o no) de los agentes sociales regionales. Estos movimientos se forman no sólo en el ámbito de la "reproducción" social (los "medios de consumo colectivo" en Castells) sino en el ámbito de la producción misma (organizaciones obreras, patronales, asociaciones de productores, cámaras de comercio, etc.). Castells, M. (1983) The City and the Grassroots (Berkeley: University of California Press).

74 Edward Soja (1980) escribe en "The Socio-Spatial Dialectic" en Annals of the Association of American Geographers, vol 70.

"... la transformación del capitalismo puede ocurrir sólo a través de la combinación y articulación de la lucha horizontal (periferia versus centro) y vertical (clase obrera versus clase burguesa), por la transformación a los niveles social y espacial."

"Las dos formas de lucha de clase pueden hacerse aparecer en conflicto, especialmente con la manipulación de las identidades territoriales bajo el nacionalismo burgués, el regionalismo, y el localismo. Pero cuando la conciencia territorial se basa en la naturaleza explotadora de las relaciones de producción y reproducción capitalistas, y no en el parroquialismo y la adhesión emocional al lugar, es conciencia de clase."

⁷⁵ Por marginalidad regional se entiende el papel secundario jugado por la región en la división internacional del trabajo. Nos estamos refiriendo aquí a la mayoría de las regiones subdesarrolladas, las cuales ni están recibiendo fondos para su reestructuración ni pueden esperar, al menos en el corto y medio plazos, los efectos benéficos de los efectos de trickle down desde las regiones desarrolladas.

⁷⁶ En este contexto la siguiente cita de John Friedmann adquiere un significado importante. Ver Friedmann, J. (1985) "Political and Technical Moments in Development: Agropolitan Development Revisited" en Society and Space, vol 3.

"No existe necesariamente una contradicción entre luchas de emancipación basadas en clase, sexo, o etnicidad, por una parte, y luchas territoriales, por otra. De hecho, y esto es a veces olvidado por aquellos que cuestionan la validez de las luchas territoriales o les conceden sólo un carácter de epifenómeno, una política organizada territorialmente puede ser vista como una condición esencial de la lucha política."

⁷⁷ Cooke, P. (1982) "Class Interests, Regional Restructuring and State Formation in Wales" en International Journal of Urban and Regional Research, vol 6 (2).

