De la identidad cultural a la vindicación económica

Posted on 1 de octubre de 2000 by Andrés Rodríguez-Pose

El auge del regionalismo y de la descentralización administrativa en un buen número de Estados puede ser considerado como uno de los cambios institucionales más importantes que han afectado a Europa Occidental y Central en las últimas décadas. En menos de treinta años hemos pasado de una Europa dominada por Estados centralistas a otra Europa en la que los Estados centralizados son cada vez más la excepción a la regla. Si exceptuamos Alemania, Austria y Suiza –que eran con anterioridad estados federales o confederales–, la mayoría de los países de Europa Occidental han sufrido, en mayor o menor grado, tendencias centrífugas que han contribuido a limar o alterar el poder del Estado. En algunos casos, como los de las antiguas Checoslovaquia y Yugoslavia, las fuerzas centrífugas han llevado a la división y desaparición del Estado. En otros, como los de Bélgica, España o Italia, el Estado ha sufrido importantes transformaciones en su administración territorial, con la concesión de un alto grado de autonomía a las regiones.

Ni siquiera los Estados europeos que más habían hecho por suprimir las identidades regionales han sido inmunes a estas transformaciones, si bien, por regla general, han dado paso a modelos más restringidos de regionalización. Francia, el Reino Unido, Polonia y Portugal ––aunque sólo en lo que respecta a los archipiélagos de Azores y Madeira– se encuentran dentro de este grupo. Francia es probablemente el ejemplo más claro del fracaso del Estado moderno, a la hora de eliminar las diferencias de identidad regional. La regionalización de Francia tras la ley Deferre representa, en este sentido, una capitulación ante las diferencias de identidad entre distintas partes del país. Portugal ha concedido cierta autonomía a los archipiélagos y ha visto cómo se desarrollaba un fuerte debate sobre la conveniencia de regionalizar el resto del país. El rechazo de la regionalización en referéndum por la población no ha significado el fin del debate. Un caso similar es el del Reino Unido, donde el gobierno laborista decidió, tras una serie de referendos, conceder autonomía a Escocia, Irlanda del Norte y el País de Gales. Esta inicial «devolución» de poderes a las nacionalidades históricas ha sido seguida en el año 2000 por la concesión de una autonomía limitada para Londres. Este proceso está favoreciendo el despertar de movimientos autonomistas en determinadas regiones inglesas. La reciente descentralización de Polonia es otro ejemplo más del ímpetu del proceso de regionalización a finales del siglo XX y principios del XXI en Europa.

Las fuerzas que impulsan estos movimientos centrífugos son de raíz histórica, lingüística o cultural. Las regiones (o las naciones dentro de un Estado) con una cierta semblanza histórica, con su propia lengua, con una fuerte impronta cultural –en suma, aquellas con una cierta «identidad»– son las que han abierto o están abriendo el camino de la regionalización. Este es el caso de las regiones históricas de Cataluña, Galicia o el País Vasco en España; de Escocia y Gales en el Reino Unido; de Bretaña o Córcega en Francia; o incluso de Cerdeña o Sicilia en Italia. Se trata de regiones que han recurrido al argumento étnico, histórico, lingüístico y cultural como fundamento de sus demandas de autonomía y de mayores transferencias.

En este contexto, no resulta extraño que la mayoría de los estudios sobre el proceso de regionalización se hayan centrado en aspectos como la fuerza de la identidad regional o del regionalismo, en argumentos lingüísticos o en aspectos ligados a la puesta en marcha del proceso de autonomía. El traspaso de competencias a las regiones, el sistema de partidos regionales, el gobierno y la administración regional, la relación entre Estado y regiones y la financiación autonómica han sido temas estudiados en profundidad y con enorme profusión. La dimensión económica de los procesos de regionalización ha sido, por el contrario, tradicionalmente ignorada o tratada de manera superficial. Hasta hace poco tiempo eran escasos los estudios sobre la relación entre aspectos como los desequilibrios económicos regionales y la demanda de autonomía, o entre la concesión de autonomía y el dinamismo económico. Este reducido interés reflejaba la importancia menor que los partidos y los movimientos regionales concedían al ámbito económico. Las demandas de autogobierno estaban siempre ligadas a reivindicaciones políticas, culturales o lingüísticas, pero casi nunca a reivindicaciones económicas. Los objetivos de la mayoría de los movimientos nacionalistas o regionalistas se limitaban a la elección de un parlamento, a la aprobación de leyes, a la protección de la identidad lingüística y cultural y, en determinados casos, al control de sus finanzas e impuestos. El discurso de eficacia económica quedaba siempre relegado a un segundo plano.

Sin embargo, en los últimos años han empezado a surgir estudios que proponen la cuestión de la eficacia económica como motor fundamental del renacimiento del regionalismo y del proceso de regionalización en Europa. Estudios como *The new regionalism in Western Europe* (1998), de Michael Keating, basan gran parte de sus argumentos sobre la aparición de este «nuevo regionalismo» en Europa en aspectos de carácter económico y funcional. Desde una perspectiva y un enfoque teórico distintos, autores como Michael Storper en *The regional world: Territorial development in a global economy* (1997) y Allen Scott en *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order* (1998), utilizan argumentos similares, mientras que en mi libro *Dynamics of regional growth*

in Europe (1998) exploro el vínculo entre autonomía regional y crecimiento económico en la Unión Europea.

¿Cuáles son los motivos de este creciente interés por la relación entre factores económicos y descentralización territorial? ¿Estamos asistiendo a un cambio fundamental en el cariz de los movimientos regionalistas en Europa? ¿Un cambio en el que los argumentos de identidad estarían dejando paso a argumentos económicos como fundamento del regionalismo? Para los autores mencionados anteriormente, el efecto combinado de los procesos de globalización y reestructuración socioeconómica estaría, por un lado, aumentando de manera exponencial la movilidad de los factores que determinan la localización de la actividad económica, y, por el otro, limitando la capacidad de los Estados para controlar la movilidad de estos factores. Los avances tecnológicos, de acceso a la información y de infraestructura están contribuyendo a resolver gran parte de los problemas que impedían que muchas áreas periféricas se desarrollasen y están generando una mayor competencia territorial. Llevado a sus extremos, este argumento implicaría que el capital y las empresas –y en especial las empresas multinacionales– cada vez se enfrentan a menos barreras de carácter legal o nacional. La globalización y la reestructuración socioeconómica están transformando el Estado moderno que, en palabras de Keating, «está perdiendo su capacidad para gestionar el cambio y el desarrollo territorial» (pág. 72). El poder del Estado para poner en marcha políticas macroeconómicas autónomas y para gestionar políticas de desarrollo está siendo minado por el poder de los mercados y, en el caso europeo, por el proceso de integración política y económica.

Sin embargo –y contrariamente a lo que sugieren algunos autores como Kenichi Ohmae (1995)– para los autores que defienden el creciente vínculo entre economía y el auge de la autonomía regional, la mayor movilidad del capital y de la mano de obra y los retos al Estado no implican una desaparición del factor territorial. Más bien al contrario. Los Estados, pero sobre todo las regiones, se están convirtiendo, junto a las grandes empresas, en los principales protagonistas de la economía globalizada. Los ejemplos de economías dinámicas están cada vez más concentrados a nivel subnacional: en el Silicon Valley, en los alrededores de Cambridge, en el Véneto o en Baden-Württemberg. Ahora bien, la globalización y el proceso de reestructuración socioeconómica no sólo están abriendo nuevos mundos a las regiones europeas, sino que también están imponiendo una serie de retos a los que deben enfrentarse. Las regiones no pueden hoy en día depender, como antaño, de las políticas estatales de cohesión para desarrollarse. La mayor movilidad del capital y de la mano de obra, unida a las restricciones presupuestarias ligadas al proceso de integración europea, están obligando a las regiones a adoptar estrategias de desarrollo cada vez más activas. En este medio cada vez más abierto, las regiones se ven forzadas a competir entre ellas para

atraer capital, tecnología o empresas (Cheshire y Gordon, 1999), así como a recurrir a políticas de apoyo y promoción del tejido económico, de los recursos humanos y de la capacidad empresarial local (Storper, 1997; Scott, 1998). Desde este punto de vista, el éxito de las regiones en el mundo de la globalización depende en parte de su capacidad para adoptar lo que Keating denomina «políticas activas» y para formar «una compleja red que incluya entes públicos y privados cuyo objeto sea la creación de sinergias locales (1998, pág. 80). Tanto Keating, como Storper y Scott, consideran que las regiones que disfruten de un mayor grado de autonomía estarán en mejores condiciones para desarrollar estas «políticas activas» y participar en los procesos de competencia territorial que las regiones gobernadas desde el centro o que aquellas con menores competencias. Por consiguiente, este «nuevo regionalismo» ve el proceso de regionalización no sólo como una forma de mantener y desarrollar la identidad y la cultura regional, sino casi como un ejercicio de supervivencia económica.

Desde esta perspectiva económica se explica el desarrollo de algunos movimientos regionalistas recientes, como la Liga Norte en Italia. Esta coalición de grupos de carácter separatista del norte de Italia, tras una primera fase de escaso éxito en los años ochenta con postulados construidos sobre la tradicional retórica étnica o lingüística, consiguió irrumpir en el panorama político italiano sólo al adoptar el tema de la eficacia económica como eje de su discurso político (Diamanti, 1993; Torpey, 1994). En este sentido, la Liga Norte es el caso extremo del «nuevo regionalismo». Su retórica va más allá del discurso tradicional de los partidos y organizaciones nacionalistas y se centra en la eficacia de la gestión de los recursos regionales por parte del gobierno central. El discurso de la Liga gira en torno a la ineficiencia de un gobierno central «despilfarrador» y «dominado por meridionales», que utiliza el capital generado en el norte para mantener las rentas del sur de Italia y a una clase funcionaria «parásita».

Pero no es necesario recurrir al caso más extremo para observar cómo el argumento económico es cada vez más utilizado como justificación del proceso de descentralización. En España, los dirigentes de Convergència i Unió, en general, y Jordi Pujol, en particular, han recurrido con frecuencia a la idea de que Cataluña, a pesar de su contribución a la gobernabilidad del Estado español, no recibe a cambio lo que le corresponde desde el punto de vista económico. Los estudios sobre el llamado déficit fiscal catalán están a la orden del día. Y este tipo de argumento no está exclusivamente ligado a aquellas zonas con mayor tradición regionalista o nacionalista, sino que también es visto con buenos ojos en otras regiones ricas y de alto nivel de desarrollo como Madrid.

El argumento económico se encuentra incluso en la base del nuevo proceso de regionalización del Reino Unido. El establecimiento de instituciones distintas en Escocia,

Gales, Londres e Irlanda del Norte responde en parte a la compleja historia de la formación del Reino Unido, pero también al deseo del nuevo Laborismo de adecuar las instituciones a las necesidades económicas de cada región. La existencia de instituciones construidas a la medida de cada región es considerada el pilar de una estrategia para reducir los desequilibrios regionales en el Reino Unido y como una forma de adecuar las políticas a unos contextos socioeconómicos cada vez más dispares.

La mayor utilización de argumentos económicos para justificar diferencias en el grado de transferencias o en el propio proceso de regionalización ha traído como consecuencia el desarrollo de una elevada asimetría no sólo de competencias, sino también de capacidad de actuación entre regiones de un mismo Estado. Esto es evidente en aquellos países, como España, Italia o el Reino Unido, en los que la asimetría había sido asumida en la Constitución o en el proceso de autonomía, pero también en aquellos otros, como Alemania, Bélgica o Francia, donde la asimetría es el resultado del dinamismo interno de cada región y de cada administración regional (Rodríguez-Pose, 1998). Se están desarrollando estilos regionales diversos de hacer política, al igual que marcos regulatorios diferentes, cuando no abiertamente competitivos. Este hecho no es necesariamente negativo. Los gobiernos regionales pueden funcionar como «laboratorios de democracia» y poner en marcha «políticas más cercanas al pueblo» (Donahue, 1997). También puede crear vínculos más transparentes entre gobernantes y gobernados y dar lugar a una mayor eficacia administrativa, que a la larga contribuirá a un mayor dinamismo económico de las regiones con unas instituciones más desarrolladas. Es decir, de aquellas regiones que estén en mejor disposición de adoptar las «políticas activas» de competencia territorial que reclama la globalización.

Pero los peligros de la creciente asimetría en la elaboración de políticas económicas en el seno de un Estado son también evidentes. Mientras que el objetivo fundamental de las políticas de desarrollo tradicionales de los años sesenta y setenta, o incluso de la política regional europea –con todos sus problemas– era la equidad territorial, el de las políticas de competencia territorial llevadas a cabo a nivel regional en la actualidad es sobre todo la eficacia a nivel local. Los objetivos de redistribución de la riqueza y de cohesión quedan fuera del cuadro.

El desarrollo de formas de regionalización asimétrica ligadas a argumentos económicos en Europa suscita importantes cuestiones sobre la capacidad de las instituciones regionales para construir un «capital social» que contribuya no sólo al desarrollo de la región, sino también de su Estado y de Europa en su conjunto. ¿Parten las regiones con un mayor grado de autonomía con ventaja para competir en una economía globalizada? ¿Y el resultado de este proceso no será una mayor concentración de la riqueza y mayores desigualdades?

Ninguno de los libros reseñados aporta una respuesta a estas preguntas. Tampoco era su intención hacerlo. Resulta, pues, imprescindible continuar con el análisis de estos temas en el futuro para ver si la posible mayor eficacia de la puesta en marcha de procesos de regionalización y de políticas regionales y locales compensa los riesgos de un posible aumento de las disparidades territoriales y de los conflictos entre regiones que, como ya ocurre en el caso de Estados Unidos o en el de Brasil, podrían llevar al desarrollo de guerras fiscales entre regiones europeas. Hay mucho en juego y el abanico de posibilidades es amplio: desde una generalización y una profundización de los procesos de autonomía a nivel europeo, que llevarían a la posible formación de una «Europa de las regiones», hasta una mayor coordinación de las políticas regionales desde el Estado o desde Europa, que producirían una transformación y quizás un reforzamiento del papel del Estado. Lo único que el proceso de regionalización de las últimas décadas en Europa parece haber dejado claro es que una vuelta a la centralización no es ni factible, ni probablemente deseable, ya sea desde el punto de vista económico, ya desde el de identidad regional.

OTRAS REFERENCIAS

Cheshire, P., «Cities in competition: Articulating the gains from integration», *Urban Studies,* 36, 1999, págs. 843-864.
Diamanti, I., *La Lega: Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico.* Donzelli, Roma, 1993.
Donahue, J. D., *Disunited States. What's at stake as Washington fades and the states take the lead.* Basic Books, Nueva York, 1997.
Ohmae, K., *The end of the nation state: The rise of regional economies.*The Free Press, Nueva York, 1995.
Rodríguez-Pose, A., *Dynamics of regional growth in Europe. Social and political factors.* Clarendon Press, Oxford y Oxford University Press, Nueva York, 1998.
Torpey, J., «Affluent secessionists. Italy's Northern League», *Dissent,* 41, 1994, págs. 311-315.

Autor: MICHAEL KEATING
Autor-2: MICHAEL STORPER
Autor-3: ALLEN J. SCOTT
Edicion: Edward Elgar, Cheltelham
Edicion-2: Guildford, Nueva York

Edicion-3: Oxford University Press, Oxford

Titulo: The new regionalism in Western Europe

Titulo-2: The regional world: Territorial development in a global economy

Titulo-3: Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order