

Ciudades-región en Europa: innovación, aprendizaje y la nueva gobernanza territorial

Este artículo analiza los cambios en la gobernanza territorial en la Unión Europea como parte de la reorganización escalar del estado-nación subrayando las tensiones y dilemas que se derivan de la simultaneidad de los procesos de descentralización sub-nacional, por una parte, y la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza, por otra. En primer lugar, se considera la «escala regional» y su importancia en el «gobierno multi-escalar» en la Unión Europea. En segundo lugar, se examina el potencial y los límites de la acción regional en el campo de la innovación en el contexto de las regiones menos favorecidas en Europa, destacando su importancia en la regeneración regional. Y, en tercer lugar, se analiza la estrategia de desarrollo sostenible iniciada por el gobierno Galés, en el Reino Unido, para poner en evidencia tanto la necesidad de crear una nueva métrica para el desarrollo regional menos economicista y más sostenible, como de articular una gobernanza multi-escalar interdependiente y compartida entre las escalas regional, nacional y supra-nacional.

Artikulu honetan, Europako Batasunean lurralde-gobernamenduak jasandako aldaketak izango ditugu aztergai, beti ere, nazio-estatuko eskalaren berrantolaketaren zati osagarri legez. Alde batetik, paraleloki nazio azpitiko deszentralizazio-prozesu bat baino gehiago abian jartzeak sortzen dituen gora-beherak aztertuko ditugu; bestetik, gobernamendurako nazioz gaindiko egituren sorrera ikusiko dugu. Aurrena, «lurralde-eskala» hartuko dugu kontuan, bai eta horrek Europako Batasuneko «eskala anitzeko gobernuan» daukan eragina ere. Hurrena, Europako lurralde txiroenen testuinguruari gagozkiola, berrikuntzaren alorrean lurralde-ekintzak dauzkan gaitasunak zein murrizketak aztertuko ditugu, arreta berezia jarritz lurraldeen berregituraketan. Azkenik, Erresuma Batuan Galesko gobernuak martxan jarritako garapen iraunkorreko estrategiaz arituko gara; batetik, agerian uzteko lurralde-garapenerako metrika berri bat sortzeko beharra, alegia, hain ekonomizista izango ez dena eta bai, ordea, iraunkorragoa; eta bestetik, lurralde-, nazio- eta nazioz gaindiko eskalekin partekatutako eskala anitzeko gobernamendua sortzeko beharraz aritzeko, elkarrekiko menpekotasuna izango duena.

This article analyzes changes in territorial governance Europe as part of the European Union's evolving multi-level polity and the re-scaling of the state highlighting the tensions and dilemmas derived from the simultaneity of the processes of sub-national devolution and the creation of supra-national structures of governance. First, the text examines the «regional scale» and assesses its significance in what is called the «multi-level polity» in the European Union. Second, it explores the potential and limits of regional action in the field of innovation in the context of Europe's less favoured regions stressing its significance for regional regeneration. And, third, it discusses the sustainable development strategy designed by the Welsh Government in the United Kingdom to point to the need both for a new metric for regional development in Wales to transcend the narrow economic thinking that has dominated post-war regeneration policy, as well as articulate an effective interdependent and «joined-up» governance among the different spatial scales: local, regional, national and supranational.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Las regiones en el gobierno multi-escalar
 3. Innovación, desarrollo y experimentalismo regional
 4. La región sostenible: hacia una nueva métrica para el desarrollo regional
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: gobernanza territorial, descentralización regional, subsidiaridad, política regional, innovación, desarrollo sostenible

N.º de clasificación JEL: H11, H77, O18, O31, R13, R58.

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la gobernanza en la Unión Europea (UE) ha sido colocada en el centro del debate político en Europa como resultado de dos eventos recientes y de gran trascendencia: por una parte, la ampliación de la Unión de 15 a 25 miembros y, por otra, el nuevo tratado constitucional que presumiblemente resolverá el encendido debate sobre quién hace qué, dónde y cómo. El primero, hace inevitable que la noción de «geometría variable» asuma más importancia en el futuro porque, con los niveles de desigualdad regional sin precedentes dentro de la Unión, los estados miembros más entusiastas pueden sentirse inclinados a formar alianzas dentro de la alianza para no verse entorpecidos por el ritmo más lento de los estados miembros más euroescépticos. Estos dilemas de gobernanza no serán resueltos por el segundo evento,

el nuevo tratado, que parece condenado a decepcionar a los arquitectos que lo diseñaron. Aunque el nuevo tratado constitucional no puede aspirar a resolver la cuestión de la gobernanza, como ningún tratado podría pretender hacerlo, establece, sin embargo, que el poder de la UE reposa en última instancia en los estados miembros en el Consejo Europeo, una cuestión reconocida por Giscard d'Estaing, presidente de la Convención encargada de redactar el nuevo tratado.

Lo que esto significa es que el debate sobre la gobernanza de la UE, dominado durante largo tiempo por las cuestiones de la europeización, de un lado, y de la regionalización, de otro, necesita reconocer, por muy pasado de moda que parezca, que la escala nacional continúa siendo la más importante en la política multi-escalar en evolución de la UE. Pero esto no significa

que la escala nacional sea la única escala de gobernanza relevante políticamente. Al contrario, en este artículo, se defiende que la escala sub-nacional, en particular el ámbito regional, está ganando importancia, no tanto porque esté asumiendo más competencias formales, aunque efectivamente pueda ser el caso, como porque es la escala de gobernanza donde se aplican y se concretan efectivamente un amplio abanico de políticas. En otras palabras, no deberíamos confundir el poder de decidir (es decir, el poder de diseñar políticas, por ejemplo) con el poder de transformar (es decir el poder de proveer). Aunque este último sigue estando en gran medida localizado en la escala nacional y supranacional en la UE, yo sugiero que la cooperación activa de la escala sub-nacional es una condición necesaria para que el poder de decidir pueda traducirse en poder para transformar.

La proliferación de sistemas de gobernanza regional —tanto en estados-nación antiguos y previamente centralizados como en estados de más reciente creación— continúa siendo la razón más convincente para tener un debate sustantivo sobre el significado de las «regiones» en el mundo actual. Lejos de ser una cuestión puramente académica, la ascensión de la esfera regional plantea algunas cuestiones incómodas sobre la naturaleza de esta escala de gobernanza. ¿La descentralización del poder a escala regional constituye un paso políticamente progresista o regresivo? ¿El crecimiento de la gobernanza regional potencia formas políticas más participativas y procesos más transparentes de formulación de políticas, o es solo una retórica populista para esconder la colonización de un nuevo ámbito por viejas elites? ¿Permiten los

sistemas de gobernanza regional diseñar políticas más acordes con las circunstancias o se limitan a descentralizar portafolios en lugar de poder, permitiendo a los gobiernos centrales eludir responsabilidades sobre los asuntos regionales? ¿La movilización regional debe ser considerada como una defensa encomiable por la identidad cultural o como una respuesta tardía y atávica al rodillo homogeneizador de la globalización?

Cada una de estas oposiciones binarias tiene sus defensores y deben considerarse al intentar evaluar la «*bestia regional*». Si la naturaleza del regionalismo es siempre una incógnita, siempre tentativa y provisional por ser un proceso fuertemente cuestionado, al menos podemos estar seguros de una cosa: el hecho mismo de que continuemos debatiendo el significado de «regiones» o «regionalismo» sugiere que, lejos de ser un vínculo político primario, condenado a ser eliminado por el fenómeno de la globalización, las alianzas territoriales sub-nacionales siguen vigentes.

En este artículo se analizan estas cuestiones a partir de tres temas:

- En primer lugar, se plantea examinar la «escala regional» y ponderar su significado en lo que denomino el «gobierno multi-escalar» en la Unión Europea.
- Segundo, se propone explorar el potencial de las estrategias de innovación regional en el contexto de las regiones menos favorecidas y, al contrario de los críticos, defendiendo que éstas cumplen un papel importante en la regeneración regional aunque su impacto hasta la fecha haya sido modesto.

—Tercero, se sugiere que el elemento más restrictivo sobre el «nuevo regionalismo» es que prácticamente todas las contribuciones tienden a mantenerse dentro de una métrica de desarrollo extraordinariamente limitado y, conscientemente o no, tiende a confundir lo que es instrumentalmente relevante con lo que es intrínsecamente relevante, una confusión de medios y fines¹.

2. LAS REGIONES EN EL GOBIERNO MULTI-ESCALAR

La tensión entre subsidiaridad (la descentralización sub-nacional de competencias al nivel más bajo donde pueda ser provisto) y solidaridad (el marco nacional para la cohesión social y espacial) nos enfrenta con un viejo problema bajo una nueva forma. En el fondo, es una analogía moderna de la vieja tensión entre democracia e igualdad, diversidad y uniformidad, descentralización y centralización; una tensión con la que estamos condenados a vivir porque las sociedades modernas necesitan alcanzar un balance escrupuloso entre estos principios en lugar de tratarlos como mutuamente excluyentes. Obviamente, la tensión entre subsidiaridad y solidaridad es menos visible en un estado unitario que en un estado federal porque en este último las comunidades sub-nacionales de interés tienen poca o ninguna «voz» institucional, en el sentido hirschmaniano del término (aunque esto, por supuesto, no significa que las tensiones territoriales no existan).

Pero no cabe duda que la descentralización puede tener efectos profundamente inquietantes, especialmente en un país como el Reino Unido donde, a pesar de su carácter multi-nacional, hasta fechas recientes era un estado unitario y altamente centralizado. Ni que decir tiene que estos cambios pueden ser interpretados en términos radicalmente distintos y no hay escasez de críticos tanto en la derecha como en la izquierda. Por ejemplo, en la derecha del espectro político, la descentralización se concibe en términos disfuncionales como una amenaza al carácter territorial del estado, proclamando nada menos que «la muerte de Gran Bretaña» (Redwood, 1999). Mientras, en la izquierda se concibe como un proyecto funcionalista para el neo-liberalismo, porque ayuda a dismantelar las «estructuras nacionales de redistribución» (Loving, 1999) y porque es una «fijación escalar» para regular las tendencias a la crisis del capitalismo (Jones, 2001).

En contraste con estas lecturas funcionalistas y reduccionistas de la descentralización como la herramienta del neo-liberalismo, quiero proponer que el regionalismo no debería ser bendecido o condenado en términos abstractos por la sencilla razón de que sólo puede ser evaluado en lo concreto, es decir en términos de la composición social y el sentido político de los movimientos regionalistas particulares. Esto significa, entre otras cosas, que juzgamos la descentralización regional (o por la misma razón, cualquier otra forma de descentralización) como progresista o regresiva en términos de su capacidad creadora o estimular las cosas que concebimos como intrínsecamente importantes, como por ejemplo estructuras democráticas más profundas, solidaridad social y

¹ Una versión anterior de este artículo apareció en las actas de una conferencia de la Universidad de Monash sobre nuevo regionalismo (ver Rainnie, 2004).

espacial, la integridad del ámbito público y el desarrollo sostenible.

Desde este punto de vista, sostengo que, por ejemplo, la Liga Norte en Italia y el Vlaams Blok en Flandes, son formas regresivas de regionalismo porque violan muchos de los criterios progresistas: el primero busca poder para promocionar la subsidiaridad regional sin solidaridad nacional, mientras que el segundo busca poder para excluir a las minorías étnicas y emigrantes del Estado Flamenco. Alternativamente, sugeriría que la descentralización concedida a las naciones y regiones del Reino Unido es, en conjunto, un hecho comparativamente progresista: el Parlamento Escocés ha comenzado a producir una agenda política más sólida que Westminster, especialmente en lo que respecta al cuidado de las personas mayores, así como en las tasas estudiantiles y en la libertad de información. La Asamblea Galesa ha ido más lejos que Westminster en poner en práctica un gobierno receptivo, promoviendo el desarrollo sostenible y protegiendo la esfera pública de la creciente mercantilización que se oculta bajo el «declive de lo público» en el Reino Unido hoy (Marquand, 2004).

Por otra parte, es preciso señalar que la descentralización también conlleva algunos peligros, incluido el de activar la rivalidad entre áreas, un proceso alimentado por dos factores nuevos: uno, la descentralización permite que las regiones adquieran «voz» institucional y, segundo, saca a la luz aquello que anteriormente quedaba oculto en relación con la distribución territorial de poderes y recursos. Para neutralizar las rivalidades y promover justicia territorial para todos, un orden político descentralizado y policéntrico exige, sobre todo, un sistema de

equiparación fiscal creíble que sea transparente y justo (Morgan, 2001b; Jeffery y Heald, 2004). En la Gran Bretaña de la post-descentralización, se están elaborando modelos más justos de equiparación fiscal para sustituir a la anticuada fórmula Barnett, aplicada anteriormente, como el de la Commonwealth Grants Commission (CGC) en Australia. Y, aunque el campo del vecino siempre parece más verde, uno de los atractivos aparentes del sistema CGC es que aspira a promover la subsidiaridad con solidaridad —o lo que llama «igualdad-en-la-diversidad»— mediante la búsqueda de la equiparación de un modo que permita a los estados la flexibilidad para modificar los estándares de servicios (Bristow y Blewitt, 1999). Sin embargo, es significativo que este punto de vista no sea compartido por los «estados donantes» de Victoria, New South Wales y Western Australia, que sienten que el sistema CGC es, al mismo tiempo, injusto e ineficiente, que es lo que las regiones ricas de todo el mundo afirman sobre la equiparación fiscal (Nicholas, 2003).

Pero la descentralización sub-nacional es apenas el «interior» de un proceso más complejo y más amplio de la reorganización escalar del estado, el «exterior» del cual sería la creación de estructuras supra-nacionales de gobernanza como la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio o similares. Lejos de ser una mera cuestión técnica o administrativa, la escala espacial de gobernanza —ya sea local, regional, nacional o supra-nacional— es a la vez un medio para la lucha política y un producto de ella. Para entender el significado de la escala espacial sólo necesitamos recordar la prioridad que ha dado el movimiento obrero

organizado a la negociación nacional frente a la local y, alternativamente, por qué las organizaciones empresariales tienden a ensalzar lo local sobre lo nacional al negociar las condiciones salariales y de trabajo. Uno de los ejercicios de reajuste escalar más importantes del período de la posguerra es, por supuesto, el crecimiento de un nuevo terreno escalar supra-nacional en la forma de la Unión Europea. Durante años, se ha producido un intenso debate entre dos escuelas rivales sobre cómo debería entenderse el sistema de poder en la UE; por un lado los «inter-gubernamentalistas» han defendido que, como club de estados nación, los Estados miembros ostentan firmemente el control; por otro, los «integracionistas» insisten que la UE indica una transferencia genuina de poder de lo nacional a las instituciones supra-nacionales como la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Aunque esta es una cuestión enormemente compleja, creo que merece la pena plantear tres elementos básicos sobre la UE como un gobierno multi-escalar.

- Si bien la escala supra-nacional puede ser un medio para fuerzas políticas progresistas o regresivas, sería un error fatal pensar que éste es un terreno neutral porque, como régimen regulador, la UE está diseñada sistemáticamente para asegurar la «eficiencia económica» por encima de la «equidad socio-espacial», incluso cuando la retórica sugiere que se les concede una valoración equivalente.
- Aunque la aportación reguladora de esta escala supra-nacional no es estática, continúa siendo profundamente desigual. Por ejemplo, mien-

tras que los ámbitos de comercio, competencia y agricultura están altamente «europeizados», los ámbitos de impuestos, bienestar, interior y política exterior, las áreas más sensibles de la seguridad nacional y la cohesión social, se mantienen de manera firme bajo control de los estados miembros.

- Al contrario de lo que muchos regionalistas creían y confiaban, el concepto legal de subsidiaridad en este marco multi-nivel se refiere exclusivamente a la relación entre las escalas nacional y supra-nacional, lo que significa que los poderes y papeles de las escalas local y regional son una cuestión enteramente nacional. Por lo tanto, los gobiernos regionales que quieran influenciar la política de la UE harían bien en hacerlo por medio de las estructuras políticas nacionales en lugar de utilizar sus propias oficinas en Bruselas o en el inerte Comité de las Regiones, como sugeriría la ideología de la «Europa de las Regiones» (Morgan, 2001a).

Quizás la cuestión central a destacar aquí es que el régimen regulador para promover «eficiencia económica» se localiza en la escala supra-nacional, mientras que el régimen para promover la «equidad socio-espacial» se mantiene a escala nacional. Con la excepción de los Fondos Estructurales para las regiones más pobres que, como se verá en la siguiente sección, son modestos, no hay mecanismos supra-nacionales para la redistribución de recursos, lo que lleva a algunos críticos a advertir que la expansión de la UE podría debilitar aún más la cohesión socio-espacial a causa de un «esta-

do de bienestar ausente» en la escala europea (Swyngedouw, 2000).

En todo caso merece la pena resaltar una cuestión más general sobre la gobernanza del sistema multi-escalar de gobierno que incide sobre la relación entre la escala espacial y el poder para transformar. La mayoría de las descripciones convencionales sobre la UE se presentan como una simple jerarquía en la que el poder (normalmente entendido como la capacidad para tomar decisiones, distribuir recursos y determinar el comportamiento de otros) decae de forma lineal de arriba a abajo. Uno de los problemas con esta concepción es que confunde el poder de decidir, por ejemplo, con el poder de transformar; en otras palabras, presupone que las políticas diseñadas en los niveles políticos más altos, en Bruselas o Londres, por ejemplo, serán adoptadas y llevadas a cabo por los gobiernos locales y regionales en los niveles más bajos. Lejos de ser un tema puramente teórico, el problema de la «gobernanza compartida» está asumiendo una importancia creciente en los pasillos del poder debido al alarmante crecimiento del «déficit de aplicación», es decir que la brecha entre lo que formalmente deciden los poderes nacionales y supra-nacionales y lo que en realidad se suministra en el prosaico mundo de la práctica está ampliándose. El mundo de la aplicación de las políticas, donde se supone que se ponen en marcha las políticas y programas, siempre ha sido un ámbito de la «baja política», mientras que el diseño de políticas es lo opuesto, un ámbito de la «alta política», dos dominios radicalmente distintos en términos de estatus, cultura y poder. Esta división del trabajo entre diseño y aplicación dentro del estado es el equiva-

lente político de la división taylorista entre concepción y ejecución dentro de la empresa, y ambas son igualmente debilitadoras.

Para ayudar a compensar el «déficit de aplicación», el Comité sobre asuntos constitucionales del Parlamento Europeo ha propuesto que el principio de subsidiaridad sea extendido a escala sub-nacional por la simple pero convincente razón de que algo más del 80% de los programas de la UE son en la práctica gestionados y aplicados por las autoridades locales y regionales y considera que esto debería ser oficialmente reconocido para que el diseño de la política se ajuste mejor con su aplicación. En lo que respecta a las regiones con competencias legislativas, *el Comité* defiende que el tratado básico debería reconocer su papel en la puesta en marcha de la políticas de la UE y concederles el estatus de «regiones socias de la Unión» (Lamassoure, 2002)².

En las siguientes secciones, examinaré estas cuestiones más amplias de un modo pormenorizado explorando el alcance para (y los límites de) la acción regional en los campos de la innovación y el desa-

² Un grupo de unas 50 regiones con competencias legislativas que comenzó a emerger como grupo identificable a finales de los 90 como resultado de debates en el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa. Desencantados con la idea de la «Europa de las Regiones», que anunciaba la esperanza perdida de que el estado-nación estuviera perdiendo poder frente a las escalas sub-nacional y supra-nacional. Este grupo de regiones aspiraba a promover la idea de la subsidiaridad *dentro* de los estados miembros y ejercer influencia mediante —en lugar de contra— sus propios sistemas nacionales de gobernanza. El auge de las regiones con competencia legislativa ayuda a superar una de las principales debilidades del «nivel regional» en la UE que es la de ser más cacofonía que voz debido a la variedad de poderes, estructuras y escalas.

rollo sostenible, dos campos que plantean retos importantes para las regiones menos favorecidas de Europa.

3. INNOVACIÓN, DESARROLLO Y EXPERIMENTALISMO REGIONAL

Hace diez años, una generación de políticas regionales comenzó a emerger de la Comisión Europea en Bruselas estableciendo una nueva orientación radical en varios sentidos. Menos preocupada con las infraestructuras tangibles que en el pasado, aspiraba a sustentar las info-estructuras intangibles a través de las cuales regiones menos favorecidas podrían verse animadas a desarrollar una capacidad endógena de innovación. La novedad del programa de Estrategias de Innovación Regional (EIR) es que necesita ser reconocida adecuadamente no vaya a ser que esta pequeña pero significativa experiencia sea víctima de lo que el gran historiador E.P. Thompson llamó la «enorme condescendencia de la posteridad». En esta sección quiero utilizar el programa EIR como un prisma para explorar los problemas de promoción de la innovación en regiones pobres; defendiendo que la innovación es un ingrediente básico en la receta del desarrollo regional. Pero, un ingrediente no debe ser confundido con la receta entera. El programa de la EIR, lejos de ser un programa de apoyo tecnológico en un sentido restringido, fue diseñado para ser parte de un proceso más amplio de innovación institucional y experimentalismo regional.

El medio principal para estimular el experimentalismo regional en la UE fue el Artículo 10 de los Fondos Europeos de De-

sarrollo Regional (FEDER). Aunque dicho artículo representaba menos del 1% del presupuesto del FEDER de 70 billones de euros para el período de programación 1994-1999, era responsable de la mayoría de las innovaciones en política regional, en parte porque permite un grado mucho mayor de asunción de riesgos de lo que es posible en los Fondos Estructurales convencionales, denominados los fondos combinados de política regional. De hecho, los Comités de Monitorización que gestionan los Fondos Estructurales en las regiones son a veces parte del problema en el sentido de que tienen una profunda aversión al riesgo y, al verse seducidos por lo «grande y lo bueno» en cada región, su saber hacer tiende a reflejar más la época de la vieja política regional cuando la construcción de infraestructuras tradicionales estaba a la orden del día, que la nueva era donde la atención se centra más en: la innovación, los recursos humanos, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades. Para superar el conservadurismo y la inercia asociada a los fondos convencionales, el artículo 10 fue diseñado concienzudamente para potenciar la experimentación porque sus principales objetivos eran: actuar como «laboratorio experimental» para nuevas ideas, fomentar partenariados más sólidos entre el sector público y el privado, facilitar el intercambio de saber hacer dentro y fuera de la región, promover intercambios interregionales y ejercicios de *benchmarking* para superar el parroquianismo y, finalmente, impregnar los Fondos Estructurales convencionales de las lecciones positivas del experimento (Morgan y Henderson, 2002).

Aparte de la necesidad de confrontar la inercia institucional, el programa EIR era

también deudor del creciente reconocimiento de que las regiones más prósperas estaban apropiándose de una proporción extraordinaria de los recursos de ciencia y tecnología de la UE, los llamados Fondos de los Programas Marco. Cálculos de la propia Comisión Europea sugieren que en torno al 50% de todos los recursos de investigación y desarrollo tecnológico se concentraban en sólo 12 regiones, las denominadas «islas de innovación» (Comisión Europea, 1996). Esta cuestión ha sido durante años un foco de conflicto dentro de la Comisión, con la Dirección de Política Regional presionando para obtener más Fondos de los Programas Marco para canalizarlos a regiones menos favorecidas (RMF) con el fin de mejorar su déficit de innovación por una parte, y con la oposición de la Dirección de Investigación con el argumento de que los fondos tecnológicos deberían ser asignados en base al principio de «excelencia científica» y no de equidad regional por la otra parte. La Dirección de Investigación defendía, además, con cierta justificación, que muchas RMF no tenían la capacidad de absorción para utilizar fondos de tecnología avanzada. Con el fin de responder a estos cargos dentro de la Comisión, La Dirección de Política Regional se comprometió a apoyar a las RMF para adquirir capacidad y acceder así a los Fondos de los Programas Marco ya que, de otro modo, la brecha tecnológica entre regiones ricas y pobres continuaría creciendo (Landabaso y Reid, 1999; Landabaso *et al.*, 2002).

En este contexto de pugnas burocráticas internas, la Comisión puso en marcha un programa piloto IER en 1994 con tan solo ocho regiones: Limburg (Holanda), Lorraine (Francia), Saxony-Anhalt (Alemania), Castilla y León (España), Central Ma-

cedonia (Grecia), Norte (Portugal), Abruzzo (Italia) y Wales (Reino Unido). A pesar de que la experiencia piloto fue variable, con resultados muy pobres en Norte, Abruzzo y Saxony-Anhalt, la Comisión decidió, sin embargo, que el concepto era lo suficientemente sólido para ser extendido a un conjunto más amplio de regiones³. Apoyándose en las lecciones derivadas de programas de tecnología regional anteriores, la experiencia IER se diseñó sobre la base de una mezcla juiciosa de apoyo «de arriba abajo» (en forma de recursos y asesoramiento por parte de la Comisión Europea) e iniciativa «de abajo arriba» (en forma de conocimiento local y propiedad local del programa). Las cuestiones básicas que cada región IER debería atender pueden parecen extraordinariamente prosaicas, especialmente para teóricos que tengan poca o ninguna experiencia en los limitados mundos de las políticas aplicables y la práctica real, pero las líneas temáticas de la Comisión fueron invariablemente recibidas como consejos y sensatos por parte de las regiones que iniciaban la experiencia (Morgan y Henderson, 2002).

La novedad de la experiencia IER radica en el hecho de que supuso un giro

³ Aunque yo utilizo el término IER en este artículo, en aras de la veracidad, debo decir que el programa piloto que se lanzó en 1994 se llamaba en realidad Plan Tecnológico Regional, denominación que se cambió por Estrategias de Innovación Regional en 1996 para subrayar la importancia de las dimensiones no-tecnológicas de la innovación. Debo declarar aquí también un interés personal: primero, yo formé parte de las discusiones originales con Bruselas que fueron el embrión de la estrategia IER; segundo, fui miembro fundador del Grupo de Orientación Regional que puso en marcha y gestionó la iniciativa IER en Gales; y, tercero, fui miembro del equipo de evaluación de la UE que evaluó la iniciativa IER en Macedonia Central. Una exposición de los primeros años de la IER se puede ver en Morgan y Nauwelaers, 1999)

radical respecto de las iniciativas tecnológicas regionales en cinco ámbitos importantes. La primera y principal se refiere al proceso de la IER que consistió en diseñar un proceso social participativo diseñado para identificar conocimiento local y establecer un consenso regional sobre la naturaleza de los problemas y las estrategias para resolverlos. En Gales, por ejemplo, se organizaron más de treinta paneles de debates con representantes empresariales, sindicales, universidades, escuelas de formación profesional, autoridades locales, agencias de desarrollo y gobierno en un proceso de interacción amplio sin precedentes en el campo del desarrollo económico regional (Henderson and Thomas, 1999). En cada caso, el objetivo era el mismo: superar la cultura de «buzón de sugerencias», propia de ejercicios de consulta anónimos en forma escrita. En cambio se organizaron foros de deliberación cara a cara en los que se pudieron llevar a cabo discusiones francas y honestas sobre las debilidades colectivas de la región. Esta experiencia no la asumió la región como un hecho dado con una única visión; por el contrario, se postulaba sobre la convicción de que existían muchas voces competidoras que debían ser suavizadas para alcanzar acuerdos sobre la estrategia a seguir. Este aspecto de la experiencia IER siempre me recordaba a Albert Hirschman, el maestro de los estudios de desarrollo del siglo xx, cuando destacaba la necesidad de impulsar actividades que crearan dinámicas cooperativas, formación de acuerdos y resolución de conflictos en áreas menos desarrolladas porque «el problema fundamental del desarrollo consiste en generar y estimular la acción humana en una cierta dirección» (Hirschman, 1958:25).

El segundo rasgo característico de la IER era su concepción amplia y social de la innovación, en contraste con la visión estrecha y técnica que limitaba programas anteriores. Sobre todo, esta concepción reconocía la innovación por lo que era realmente, un esfuerzo social colectivo en el que muchas organizaciones juegan un papel, de ahí la importancia asociada al capital social, es decir una infraestructura relacional para la acción colectiva que requiere de confianza, voz, reciprocidad y una disposición para colaborar para fines mutuamente beneficiosos. En el contexto político de la Gran Bretaña de los conservadores, donde empresa e innovación se ensalzaban como el trabajo de individuos heroicos, la concepción de la experiencia IER parecía más realista y políticamente más atractiva.

Otra diferencia radical de la IER era su orientación hacia la demanda, al contrario que la mayor parte de los programas tecnológicos regionales anteriores que se basaban en una filosofía bastante simplista desde el lado de la oferta en la que la oferta crea su propia demanda. Este esquema llevó al síndrome de «catedrales en el desierto», por el que nuevos centros de tecnología se mantenían crónicamente subutilizados después de su construcción. La razón, en opinión de uno de los arquitectos del programa ERI, era que muchas regiones pobres no concebían la innovación como un proceso interactivo. La orientación hacia la demanda señaló un cambio radical en el enfoque, porque para que las empresas regionales pudieran moverse más allá de la situación de baja demanda de servicios de innovación, era preciso considerar tanto la demanda latente como la explícita. Para ofrecer reacciones oportunas, se reco-

mendó poner en marcha un sistema de monitorización y evaluación para todas las regiones ERI, la primera ocasión en que un mecanismo reflexivo de este tipo se consideraba.

La cuarta característica distintiva de la IER se refiere al énfasis en la implicación externa con otras regiones IER con enfoques similares que pueden servir como referentes (*benchmarking*), y del propio avance con paneles internacionales de expertos con el fin, en ambos casos, de recibir retroalimentación sobre la estrategia regional y superar el riesgo siempre presente de parroquianismo. Existían barreras enormes para este proceso de apertura a la crítica externa porque éste requiere confianza en la propia capacidad y eso es algo no abundante en muchas regiones menos favorecidas.

Finalmente el proceso IER implicó una relación bilateral entre Bruselas y cada una de las regiones IER sin la influencia mediadora de los gobiernos nacionales, razón por la que éstos se mostraban menos entusiastas en cuanto al programa. Como resultado, fue una curva de aprendizaje profundamente importante para la Comisión Europea, especialmente sobre cómo equilibrar adecuadamente el apoyo supra-nacional con la iniciativa sub-nacional (Landabaso y Reid, 1999).

Estos atributos, tomados de forma conjunta, deberían ser suficientemente novedosos para nosotros para que, retrospectivamente, la experiencia IER supusiera un cambio de rumbo radical en la historia de la política regional de la UE y posteriormente una curva de aprendizaje potencialmente importante para futuros programas. Pero la importancia de esta experiencia —en particular la naturaleza

participativa del proceso y la concepción amplia y socialmente inclusiva de la innovación— está perdida cuando los críticos académicos la descartan simplemente como un esquema de captación de fondos para subsidiar más redes de élite (Lovering, 1999: 387).

En estos momentos se está realizando una evaluación completamente independiente del programa IER y esperamos que revele lo que ha permanecido y lo que ha sido efímero de esta experiencia. Sin embargo, sobre la base de resultados provisionales, respaldados sin embargo por evidencia anecdótica no científica, quiero ofrecer un balance preliminar de las fortalezas y debilidades de la experiencia IER hasta el momento (Tsipouri, 1998; Morgan, 2003).

Aunque la literatura más favorable sostiene que la iniciativa IER ha proporcionado numerosos beneficios, tengo la sensación de que la experiencia en conjunto ha sido variable, cosechando algunos de los peores resultados —lo que no sorprende— en las regiones más pobres del sur de Europa. Los beneficios mínimos hasta la fecha podrían ser de tres tipos: en primer lugar, ha introducido una dimensión de innovación regional en el proceso de producción de la política regional de tal manera que se ha implicado a nuevos interlocutores en el proceso; en segundo, ha contribuido a construir un entendimiento mutuo entre las instituciones claves dentro de la región; y tercero, ha ampliado la infraestructura de apoyo a las empresas en servicios de innovación en regiones donde había una oferta escasa o ninguna en el pasado. Éstas pueden no parecer innovaciones institucionales radicales pero, en el contexto de las regiones menos favorecidas, no son logros triviales.

Los principales problemas con la iniciativa IER parecen ser los siguientes:

- *Escala temporal*: a menudo los proyectos IER tenían un período de 2 años de duración, y ésta es una escala temporal excesivamente corta para poder esperar cambios institucionales en la escala necesaria para notar posibles cambios. ¿Se podría esperar que se observaran cambios tangibles en menos de una década?
- *Recursos*: los primeros proyectos IER se financiaron con niveles lamentablemente inadecuados, en muchos casos apenas 500.000 euros repartidos por igual entre la Unión Europea y la región (por lo que la idea de que el programa IER era un ejercicio de «captación de fondos» es irónico).
- *Capital social*: la construcción del capital social (la infraestructura relacional para el aprendizaje colectivo) lleva tiempo, paciencia, recursos y entendimiento mutuo. Por ejemplo, los mundos aceptados por las empresas, universidades y gobierno regional, son todos muy diferentes y no pueden crearse partenariados genuinos de la noche a la mañana.
- *Subsidiaridad*: las evaluaciones provisionales de la experiencia IER sugieren que ha funcionado mejor en regiones con un alto grado de autonomía regional, lo que permitiría a las autoridades regionales tomar decisiones más acordes con las circunstancias locales en lugar de los modelos nacionales. En la ausencia de subsidiaridad, a las regiones no se les otorga el poder de aplicar lo que hayan podido aprender de la experiencia ERI.
- *Difusión*: la difusión de buenas prácticas puede ser hoy más importante que los hallazgos tecnológicos (aunque, por supuesto, ambos son necesarios) y las redes de diseminación *nacionales* (como por ejemplo RINET en el Reino Unido) necesitan tener más recursos porque proporcionan un espacio creativo en el que los representantes regionales puedan discutir soluciones conjuntas a problemas comunes.
- *Discontinuidad*: como en otros campos, la política regional no es inmune a las modas (como, por ejemplo, el establecimiento de *clusters*) y, en ocasiones, ésta ha sido una tentación demasiado fuerte de resistir por parte de políticos sin experiencia, de ahí que el prosaico pero importante proceso de desarrollo que la IER buscaba estimular, tienda a ser desplazada a favor de lo más novedoso. En otras palabras, el culto a la novedad crea discontinuidades que debilitan el desarrollo.
- *Resultados*: la política regional tradicional podía ser evaluada de manera tangible por la creación directa de empleo, pero éste no es un indicador de resultados apropiado para un programa como el IER que busca potenciar la capacidad endógena de innovación. El largo plazo y la naturaleza intangible de algunos de los resultados de la IER han creado lógicamente problemas para los políticos regionales a la hora de mantener su apoyo a un programa cuya escala temporal va mucho más allá de las siguientes elecciones.

Por si estos problemas no fueran suficientes, está además el problema añadido

de que el programa IER es un ejercicio radicalmente novedoso para los Comités de seguimiento y evaluación en las regiones. Los especialistas regionales, buenos conocedores de la política regional tradicional, han sido más cautelosos y conservadores para integrar plenamente las lecciones de la IER, en parte porque supondría incorporar nuevas redes de actores y participantes a la palestra y estas pueden cuestionar el orden establecido de estatus y poder.

Con el programa IER ya en marcha a una escala amplia es fundamental que las lecciones de las primeras experiencias IER sean bien comprendidas y mejor difundidas. Pero la cuestión más importante para nosotros es reconocer que la política regional de innovación, como se expresa en la iniciativa IER, tiene sus límites. En la actualidad, estos programas son experimentos a pequeña escala y de bajo presupuesto que aún tienen que ser plenamente integrados en las políticas y acciones (*mainstreamed*), incluso en las regiones pioneras, para impulsarlos decididamente. Para llegar a ser más efectivos, por tanto, necesitan ser adoptados y desarrollados por las autoridades nacionales y supra-nacionales en el seno de la UE: de otro modo se atrofian por falta de escala y recursos. Pero esto nos lleva a la cuestión de los límites sistémicos de los Fondos Estructurales. Aunque parezcan significativos, los Fondos Estructurales suman menos del 1% del PIB de la UE: con la austeridad presupuestaria en una mano, y la ampliación, en la otra, la ausencia del estado del bienestar a escala supranacional puede llegar a ser más pronunciada subrayando el hecho de que la escala nacional continúa siendo la escala espacial clave porque la «solidaridad en la Unión Europea comienza en casa» (Comisión Europea, 1996).

4. LA REGIÓN SOSTENIBLE: HACIA UNA NUEVA MÉTRICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

La sección anterior subrayó algunos de los límites sistémicos de las políticas de innovación regional. Pero todavía hay una limitación mucho más seria, que se deriva del hecho de que las concepciones tradicionales del desarrollo regional —y esto se aplica tanto al «viejo» como al «nuevo» regionalismo por igual— continúan siendo demasiado economicistas. En otras palabras, estas concepciones se basan en «fijar la economía» como prólogo y como plataforma para garantizar el bienestar social. Aunque yo sigo creyendo que la innovación cumple un papel vital en la regeneración regional, trabajos recientes sobre salud, bienestar y desarrollo sostenible me han convencido de que la innovación es un indicador intermedio del desarrollo, un medio para lograr un fin en lugar de un fin en sí mismo. Para tratar sobre esta cuestión, me centraré en el caso de Gales, que tiene problemas de salud y de bienestar por encima de la media así como un mandato constitucional único para resolverlos.

La creación de una nueva métrica más sostenible para el desarrollo regional, nos obliga a ser más explícitos acerca de aquellas cuestiones que son más relevantes instrumentalmente (como empleos y renta) y aquellas que son intrínsecamente significativas (como la salud, el bienestar y la educación), una distinción que está en el centro del debate sobre la calidad de vida (Nussbaum y Sen, 1993; Sen, 1999) El alcance pleno de esta distinción me impactó con fuerza cuando comencé a trabajar con datos sobre enfermedades con invalidez de larga duración en el Rei-

no Unido que revelaron que los Valles del Sur de Gales dominaban un ranking que a nadie le gustaría ganar (Senior, 1998; Williams, 2004). En el censo de 1991 las autoridades locales de los Valles ocupaban trece de los primeros veinte lugares en la liga de los distritos con las tasas más altas de enfermedades con invalidez a largo plazo en Gran Bretaña y, en el censo de 2001, la misma región se llevó seis de los diez primeros lugares en Inglaterra y Gales. Más de cincuenta años de regeneración económica regional habían hecho poco o nada por mejorar este lamentable estado de la salud pública en los Valles, cuyo origen es una venenosa combinación de pobreza, una dieta deplorablemente inadecuada, infravivienda, consumo excesivo de alcohol y tabaco por encima de la media y niveles muy bajos de actividad física.

Las tablas convencionales de funcionamiento económico regional en la UE ocultan más de lo que revelan sobre las desigualdades espaciales en bienestar porque se basan en indicadores rígidos como el PIB *per cápita*. Las regiones pueden aparecer al mismo nivel en estas restrictivas tablas basadas en niveles de renta, pero las mismas regiones pueden ser muy diferentes en términos de calidad real de vida. Por ejemplo, las regiones del Mezzogiorno son tan pobres como Gales en términos de renta, pero no sufren los debilitadores niveles de enfermedades invalidantes a largo plazo, en parte porque tienen una dieta mucho más saludable. La mala salud es a la vez causa y consecuencia de un mercado de trabajo débil en Gales porque las altas tasas de enfermedades invalidantes a largo plazo son parte de la explicación de los elevados niveles de inactividad

económica, uno de los rasgos más importantes y característicos de la economía actual de Gales.

Hasta hace poco, estos problemas se abordaban de forma discreta como si hubiera poca o ninguna relación entre ellos, aunque esto era más un reflejo de la estructura vertical y distante del gobierno que de la naturaleza de los propios problemas. Con todas sus limitaciones, la Asamblea Nacional para Gales ha proporcionado, finalmente, un mecanismo político para responder a estos problemas de forma integrada. La inspiración para esta nueva orientación fue la obligación, impuesta en la Asamblea por la sección 121 del Decreto para el Gobierno de Gales de 1998, para impulsar el desarrollo sostenible. Esto significaba que la Asamblea Nacional se convertía en el primer gobierno de la UE en incorporar un mandato constitucional para impulsar el desarrollo sostenible, una estrategia que se inició, aunque aún en el plano de las aspiraciones, con el documento *Learning to Live Differently*⁴ publicado en el 2000, un año después de constituirse la Asamblea (National Assembly for Wales, 2000). Una innovación constitucional de este tipo plantea algunos interrogantes nuevos y provocativos que no son tanto si la escala regional de gobierno tiene la competencia necesaria, especialmente la competencia legal, para promover algo tan radical como puede ser el desarrollo sostenible.

Aunque la Asamblea ha empezado a tratar los temas de una manera audaz e integrada, quiero sugerir que sus aspiraciones de desarrollo sostenible se van a enfrentar con una resistencia creciente

⁴ N.de T.: Aprendiendo a Vivir Diferente.

porque la escala regional no tiene competencias suficientes para llevar a cabo esta agenda de manera unilateral. Para ilustrar este argumento merece la pena centrarse en el intento por parte de la Asamblea de diseñar una estrategia relacionada para los ámbitos de la salud, la gestión pública y la agricultura sostenible, todas ellas vinculadas por una preocupación común con la sostenibilidad.

Si ha habido un tema específico que ha prevalecido en los primeros años de la Asamblea, éste ha sido la salud pública, donde el Gobierno galés ha pugnado por transformar el Sistema Nacional de Salud (SNS), pasando de un servicio de enfermedad orientado al tratamiento a ser un servicio de salud y bienestar orientado a la prevención. Uno de los aspectos más radicales de esta nueva estrategia sanitaria es que busca aglutinar la influencia sobre la promoción de la salud de otros entes además del SNS porque reconoce que la solución a problemas como la obesidad infantil, por ejemplo, tiene menos que ver con el propio servicio de salud que con la provisión de comidas nutritivas en los comedores escolares y rutas seguras a las escuelas, apoyando así que los niños adquieran hábitos saludables de comida y animarles a caminar en entornos libres de coches (Morgan y Morley, 2003). Otro aspecto importante es que, en contraste con Inglaterra, donde hay una tendencia a «culpar a la víctima» individualizando la responsabilidad de la salud, el Gobierno galés ha subrayado constantemente el valor de la «responsabilidad compartida» entre la esfera pública y el individuo, especialmente en relación con los vínculos entre comida, nutrición y salud (WAG, 2003).

Como parte de su estrategia de salud, el Gobierno galés ha buscado forjar un vínculo

entre hábitos saludables de comida y la producción local de alimentos y el mecanismo para hacerlo es mediante una política más creativa de la acción pública. El «gigante dormido» de la política de desarrollo económico, la acción pública, cuyo potencial ha sido curiosamente ignorado por los sucesivos gobiernos del Reino Unido, está siendo finalmente movilizado especialmente en el sector de distribución pública de alimentos, que distribuye millones de comidas cada año a escuelas, hospitales, residencias y otros ámbitos de la esfera pública (Morgan y Morley, 2002). La idea de usar la acción pública para crear cadenas de alimentación más localizadas, en la que los productores locales pueden disfrutar de las ventajas de mercados locales y los consumidores locales del acceso a alimentos frescos producidos localmente, parecía una idea sensata desde el punto de vista de la sostenibilidad. Pero esto ha resultado ser un ejercicio altamente problemático en términos de las regulaciones de la Unión Europea sobre la acción pública, que prohíben explícitamente políticas del tipo «compre producto local» porque están consideradas anti-competitivas por discriminar contra los productores que no son locales⁵. Aunque las regulaciones de la UE sobre la acción pública continúan estando influenciadas por criterios de mercado muy restrictivos, están comenzando a abrirse lentamente a un conjunto de criterios más amplios de sostenibilidad

⁵ Municipios y regiones de otros países de la UE, especialmente de Francia e Italia, se las han ingeniado para eludir estas regulaciones utilizando especificaciones de calidad (como por ejemplo, orgánico, producto típico o ingredientes frescos) en el proceso de divulgación, lo que permite orientar los contratos hacia los productores locales, poniendo en práctica políticas «compre local» en un sentido pleno excepto en la denominación (para una descripción completa, ver Morgan y Morley, 2002).

aunque continúa habiendo una profunda tensión entre los dos tipos de criterios.

A pesar de estas barreras reguladoras, el gobierno galés ha ido más lejos que ningún otro en el Reino Unido a la hora de articular su capacidad para la acción pública en torno a todo el mercado del sector público en Gales, un mercado estimado en 4 billones de libras al año. Aparte de las regulaciones de la UE, la principal barrera para el desarrollo de cadenas alimentarias más localizadas viene por el lado de la oferta debido a que tanto agricultores como productores están mal equipados para servir mercados locales fragmentados. En claro contraste con Inglaterra, donde la política agrícola está orientada por la filosofía de «lo grande es hermoso», el Gobierno galés está intentando mantener la integridad de la pequeña granja familiar, una estrategia que depende de productos especializados de calidad y no en producción de bajo coste porque esta última no es factible en el terreno montañoso de la agricultura galesa. Como parte de este ímpetu en promover productos de alta calidad, el Gobierno galés ha puesto una atención especial en la agricultura orgánica y extensiva, porque se considera que es la más viable comercialmente y más saludable que los productos derivados de la agricultura industrial o intensiva.

Sin embargo, una vez más, el principal reto es externo y se halla en la política multi-escalar. El Gobierno del Nuevo Laborismo en Londres y la Comisión Europea en Bruselas tienen mucho interés en aprobar el uso comercial de «organismos modificados genéticamente» (OMG), un desarrollo que podría significar la muerte de la agricultura orgánica en Gales porque los agricultores que están contaminados perderían su estatus de orgánico. Como

respuesta, Gales, junto a otros gobiernos regionales en la UE, incluyendo la zona norte de Austria y la Toscana, ha formado una nueva red de regiones libres de OMG y juntos reclaman que éste es un caso de prueba del principio de subsidiaridad en la UE. Aunque podría construirse un entorno libre de OMG como parte del mandato constitucional del Gobierno galés de promover el desarrollo sostenible, este mandato está siendo erosionado por las regulaciones sobre OMG más liberales de los niveles nacional y supranacional, subrayando el hecho de que la subsidiaridad es más aparente que real en el nivel subnacional en la UE porque la política multi-escalar sigue siendo una jerarquía espacial de poder (Flynn y Morgan, 2004).

El dilema al que se enfrenta el Gobierno galés ha sido definido como parte de una batalla más amplia por la subsidiaridad en la Cuarta Conferencia de la Red de Gobiernos Regionales por un Desarrollo Sostenible (NRG4SD, una alianza que se formó en el Foro Mundial en Johannesburgo en el 2002. Los participantes en la Cuarta Conferencia que tuvo lugar en Cardiff en el 2004 se mostraron de acuerdo en que el papel específico de los gobiernos sub-nacionales radica en proporcionar desarrollo sostenible a nivel local y regional (NRG4SD, 2004). Pero en el debate sobre comercio, alimentación y acción pública, los delegados también subrayaron la tensión inherente entre comercio sostenible, que implica localización y comercio justo, que implica un mejor acceso a los mercados globales para los países pobres. Significativamente, sin embargo, los delegados reconocieron que una estrategia para promover la creación de cadenas alimentarias más localizadas en Gales, por ejemplo, podrían coexis-

tir con una estrategia internacional más benigna para promover productos de mercado justo —un ejemplo sería Cardiff que está buscando re-localizar sus cadenas alimentarias al mismo tiempo que aspira a ser la primera Capital del Comercio Justo de Europa—. Es decir, localismo no tiene por qué ser sinónimo de parroquianismo.

La estrategia de desarrollo sostenible del gobierno está tratando de diseñar una nueva métrica para el desarrollo regional en Gales, una métrica que aspira a superar el estrecho economicismo que ha dominado la política de regeneración de la posguerra. Uno de los ejes centrales de esta estrategia es extraer el potencial de poder de la acción pública para re-localizar la cadena agro-alimentaria y asegurar así un triple dividendo en forma de dietas más saludables para los consumidores, mercados locales para los productores y ventajas medioambientales en forma de menos millas de transporte de los alimentos. Sin embargo, por más admirable que parezca, esta estrategia se enfrenta a algunos obstáculos políticos de consideración, de los cuales las barreras reguladoras a escala nacional y supra-nacional, no son las más pequeñas. La única manera segura de superar estas barreras es, por supuesto, mediante «alianzas inter-escalares» con aliados políticos en los niveles nacional y supra-nacional de la política multi-escalar (Swyngedouw, 2000).

Si bien es posible abogar en el ámbito regional por una métrica más sostenible de desarrollo, para que ésta sea sostenible políticamente deberá ser apoyada en las escalas nacional y supra-nacional de gobernanza. La métrica dominante de desarrollo en la UE hoy es la *Agenda Lisboa*, siguiendo el acuerdo en el año 2000 cuan-

do los líderes europeos proclamaron su ambición colectiva de transformar a la UE en la «economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para el año 2010». Esta agenda reducida y economicista continúa siendo hoy el punto de referencia básico para las estrategias de desarrollo regional en todos los niveles de la política multi-escalar en Europa, a pesar de ser fútil e imposible de alcanzar incluso en sus propios términos⁶.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, la decisión de elegir una métrica más inspiradora, una que fuera significativa intrínsecamente en lugar de sólo instrumentalmente, hubiera sido aquella en la cual los líderes de la UE se hubieran comprometido colectivamente a impulsar los ocho objetivos de desarrollo del Milenio que también se acordaron en el 2000. Al destacar las cuestiones relacionadas con la calidad de vida en los países más pobres del mundo, se hubiera podido ilustrar la métrica para la UE también. De esta manera el propio funcionamiento de la métrica en comparación con la de los Estados Unidos parece en realidad mucho mejor cuando la simple medida de producto *per cápita* es sustituida por la de producto por hora trabajada, una métrica que muestra que los europeos eligen trabajar menos horas que los americanos.

⁶ Una de las principales razones por la que los objetivos de Lisboa no se han materializado tiene que ver con la estructura de gobernanza multi-escalar de la UE. La agenda se consensuó a nivel supra-nacional en Lisboa en Marzo del 2000, pero los gobiernos nacionales no fueron capaces de llevar adelante su parte del acuerdo con el resultado de que más del 40% de las leyes relacionadas con Lisboa tienen que ser aún ratificadas por los estados miembros y la Comisión Europea tiene más de 1.000 causas legales pendientes contra los capitales nacionales.

Una métrica que contempla la salud y el bienestar como los principales indicadores de desarrollo está comenzando a emerger, gracias en gran parte a los esfuerzos combinados del movimiento por el desarrollo sostenible, por una parte, y de los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, por otra. Sin embargo, para ser efectivo, el desarrollo sostenible necesita dar la misma importancia a los indicadores sociales, económicos y ambientales, convirtiéndose más en un arte político que en una ciencia porque alcanzar un equilibrio en este sentido es más fácil decirlo que hacerlo. Los Foros Mundiales como Río y Johannesburgo pueden jugar un papel importante de cara a aumentar la sensibilidad pero nunca pueden ser un sustituto de las cuestiones verdaderamente importantes como son las prácticas sostenibles que van tejiéndose en los entresijos de la vida cotidiana —por ejemplo, en qué comemos, en cómo viajamos y en cómo tratamos nuestros residuos—. Estas actividades prosaicas, sobreentendidas serán las que den la verdadera medida de nuestro éxito a la hora de crear comunidades sostenibles.

Por su propia naturaleza, estas actividades prosaicas son gestionadas a escala local y regional, a pesar de estar definidas por directrices que se toman en las escalas nacional y supra-nacional, una división del trabajo que destaca el hecho de que estas escalas de gobernanza son penosamente interdependientes, al margen de lo asimétricas que puedan ser en términos de su poder político formal. Las teorías de la gobernanza multi-escalar suelen prestar demasiada atención a las asimetrías y demasiada poca a las interdependencias que nos ocupan. Sin embargo, en el propio despliegue de la Agenda de Lisboa podemos empezar a percibir una valiosa lección sobre el ejercicio del poder, una lección que nos recuerda que no debemos confundir el poder formal de decidir, con el poder real de transformar. El primero puede localizarse aún en las escalas más altas de gobierno, pero el segundo sólo puede alcanzarse con la colaboración activa de las escalas más bajas. En otras palabras, la subsidiaridad puede ser necesaria tanto para una gobernanza más efectiva como para una gobernanza más democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRISTOW, G. and BLEWITT, N. (1999): *Unravelling the Knot*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs.
- BRUSCO, S. (1982): «The Emilian Model: productive decentralisation and social integration», *Cambridge Journal of Economics*, 6, 167-184.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1994): «Growth Regions Under Duress: renewal strategies in Baden-Württemberg and Emilia-Romagna», en A. AMIN y N. THRIFT (eds.): *Globalisation, institutions, and regional development in Europe*, London: Oxford University Press.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): *First Cohesion Report*, Brussels, European Commission.
- EVANS, P. (1992): «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change», en S. HAGGARD y R. KAUFMAN (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- HENDERSON, D. y THOMAS, M. (1999): «Learning through strategy-making: the RTP in Wales», en Morgan, K. y NAUWELAERS, C. (eds.): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*, London: Routledge.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press.
- HUDSON, R. (1999): «The learning economy, the learning firm and the learning region: a sympathetic critique of the limits to learning», *European Urban and Regional Studies*, 6, 59-72.
- JEFFERY, C. y HEALD, D. (2004): «Money Matters: Territorial Finance in Decentralized States», *Regional and Federal Studies*, Volume 13 (4).
- JONES, M. (2001): «The Rise of the Regional State in Economic Governance», *Environment and Planning A*, volume 33 (1), 185-211.
- LAMASSOURE, A. (2002): *Draft Report on the Division of Powers Between the EU and the Member States*, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels.
- LANDABASO, M. y REID, A. (1999) «Developing Regional Innovation Strategies: the European Commission as animateur», en MORGAN, K y NAUWELAERS, C. (eds.): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*. London: Routledge
- LANDABASO, M. y OUGHTON, C. y MORGAN, K. (2002): «The Innovation Paradox», *Journal of Technology Transfer*, volume 27, 97-110.
- LOVERING, J. (1999): «Theory Led By Policy: the inadequacies of the new regionalism (illustrated from the case of Wales)», *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 379-398.
- MACKINNON, D.; CUMBERS, A. y CHAPMAN, K. (2002): «Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates», *Progress in Human Geography*, 26, 293-311.
- MACLEOD, G (2001): «New Regionalism Reconsidered: Globalization, Regulation and the Recasting of Political Economic Space», *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 804-29.
- MACLEOD, G. y JONES, M. (2001): «Renewing the geography of regions», *Environment and Planning D*, volume 19, 669-695.
- MARQUAND, D. (2004): *Decline of the Public*, London, Polity.
- MORGAN, K. (2001a): *A Europe of the Regions? The Multi-Level Polity and Subsidiarity in the European Union*, Wilton Park Paper 157, Sussex.
- MORGAN, K. (2001b): «The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-Devolution Britain», *Regional Studies*, volume 35 (4), 343-348.
- MORGAN, K. (2002): «The New Regeneration Narrative: Local Development in the Multi-Level Polity», *Local Economy*, 17 (3), 191-199.
- MORGAN, K. (2003): «Regional Innovation Strategy Experiences», *Paper to the Regional Studies Association Seminar: Towards a Multi-Level Science Policy*, 8/9 May, London.
- MORGAN, K. y HENDERSON, D. (2002): «Regions As Laboratories: The rise of experimental regionalism in Europe», en M. GERTLER y D. WOLFE (eds.): *Innovation and Social Learning*, London, Palgrave.
- MORGAN, K. y MORLEY, A. (2002): *Relocalizing the Food Chain: The Role of Creative Public Procurement*, The Regeneration Institute, Cardiff University.
- MORGAN, K. y MORLEY, A. (2003): *School Meals: Healthy Eating & Sustainable Food Chains*, The Regeneration Institute, Cardiff University.
- MORGAN, K. y MUNGHAM, G. (2000): *Redesigning Democracy: The Making of the Welsh Assembly*, Bridgend, Seren.
- MORGAN, K. y NAUWELAERS, C. (eds.) (1999): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less Favoured Regions*, London, Routledge.

- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES (2000): *Learning to Live Differently*, Cardiff, National Assembly for Wales.
- NRG4SD (2004): *Regional Government Working in Partnership With Local Government to Deliver Sustainable Development*, Gasteiz-Vitoria.
- NICHOLAS, M. (2003): «Financial Arrangements Between the Australian Government and Australian States», en C. JEFFERY y D. HEALD (eds.): *Money Matters: Territorial Finance in Decentralized States*, *Regional and Federal Studies*, 13 (4), 153-182.
- NUSSBAUM, M. y SEN, A. (1993): *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press.
- RAINNIE, A. (ed.) (2004): *The New Regionalism in Australia*, London, Ashgate.
- REDWOOD, J. (1999): *The Death of Britain*, Basingstoke, Macmillan.
- SABEL, C. *et al* (1989): «Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980s», *Economy and Society*, 18, 374-403.
- SAYER, A. (1992): *Method in Social Science*, London, Sage.
- SEN, A. (1999): *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SENIOR, M. (1998): «Area Variations in Self-Perceived Limiting Long Term Illness en Britain, 1991: Is the Welsh Experience Exceptional?», *Regional Studies*, 32 (3), 265-280.
- SWYNGEDOUW, E. (2000): «Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling», *Environment and Planning D*, 18, 63-76.
- TSIPOURI, L. (1998): *Lessons from the RTP/RITTS/RIS Projects, Report to the Regional Policy Directorate*, European Commission, Brussels.
- WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT (2003): *Food and Well Being: Reducing Inequalities Through a Nutrition Strategy for Wales*, Cardiff, WAG.
- WILLIAMS, G. (2004): «History is What You Live: Understanding Health Inequalities in Wales», en P. MICHAEL y C. WEBSTER (eds.): *Health and Society in Twentieth Century Wales*, Cardiff, University of Wales Press.