

VICENTE GRANADOS CABEZAS
MARIO RUI MARTINS (*)

Problemas de la autonomía regional: Por una visión política-organizativa. (**)

1. INTRODUCCION.

“Autonomía Regional” es un concepto básico en cualquier análisis de esquemas de la administración regional. Por la importancia del concepto es de desear que posea una definición poco ambigua y ajustada a las circunstancias. Debido a la ausencia de una terminología clara y comunmente aceptada, cualquier debate corre el riesgo de enzarzarse más en disputas terminológicas que en buscar salidas satisfactorias. Desafortunadamente esto es lo que ha pasado en las discusiones sobre la autonomía regional. Los líderes de los movimientos regionalistas, los académicos y cualquier otra parte interesada en el debate manifiestan siempre, por principio, su apoyo a la autonomía regional. El problema surge cuando después de hacer tal declaración de principios, es evidente que no se refieren a tipos diferentes, sino opuestos, de soluciones administrativas y políticas.

Este artículo nace asumiendo que muchos de los problemas planteados por la autonomía regional surgen de la utilización ambigua y contradictoria de la expresión ‘autonomía regional’. Si aceptamos tal premisa entonces la clasificación terminológica servirá para interesar a un público mayor que el enfrentado en

(*) Miembros del Centro de Estudios Regionales y Urbanos —CURS— de la Universidad de Birmingham. Inglaterra.

(**) Artículo basado en la versión inglesa presentada por los autores en el XXI Congreso Europeo de la Regional Science Association celebrado en Barcelona del 25 a 28 de agosto de 1.981.

discusiones semánticas. En otras palabras, ayudaría en los esfuerzos encaminados a valorar la consistencia de algunas reivindicaciones regionalistas con los requisitos políticos e institucionales de la autonomía regional.

Antes de empezar a desarrollar esta idea se hace necesaria una aclaración. Este artículo surgió teniendo en cuenta las experiencias contemporáneas europeas -sobre todo francesa, británica, italiana y portuguesa-. No se refiere a ningún país en particular y sí a todos -incluido España- en general. No se pretende establecer una Teoría General de la Autonomía Regional sino el principio de un debate que a la luz del proceso autonómico español y la complejidad política-administrativa del mismo, aportaciones como la presente pueden ayudar a un mejor entendimiento de los periódicos '*impasses*' en la formación de un estado descentralizado.

A fin de desarrollar esta idea, el artículo está dividido en dos apartados. El primero de ellos muestra una visión histórica general de las tendencias centralistas y descentralistas ocurridas en la Europa Occidental desde finales del siglo XIX. Las relaciones entre las tendencias económicas y políticas se apuntan como las de mayor influencia en el variado abanico ideológico que sirve de base a las soluciones políticas centralizadas y/o descentralizadas.

La segunda parte aporta una definición comprensiva de autonomía regional, y destaca los defectos más importantes de los limitados planteamientos jurídico-administrativos en el debate que nos ocupa, confrontando, finalmente, la lógica de varias reivindicaciones regionalistas con las exigencias de la autonomía regional. En el apartado de las conclusiones se sintetizan las ideas más importantes surgidas en el artículo y se subraya la necesidad de utilizar planteamientos político-organizativos para comprender mejor los problemas relacionados con la autonomía regional.

2. TENDENCIAS CENTRALISTAS Y DESCENTRALISTAS EN EUROPA OCCIDENTAL.

2.1. Desarrollo Capitalista y Centralización.

En la mayoría de los países europeos occidentales los primeros estadios del desarrollo capitalista tuvieron lugar en un espacio social que precisamente había estado marcado por

relaciones feudales de producción y dominación. Una característica de tales relaciones era la fijación espacial constante de los trabajadores a la tierra del soberano y debido a que la actividad productiva dominante (agricultura) incluía otro factor productivo inmovil (la tierra), la producción tenía una base territorial muy precisa. Siguiendo esta estructura productiva, el poder político estaba organizado de una forma jerárquica y el espacio, dividido entre los diferentes soberanos sólo estaba dominado por la cúspide de la pirámide -el soberano de los soberanos- a través de la mediación de los distintos señores feudales. Como consecuencia de la inmovilidad de la mano de obra y la jerarquización del poder político, las condiciones para mantener dialectos, tradiciones y leyes consuetudinarias eran óptimas. A modo de conclusión el espacio social durante el feudalismo era un espacio fragmentado en el cual la fluidez relativa de las fronteras externas se entrelazaban con una compleja red de restricciones espaciales internas.

Las relaciones sociales capitalistas requerían un espacio social muy distinto para su eventual desarrollo. En el caso del modo de producción capitalista, las relaciones sociales de dominación no son externas al proceso de producción, como ocurría durante el período feudal, sino que están contenidas en la misma relación capitalista.

Se producen siempre que tal relación surge y se desarrolla. Los trabajadores tienen que ser libres de cualquier restricción -incluyendo la espacial-territorial- y disponibles siempre que sea necesario. La completa intercambiabilidad de mercancías implica también la eliminación de restricciones espaciales. Siguiendo a Deleuze y Guattari (7), la desagregación combinada del modo de producción feudal y el desarrollo del capitalismo industrial incluía en sus primeras fases un proceso masivo de desterritorialización tanto de la fuerza de trabajo como de la producción. En fases posteriores se requerían precisamente lo contrario [1].

Para que las nuevas relaciones sociales triunfasen tenían que darse varias condiciones espaciales. En primer lugar, la creación de un mercado relativamente homogéneo desde el punto de vista espacial, en el cual el intercambio de mercancías se hiciese

[1] En otro trabajo se sugería que el fracaso del Estado español para homogeneizar su espacio social fue una de las explicaciones del lento ritmo de desarrollo de las relaciones sociales capitalistas a través de toda España (ver Granados, 10;p.77).

siguiendo un único sistema normativo. Tal condición implicaría no sólo la desaparición de las restricciones tradicionales sobre la movilidad de las mercancías y el trabajo, sino también la implantación de un marco legal único para la totalidad del territorio. En segundo lugar era necesario el cierre de las fronteras externas para crear una oferta adecuada de mano de obra para la expansión de la producción industrial. Teniendo en cuenta que los trabajadores podían desplazarse libremente de un lugar a otro no era normal que surgiese un proletariado servil en el sentido feudal. En tercer y último lugar fue necesario crear un mecanismo político territorial capaz de llevar a cabo las dos primeras condiciones apuntadas. De esta forma, el triunfo del capitalismo se asoció con el fortalecimiento del aparato estatal; el cual, a su vez, se apoyaba en una ideología centralista muy fuerte.

En el contexto de finales del siglo XIX, esta ideología centralista tomó la forma de *'nacionalismo'*. Sin embargo, a diferencia de las pretensiones *'nacionalistas'* contemporáneas, la búsqueda del estado-nación, no contemplaba un mundo constituido por estados-naciones en cuya formación no se tenían en cuenta ni su tamaño y ni los recursos naturales que poseía. Por el contrario, se buscaba estados *'viables'* de tamaño medio o grande. Esta formulación histórica del *'nacionalismo'* no sólo negaba el derecho de un gran número de pequeñas etnias nacionales a auto-organizarse políticamente, sino que conducía a una situación en que sólo algunos de los llamados *'estados naciones'* mereciesen tal denominación en Europa. Como muy bien señala el historiador inglés Hobsbawm (13, p. 5), la reivindicación principal de los movimientos nacionalistas en aquel tiempo se comprende mejor como *'unificación'* que como independencia nacional o separatismo [2].

Es evidente que el proceso de unificación política bajo el emblema nacionalista requiere la potenciación del sentimiento de *'entidad nacional'*. Para conseguir tal objetivo fue necesario instrumentalizar tres procesos: en primer lugar, el intento sistemático, y a veces violento de intentar subyugar las minorías políticas y étnicas a la organización, cultura y valores del grupo étnico dominante; en segundo lugar, la periódica repetición de conflictos interestatales tuvo el doble efecto de elevar los gastos de defensa estatales y de crear y cristalizar alianzas sociales a nivel estatal; y como último elemento en la promoción de la identidad nacional se

[2] No solamente eran los alemanes y los italianos los que deseaban la unificación, sino también los polacos, rumanos, yugoeslavos, griegos, etc.

puede mencionar la ampliación del aparato estatal y la extensión de sus funciones administrativas, culturales y de bienestar. Este último proceso puede considerarse un corolario de los anteriores, pero no deja también de ser el resultado de crecientes presiones para una acción estatal provenientes de los visibles efectos negativos de una incontrolada industrialización y urbanización.

Una consecuencia inevitable de este aumento de la intervención estatal en la vida pública fue que el sector público creció a un ritmo más rápido que la economía en su conjunto. Este fenómeno fue explicado como una tendencia inevitable -la llamada '*ley de Wagner*' [3]- (Bird, 3) previéndose una mayor centralización necesaria e indeclinable. Por lo tanto, el desarrollo de la ideología centralista puede ser interpretado como respuesta a las necesidades económicas y políticas del modelo Bismarkiano basado en un desarrollo paralelo del capitalismo industrial y del estado-nación. El peso de esta ideología centralista era todavía evidente en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial.

2.2. Del centralismo a las aspiraciones regionalistas

En las postrimerías del conflicto armado, el elemento '*nacionalista*' de la ideología centralista dejó de estar de moda pues se asociaba peligrosamente con la base ideológica de los países del Eje derrotados. Por razones tan evidentes, los países aliados diseñaron Constituciones federales pero en el lado victorioso se reforzó y estimuló el centralismo. Era el marco que se veía como más apropiado y lógico para lograr los fines de la reconstrucción económica.

[3] Esta '*ley*' del siglo XIX se refería a que el incremento de la industrialización y las rentas personales generaban un crecimiento en el sector público porque éste reivindicaría la sustitución de la actividad privada por la pública en lo referente a las funciones administrativas y de protección. Además, la creciente división del trabajo que acompañaba a la industrialización requeriría también una mayor actividad estatal para regular y proteger el interés público. En tercer lugar, la industrialización conlleva un aumento de la concentración y densidad de la población por lo cual una mayor actividad estatal en forma de orden público y gestión económica sería necesaria. Algunos servicios públicos como educación y bienestar se veían como '*bienes superiores*' que el público pedía, por lo que crecieron con el aumento de la renta disponible. Wagner consideró también que algunos servicios, bien porque sólo podían ser proveídos eficientemente por monopolios o debido a las altas cantidades de capital únicamente podían ser competencia del Estado (Sharpe, 24, p. 13).

Las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial corresponden a la fase expansiva de la onda larga que duró hasta finales de los años sesenta (ver Mandel (20; p. 106). Este período estuvo marcado por un crecimiento económico sostenido con tasas de inflación y desempleo muy bajas. Durante la mayor parte de esta fase no se ponía en tela de juicio la primacía del crecimiento económico que disfrutaban la mayoría de los países Europeos. Todo ello fue posible por las tendencias favorables de acumulación privada de capital y del comercio internacional. Bajo estas circunstancias el Estado tuvo la oportunidad de desarrollar sus funciones sociales y de bienestar haciendo todavía más evidente la verificación de la llamada '*ley de Wagner*' mencionada anteriormente (ver Tarscys (26; p. 12).

Sin embargo, a principios de los años sesenta las ventajas provenientes de la centralización ya no se veían tan claras, la causa inmediata de este cambio de actitud fue indiscutiblemente la evidente disparidad espacial del crecimiento económico. Este hecho, constatado por la realidad, se enfrentaba a los supuestos sobre los que se basaba la tesis de centralización y no estaba explicado de una forma convincente por las teorías dominantes de crecimiento económico y regional. Tales teorías veían las disparidades regionales como situaciones de simple desajuste de la economía espacial que evolucionarían tendencialmente hacia un estado de equilibrio por lo que eran incapaces de explicar los progresivamente crecientes desfases económicos. Por otro lado, un mayor crecimiento económico incentivaba y avivaba los planteamientos y reivindicaciones redistributivas. En ambos casos, la discusión sobre la redistribución espacial de los recursos y la riqueza estaba ligada con reivindicaciones descentralistas.

El primer tipo de pretensión descentralista se puede entender mejor en relación con los experimentos de planificación indicativa (nacional y regional) que en aquel entonces estaban de moda. Las disparidades económicas regionales, y en concreto las tasas de desempleo, se veían como obstáculos para la gestión de la economía tanto en períodos de expansión como de recesión. Por otro lado, las políticas expansionistas crearon un exceso de mano de obra en las áreas prósperas; lo cual favoreció un incremento de la inflación en el resto de las áreas que sufrieron mucho más con las subsiguientes políticas deflacionistas aumentando, por lo tanto, las diferencias entre ambas. La disminución de las disparidades regionales era el instrumento para permitir una mayor flexibilidad en el uso de políticas macroeconómicas que a su vez

mejorasen la tasa de crecimiento de la economía del país en su conjunto.

Una preocupación parecida por la eficacia del Estado era también manifiesta en los intentos de descentralización regional. Se veía como necesaria para optimizar la administración pública en general y los mecanismos y métodos planificadores en particular y, por otra parte, para aprovechar las crecientes presiones por una mayor participación pública en los procesos de decisión estatales (Viot 27; pp. 88-90). El evidente atractivo de este tipo de razonamientos fue tal que sustituyó el tema de la centralización basado en justificaciones políticas y económicas por el de la descentralización usando los mismos argumentos.

Un tercer tipo de reivindicación descentralizadora surgió dentro de los movimientos regionalistas tanto con pretensiones étnicas como sin ellas. Basándose en la experiencia política e ideológica de las victorias de la lucha anticolonial, los movimientos regionalistas intentaron adoptar dicho marco a regiones atrasadas de varios estados occidentales comparándolas con la situación existente en las colonias con anterioridad a su independencia política. Teniendo en cuenta que el tamaño del país ya no se veía como crucial para el éxito del estado potencial como ocurría en las etapas iniciales de formación de mercados '*nacionales*' unificados, las reivindicaciones políticas por la consecución de estados federales e incluso planteamientos abiertamente secesionistas florecieron desde mediados de los años sesenta [4].

La autonomía y el separatismo se entendían como instrumentos para potenciar las posibilidades económicas y sociales de áreas concretas por lo que algunas circunstancias, por ejemplo el descubrimiento de petróleo en el mar del Norte, jugaron un papel fundamental en el fortalecimiento de algunos de estos movimientos. La tan traída y llevada '*solidaridad económica*' sirvió a distintos intereses dependiendo de las circunstancias particulares de que se tratase.

El ejemplo más reciente en la defensa de la tesis descentralizadora ha sido el de autores de renombre que con anterioridad eran grandes defensores de la tesis centralizadoras. Friedmann y Weaver en un buen libro (9) explican la posibilidad de desarrollo

[4] Incluso los estados más pequeños tenderían a gozar de niveles de vida más altos que los grandes (Plischke, 22, p. 95).

social basad en un principio de *'integración territorial'*; o dicho de otro modo, de un desarrollo social que encontraría sus raíces en los lazos históricos y sentimentales que atarían a los miembros de una comunidad definida geográficamente. Este principio se ve como una forma organizativa y de desarrollo superior a la basada en el previo principio funcional: lazos entre entidades que se encuentran organizadas en redes jerárquicas basadas en el interés de cada una, que en la opinión de los autores han determinado las estructuras sociales de la mayoría de las formaciones sociales (Friedmann y Weaver, 9; pp. 24-31).

El tipo de descentralismo expuesto por los autores mencionados posee un tono excesivamente utópico en función de que se ve difícil su aplicación en términos de política económica en los estados europeos occidentales. Sin embargo, el renovado interés existente por sus actividades comunitarias, de autodefensa económica; la llamada economía subterránea y las experiencias cooperativistas está basado en un planteamiento similar aunque más modesto. Sería falso el considerar la motivación por tales actividades como exentas de ninguna base. Por el contrario reflejan cambios significativos en las actitudes con respecto a la jerarquización de las actividades económicas, al papel del Estado y al de las grandes empresas privadas en el funcionamiento del sistema económico.

Posiblemente el factor más importante detrás de este cambio en las actitudes ha sido el pasar de una situación de crecimiento sostenido a otra en que las perspectivas económicas futuras se ven con gran incertidumbre. Por otra parte se ha observado un aumento de las simpatías hacia ideologías como la propugnada por Schumacher en su *Small is Beautiful* (Lo pequeño es hermoso). Habría que constatar dos hechos que colaborarían al potenciamiento de tales salidas. Así, el creciente sentimiento antiburocrático y las actitudes críticas hacia las actividades desestabilizadoras e incontrolables de las grandes empresas privadas, sirvieron de base para las políticas seguidas en los países occidentales a finales de los años setenta.

Con todo y a pesar de la terminología liberal utilizada para apoyar tales iniciativas, las soluciones no son menos intervencionistas que las políticas estatales anteriores. Lo que sí es cierto es que ha cambiado la forma de la intervención. Las disminuciones en el gasto público se están tomando de una forma selectiva con la intención expresa de reducir las funciones públicas de bienestar

periférica (artes, ocio, etc...) dejando, por otra parte, invariables los sectores que se podían asociar con el control social (policía, defensa, etc...). Dentro de las políticas industriales se empieza a poner el énfasis en políticas selectivas en vez de hacerlo de una forma indiscriminada como en la fase anterior, olvidándose, dentro de los límites impuestos por el mantenimiento de una estabilidad en las relaciones laborales de los subsidios y la protección a sectores en claro declive. Por último, se introdujeron nuevas técnicas de regulación monetaria con el fin de maximizar el control estatal en la economía con un mínimo de intervención pública visible en los procesos de decisión de agentes económicos tanto públicos como privados. Creemos que huelga el subrayar que el efecto combinado de estas políticas ha sido el refortalecimiento del principio centralista a pesar de que la retórica utilizada en discursos y manifestaciones públicas podrían hacernos creer lo contrario. Por lo tanto, y en conclusión, existe un conflicto evidente entre tales políticas y la ideología sobre la cual se sustentan.

3. AUTONOMIA REGIONAL Y REIVINDICACIONES REGIONALISTAS.

3.1. El planteamiento jurídico-administrativo.

Probablemente la mejor forma de introducir el concepto de autonomía regional es tomando como punto de partida el ejemplo de un estado unitario y centralizado e identificar a partir de ahí las posibles alternativas para una territorialización de sus poderes al nivel regional. Una primera alternativa se dirigiría hacia la creación de servicios regionales que dependerían jerárquicamente de la administración central del Estado. Este esquema administrativo es compatible tanto con una situación en la cual todos los poderes de decisión están concentrados en la administración central o con acuerdos por medio de los cuales la administración central delega una cantidad considerable de sus poderes de decisión a los servicios regionales. Estas situaciones se conocen por los nombres de administración *concentrada* o *desconcentrada*, respectivamente.

Una segunda solución implicaría la creación de '*instituciones públicas regionales*' a las que la administración central concede competencias específicas delimitadas por los términos constitucionales de que se trate y para ser ejercidas dentro de los límites

de la región. A pesar de que estas instituciones no pertenecen a una cadena jerárquica de control, sí están bajo una tutela directiva por parte de la Administración Central. Teniendo en cuenta que la dirección de estas instituciones tendría que estar asegurada por equipos dirigentes elegidos -directa o indirectamente- este tipo de administración territorial podría referirse como un proceso de *descentralización funcional*.

En tercer y último lugar, la denominación autonomía regional, o descentralización regional territorial, se podría referir a un tipo de acuerdo en el cual el Estado acepta la existencia de una autoridad regional dotada con autonomías financieras y administrativas, estando sus competencias sólo limitadas por el tutelaje externo, y no directivo, del Estado. La autonomía regional se refiere en este caso a la existencia de autoridades regionales con unos límites geográficos claramente definidos y responsables de un amplio abanico de poderes, siendo sus miembros elegidos, bien directa o indirectamente, por la población regional.

Lógicamente la definición que acaba de ser expuesta necesita una mayor clarificación. Los conceptos de autonomía financiera y administrativa podrían ser definidos con dos frases. La autonomía administrativa se refiere a la capacidad de algunos organismos públicos para ejercer, dentro de sus esferas de competencias, cualquier tipo de acciones administrativas en relación a las cuales no es posible ningún tipo de restricción por parte de una jerarquía externa. La autonomía financiera se refiere a la situación de las instituciones públicas que posean sus propios recursos que puedan ser distribuidos de una forma discrecional dentro de los límites legales, entre los distintos servicios que operan.

Huelga el decir que la autonomía regional presupone la existencia de una autonomía tanto administrativa como financiera, pero sobre todo política. Esta conclusión surge del hecho de que la actividad regional representaría al interés regional y operaría siguiendo las apetencias regionales, definidas por el electorado regional e integradas en el gobierno elegido.

Teóricamente el concepto de autonomía regional expresaría la existencia de intereses y deseos distintos y a veces contradictorios entre las bases democráticas y las de la actividad regional. En el contexto de un estado unitario implicaría que los únicos controles que el Estado podría imponer sobre la autoridad regional serían

aquellos que surgirían de la defensa de los intereses del Estado en su conjunto.

En otras situaciones posibles, el principio de subsidiaridad tendría aplicación en las relaciones entre el Estado y la autoridad regional [5]. Por otra parte, las limitaciones en las competencias impuestas sobre la autoridad regional deberían basarse en un marco legal preestablecido y éste a su vez ser usado como criterio único para estimar la validez de las decisiones administrativas tomadas por la autoridad regional. En otras palabras, la validez de las acciones administrativas llevadas a cabo no podrían ser cuestionadas basándose solamente en el hecho de que no estarían de acuerdo con los intereses del estado.

Machado [19] resume las condiciones de la autonomía regional de la siguiente forma:

- a) La existencia de una solidaridad de intereses entre la población regional y que este hecho esté reconocido por el Estado.
- b) La administración de dichos intereses por una autoridad elegida por el electorado regional.
- c) La supresión de las acciones de la autoridad regional por el Estado por medio de controles legales y un tutelaje no directivo.

3.2. La visión político-organizativa

Hasta ahora la discusión sobre la administración regional ha girado alrededor de un marco jurídico-administrativo. Sin embargo, en el mundo real la complejidad de esquemas y procesos administrativos regionales es más sofisticada de lo que podrían sugerir los arquetipos mencionados.

En la mayoría de los estados occidentales el nivel regional es un fenómeno administrativo muy reciente que de una forma generalizada estaba insertado entre la administración central y las autoridades locales existentes. Basándonos en esto es obvio que su esfera de autonomía se limita no solamente por el lado de las

[5] Implicaría que las decisiones tendrían que ser tomadas e implementadas al más bajo nivel posible.

competencias exclusivas de la administración central (defensa, asuntos exteriores, aspectos constitucionales) sino también por la autonomía de las autoridades locales existentes.

Un hecho que ha de ser recordado es que con el desarrollo del estado moderno (Welfare State) y en forma particular después de la Segunda Guerra Mundial, las competencias que precisamente eran ejercidas por las autoridades locales o no cubiertas socialmente (salud, Seguridad Social, ...) fueron transferidas a la administración central. Esta centralización fue el corolario lógico en el intento de igualar los indicadores socio-económicos a través de todo el territorio estatal.

Estas serían dos de las razones por las que un análisis adecuado de los problemas asociados con el establecimiento y funcionamiento de un nivel autónomo de administración regional, no contemplaría la definición jurídica de los acuerdos y sí una visión dinámica política-organizativa. A pesar de su validez es importante evitar las implicaciones funcionalistas y positivistas que han dominado este tipo de análisis hasta el momento.

En su formulación más simplista los análisis interorganizativos se han caracterizado por dos aspectos. Por un lado, las características de las relaciones entre organizaciones son interpretadas como consecuencias de tendencias de búsqueda de objetivos intrínsecos a las organizaciones involucradas (Rhodes (23); y, en segundo lugar, las consecuencias de los procesos en funcionamiento se consideran que están determinadas por las características estructurales de la red interorganizacional (Bogason, (4).

Estas dos formulaciones poseen dos puntos débiles. En primer lugar y siguiendo a Davpik (15; pp. 10-11), no se puede dar el estatus de objetivos teóricos ni a las organizaciones ni a las redes organizacionales. No son más que realidades empíricas cuyo funcionamiento e implicaciones están determinados de una forma conjunta por los individuos y los subgrupos dedicados a su funcionamiento y por un entorno más amplio en el cual se desenvuelven. (Bucharach (1,p.158); Benson (2,pp.1-2). Como consecuencia de lo señalado, y en segundo lugar, resulta tan importante analizar las fuerzas sobre las que se basan los procesos de formación y funcionamiento de las estructuras administrativas como analizar los mismos procesos o estructuras en sí mismos.

Lo que se está discutiendo aquí, y como dice Benson (2) es que si los estudios organizacionales han de tener algún uso práctico tienen que enmarcarse en el contexto de los intereses y estructuras de poder característicos de la formación social en la que existen los acuerdos administrativos y políticos.

Con referencia a lo tratado en este artículo esta discusión indica la necesidad de relacionar los marcos existentes, o potenciales, de autonomía regional con las fuerzas sociales que apoyarían o atacarían su introducción y ejecución. De una forma concreta, enfatizaría la necesidad de estimar la consistencia entre la naturaleza de tales fuerzas y las características de la administración regional autónoma, tal como se presentó en la sección 3.1.

Lo que sigue a continuación se basa en las relaciones entre los razonamientos a favor de la descentralización regional y el marco necesario para que tal proceso se lleve a cabo. La existencia de razonamientos en contra del proceso en favor de la descentralización se asume de forma implícita, pero no es tratado aquí por motivo de espacio y porque consideramos que no es esencial para la comprensión de lo que este artículo intenta mostrar.

3.3 Regionalización, Regionalismo y Autonomía Regional.

Las reivindicaciones autonomistas tienen diversos orígenes. Con toda probabilidad las más llamativas son las surgidas de los movimientos étnico-regionalistas, esto es, movimientos por la autonomía regional -federalismo o separatismo- en nombre de la autodeterminación étnica. Como Krejci y Velinsky (16) nos recuerdan, sólo un grupo muy pequeño de países europeos (Irlanda, Noruega, Portugal y Suecia) no tienen minorías étnicas históricas que, debido a su concentración espacial, aspiren a poseer un "status" autonómico. En el resto de los casos, el proceso de formación del Estado no ha conseguido hacer coincidir las naciones étnicas -*Kulturnations*- con las naciones políticas -*Staatnation*-. Sin embargo, no todas esas minorías étnicas existentes han originado movimientos étnico-regionales del tipo mencionado.

Hechter y Levi (12, pp. 260 - 2) subrayan las enormes dificultades que existen para hacer análisis comparativos de los movimientos étnico-regionalistas. Todavía falta un análisis adecuado del por qué movimientos étnico regionalistas emergen en unos momentos determinados y desaparecen en otros. Hace

algunos años la teoría del colonialismo interior, popularizada entre otros por autores como Lafont (17) y Hechter (11) parecía proveer las bases sobre las cuales tal comprensión podría ser construida. Sin embargo, hoy en día es evidente que la explicación a través del colonialismo interior no se ajusta a muchas situaciones (ej. el País Vasco y Cataluña) al margen de debilidades teóricas que la propia teoría puede tener en sí misma. Este planteamiento está muy arraigado dentro de los círculos étnico-regionalistas, pero puede ser debido como muy bien apunta Stone (25; p. 256) a su atractivo populista más que a su fuerza explicativa.

Cuando falta la motivación étnica las reivindicaciones regionalistas se pueden dividir en tres partes. En primer lugar las peticiones de redistribución espacial de los poderes de decisión a nivel estatal. Este tipo de reivindicación se asocia generalmente con análisis de la sociedad política en términos del modelo centro-perifería y tiende a enfatizar las ventajas de las situaciones en las cuales el centro (Estado) y la periferia (Región) cooperan en la consecución de los fines acordados (ver la obra de Chevallier (5).

En segundo término están las reivindicaciones que aluden a las principales características (ej. geográficas) de regiones específicas con el fin de solicitar acuerdos políticos-administrativos distintos para dichas áreas. Este fue el tipo de argumento utilizado para reivindicar un "status" autonómico para Sicilia en 1946 y más recientemente para las Azores y Madeira. En tercer lugar, la descentralización regional puede ser planteada como parte de un grupo de reivindicaciones más amplias para la extensión de los controles democráticos a todas las esferas de la vida pública. Un buen ejemplo de este planteamiento es el trabajo de Lafont (18) que, a este respecto, retoma algunos de los temas apuntados por Proudhon y el movimiento anarquista del siglo XIX. En su versión más elaborada, esta reivindicación potencia proyectos generalizados de autogestión extensibles a todos los niveles y esferas territoriales (económicos, culturales, políticos) de una formación social.

Pero las presiones por una descentralización regional pueden también ser consecuencia de las necesidades reconocidas del estado moderno como contraposición del reconocimiento del derecho del auto-gobierno regional. A este respecto es conveniente distinguir dos tipos de planteamientos: el tecnócrata y el estratégico. El primero es en gran medida una consecuencia de los experimentos de planificación indicativa de los años sesenta y ve

la descentralización regional como una contribución positiva con vistas a mejorar la eficiencia de la Administración Pública en general y de sus funciones de planificación en particular (ver Viot, (27; pp. 83 - 90)). El planteamiento estratégico critica la solución tecnócrata para la descentralización regional por ser un nuevo instrumento para solucionar los problemas técnicos y administrativos. Para autores como Crozier (6; p. 130) el interés fundamental de la descentralización regional es poder crear nuevos mecanismos de toma de decisiones y de solidaridad al margen de las estructuras jerárquicas administrativas actuales; y esto a su vez se ve como posibilitador de la oportunidad para liberar y movilizar los recursos necesarios para el cambio social que en el caso contrario permanecerían ociosos.

No resulta una tarea fácil hacer coincidir estas reivindicaciones descentralizadoras con los condicionamientos de la autonomía regional pues en el mundo real y con referencia a la misma región, surgen de una manera simultánea pero con motivaciones y objetivos diferentes y a veces antagonistas. La dificultad para conciliar las distintas solicitudes en pro de la descentralización puede constituir en sí mismo uno de los problemas principales asociados con el establecimiento y funcionamiento del gobierno regional. Para clarificar este punto sería interesante estimar las consecuencias político-administrativas de los distintos tipos de planteamientos promovedores de la descentralización. El punto de referencia es, como siempre, el Estado unitario.

Probablemente es justo decir que la creación de un Estado propio ha sido el fin último de la mayoría de los movimientos étnico-regionalistas. Como apunta Mazères (21; pp. 253-260) es el fin más lógico que surgirá de la naturaleza de tales movimientos los cuales, basándose en el hecho de poseer un distintivo étnico tienden a retomar la pretensión proveniente del siglo XIX cuando se buscaba hacer coincidir las naciones étnicas con las naciones políticas. Sin embargo es posible distinguir entre aquellos movimientos a los que se les puede imputar una tradición de política autonómica en el pasado (Escocia, Cataluña, País Vasco, etc...) y los que representarían las '*naciones sin historia*' (Gales, Occitania). Una consecuencia obvia es, como lo señalan Krejci y Veliniski, que la tendencia hacia el federalismo o incluso en el primer caso con más probabilidad en las naciones encuadradas en el primer caso que en el segundo; las cuales, a su vez, subrayarán con más insistencia la necesidad de la autonomía cultural.

Debido también a la lógica de su razonamiento, las pretensiones de descentralización regional basadas en consideraciones tecnocráticas o estratégicas, son antagonistas al fin que persiguen, que sería la administración autónoma regional. Si analizamos el caso de la justificación tecnocrática; en primer lugar, es evidente que con el énfasis dedicado a las necesidades de desarrollo regional, este no requiere una administración descentralizada ni tiende hacia ella tampoco. Por el contrario, la pretensión de un crecimiento regional equilibrado exigirá más un mecanismo compensador '*central*' fuerte que la autonomía regional para la distribución espacial de los recursos. El hecho de que la argumentación tecnocrática no imponga la extensión de la autonomía regional o local se apoya en la experiencia de la reforma de los gobiernos locales y regionales durante los sesenta que intentaban cambiar, como señala Kalk (14; pp. 37 - 45), desplazamientos de poderes de las autoridades locales hacia instancias superiores con desconcentración de poderes emanados de la Administración estatal.

El planteamiento estratégico también es intrínsecamente centralista. De hecho, de lo que se trata es de movilizar recursos para cubrir una estrategia predefinida de cambio social. Por lo tanto, no es difícil predecir que si algunas de las regiones autónomas adoptasen estrategias de cambio diferentes de las involucradas originalmente, la autonomía regional sería otro obstáculo a superar más que un bastión a defender.

Una actitud similar hacia la autonomía regional es perceptible también en el caso de pretensiones descentralizadoras basadas en el análisis de la sociedad política siguiendo los modelos centro-periferia. En este caso y debido a la propia naturaleza del modelo, los deseos regionalistas inciden solamente en la distribución de los poderes entre los dos polos -autoridad '*estatal*' y '*regional*'- de algo que está conceptualizado como sistema político único. Este planteamiento está, por supuesto, en contra del elemento clave en la definición de la autonomía regional que limita la defensa de los intereses regionales a la autoridad regional. Es obvio que bajo tales circunstancias los acuerdos sobre la descentralización son válidos sólo cuando existe una coincidencia de intereses. También son ambiguas las pretensiones de autonomía regional basadas en las características de regiones específicas en relación con la autonomía general tomada como un todo. Por una parte, reivindicando la autonomía regional para una región particular parecen estar a favor de una actitud de descentralización generalizable. Pero, por otro lado, al presionar por la autonomía basándose en las

características particulares de la región tratada, reconocen implícitamente el mantenimiento de diferentes acuerdos -centralizados- con las regiones que no comparten tales características. Como en los casos anteriores estas reivindicaciones parecen apuntar hacia direcciones opuestas dependiendo de las circunstancias.

Para finalizar existen pretensiones para la descentralización regional basadas en reivindicaciones más amplias que tienen como finalidad extender el control democrático a todos los niveles y esferas de la vida pública y que parecen poseer las bases más sólidas sobre las cuales desarrollar una autonomía regional. Ahora bien, es necesario hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, y siguiendo a Lafont (18; p. 147), la autonomía regional no debe ser entendida como una reivindicación política aislada y predominante sino como un elemento más en la creación de un conjunto de autonomías. Este planteamiento está en clara oposición con el de Friedmann y Weaver (9; pp. 194 - 204) que sugieren organizar la vida social siguiendo el principio territorial el que en el caso de ser implementado reproduciría el estado centralista a un nivel espacial más pequeño. En segundo lugar, y en contra de las tesis defendidas por estos autores, este tipo de planteamiento no intenta sustituir los conflictos territoriales por los de clase -u otro tipo de conflicto social- como punto de partida para la interpretación del fenómeno social y de cambio. Por el contrario, apunta hacia la tesis de que no existe un único punto de partida y que la vida social está claramente arraigada en un amplio abanico de conflictos. La autonomía regional no se entiende como un proceso que suprimiría un tipo particular de conflictos sino se vería como una contribución hacia un intento general de confeccionar los mecanismos democráticos que gestionarían los distintos tipos de conflictos sociales.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En el apartado precedente se intentó explicar por qué las peticiones para la consecución de la autonomía regional no deben ser aceptadas "a priori" como válidas. Se sugirió incluso que en la mayoría de los casos las reivindicaciones por la autonomía regional son parte de una estrategia política más amplia que favorece la autonomía sólo en circunstancias muy particulares. El tema a recordar es que cualquier proceso de descentralización regional lleva consigo una reformulación del contexto político y

organizativo en el cual algunos conflictos son resueltos en una formación social dada. Por decirlo de una forma más concreta, modificar el marco institucional en el cual algunos grupos sociales no hegemónicos y especialmente dispersos se relacionan con los mecanismos de toma de decisiones estatales. Esperamos que algunos ejemplos clarifiquen un poco lo dicho hasta el momento.

Así, para Crozier (6; pp. 111 - 114) la descentralización regional se entiende explícitamente como el proceso contra los evidentes efectos negativos de los '*notables*' locales franceses sobre la administración territorial del Estado a través de la creación de una élite política más dinámica. Partiendo de una perspectiva distinta, Druker y Brown (8; pp. 87 - 109) ven como el Gobierno Laborista Británico (1974-1979) usó el debate y las propuestas sobre los estatutos de autonomía de Gales y Escocia como instrumentos para contener el ímpetu político de la élite étnico-regionalista de Escocia. Y Krejci y Velinisky (16) subrayan el hecho de que la implementación del sistema de administración descentralizada regional en Italia ha sido persistentemente retrasada por la poca disposición de la Administración Central democrática de renunciar a los poderes a un nivel de decisiones políticas significativas [6].

Una característica común a los tres ejemplos citados es el reconocimiento de que los acuerdos sobre la administración regional no puede ser entendido completamente con independencia del contexto político del cual son el elemento visible. En tales circunstancias sólo un análisis adecuado político-organizativo puede proveer una interpretación de los problemas de la autonomía regional.

[6] Mazères [21, pp. 247-9] sugiere que éste sería un precio que merecería la pena pagar siempre y cuando permitiese contener el nivel regional de conflictos que de lo contrario se desarrollarían a nivel estatal. Esta hipótesis puede ser valiosa para la interpretación de los recientes desarrollos del proceso de regionalización italiano.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- (1) Bacharach, S.P., 'Morphologie et Processus: una Critique de la recherche organisationnel contemporaine', *Sociologie du Travail*, vol. 2, (1978), pp. 153-73.
- (2) Benson, Y. K., 'Interorganizational Networks and Policy Sectors: Notes Towards Comparative Analysis', Paper read at a joint Centre Seminar, joint Centre for Regional, Urban and Local Government Studies, University of Birmingham, Birmingham 1980.
- (3) Bird, R. M., 'Wagner' s "Law" of Expanding State Activity', *Public Finance*, vol. XXVI, no. 1 (1971).
- (4) Bogason, P. 'Regional Planning in Denmark', in Hanf. K. and Scharpf, F. (eds.), *Interorganizational Policy-Making*, London, Sage (1978).
- (5) Chevallier, J., 'Le Modéle Centre-Périphérie dans l'Analyse Politique' in J. Chevallier et. al. *Centre, Peripherie, Territoire*, Paris, Presses Universitaires de France (1978).
- (6) Crozier, M., *On Ne Change Pas Le Société Par Décret*, Paris, Grasset (1979).
- (7) Deleuze, G. and Guattari, F., *L'Anti-Oedipe*, Paris, Minuit (1972).
- (8) Drucker, H. M. and Brown, G., *The Politics of Nationalism and Devolution*, London, Longman (1980).
- (9) Friedman, Y., and Weaver, C., *Territory and Function*, London, Edward Arnold (1979).
- (10) Granados-Cabezas, V., 'The Nationalist Question within the Spanish State: The Case of Catalonia and Euskadi', *Papers in Urban and Regional Studies*, no. 3, (1979).
- (11) Hechter, M., *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development 1536-1966*, London, Routledge and Kegan Paul, (1975).
- (12) Hechter, M. and Lévi, M., 'The Comparative Analysis of Ethnoregionalist Movements', *Ethnic and Racial Studies*, vol. 2, no. 3, (1979), pp. 259-274.
- (13) Hobsbawn, E., 'On the Break-up of Britain', *Newleft Review*, no. 105 (1977).

- (14) Kalk, Y. (ed.), *Regional Planning and Regional Government in Europe*, The Hague, International Union of Authorities (1971).
- (15) Karpik, L. (ed.), *Organization and Environment*, London: Sage (1978).
- (16) Krijci, Y. and Vell,ský, V., *Ethnic and Political Nations in Europe*, London: Croom Helm (1981).
- (17) Lafont, R., *Le Révolution Régionaliste*, Paris, Gallimard (1967).
- (18) Lafont, R., *Autonomie de la Région à l'Autogestion*, Paris, Gallimard (1976).
- (19) Machado, B., 'A Problemática do Regionalismo e a Zona Norte', Paper read at the 1977 Seminars on the Portuguese Economy, University of Oporto, Oporto (1977).
- (20) Mandel, E., *Long Waves of Capitalist Development*, Cambridge, Cambridge University Press (1980).
- (21) Mazères, J. A., 'Région, Régionalisme, Régionalisation', in I.F.S.A. (ed.), *La Région en Question*, Paris, Cujas (1978).
- (22) Plischke, E., *Microstates in World Affairs*, Washington, American Enterprise Institute (1977).
- (23) Rhodes, R.A., 'Research into Central-Local Relations in Britain', in S.S.R.C. *Central-Local Government Relationships*, London, Social Science Research Council (1979).
- (25) Stone, J., 'Internal Colonialism in Comparative Perspective', *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 2, no. 3 (1979), pp. 255-259.
- (26) Tarschys, D., 'The Growth of Public Expenditure: Nine Models of Explanation', *Scandinavian Political Studies*, Vol. 10 (1975).
- (27) Viot, P., 'Through Regional Planning Towards Regional Administration', in I.U.L.A. (ed.), *Regional Planning and Government in Europe*, The Hague, International Union of Local Authorities (1971).

RESUMEN

En el contexto de debates concernientes a las dimensiones estatales de la Administración Estatal el concepto de "autonomía regional" está ligado a la controversia alrededor del "todo para todos". Basándose en esta perspectiva este artículo intenta contribuir a clarificar las discusiones sobre el tema a través de disociar el centro del debate de las disputas terminológicas en que se ha visto tradicionalmente asociado. Una vez resuelto este problema, llega a ser evidente que los temas surgidos en el debate representan no sólo la forma más adecuada de organizar especialmente la Administración Estatal sino también las estrategias de poder de varios grupos sociales dentro de una formación social dada. En conclusión el debate ha de ser conducido tanto a nivel organizativo como político.

RESUME

Dans le contexte de débats concernant les dimensions territoriales de l'Administration de l'Etat, le concept "autonomie régionale" est lié à la controverse autour du "tout pour tous". Sous cette perspective, cet article essaie de contribuer à clarifier les discussions sur ce thème par le moyen de dissocier le centre du débat des disputes terminologiques avec lesquelles il a été traditionnellement associé. Une fois ce problème surmonté, il devient évident que les thèmes émergés dans le débat représentent non seulement la façon la plus appropriée pour organiser en spécial l'Administration de l'Etat, mais aussi les stratégies de pouvoir de plusieurs groupes sociales dans une formation sociale donnée. En somme, le débat doit être conduit au niveau organisatif ainsi qu'au niveau politique.

SUMMARY

In the context of discussions concerning the territorial dimensions of State Administration the concept of "regional autonomy" appears to be a case of "all things to all men". Given this perspective this paper aims to contribute to a clarification of the arguments involved namely by disentangling the subject matter of the debate from the terminological disputes with which it is, generally, associated. When this is done it becomes plain that the issues involved in the discussion concern not only the more adequate way to spatially organise the State administration but also and more important, the power strategies of various social groups within a given social formation. The discussion must therefore, be conducted at both the organisational and the political levels.

