

ESTRATEGIAS DE REVITALIZACIÓN REGIONAL Y LOCAL EN GALES: LA NUEVA OLA¹

PHIL COOKE

Profesor de la Universidad de Cardiff

Traducido por Luis Belaustegi

ABSTRACT

■ Durante la década de los años 80, fueron adaptándose nuevas estrategias de revitalización regional y urbana en Inglaterra y en Gales, más en concreto, al objeto de paliar los efectos de la crisis económica que, con especial dureza, había afectado a esta vieja región industrializada. Éstas se basaron en dos principios: el de liberalización, lo que supuso la participación del sector privado en la planificación y ejecución de los planes de revitalización, y el de desregulación, quitando trabas al uso del suelo, lo que redujo el control de los poderes locales en la planificación y favoreció la creación de entidades semipúblicas. Estrategias que, por otro lado, aún se hallaban en transición durante aquellos años, en un intento de amortiguar los cambios generados.

■ 80ko hamarkadan, Ingalaterran eta Galesen estrategia berriak aplikatzen hasi ziren eskualdeak eta hiriak suspertzeko, eta zehazki, krisi ekonomikoaren ondorioak arintzeko. Izan ere, Galesen, aspaldi industrializatutako eskualde horretan, eragin benetan latza izan zuen krisi hark. Estrategi horiek bi oinarri izan zituzten. Bate-tik, liberalizazioa. Neurri horren bidez, sektore pribatuak suspertze planak egiten eta betetzen parte hartu zuen. Bestetik, desarautzea, zoruaren erabilerari trabak ken-

¹ Traducido de: Cooke, Philip (Dir.) (1995) *The rise or de Rustbelt*, UCL Press, Londres.
LAN-HARREMANAK agradece al autor su autorización para publicar el presente artículo.

tzeko. Horri esker, tokiko botereek plangintzan zeukaten kontrola murriztu zen, eta erakunde erdi-publikoak sortzea mesedetu zen. Estrategia horiek, bestalde, trantsizio bidean zeuden orduan, sortutako aldaketan eraginak leuntzeko asmoarekin.

■ *During the 80s, new strategies were started up in both England and Wales for regional and urban revitalisation, more specifically, as a means of softening the effects of the economic crisis that had severely hit this old, industrialized region. Those strategies were based on two principles: on the one hand, the liberalization principle entailed that the private sector could also plan and carry out the revitalisation projects; on the other hand, by the «deregulation» principle certain obstacles disappeared in the use of the land. As a result, the control of local authorities over planning decreased and the creation of half-public institutions was favoured. However, during that period those new strategies were still under transition and were used as a means of easing the change.*

Introducción

La década de los ochenta fue testigo de cambios radicales en la política regional y urbanística que sufrió el Reino Unido en general y, especialmente, Gales. En el ámbito urbanístico, existía un importante debilitamiento en la autonomía del gobierno local para gestionar el proceso de este tipo de desarrollo, ya que el gobierno central intentaba reducir costes, en parte poniendo freno a los poderes locales. Por eso, como afirmaba el analista de política urbanística Lawless (1991), había un movimiento encaminado a *liberalizar y desregular* la política urbanística. La *liberalización* incluía abrirse a las formulaciones de esta política y, especialmente, a sus fases de implantación para el sector privado (Stockbridge Village, cerca de Liverpool y Birmingham Heartlands son ejemplos, a diferentes niveles urbanísticos, de formulación e implantación de una política que va más allá del ámbito del gobierno local directo). La *desregulación* ha ido incluso más lejos y ha tenido como consecuencia reducir o retirar los poderes de control a las autoridades de planificación del gobierno local en el uso de la tierra a través de Zonas de Uso Empresarial, Zonas de Planificación Simplificada y en áreas asignadas a las Corporaciones de Desarrollo Urbanístico.

El informe de la Oficina Nacional de Auditoría (1989) —*Regenerating the cities [Regenerando las ciudades]*— mostró, tal vez no de una forma tan sorprendente pero ciertamente drástica, cómo la dotación presupuestaria del Programa Urbanístico cambiaba de 1984 a 1993. Al principio, sólo el 25 por ciento de los 500 millones de libras gastados se asignó a la Corporaciones y Concesiones de Desarrollo Urbanístico, mientras que el otro 75 por ciento restante se gastó en el Programa Urbanístico, gran parte del cual obtuvo directamente ganancias sociales (no sólo privadas). Para 1993 (finalización del periodo) el Programa Urbanístico se había reducido a un 40 por ciento. Las Corporaciones y Concesiones de Desarrollo Urbanístico estaban ahora dando cuenta del 60 por ciento del gasto total. Presupuestos de 1989 fueron algo superiores (530 millones de libras), aunque supondrían cerca de 800 millones de libras para 1991. Aquel año, el Programa Urbanístico cayó hasta menos de un tercio del gasto. Por eso, está claro que ha habido un redireccionamiento masivo de los recursos hacia aquellas iniciativas políticas que funcionan ofreciendo, en primer lugar, ventajas para el promotor privado, a costa de las iniciativas que benefician más directamente a los residentes urbanos menos acomodados.

No existen disputas con respecto a este estado de cosas y el Gobierno, no sólo *no* desearía modificarlo, sino que aplaudiría estas políticas activamente como signo de que, a pesar de todo, habrían tenido el efecto de actuar contra las reyerías urbanas, reduciendo los índices de criminalidad y las reacciones racistas violentas. Se había hecho una inversión pública de más de 2000 millones de libras en las Corporaciones de Desarrollo Urbanístico Británico (UDC), desde que se crearon en 1981. La mayor parte del dinero se había gastado en los Docklands de Londres. Por ejemplo, el informe del Centro para las Economías Estratégicas Locales (CLES1990) mostraba que la Corporación de Desarrollo de los Docklands de Londres recibió 813 millones de libras, mientras que las otras diez UDC recibían 600 millones en asignaciones gubernamentales entre 1989 y 1992. Mientras tanto, el Programa Urbanístico recibía, en términos reales y para todo el país, unos 620 millones de libras.

La conclusión clara que debe extraerse de estos modelos de gasto es la siguiente: *mientras que el gasto de la política urbanística en Gran Bretaña se ha trasladado al apoyo directo del sector privado, también se ha ido alejando geográficamente desde las regiones y hacia Londres.*

Una pregunta interesante que surge en relación con esta deducción preliminar, que a buen seguro quedará sin respuesta, es si ¿se trata de una coincidencia o es parte de un modelo de política urbanística que también afecta al otro elemento principal del gasto gubernamental, es decir, al gasto territorial y especialmente al regional?

Lo primero es observar que, como se muestra en *Hansard* (18/12/91: Informe Oficial del Parlamento del Reino Unido), el gasto total del gobierno en Ayuda Regional cayó de 1.236 millones de libras en 1981 a 461 millones en 1991 (y a 102 millones de libras en 1995). Si estas cifras se deflactan para su comparabilidad del mismo modo que se hizo para el Programa Urbanístico, la reducción presupuestaria real va de los 2.163 millones de libras para 1982 a los 369 millones para 1991 (a precios constantes de 1989). No puede plantearse el hecho de que se trate de una *reducción escalonada* de la ayuda financiera real para las regiones económicamente deprimidas del Reino Unido. Ello compensa fácilmente el gasto extra ocasionado por el surgimiento de las Corporaciones de Desarrollo Urbanístico y aun permite auténticos reembolsos al Tesoro. Por tanto, en términos financieros, vemos que la política del gobierno británico para las ciudades y regiones desde aproximadamente 1979 ha sido impulsar la ayuda financiera a Londres y reducirla relativamente y, en muchos casos, absolutamente, a la mayoría de otras zonas que previamente estaban consideradas como necesitadas.

A tal punto ha llegado la preferencia política hacia Londres y el Sudeste de Inglaterra que, en el nuevo mapa de Ayuda Regional de 1993, extensas áreas que tradicionalmente habían sido receptoras de ayudas fueron degradadas a favor de otras localidades del Sudeste de Inglaterra. El fundamento para ello fue lo rápido

del crecimiento del desempleo en estas últimas, mientras que en las antiguas zonas industriales como Gales era alto pero estable. De hecho, el nivel de desempleo en Gales se colocó por debajo de la media del Reino Unido en marzo de 1992 por primera vez desde 1924 (un signo de la longevidad del proceso de reestructuración de la economía galesa).

A pesar de todo, no se podría sostener con honestidad que los problemas económicos que han acosado a Gales durante tanto tiempo se hayan solucionado basándonos simplemente en su posición en el ranking de desempleo del Reino Unido. Así, por primera vez en el siglo veinte, todo el Reino Unido sufría una severa recesión, especialmente el Sudeste. A finales de 1993 las cifras de desempleo mostraban al Sudeste cayendo una vez más por debajo de la media del Reino Unido, mientras que Gales, por ejemplo, de nuevo en la media, se mantenía en o cerca de ella en 1995. Mientras que el Reino Unido se alejaba de la recesión a la velocidad de un glaciar, ya se podía anticipar que el Sudeste —normalmente la región más rica y menos proclive al desempleo del Reino Unido— podría regresar a una tasa de desempleo por debajo de la media. Entretanto, las regiones industriales más maduras habían perdido gran parte de las ayudas justificadas en virtud de los procesos de cambio industrial en los que estaban inmersas.

Distribuyendo la reducción presupuestaria regional

Gales está mejor dotado para tratar el tipo de reducción financiera descrito que, por ejemplo, las regiones de Inglaterra. El único otro lugar del Reino Unido igualmente preparado, si no mejor, es Escocia. Cada uno de ellos cuenta con un ministerio regional en el Gobierno del Reino Unido, cuyos titulares pueden, en teoría, hablar en nombre de sus territorios en la instancia de más elevado nivel del país. Que los ministros *hagan* mucho o no en el ejercicio de sus funciones es entrar en el terreno de las presunciones; unos hacen más que otros. Sin embargo, algunos de ellos creen que el gobierno les presta atención en su tarea de representar a la opinión política de Gales y Escocia, cuando en realidad esa opinión política proviene de un electorado que mayoritariamente no apoya al gobierno conservador. Esta *diferencia* quiere decir que, no pocas veces, las políticas vigentes a nivel del Reino Unido se *convierten* en algo más en esos dos territorios.

En Gales, el mejor ejemplo de esto es la Land Authority for Wales, creada en 1975 al amparo de la Ley de Suelo Comunitario, legislación que apenas sobrevivió el primer año de la Administración Thatcher en 1979. Sin embargo, la Autoridad del Suelo sigue existiendo en Gales, donde, en cualquier caso, se estableció de manera institucional de un modo diferente al de Inglaterra. Allí, la función de adquirir y disponer de suelo industrial, especialmente en situaciones en las que el mercado fracasa, fue asignada al gobierno local. Pero en Gales, como en otras zonas industriales más antiguas del Reino Unido, el gobierno local se había convertido —bajo el control del Partido Laborista— en corrupto en algunos lugares

y no era de la plena confianza, ni siquiera del propio partido en el gobierno. Aunque no se podría acusar a todos los gobiernos locales de Inglaterra de corruptos y de haber rechazado el derecho a gestionar democráticamente el proceso de desarrollo territorial, no ocurrió lo mismo en Gales. La agencia gubernamental no electa (o QUANGO, como se conoce más comúnmente a este fenómeno) sobrevive en Gales mucho tiempo después de que su versión elegida democráticamente haya desaparecido en otros sitios.

Este es, simplemente, el caso más curioso, aunque no necesariamente el más importante. Ese honor pertenece a la Welsh Development Agency (WDA) (Agencia Galesa para el Desarrollo), otro QUANGO establecido legalmente en 1975 por el gobierno laborista de entonces (la Agencia Escocesa de Desarrollo se creó al mismo tiempo, pero fue reemplazada por la descentralizada Empresa Escocesa en abril de 1991). Al igual que la Autoridad Territorial para Gales, la Agencia Galesa de Desarrollo sobrevive, aunque ya no indemne a los caprichos de la privatización, desregularización, liberalización o cuasimercados (Le Grand 1990). Por tanto, estos órganos han demostrado *que estarán seguros siempre que permanezcan sin ser organismos electos*, como multitud de otros desde la Oficina Galesa, a través del Consejo Galés de las Artes y la Oficina de Turismo Galesa, hasta Consejo del Campo para Gales y *Cadw* (Monumentos antiguos).

Es esta característica esencial, la *supervivencia*, la que da una importancia añadida *durante un periodo de cambio económico, social y tecnológico muy considerable* a las instituciones *paragubernamentales*, de cuasi mercado, como las Fundaciones de Sanidad, Fundaciones de Vivienda, Fundaciones de Educación, etcétera.

En esta esfera de desarrollo económico dentro de Gales, la Agencia Galesa de Desarrollo, ayudada por las capacidades (aunque reducidas) de la Oficina Galesa de Ayuda Regional, ha desempeñado un papel parecido al que en la Europa continental realizan este tipo de organizaciones, es decir: como *animadora* u organizadora de iniciativas *innovadoras* para regenerar los elementos clave en la economía galesa. De entre las actividades realizadas podemos destacar la atracción de las empresas extranjeras «de primera fila», promoviendo las ofertas innovadoras en formación, mejorando la calidad de proveedores fabricantes y la mejora medioambiental. Ya han pasado aquellos días en los que la WDA era conocida como constructora de «cobertizos» y como la mayor propietaria de inmuebles industriales de Europa, debido a que la Agencia se ha visto forzada a vender sus propiedades (valoradas en 85 millones de libras en 1993/1994). Por eso, la WDA como principal institución para el desarrollo económico en Gales no ha sido inmune a la influencia de los controles gubernamentales sobre el gasto público. Al igual que las ventas de inmuebles, que ocasionan reducciones en los ingresos por alquiler, la parte principal del presupuesto de la Agencia está claramente en declive (conformada por subvención directa del Tesoro) se redujo a 60 millones de libras en 1993 y a 25 millones de libras para 1996. Estas son las dos

fuentes principales de ingresos de la Agencia y su disminución ha provocado que la WDA vuelva a plantearse su *modus operandi*. En el primer lugar del nuevo orden del día está la plena aceptación del empeño con el que el Gobierno conservador defiende que el gasto público debe estar —en la medida de lo posible— sujeto a la disciplina de cuasimercado de la *sociedad participada público-privada* (sobre este tema, ver también Osborne & Gaebler, 1992).

Posteriormente veremos cómo funciona esto para la política urbanística de la WDA, una de las actividades de la Agencia que más rápido crece, pero por ahora veremos algunos ejemplos de la ética de *sociedad participada* tal y como se aplica en el terreno de la regeneración industrial y económica.

Reactivación regional y urbanística

Las iniciativas de desarrollo regional que se han aplicado después de la crisis económica de principios de los años 80, (cuando Gales perdió más de 100.000 empleos en las minas de carbón, y en las industrias del acero y metal) han buscado *diversificar* la base industrial e impulsar el sector financiero y otras actividades privadas de servicios. Una proporción sustancial de las nuevas inversiones en industrias manufactureras ha sido extranjera, especialmente a finales de los ochenta y principios de los noventa. Ahora hay 44 fábricas japonesas en Gales y alemanas, junto con las 130 empresas americanas establecidas desde hace tiempo. Algunos bancos extranjeros como Chemical Bank, BNP, Allied Irish, Bank of Ireland, Axa (Francia), DAS (Alemania), NCM (Países Bajos), Seguros Zurich y Societé Generale están ahora presentes, la mayoría de ellas en el Sur de Gales. La Oficina Galesa y la WDA reclaman que Gales recibió el 20 por ciento de la inversión extranjera del Reino Unido, una cantidad que alcanzó los 1000 millones de libras anuales a finales de los ochenta. Esto es, ciertamente, la hipérbole del marketing. Pero incluso una evaluación más seria, que reduce el porcentaje anterior a un más realista 13 por ciento, supone un logro sorprendente para una parte del Reino Unido que tiene una participación en el PIB de sólo un 5 por ciento.

Por eso, Gales se ha convertido en una economía industrial en mayor medida aun de lo que ya era, y mucho más que el resto del Reino Unido. En 1993, el porcentaje de participación del sector industrial en el PIB de Gales era del 28 por ciento, mientras que en el Reino Unido era del 23 por ciento. El empleo en banca, finanzas y seguros pasó de 50.000 a 90.000 entre 1981 y 1991. Esto se consiguió a través de métodos tradicionales y relativamente directos de venta agresiva, ayuda regional y programas de alquiler de inmuebles. Además, ha sido un elemento importante el hecho que los costes laborales galeses en el sector industrial supongan sólo el 90 por ciento del británico y el 50 por ciento del alemán. Pero ahora en los noventa, el periodo siguiente a la recesión en Europa, con las prisas por estar

en el Mercado Único antes del día de la inauguración, y los nuevos imperativos de la *gestión y producción ligeras* (lean management and production) provocando que las empresas se centren en mayor medida en la reestructuración *in situ*, el cuadro de las cosas ha cambiado un tanto (Cooke 1993, Cooke et al 1993).

Los principales organismos de desarrollo de Gales han emprendido la senda de la calidad de los empleos con el objetivo de complementar el anterior imperativo de la cantidad de puestos de trabajo; ello se realiza desarrollando el modelo de *partenariado* a un grado mayor que el actual, especialmente mediante el trabajo con empresas y también permaneciendo más tiempo con los inversores extranjeros, proporcionando de esta forma una mayor «asistencia». Algunos de entre los más innovadores acuerdos de colaboración (*partenariado*) han sido los siguientes:

Source Wales

Source Wales es un programa para la mejora de proveedores según el cual éstos se reúnen con clientes potenciales y forman *racimos* (clusters), en el sentido que describe Porter (1990). La característica innovadora de esta iniciativa es que eleva la calidad entre empresas autóctonas, anima a las PyMEs a apreciar algunas de las virtudes de la cooperación frente a la competencia solitaria al tiempo que les exige que se conviertan en tutoras cada una de la otra. Ahora existen al menos veinte «clubes» de empresas suministradoras que proveen a grandes clientes. Agencias de desarrollo extranjeras han enviado delegaciones para estudiar este fenómeno.

Iniciativas en el ámbito europeo

Entre las iniciativas europeas más imaginativas se encuentra Eurolink, que ha reunido a más de 130 empresas de Gales y sus regiones asociadas de Baden-Wültemberg, Cataluña, Lombardía y Rhône-Alpes (Cooke 1992). Mediante las redes, las PyMEs se asocian con empresas extranjeras complementarias con las que pueden asociarse para el intercambio de tecnología, marketing, o distintas acciones para el desarrollo de productos. Otras iniciativas para el ámbito europeo, que integran la importante iniciativa económica ya mencionada, incluyen el establecimiento en Bruselas en 1992 del Centro Europeo de Gales, una sociedad participada conformada por la mayoría de los órganos de desarrollo económico del gobierno local y del central, Consejos de Formación, Empresas y universidades. Además también están: Contact Europe (alianzas con empresas que no pertenecen a «regiones asociadas»). Fit for Europe (preparación al Mercado Único por parte de las PyMEs), Europartenariat (Comercio Justo y PyMEs), Euro Info Centre (bases de datos) y las Iniciativas de Formación Europea (p. ej. COMETT). La variedad de iniciativas europeas enfocadas principalmente a las PyMEs se basa en la perspicaz investigación característica de las PyMEs orientadas al mercado exportador, el más próspero y de más rápido crecimiento (Storey y Johnson 1987).

Iniciativas innovadoras

Las iniciativas para el fomento de la innovación son algunas de las actividades más interesantes y emocionantes que en la actualidad está llevando a cabo principalmente, pero no de manera exclusiva, la WDA. La Oficina Galesa, por ejemplo, encargó una investigación para identificar tanto la naturaleza y extensión de la «infraestructura blanda» existente en las instituciones de apoyo a la investigación, como las tecnologías avanzadas de las que disponen las empresas y universidades de Gales. Junto con la WDA, han establecido con éxito un *Centro de Transmisión*, un medio de transmitir información a las empresas sobre las ayudas económicas de la CE disponibles para la explotación de la ciencia y la tecnología. La oficina de Tecnología de la WDA ha dirigido varias Auditorías de Tecnología CE STRIDE; un Programa de Innovación Integrada para las industrias de TI (Tecnología de la Información) ha estado funcionando durante aproximadamente dos años; y existen sociedades participadas de Formación Innovadora para las industrias de ingeniería. En noviembre de 1993, el Secretario de Estado para Gales presentó oficialmente el Centro de Ingeniería. Se trata de una sociedad participada que cuenta, entre otros, con la Oficina Galesa, la WDA, el gobierno local, TECs, empresas, universidades, el Consejo Británico de Ingeniería, la Real Academia de Ingeniería y otras muchas entidades, con el fin de aumentar el número de quienes ejercen la profesión de ingeniero.

Más recientemente, el trabajo ha comenzado estableciendo dos tecnopolos: uno en el norte de Gales —el Tecnopolo Snowdonia— centrado en la biotecnología y en los diagnósticos médicos; y el otro —el Tecnopolo del Sur de Gales— constituido con el objetivo de impulsar la innovación en todas las industrias importantes de ingeniería, especialmente las de TI, automoción y nuevos materiales. Ambos tecnopolos fueron financiados en gran parte por la UE (GD 13 y 16 respectivamente). La CE también financiará el RTP, un experimental Plan Regional de Tecnología, donde Gales es una de las cuatro Euroregiones junto con Limburgo, Lorraine y Sajonia, orientado desarrollar una estrategia integrada de innovación para todo su territorio.

Todas estas iniciativas están basadas en redes y sociedades participadas de diferentes tipos, donde normalmente están implicadas las principales agencias públicas, pero que cada vez se están abriendo más para incluir también al sector privado. Existen signos evidentes de una nueva forma, quizá más austera y rentabilizable, de orientar la actividad en pro del desarrollo económico, en las condiciones más complejas y menos previsible propias del fin de siglo.

Nueva ola de iniciativas en políticas urbanas

La cuestión de la calidad medioambiental es primordial, en el marco de estos esfuerzos para consolidar una nueva economía regional capaz de sobrevivir mejor

que los dinosaurios industriales de la era anterior a los caprichos de un mundo cada vez más competitivo e innovador.

Las zonas industriales más antiguas heredaron un paisaje esquilado y, a este respecto, el Gales industrial, tanto el Norte como el Sur, no es diferente del Ruhrgebiet en Renania del Norte-Westfalia, salvo que en algún sentido el Ruhrgebiet puede estar ahora más revitalizado en términos medioambientales debido a iniciativas como la Exposición Internacional de Construcción del Emscher Park (Danielzyk y Wood 1993). Durante algunos años de las décadas de los sesenta y de los setenta, Gales era una Meca para los organismos gubernamentales dedicados a investigar las mejores técnicas en la recuperación de tierras envenenadas por residuos tóxicos. El proyecto de la parte baja del Valle Swansea (The Lower Swansea Valley Project) fue pionero en mostrar que la tierra devastada por los metales pesados de las fundiciones podría volver a albergar árboles frondosos, donde las praderas pudieran volver a arraigar con fuerza. Desde entonces, se ha recuperado gran parte del espacio ocupado por las ruinas de la industria del carbón y, en un menor grado, de la industria del acero. Se han eliminado o se han ajardinado los vertederos de carbón, los cursos de agua han sido regenerados y se ha plantado cubierta vegetal. En gran parte, se han conseguido los objetivos de recuperación de tierras, tal y como estableció la joven WDA en 1975 a través de sus disposiciones legales a tal efecto. Pero aquello fue establecido según las normativas de principios de los setenta; ahora han pasado veinte años y las expectativas son mayores, los clientes son más exigentes que antes.

La WDA se ha convertido en un actor cada vez más importante en el negocio de la mejora medioambiental en el Gales industrial y urbano. Debido a que en la era del Gobierno Conservador el gobierno local vio restringidos sus poderes y recursos, la WDA tuvo que desempeñar un papel más importante en la regeneración urbana. El gasto correspondiente a esta parte de las actividades de la WDA creció hasta los 38 millones de libras desde prácticamente cero; fue pionera en la *Urban Joint Venture*, una entidad participada en la que se implicaba a sí misma como agente y cofundadora, a la autoridad local como cliente y a las empresas de desarrollo privado como proveedoras de la mejora del medioambiente urbano.

La filosofía era sencilla. Gales es un *mercado* para inversores extranjeros y de otro tipo; su calidad de vida es la única propuesta de ventas. Sin embargo, en muchas localidades galesas, el abandono industrial y la desindustrialización han dejado un legado de entornos industriales urbanos de baja calidad. Es aquí donde se necesitan los empleos, pero los inversores pueden desanimarse por tratarse de un entorno urbanístico pobre y con unos servicios públicos inadecuados. Las autoridades locales, por sí solas, no tienen ni los recursos económicos necesarios para recuperar estos lugares ni la influencia para atraer a promotores privados que

realicen esa tarea en su lugar. La WDA se dedica al tema del márketing, tiene financiación y, por tanto, es el agente lógico para llenar ese hueco.

Aunque lo anterior es interesante, existe otra dimensión más trascendente en esta filosofía, y se trata de la noción de jerarquía urbana. Las decisiones sobre el tipo de proyecto urbanístico conjunto que se realizará en una localidad, estarán condicionadas por la ubicación de dicha localidad en la futura jerarquía urbana de Gales, tal y como es visualizada por la WDA. En tal escenario, es inevitable que algunas ciudades ganen y otras pierdan. Por eso, se considera que Merthyr Tydfil tiene la posibilidad de ser *la* sede donde se ubiquen los servicios para los Valles del Sur de Gales. Aunque los residentes de Pontypridd pudieran pensar que tienen mejores posibilidades para llevar a cabo tal función con éxito, a ellos no se les ofrece la opción. Se considera que Valle de Cynon tiene potencial para ser un *área de alto valor añadido*, aunque la razón de ello no está clara, puesto que en la actualidad es una de las comunidades más deprimidas de Gales.

Ammanford, en el extremo oeste de la zona de los valles, ha sido receptor de 64 millones de libras de la tan necesitada inversión urbanística. De esa cantidad, los primeros cinco años 6 millones de libras serán fondos públicos, el resto será una mezcla de público y privado. En el extremo oeste del industrial Gales del Sur, Llanell es aun más beneficiado. Existen grandes cantidades para invertir en localidades deprimidas. Pero algunas comunidades importantes no reciben tales cantidades. El caso más notorio es el del Valle de Rhondda; con una población e índice de pobreza comparables a los de cualquier otro lugar, los concejales de Rhondda no estaban de acuerdo con el lugar reservado a su localidad por la WDA en la jerarquía urbana de Gales: no iba a ser un centro de servicios de alto valor añadido, sino una ciudad dormitorio con unos cuantos atractivos turísticos (Cooke y Jones 1993).

La nueva ola en materia de política urbana en Gales, como en cualquier otro lugar de Gran Bretaña, está asentada sobre la idea de que «quien paga, manda». Está presente el principio según el cual lo que queda de los fondos del Programa Urbanístico se asigna no a la comunidad con mayor necesidad sino a aquellas en situación de cierta necesidad que muestran el mayor entusiasmo por adaptarse a la privatización gubernamental o, lo que es equivalente, a los principios del cuasimercado. Todo ello está basado en el partenariado y en las redes, pero la fortaleza de las redes puede residir en su capacidad de *excluir* a aquellos que no encajan convenientemente con las expectativas de los demás.

Una apostilla a esta advertencia en lo que respecta a la disminución relativa de las capacidades de las comunidades para influir en sus destinos, salvo en la medida que coincidan con el proyecto de algún otro, se refiere a la actual popularidad del *forum* como mecanismo para hacer política en el área urbana. También esto es un signo de la debilidad contemporánea que tienen las instituciones democráticas a nivel local. Últimamente, este fenómeno del *forum* ha tenido algo

de epidémico en Gales, así como en Renania del Norte-Westfalia y en otros lugares de la Europa continental. Algunos foros galeses son: Clwyd Economic Forum, Valleys Forum, Cardiff Economic Forum, Rural Wales Forum, Cardiff Bay Forum y Swansea Partnership, y sin duda que hay muchos más. De alguna manera son valiosos en la medida en que aportan expertos que en otras circunstancias no estarían implicados en el campo de las políticas locales. Pero son expertos, no representantes. Probablemente no son dañinos ya que, si estoy en lo cierto y el gobierno local está seriamente debilitado, cualquiera de las brillantes ideas que pudieran surgir, probablemente se evaporarían como el rocío de la mañana. Si están actuando a modo de «gabinete de estrategias» gratuito para los gobiernos locales actuales, entonces las cosas pueden llegar a ser bastante peores de lo que muchos hubieran llegado a imaginar.

Conclusiones

En este capítulo he expuesto que la política urbana y regional están en transición en el Reino Unido y que Gales no es inmune a ello, aunque a veces es capaz de evitar el impacto del cambio debido a su individualidad institucional, que es bastante fuerte.

He mostrado cómo el gasto del gobierno del Reino Unido en política urbanística se estancó y que el gasto regional había disminuido enormemente en términos reales durante los años ochenta y los noventa. No sólo eso. Se ha producido un cambio masivo, reduciendo la asistencia para las regiones industriales más antiguas y reorientándola a respaldar las zonas temporalmente deprimidas como Londres y el Sudeste inglés, tradicionalmente la región más rica del Reino Unido. Por si fuera poco, se ha demostrado que una proporción creciente de un ya dilatado gasto en políticas urbanísticas estaba siendo destinada directamente a apoyar empresas que generan desarrollo en propiedades privadas. Sorprendentemente, dichas conclusiones no parecen ser políticamente polémicas en el Reino Unido de hoy en día.

El capítulo ha continuado, entonces, explorando la forma en la que las instituciones clave para el desarrollo económico en Gales han estado actuando en este entorno, nuevo y más frío para el gasto público. En gran parte, aunque no totalmente, nos hemos centrado en el primer organismo para el desarrollo de Gales, la Agencia de Desarrollo Galesa (WDA).

La principal y más importante conclusión es que las políticas han cambiado incuestionablemente en su metodología operativa reorientándola hacia el *partenariado* en lugar de hacia un tipo de acción independiente propia de la era anterior, más susceptible de fracasar. Sin embargo, y al mismo tiempo que se reducían

los presupuestos y las condiciones económicas se tornaban más difíciles y más competitivas, había signos evidentes de que las nuevas políticas estaban volviendo a ayudar a las empresas locales. El propósito era potenciar su receptividad en el sentido de que estas empresas pudieran beneficiarse de realizar un trabajo integrado con aquellas otras provenientes de la exitosa inversión extranjera de los años 80.

En el ámbito de la industria regional, donde la implicación política no había sido fuerte a nivel local, este enfoque tiene toda la apariencia de triunfar, aunque la prueba real del éxito es la calidad de los resultados más que las inversiones y aun es demasiado pronto para juzgar los resultados que han obtenido estas políticas de «nueva ola».

A nivel urbanístico, donde el gobierno local ha sido tradicionalmente mucho más activo, el panorama se dibuja como un éxito rotundo. Para mayor seguridad, se han formado numerosas *Joint Ventures* urbanísticas y se han mejorado los centros de ciudad. Si el éxito ha sido consecuencia o no del estímulo realizado para atraer y radicar inversiones extranjeras es algo que queda por ver. Sin embargo, estaremos ante políticas de «nueva ola» en la medida en la que éstas premien a algunas localidades recompensándolas con un lugar preeminente en la presunta nueva jerarquía urbana, y siempre que el principal argumento discriminador para esa ubicación sea el alto o bajo valor añadido de la actividad económica que en cada sitio se desarrolle. También es controvertido y destacable uno de los aspectos negativos y ocultos del nuevo partenariado y de la organización en red: en la superficie parecen, y de hecho lo son, superiores al elitismo tecnocrático o burocrático en la toma de decisiones de un gobierno a la antigua usanza, pero en el fondo sólo se muestran competentes para excluir a la parte incómoda, resuelta o simplemente desobediente. Sin embargo, en Gales y Reino Unido y en los años noventa, no existe la posibilidad de que un ayuntamiento dispuesto a actuar independientemente pueda seguir su propio destino democráticamente responsable: está demasiado empobrecido para hacerlo. En una economía mundial competitiva, donde se cree que cada valor debe movilizarse para evitar que las antiguas ciudades industriales perezcan, esto parece ser el insulto final.

Reconocimientos

El trabajo de investigación sobre el cual está basado este capítulo proviene de la investigación patrocinada por el Consejo de Investigaciones Sociales y Económicas en el marco de un proyecto denominado «Networking, training and technology transfer regional innovation in Europe» [Transferencia de redes, formación y tecnología: innovación regional en Europa] y la Comisión Europea dentro de un proyecto titulado «Estrategias de desarrollo en zonas económica-

mente desintegradas». Me gustaría dar las gracias a los patrocinadores y a todas aquellas personas de Gales que regalaron su tiempo para responder a las preguntas de la investigación.

Bibliografía

- CLES, (1990): *First Year Report on UDCs*, Center for Local Economic Strategies, Manchester.
- COOKE, P. (1992): «Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe», *Geoforum* 23, 365-82.
- COOKE, P. (1993): «The experiences of German engineering firms in applying lean production methods» in *Lean production and beyond: labour aspects of a new production concept*, W. Sengenberger & D.Campbell (eds), 77-94. Forum Series on Labour in a Changing World Economy 2, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- COOKE, P. y JONES, G. (1993): «Local development strategies. Cardiff and Ronda» in F. Moulaert et al. (eds), *Local development in economically desintegrated areas. A proactive strategy against poverty in the European Community*, 103-140, Lille, IFRESI.
- COOKE, P.; MORGAN, J. y PRICE, A. (1993): *The challenge of lean production in German industry*, Regional Industrial Research Report 13, University of Wales, Cardiff.
- COOKE, P. (1993): *The future of the Mittelstand: collaboration versus competition*, Regional Industrial Research Report 13, University of Wales, Cardiff.
- DANIELZYK, R. y WOOD, G. (1993). Restructuring old industrial and inner urban areas: a contrastive análisis of State policies in Great Britain and Germany. *European Planning Studies*, I (2), 123-47.
- LAWLESS, P. (1991). «Urban policy in the Thatcher decade: English inner-city policy, 1979-1990», *Environment and Planning C* 9, 15-30.
- LE GRAND, J. (1990). *Quasi-markets and social policy*, Research Briefing, 9, Economic and Social Research Council, Swindon.
- NATIONAL AUDIT OFFICE, (1989). *Regenerating the inner cities*. London, HMSO.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). *Reinventing government*. Reading. Addison-Wesley.
- PORTER, M. (1990). *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press.
- STOREY, D. y JONSON (1987). «Regional variations in entrepreneurship in the U.K.» *Scottish Journal of Political Economy* 34, 161-173.

Egin-asmo ditugun aztergaiak

- 7. zbk.: Mobbing.
- 8. zbk.: Lan merkatua eta inmigrazioa.

Próximos temas previstos

- N.º 7: Mobbing.
- N.º 8: Mercado de trabajo e inmigración.

Argitaratutako aleak

- 1. zbk.: Lan-denbora.
- 2. zbk.: Lana XXI. mendean.
- 3. zbk.: Ekoizpen harremana eta ekoizpen artikulazioa.
- Berezia: Mintegia: Lan Zientzietako lizentziatura erantzea UPV/EHU-n.
- 4. zbk.: Enplegu beterantz? Lan-politikak Europan.
- 5. zbk.: Lan-harremanak garapen bidean. Aldaketak enpleguan eta gizarte-babesean.
- Berezia: Lan osasuna.

Números publicados

- N.º 1: El tiempo de trabajo.
- N.º 2: El trabajo en el s.XXI.
- N.º 3: Relación productiva y articulación de la producción.
- Especial: Seminario sobre la implantación de la licenciatura en Ciencias del Trabajo en la UPV/EHU.
- N.º 4: ¿Hacia el pleno empleo? Políticas de empleo en Europa.
- N.º 5: Las relaciones laborales en evolución. Cambios en el empleo y la protección social.
- Especial: Salud laboral.

