

---

# DECLIVE ECONÓMICO Y POLÍTICAS REGIONALES: EL CASO DE ASTURIAS

José María García Blanco

Universidad de Oviedo

---

## RESUMEN

El declive de las «viejas regiones industriales» constituye uno de los problemas más difíciles que han de afrontar los gobiernos de muchos países industrializados. Los planes de revitalización, que han recurrido predominantemente a los incentivos a la localización de empresas y a la mejora de las infraestructuras, han tenido en general poco éxito. Es muy común que estos problemas se expliquen mediante lo que podríamos llamar una «teoría del capital social». Con ella se hace referencia (de manera casi tautológica) a una serie de condiciones «extraeconómicas», representadas como «mentalidades», «actitudes», «factores invisibles del desarrollo» o (preferentemente) «cultura», cuyo cambio se supone que debería añadirse a otras condiciones específicamente «económicas» para que tales planes puedan tener éxito. Pero esta problemática puede entenderse mejor si se parte de otra teoría que tome como puntos de referencia fundamentales los conceptos de sistema autorreferencial y de memoria sistémica. De acuerdo con ellos, cuando una formación regional está acostumbrada a identificar como la causa de su bienestar la capacidad de presión y negociación políticas, la puesta en marcha de más y más programas de incentivos a la instalación de nuevas empresas, unida al mantenimiento de las viejas e ineficientes industrias y al aseguramiento del nivel de renta de la región, en tanto se produce tal instalación, sólo sirven para revalidar la eficacia atribuida a una forma de causalidad económica que, en realidad, es un obstáculo decisivo para la transformación del sistema económico de las «viejas áreas industriales», pues su reto es, precisamente, pasar de ser sistemas estacionarios y políticamente estabilizados a ser sistemas capaces de elaborar estructuras disipativas y, con ello, de autoorganizarse.

## 1. INTRODUCCIÓN

El declive económico de muchas áreas de tradición industrial es un buen ejemplo de aquellos problemas que ocupan a la sociedad moderna y son producidos por su propia evolución. Para invertir estos procesos de declive, desde los diversos niveles del sistema político (local, regional, nacional e interestatal) se han puesto en marcha políticas de revitalización regional, consistentes en programas orientados a minimizar diferencias observadas entre los logros económicos (niveles de renta y empleo, primordialmente) de una región y un conjunto mayor (nacional o internacional). Para alcanzar este objetivo, dichos programas intentan estimular la localización de nuevas empresas y la expansión de las ya localizadas mediante incentivos fiscales y financieros, así como procediendo a mejorar la dotación de infraestructuras públicas y servicios para la actividad empresarial.

La experiencia con este tipo de políticas ha sido en general poco exitosa. Esto se ha interpretado en los últimos años por parte de expertos e investigadores como indicativo de que estas áreas no pueden confiar ya en soluciones externas para resolver sus problemas de empleo y crecimiento. Como consecuencia de ello, recientemente se viene sugiriendo la necesidad de proceder a una reorientación de las políticas regionales, encaminándolas hacia su conversión en políticas de desarrollo regional; es decir, en políticas orientadas al fomento y aprovechamiento del «potencial endógeno de desarrollo». Sin embargo, esta reorientación de las políticas de revitalización presenta aspectos tan problemáticos o más, si cabe, que las apoyadas en los tradicionales incentivos para la atracción de nuevas iniciativas externas y en la provisión de capital público (sobre todo en forma de infraestructuras).

Efectuar una revisión de los fundamentos teóricos sobre los que se han asentado las políticas tradicionales y de aquellos otros sobre los que lo hacen estas nuevas que ahora se proponen, tomando como punto de referencia el caso de Asturias, es el objetivo de este artículo. Para ello me apoyaré en tres desarrollos conceptuales de la más reciente teoría de sistemas: en primer lugar, en una concepción de la economía y de las formaciones sociales regionales de la sociedad moderna como sistemas autorreferenciales; en segundo lugar, en una reinterpretación del concepto de cultura como memoria social, lo que implica que ella no es sino un subproducto de las operaciones llevadas a cabo por los sistemas sociales; y, en tercer lugar, en una reconceptualización de las políticas de revitalización regional dirigidas hacia la movilización del «potencial endógeno de desarrollo» que entiende que, en el seno de una economía convertida en un sistema funcional a escala mundial y crecientemente fluctuante, tales políticas sólo pueden tener éxito si se orientan a proveer a las economías regionales de estructuras disipativas y, con ello, de capacidad de autoorganización.

## 2. EL DECLIVE DE ASTURIAS: LOS PERFILES DEL PROBLEMA

En el siglo XIX, las limitaciones de los medios de transporte y, sobre todo, consideraciones de soberanía y política exterior nacionales, convirtieron a la minería del carbón y a la siderurgia en sectores «estratégicos». Se suponía que la soberanía nacional dependía en gran medida de la soberanía energética y que la política exterior nacional giraba en torno a un poderío militar que era dependiente de la capacidad de producción de acero.

De este modo, la posesión de reservas de carbón se convirtió en causa no sólo del desarrollo de explotaciones mineras, sino también de la localización de la industria siderometalúrgica, dando origen a una intensiva industrialización, por lo general políticamente protegida, de regiones que, en algunos casos, hasta entonces eran áreas periféricas. Asturias es un caso prototípico de este modelo de desarrollo industrial, basado en la sustitución de importaciones, pues, salvo en un breve período de la segunda mitad del siglo XIX, su desarrollo industrial no ha estado fundamentado en la posesión de ventaja comparativa alguna, sino que todo él, y especialmente el de la actividad minera, está basado desde su nacimiento en la protección. Como afirma Juan Velarde (1981: XII), «si hubiese existido libertad de entrada de artículos procedentes del exterior, creo muy dudoso que se hubiese iniciado la industrialización asturiana».

El proceso de liberalización al que se vio sometida la economía española a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta del presente siglo marcó el inicio del fin de este modelo de industrialización, y tuvo su exponente más claro en la quiebra de la práctica totalidad de las empresas hulleras de la región, al que se unió poco más tarde la crisis de una industria siderúrgica que vio cómo la producción de acero se convertía en una actividad productiva «madura» —a resultas de lo cual las producciones de los nuevos países industriales, capaces de competir en los mercados internacionales gracias a unos costes de producción incomparablemente bajos, obligaron a las siderurgias de los países desarrollados a iniciar un proceso continuo de reajuste de los costes productivos—. La consecuente inviabilidad de la minería y los graves problemas de competitividad de la siderurgia asturiana condujeron a la asunción directa por parte del Estado de las correspondientes actividades, lo que representó un cambio muy importante para comprender la actual situación de la economía asturiana, así como para explicar la continuidad de su protección, incluso tras varias décadas de liberalización progresiva de la mayor parte de la economía española. En efecto, «cuando el Estado asume directamente la financiación de la ineficiencia y rentas monopolísticas de una región o sector, éstos quedan a salvo de muchas de las presiones que ejercerían en otro caso sus clientes ya liberalizados» (Arruñada, 1994: 713 ss.), pues, a medida que el Estado aumenta su participación empresarial, cambia el origen de las rentas a distribuir, al perder importancia relativa la expropiación de los clientes por medio de precios monopolísticos y ganarla, en su lugar, la transferencia de recursos desde la Hacienda Pública.

La fuerte dependencia de estas industrias «pesadas» tradicionales, sometidas a un lento pero inexorable proceso de contracción —en el caso de la minería de hulla para reducir los elevadísimos costes de su supervivencia, y en el de la siderurgia como consecuencia del proceso de ajuste y saneamiento para ponerla en condiciones de ser competitiva—, ha hecho que Asturias haya experimentado un proceso de declive económico que parece haber devenido crónico, terminando por convertirla en un prototipo de lo que en la literatura especializada se conoce como una «vieja área industrial» (Steiner, 1985; Pichierri, 1989). Este proceso de declive tiene un exponente especialmente significativo en la evolución del Valor Añadido Bruto por persona, que, como puede comprobarse en el cuadro 1, ha experimentado un continuo empeoramiento en comparación con la media nacional.

CUADRO 1

*Evolución del Valor Añadido Bruto por persona (índice: media nacional =100), Renta Familiar Disponible por persona (índice: media nacional =100) y de las rentas transferidas en Asturias*

	Años							
	1960	1967	1971	1975	1981	1985	1991	1993
VAB al coste de los factores por persona .....	117,8	108,4	107,8	105	99,8	95,5	87,5	88,8
RFD neta por persona .....	—	104	97	99	104,7	96,3	98	98,9
Porcentaje rentas transferidas sobre total RF antes de impuestos .....	—	7,6	9,6	10,7	19,6	20,5	24,4	25
(Total CC.AA.) .....		(6,7)	(9,3)	(8,9)	(15,9)	(16,8)	(17,4)	(19)

FUENTE: Fundación BBV, *Renta nacional de España y su distribución provincial*.

Este empeoramiento de las prestaciones productivas regionales ha tenido como primera consecuencia un progresivo declive demográfico, puesto de manifiesto por la pérdida de peso demográfico de Asturias dentro del conjunto nacional (véase cuadro 2), que es resultado inmediato de unos saldos migratorios ya negativos desde los años sesenta y de un crecimiento vegetativo negativo de la población, el cual ha redundado en un envejecimiento de ésta bastante superior a la media nacional.

Como es típico en los procesos de declive económico de un territorio, con algo más de retraso han aparecido los problemas de actividad y empleo. Como puede apreciarse en el cuadro 2, la tasa global de actividad muestra una pauta

descendente, con la salvedad del período que va de 1981 a 1985. Pero lo más relevante es que cuando, a partir de mediados de los ochenta, dicha tasa comienza a crecer a nivel del conjunto nacional, en Asturias lo hace en menor medida (1981 a 1985) o, más tarde (1985 a 1995), prosigue incluso su descenso.

Por lo que a la tasa de paro se refiere, como puede verse también en el cuadro 2, la correspondiente a Asturias no ha cesado de aproximar sus valores a los de la tracionalmente más alta que corresponde al conjunto nacional, hasta conseguir superarla ya en 1997 (21,2 frente a 20,8). Con todo, lo más significativo es que cuando más se acortan las diferencias es, justamente, cuando la tasa de paro a nivel nacional decrece, como consecuencia de una fase expansiva de la economía, lo que no hace sino poner en evidencia los problemas de crecimiento de la economía asturiana.

## CUADRO 2

*Evolución de la población, actividad y desempleo en Asturias comparada con España*

	Años						
	1960	1971	1975	1981	1985	1991	1997
1. Población Asturias/población España × 100 .....	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7
2. Tasa global de actividad de Asturias .....	44,1	40,9	38,8	37,4	38,4	38,2	37,1
(Índice: Tasa nacional = 100) .....	(109,2)	(105,1)	(103,5)	(109,7)	(107,6)	(98,5)	(90,0)
3. Tasa de paro anual media de Asturias .....	0,6	1,0	2,9	11,7	18,4	15,9	21,2
(Índice: Tasa nacional = 100) .....	(42,9)	(52,6)	(51,8)	(83,0)	(85,2)	(97,5)	(101,9)

FUENTES: 1 y 2: 1960 a 1991: Fundación BBV, *Renta Nacional de España*; 1997: INE, *Padrones Municipales de Habitantes* (1) y *Encuesta de Población Activa* (2).

3: años 1960 a 1975: Fundación BBV, *Renta Nacional de España*; años restantes: INE, *Encuesta de Población Activa*.

No obstante, el problema de empleo de la región alcanza su verdadera dimensión cuando se introduce la variable edad, pues entonces se comprueban dos cosas importantes. En primer lugar, que el notable y crecientemente más elevado nivel de desempleo juvenil existente en Asturias es un claro indicador de que dicho problema es, sobre todo, un problema de (empleo) futuro. Pero, en segundo lugar, que el nivel de desempleo existente entre la población activa

asturiana mayor de 25 años de edad, tradicionalmente más bajo que el del conjunto nacional, sea ya prácticamente igual que el de éste, y que de su crecimiento sea de donde procede el impulso fundamental para que el nivel general de desempleo en Asturias haya sobrepasado ya la media nacional, nos indica también que dicho problema se está convirtiendo en algo cada vez más cercano, más acuciante, pues afecta a una parte muy elevada y, lo que es peor, en aumento de la población regional.

CUADRO 3

*Evolución de las tasas de paro por grandes grupos de edad en Asturias*

	Años			
	1981	1986	1991	1997
Tasa de paro <25 años .....	39,4	51,2	39,7	49
(Índice: tasa nacional = 100) .....	(112,6)	(109,2)	(127,7)	(125,6)
Tasa de paro ≥25 años .....	5,6	12,6	11,6	17,1
(Índice: tasa nacional = 100) .....	(66,7)	(87,5)	(90,6)	(99,4)

FUENTE: INE, *Encuesta de Población Activa*.

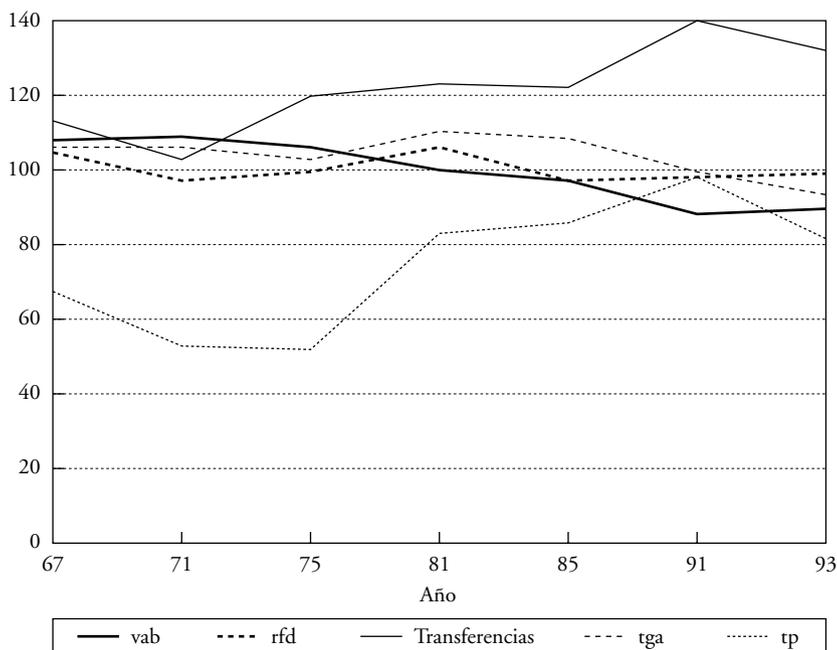
Los problemas de crecimiento económico regional, sin embargo, no han repercutido en igual medida sobre el nivel de renta, como ponen de manifiesto los datos del cuadro 1, referidos a la evolución de la Renta Familiar Disponible. Esto ha sido posible, sobre todo, gracias a las transferencias de renta (claramente superiores a la media del total de las Comunidades Autónomas). Este papel compensador de los problemas de crecimiento (con sus secuelas de reducción de la actividad y crecimiento del desempleo) desempeñado por las transferencias de renta se aprecia con nitidez en el gráfico 1<sup>1</sup>. En él puede verse que, desde comienzos de los setenta, el índice de las transferencias sigue una pauta prácticamente opuesta a la que toman los correspondientes al Valor Añadido Bruto por persona y a la tasa global de actividad, pero muy similar, en cambio, a la que adopta el índice de la tasa de paro.

De esta forma, pensiones y subsidios de desempleo, principalmente, se han convertido —junto con las subvenciones a la explotación de las empresas públicas deficitarias (ya contabilizadas dentro de las cifras correspondientes al

<sup>1</sup> Las series reunidas en el gráfico son índices en los que la base (100) corresponde a la media nacional del Valor Añadido Bruto por persona (*vab*), la Renta Familiar Disponible (neta) por persona (*rfd*), el porcentaje que representan las rentas transferidas sobre el total de la Renta Familiar antes de impuestos (*transferencias*), la tasa global de actividad (*tga*) y la tasa media anual de paro (*tp*).

Valor Añadido Bruto<sup>2</sup>)— en un pilar fundamental del nivel de bienestar económico de la región, en especial desde mediados de los años ochenta.

GRÁFICO 1



## 2. LA ECONOMÍA Y LAS REGIONES COMO SISTEMAS SOCIALES AUTORREFERENCIALES

Si, de acuerdo con la tendencia hoy dominante en la teoría de sistemas, entendemos los sistemas sociales como realidades autorreferenciales, de ello se deriva una consecuencia fundamental: estos últimos han de ser concebidos como sistemas cuyas estructuras determinan a través de qué relaciones se desarrollan sus propias operaciones, las cuales, a su vez, son las que forman —cir-

<sup>2</sup> En concreto, según datos (provisionales) proporcionados por la *Contabilidad Regional de España*, que elabora el INE, las subvenciones a la explotación en Asturias ascendieron, en 1993, a 93.285 millones de pesetas, lo que representa un 6,2 por 100 del Valor Añadido Bruto regional al coste de los factores estimado por dicha publicación (frente a un 3,5 por 100 para el conjunto nacional). Según el avance para 1994, el importe de tales subvenciones se habría reducido algo, pasando a ser de 90.904 millones de pesetas, y representando un 5,8 por 100 del Valor Añadido Bruto regional al coste de los factores (frente a un mismo 3,5 por 100 en el conjunto nacional).

cularmente, pues— las estructuras, dado que éstas sólo pueden llevarse a efecto mediante actividades propias del sistema. En otras palabras, en cuanto autorreferencial, un sistema social es una unidad estructuralmente determinada y operativamente cerrada. Ahora bien, decir esto no significa afirmar que, como tal unidad, el sistema esté aislado de su entorno, pues cierre operativo y determinación estructural no equivalen a cierre causal, sino más bien todo lo contrario: uno y otra son el punto de apoyo decisivo para la apertura causal de un sistema hacia su ambiente, ya que al constituir elementos sistémicos determinables amplían la complejidad ambiental a la que un sistema puede acceder. Por consiguiente, hablar de un sistema autorreferencial es hablar de una unidad operativa que funciona siempre, pero no solamente, en contacto consigo misma; o, lo que es lo mismo: que funciona como abierta y cerrada al mismo tiempo.

Dentro del marco de posibilidades que proporciona la necesidad de enlazar recursivamente sus operaciones, un sistema social puede variar sus estructuras sin que por ello su propia reproducción tenga que cesar. De esta manera, cambios percibidos por el sistema como ocurridos en su ambiente pueden repercutir selectivamente sobre el modo de operar de éste y convertirse, así, en el *desencadenante* de variaciones estructurales, pero en ningún caso en el *determinante* de las mismas, pues sólo mediante las operaciones y estructura del sistema se establece el marco de posibilidades dentro del cual puede ser influido éste por su entorno y, más específicamente, por otros sistemas situados en él. A este respecto, es preciso tener en cuenta, además, que los sistemas sociales no se limitan a operar, ya que también tienen la capacidad de realizar observaciones de las operaciones (ajenas o propias) y de las expectativas e informaciones sobre las que se fundamentan dichas operaciones. Por lo demás, estas observaciones están vinculadas a las estructuras y modo operativos del sistema que las efectúa —lo que significa que, además de las operaciones, también las observaciones están orientadas por los problemas básicos de la autorreproducción del sistema.

Si aplicamos este planteamiento teórico, esquemáticamente expuesto, a la economía de mercado, entendida ésta como un sistema funcionalmente diferenciado de la sociedad moderna, entonces cabe la posibilidad de identificar a los pagos como su operación elemental, ya que, al ser la economía moderna un sistema dinerariamente integrado, toda transacción implica la realización de un pago y la consiguiente circulación del dinero. Ahora bien, como es evidente, la tesis de que los pagos son las operaciones básicas de la economía es demasiado simple, pues también la decisión de no efectuarlos —siempre que, como deseo, expectativa u obligación hayan sido supuestos o insinuados por alguien y, pese a ello, no se hayan producido— es una operación económica. Esto significa que «pagar y no pagar son acontecimientos acoplados por un esquematismo, ya que el uno implica siempre la negación del otro. Quien paga no puede quedarse con su dinero, y quien se queda con él no puede a la vez pagar, de manera que *cada uno está acompañado siempre por una co-orientación*

*hacia el contrario*» (Luhmann, 1988: 53). Por lo de más, el pagar o no pagar son operaciones que se orientan por la diferencia entre información —reunida por los precios— y expectativas.

Con la ayuda de otra diferencia adicional, cual es la existente entre incentivo y riesgo, en la economía es posible observar las operaciones que reaccionan a informaciones y expectativas. No obstante, la mera observación de operaciones (decisiones tomadas de pagar o de no pagar) no proporcionaría a los agentes económicos más que una información *post factum*. Si uno quiere informarse efectivamente sobre riesgos y oportunidades de antemano (para decidir si se paga o no se paga), precisa observar aquellas observaciones que, efectuadas por otros agentes, preceden y orientan sus operaciones; es decir, necesita realizar «observaciones de segundo orden». Mas este tipo de observación comporta el conocimiento de que también los otros observan nuestras propias posibilidades y oportunidades, o sea, implica un recíproco observarse dentro de un medio común a todas las operaciones y observaciones económicas: el mercado. Los mercados, en este sentido, puede decirse que «son el correlato de la observación de observaciones. Se presuponen *y realizan* en la economía como “ambiente” común de todos los sistemas observadores (empresas, economías domésticas, etc.). [...] Los mercados, pues, son constituidos por medio de las observaciones de segundo orden. O dicho de otro modo: un mercado no es un sistema, sino un ambiente delimitado en y para específicas observaciones» (Baecker, 1988: 201 ss.)<sup>3</sup>.

Como señala Dirk Baecker (1988: 136), sólo a partir de la combinación de las dos mencionadas diferencias («información/expectativas» e «incentivos/riesgos») alcanzan las decisiones económicas su característica variedad combinatoria y les es posible conjugar su característica indiferencia frente a otras diferencias operativas en su entorno con una elevada sensibilidad hacia lo que en él ocurre. Además, la compleja y diversamente construida relación entre la lógica binaria de las operaciones y la multivalente de las observaciones de segundo orden hace que, no ya desde fuera del sistema, sino desde su interior mismo, no pueda observarse de antemano con certeza —y menos aún, por tanto, planificarse— si, cómo, dónde y cuándo el sistema reaccionará a una determinada situación o circunstancia.

Por otro lado, como todos los sistemas funcionales de la sociedad moderna, orientados por el universalismo y la especificación (entendidos ambos términos en el sentido de Parsons), la economía tiende a la «globalización», esto es, a convertirse en un sistema a escala mundial. Para ella, los límites territoria-

<sup>3</sup> Si se acepta esta definición del mercado, resulta evidente que, en los sistemas económicos modernos, los mercados hacen las veces de pretensiones estructurales de la renuncia a la estructuración, pues en ellos sólo podemos encontrar a unos oferentes (en concurrencia) y unos demandantes que se orientan más hacia acontecimientos que hacia expectativas consolidadas y estables. Para cualquier intento de teorizar los mercados esto representa una paradoja, pues no significa sino el establecimiento de expectativas (que es lo que en los sistemas sociales tiene valor estructurante) que en realidad no lo son (Baecker, 1988: 17 ss. y 198 ss.).

les carecen de significado, pues su referencia funcional la impulsa a la constante superación de las delimitaciones espaciales; una tendencia que se ve acentuada por la creciente posibilidad de comunicarse a escala planetaria sin apenas costes de tiempo, gracias a las modernas tecnologías de la telecomunicación. Éstas permiten a la economía mundial realizar cada vez más operaciones de manera simultánea y, teniendo que lo simultáneo no puede ser controlado causalmente, esto viene a reforzar el carácter incontrolable del funcionamiento de la misma como sistema.

Sólo si asumimos este carácter mundial o global del sistema de la economía moderna es posible explicar el que, no ya todavía, sino justo hoy más que nunca, haya diferencias económicas territoriales. Éstas son producto de los efectos diferenciales que produce el entrecruzamiento de las disposiciones estructurales y operaciones de la economía mundial, por un lado, con las peculiaridades geográficas e históricas de las formaciones sociales regionales, por otro. Para explicar esta articulación de lo global y lo regional en la economía moderna podemos recurrir —tal y como ha planteado Luhmann para la sociedad en general (1997: 810 ss.)— al concepto de «condicionamiento». La emergencia de una economía diferenciada funcionalmente a escala mundial no es un proceso finalista, sino que se efectúa históricamente y con un alto grado de improbabilidad evolutiva, por lo que su materialización es lo que justamente provoca el realce de la diferencia global/local y la consiguiente diversidad de las racionalidades correspondientes a cada una de las partes de esta distinción. Además, es preciso tener en cuenta que, bajo el principio de la diferenciación funcional, los modos de selección típicos de cada subsistema primario de la sociedad, en vez de actuar igualmente, tienden a acentuar las desviaciones y diferencias, lo que en el plano territorial resulta en la aparición de nuevas (y cambiantes) diferencias centro/periferia.

Es por ello que las peculiaridades locales o regionales pueden resultar —para la participación en las realizaciones de la economía mundial— tanto positivas como negativas. Esto significa, ante todo, que el primado de la diferenciación funcional en la sociedad moderna y, en su marco, la tendencia a la globalización de la economía, no conllevan por principio una especie de segura autorrealización de ciertos valores. Más adecuado parece partir de la hipótesis de que en el plano de una sociedad y una economía mundiales se perfilan las condiciones para los condicionamientos locales o regionales. «Se trata, dicho de otro modo, de un complejo y lábil condicionamiento de condicionamientos, [...] de una combinación de restricciones y oportunidades que depende de innumerables condiciones adicionales» (Luhmann, 1997: 811). Y de ello resulta, a la vez, una dinámica sistémica que genera y aprovecha (porque es racional para ella) desarrollos extremadamente desiguales a nivel mundial (cf. Korzeniewicz y Moran, 1997). Por eso, las formaciones sociales regionales se encuentran lejos de un equilibrio en sus procesos de desarrollo y, dado que la globalización también conlleva una especie de localización, es de la primera, precisamente, de donde les surgen las ocasiones para determinar su propia suerte,

que, por consiguiente, no puede entenderse ni pretenderse que sea una especie de reproducción a pequeña escala de la que corre el sistema global. En este sentido pueden ser entendidos los intentos de poner en conjunción lo global con lo regional, lo nacional o lo local. Esto se refleja, por ejemplo, en el término de origen japonés «glocalización», que, *grosso modo*, viene a significar «la localización de lo global» (Robertson, 1994), y se formula y desarrolla en particular relación con asuntos de mercadotecnia, justamente cuando Japón estaba más interesado por la economía global y alcanzaba su éxito en ella —gracias, en gran medida, a la conocida capacidad japonesa para procesar selectiva y sincréticamente elementos universales y luego retornar el producto de ello al mundo como su contribución particular a lo universal.

Ahora bien, ¿de dónde obtienen las diferencias económicas regionales su (creciente) relevancia comunicativa, societal? Básicamente, del sistema político de la sociedad mundial, que es el único de los grandes sistemas funcionales diferenciable territorialmente. Aunque los segmentos territoriales en los que se diferencia internamente el sistema político de la moderna sociedad mundial no pueden ser considerados como unidades para sí, es en ellos, y en virtud de su interdependencia con los otros sistemas funcionales en general y la economía en particular, donde se pone particularmente de manifiesto la diferencia global/regional.

El sistema político procesa esta diferencia en forma de políticas regionales; es decir, de programas (políticos) dirigidos a modificar desigualdades o desequilibrios regionales. En cuanto tales, su pretensión es la de desplazar las preferencias internas de la economía, presentando a los agentes económicos alternativas, con el fin de minimizar ciertas diferencias regionales percibidas y consideradas relevantes por una institución política. Pero ninguna política regional puede influir sobre la economía más que como un condicionamiento de ciertas condiciones periféricas en las que operan los programas propiamente económicos (Luhmann, 1988: 346). Dada su condición de sistema autorreferencial, operativamente cerrado y estructuralmente determinado, la economía no puede ser influida directa y linealmente desde el ámbito político, pues las expectativas de los agentes inversores y/o productivos sólo pueden modificarse a través de sus propias operaciones. Además, para una economía mundializada, cualquier programa de política regional no representa otra cosa que una operación entre las muchas que acontecen en ella.

Como consecuencia de todo ello, a lo más que pueden aspirar las políticas regionales es a estimular el autocontrol de la propia economía mundial mediante su condicionamiento contextual (Willke, 1987). Si una instancia política no entiende esto —es decir, que la lógica operativa de la economía mundial no tiene por qué coincidir armónicamente con la pretensión política de minimizar desequilibrios o desigualdades territoriales—, es fácil que sus actuaciones provoquen una «colisión de causalidades», lo que, desde el punto de vista del sistema político, suele resultar en la obtención de efectos no queridos —o incluso perversos.

---

### 3. LAS POLÍTICAS TRADICIONALES DE REVITALIZACIÓN REGIONAL

La teoría económica nos dice que el potencial de crecimiento a largo plazo de un territorio está determinado por las ventajas comparativas que las condiciones para la actividad empresarial existentes en el mismo ofrecen para la localización y expansión de las empresas. Éstas, dependiendo de su concreta orientación productiva, buscan los entornos que les permitan producir con los costes más bajos u obtener los ingresos más altos posibles, por lo que tienden a localizarse y expandirse allí donde los recursos que utilizan intensivamente son más baratos o los factores estratégicos para maximizar sus ingresos son más fácilmente accesibles.

Para minimizar las desigualdades económicas territoriales resultantes de las ventajas comparativas regionales, las políticas regionales han puesto tradicionalmente el énfasis en la articulación de programas de incentivos financieros y fiscales a la inversión, así como de provisión de infraestructuras, cuya pretensión es reducir los costes de instalación y facilitar el funcionamiento de las empresas en los territorios que parecen carecer de ventajas comparativas.

Los incentivos intentan proporcionar a los inversores referencias alternativas de localización relativamente seguras, reespecificando las informaciones y expectativas concernientes a las particulares exigencias de las arriesgadas decisiones de localización empresarial. Vistos así, los incentivos no son otra cosa que una indicación de oportunidades, pues señalan ciertas circunstancias ambientales, en principio inalcanzables y «tentadoras», como acordes con el interés de sus posibles destinatarios. Su valor pretende ser, ante todo, asegurador, ya que introducen específicas redundancias en el contexto contingente de las posibilidades futuras, para así incrementar la confianza en determinadas expectativas y trazar vías por las que pueden abandonarse las posiciones establecidas y alcanzar otras que son presentadas como más favorables. Los incentivos, en definitiva, son «ofertas de cambio más o menos detalladamente demostradas» (Baecker, 1988: 165), y en cuanto tales se configuran como potenciales instrumentos para que, al diseñar sus programas de inversión y producción, las empresas tomen en consideración las pretensiones del sistema incentivador.

El modo de operar de los incentivos, por consiguiente, no puede concebirse conforme a una idea mecánica (técnico-racional) de causalidad. Esto significa, ante todo, que un incentivo no opera como un estímulo, ya que no comporta un vínculo causal directo con la operación subsiguiente (una respuesta del sistema económico al que se incentiva). Los incentivos actúan, más bien, como una especie de insinuación simbólica, en la que queda abierto si, cuándo y cómo se responderá. Ellos indican oportunidades para la actuación económica, pero no pueden determinarla. Y justo en la medida en que intenta hacer atractiva una alternativa de otro modo probablemente desconsiderada, todo incentivo es confrontado no ya con los costes de elegir dicha alternativa, sino

también con los riesgos asociados a la contingencia económica estructural y a los problemas de inobservabilidad o intransparencia informativa.

En términos más operativos, tal y como han puesto de relieve diferentes investigaciones (Polèse, 1994: 190 ss.), esto significa que, a menos que los incentivos sean extremadamente generosos (y, como consecuencia de ello, probablemente muy ineficientes), ellos sólo desempeñan un papel marginal, pues las decisiones de localización se toman, ante todo, en virtud de las ventajas «reales» y duraderas de un emplazamiento. Únicamente si hay varios emplazamientos admisibles desde este punto de vista compitiendo entre sí, puede jugar un papel relevante el nivel y calidad de incentivos ofrecido por cada uno.

Esta reflexión teórica sobre las intervenciones en el sistema económico obliga a plantearse cuál es el valor probado y probable de las subvenciones fiscales y financieras, así como de la provisión ventajosa de infraestructuras y de servicios empresariales como instrumentos de las políticas de revitalización regional.

Por lo que respecta a la inversión en infraestructuras y equipamientos, la dificultad de estimar su influencia sobre las decisiones de localización es muy elevada, entre otras cosas por lo difícil que es evaluar las externalidades asociadas a las mismas. Como consecuencia de ello, tal y como señala Polèse (1994: 194), de ellas lo único que realmente se conoce son sus costes, pues sus beneficios, en general, son demasiado difusos para convertirlos en objeto de una estimación rigurosa.

En relación con los incentivos, la experiencia en Asturias es muy larga, profusa y, en gran medida, confusa. Ya en 1968, coincidiendo con la crisis de la minería de hulla que está en el origen de Hunosa, la zona minera de Langreo es declarada Zona de Preferente Localización Industrial. Casi inmediatamente, en 1970, se crea el Polo de Desarrollo de Oviedo, cuya vigencia se extendió hasta 1988. Posteriormente, en 1984, como contrapartida de la puesta en marcha de importantes procesos de ajuste en los sectores minero, siderúrgico y de la construcción naval, Asturias es declarada Zona de Urgente Reindustrialización y se pone, además, en marcha un programa de ayudas bajo la denominación de Plan de Actuaciones Urgentes. En 1988, una vez finalizados estos programas, las cuencas mineras asturianas son declaradas Zona Industrial en Declive, mientras el resto de la región pasa a ser catalogada como Zona de Promoción Económica. Expirados estos programas en 1992, toda Asturias es declarada Zona de Promoción Económica, lo que permite, desde 1995, subvencionar hasta un 50 por 100 de los proyectos de inversión empresarial en el territorio regional. A ello hay que añadir las oportunidades asociadas al Plan de Dinamización, aprobado en 1992 y luego renovado en 1994 —en el marco de la negociación de contrapartidas a nuevos planes de «racionalización» de las empresas públicas localizadas en la región—, cuya realización depende en gran medida de fondos aportados por la Administración estatal.

Los resultados hasta hoy obtenidos con toda esta amplia planoplia de programas incentivadores de la inversión empresarial son más bien escasos, según

todos los estudiosos del caso asturiano (Vázquez, 1993; Castells *et al.*, 1994; Köhler *et al.*, 1996). No obstante, es posible que la actuación de las empresas transnacionales que han terminado por implantarse en la región, aunque sea para desarrollar proyectos empresariales por lo general relativamente modestos —cuando menos por lo que hace al volumen de empleo creado—, pudiera tener un importante «efecto de arrastre»; es decir, representar un relevante factor de dinamización y revitalización económica. Esta posibilidad cabe plantearla en virtud de dos consideraciones. Por una parte, en virtud de que la activación de posibilidades ampliamente inhibidas, originadoras de cambios morfogenéticos en los sistemas sociales, es muy frecuente que progrese a partir de situaciones en principio de muy escasa envergadura, marginales y hasta accidentales. Por otra parte, como han señalado Pichierri (1994) y Albrow (1996: 129 ss.), entre otros, las grandes empresas transnacionales son globales por definición, por lo que su acción puede significar una erosión «desde abajo» de la «cultura» empresarial y laboral, que suele ser presentada, tal y como veremos, como uno de los problemas más importantes (cuando no como el más importante) que ha de afrontar todo proceso de revitalización de una vieja área industrial.

Si bien es pronto para valorar los resultados de estos implantes multinacionales en Asturias, pues se trata de proyectos que, desde el punto de vista del cambio de estructuras y dinámicas regionales, son todavía muy recientes, la valoración de sus repercusiones por parte de diferentes expertos no es muy optimista (Köhler *et al.*, 1996: 295 ss.). Así, el intento de *transplant* japonés en el sector de la automoción, llevado a cabo por Suzuki en Gijón, ha obtenido hasta ahora resultados francamente pobres, debido a los problemas laborales con que han chocado al intentar establecer (en una empresa ya existente) sistemas flexibles de trabajo en equipo, así como a las dificultades del entorno regional para responder a las exigencias de la *lean production* que se ha pretendido implantar (todo lo cual ha podido soportarse, hasta ahora, gracias a una continua reducción de plantilla y a la generosa aportación de fondos públicos). En el caso de la empresa química norteamericana DuPont, parece tratarse de una factoría que depende estrechamente de un ambiente «internalizado» en una gran organización empresarial, muy dispersa territorialmente pero fuertemente integrada funcional y verticalmente, por lo que opera como una especie de «enclave» con escaso efecto de difusión sobre su entorno<sup>4</sup>.

La explicación de estos pobres resultados pasa por entender, ante todo, que los problemas de crecimiento y, muy especialmente, los crecientes niveles de desempleo han llevado a la casi totalidad de los Estados, regiones y ciudades del

---

<sup>4</sup> En una muy transparente expresión de cómo la lógica autorreferencial de una empresa multinacional no tiene por qué coincidir con los objetivos últimos de una política de revitalización regional, a pesar de implantarse en un territorio determinado para aprovechar, entre otras cosas, los incentivos ofrecidos por dicha política, el director del complejo industrial de DuPont en Asturias señalaba en una entrevista periodística (realizada en 1993) que «DuPont vino a Asturias por razones meramente estratégicas, nuestro objetivo no era reindustrializar la región, ni tampoco cambiar la cultura del trabajo» (Köhler *et al.*, 1996: 318).

mundo industrializado a ofrecer todo tipo de incentivos a la localización y expansión de empresas (MacNulty, 1987; Häussermann, 1992; Sengenberger, 1993; Pichierri, 1994; Polèse, 1994: 224). Esta proliferación de los incentivos, al ser experimentada por las economías empresariales como una creciente discrecionalidad de las alternativas de localización, estimula la búsqueda de «riesgos fiables», o sea, susceptibles de ser estructurados por las situaciones y limitados por las decisiones de localización (Baecker, 1988: 135 ss.). Todo parece indicar que, debido a esta generalización, más que el nivel de los incentivos, lo que empieza a contar ya son los tiempos y modalidades —esto es, la previsibilidad, fiabilidad y profesionalidad— de su gestión (Pichierri, 1994: 180 s.). Pero, dado que los incentivos manejados por las políticas de desarrollo y revitalización regional (especialmente los financieros y fiscales) inciden fundamentalmente sobre los costes de una inversión a corto plazo, más importante que esto es aún el que con dicha generalización lo que principalmente se revaloriza es la observación de los riesgos asociados a aquellos factores de localización más perdurables y que, como tales, inciden sobre la estrategia de futuro y las perspectivas de crecimiento a más largo plazo de un proyecto empresarial.

De acuerdo con esta última hipótesis, y para dar cuenta del escaso atractivo de muchas áreas de tradición industrial a la hora de atraer significativas inversiones externas en este contexto inflacionario de incentivos a la localización de empresas, suele hacerse referencia al carácter periférico de muchas de estas áreas. Ciertamente, en el caso de Asturias nos encontramos con una región geográficamente alejada de los grandes ejes del desarrollo económico en Europa y cuyo desarrollo industrial, por su elevada especialización en sectores industriales «pesados», no conllevó una distribución suficientemente diversificada de la actividad productiva ni un proceso especialmente notable (desde el punto de vista comparativo) de aglomeración urbana. Sin embargo, regiones tan periféricas como la asturiana y sin tradición industrial, o que si la han tenido ha sido bajo un régimen socialista —conocidas como *green fields*—, se han convertido, paralelamente a la decadencia de áreas de tradición industrial como Asturias, en foco de atracción de inversiones externas y han comenzado a experimentar un significativo proceso de desarrollo económico. Por ello, más recientemente, por encima de estos aspectos relativos al rango regional o urbano y a las economías de aglomeración o desaglomeración, se han empezado a realzar en los estudios sobre el declive de regiones como Asturias otros que se han dado en llamar «problemas de oferta». En el caso asturiano, tres factores estrechamente interrelacionados suelen ser identificados como el origen de tales problemas:

- 1) Un sistema productivo marcado por la elevada redundancia, dada su fuerte integración en torno a actividades industriales «maduras», y cuya prosperidad depende mucho de la dominación (vía proteccionismo) sobre un mercado grande y estable. Como consecuencia de ello, el desarrollo económico depende mucho de factores exógenos a la región, ya que tanto el potencial de

crecimiento como la capacidad innovadora han de ser aportados por nuevas inversiones y actividades externas, por cuya atracción hay una creciente competencia a escala mundial.

2) Esta dominación de mercados grandes y estables, unida a un gran tamaño organizativo y el carácter público de las principales empresas, ha permitido la formación de mercados internos de trabajo y el logro de una elevada estabilidad en el empleo para una fuerza de trabajo poseedora de cualificaciones y hábitos laborales en gran medida específicos, lo que redundaría en la constitución de una serie de restricciones, formales e informales, para la toma de decisiones bajo criterios de eficiencia empresarial, típicas de lo que Meyer y Zucker (1989) han denominado *permanently failing organizations*.

3) La existencia de una elevada y difusa influencia de las organizaciones sindicales, que se sustenta no sólo del aprovechamiento e impulso de las restricciones mencionadas en el punto anterior, sino también de que los trabajadores cualificados de las industrias «pesadas» tradicionales comparten una fuerte identidad ocupacional, la cual, debido a la elevada redundancia ocupacional de las comarcas en las que se localizan, se proyecta, regulativamente, sobre la totalidad de la interacción social en éstas.

La combinación de estos tres factores daría lugar a la constitución de una resistente «barrera a la salida», de una atadura que, al dificultar la reasignación eficiente de los recursos, se convertiría en una auténtica «barrera a la entrada» de nuevas actividades, susceptibles de revitalizar la economía regional. De esta forma, Asturias, como muchas otras áreas de tradición industrial, habría acabado transformándose en una vieja área industrial, esto es, en una formación social que parece encontrarse en el final de un ciclo de vida, un estadio de desarrollo caracterizado por las inflexibilidades de la oferta y la carencia de capacidad innovadora (Steiner, 1985: 396).

Ahora bien, ¿por qué formaciones sociales como la asturiana generan y refuerzan estos vínculos con actividades que carecen de futuro? ¿Se debe ello a que toda formación social está expuesta a algún tipo de ciclo vital objetivo, que, antes o después, determina, mecánica y fatalmente, su envejecimiento? Las experiencias de muchas industrias tradicionales y de áreas de tradición industrial que no han envejecido, o de otras que habiendo iniciado un proceso de declive han sido capaces de retornar a la senda del crecimiento, demuestran que tal envejecimiento no es un destino inexorable ni irreversible (Abernathy, Clark y Kantrow, 1984; Aydalot, 1986; Doeringer *et al.*, 1987).

Entonces, para explicar el avance de los procesos de declive económico en gran parte de las áreas de tradición industrial, así como las experiencias generalmente decepcionantes con las políticas antideclive que, apoyadas en una concepción técnico-racional de la causalidad, pretenden revitalizarlas mediante programas de incentivos a la localización de empresas, en las investigaciones empíricas se ha recurrido frecuentemente a lo que, con Luhmann (1995a: 19), podríamos denominar como «teoría del capital social». Bajo tal denominación

agrupamos un conjunto de explicaciones referidas a cierta condición adicional («extraeconómica») que debería darse para que las innovaciones perseguidas por las políticas antideclive pudieran llevarse a efecto. En algunos casos, tal condición (esto es, el «capital social») es indicada mediante conceptos psicológicos, como son los de «actitudes» (Illeris, 1986) o «mentalidades» (Castells *et al.*, 1994); en otros es presentada como una confusa mezcla de «factores invisibles del desarrollo» (Doeringer *et al.*, 1987); y en los más es indicada mediante un difuso concepto de «cultura» (Grabher, 1986; Häussermann, 1992).

¿Puede la sociología abordar el problema representado por el fracaso de las políticas antideclive sin tener que recurrir para ello a conceptos que, como los referidos, por su carácter difuso, cuando no confuso, no hacen otra cosa que dar cuenta de una condición adicional casi tautológica, y por tanto carecen de efectiva capacidad explicativa? La respuesta es afirmativa: hoy es posible elaborar una alternativa teórica desde la sociología, mas para ello es preciso tomar como fundamento una concepción sistémica de la memoria social.

#### 4. LA MEMORIA SOCIAL: SU FORMACIÓN Y REPRODUCCIÓN EN EL CASO DE ASTURIAS

La formación y utilización de una memoria es una exigencia para todo sistema autorreferencial, pero no representa ninguna capacidad especial del mismo, sino que se trata, más bien, de un subproducto de la forma de operar que lo reproduce. Esto significa, ante todo, que la memoria tiene que servirse del modo de funcionar del sistema —en el caso de los sistemas sociales tiene que realizarse, pues, como comunicación—, por lo que sólo es utilizada y reproducida en el presente que en cada caso es actual en él.

Dado que un sistema provisto de memoria se reproduce de nuevo a cada momento, ella no puede consistir en una especie de depósito de datos o informaciones al que el sistema pueda retrotraerse. La memoria de un sistema autorreferencial, estructuralmente determinado, es una función que pone a prueba la consistencia de toda operación en curso con respecto a lo que él mismo construye como realidad (Luhmann, 1997: 578 s.). Ella, por consiguiente, garantiza al sistema los límites de las posibles pruebas de consistencia y, a la vez, libera de nuevo su capacidad para procesar información, de manera que pueda seguir abierto a la percepción de nuevos estímulos. Por ello, podemos decir, con Luhmann (1996) y Ancori (1993), que la función primordial de la memoria no es tanto la de recordar como la de olvidar, pues sólo el olvido impide el autobloqueo del sistema por las huellas que su historia deja en él, permitiéndole disponer de suficiente capacidad para la atención y, en el caso de los sistemas sociales, la comunicación.

Así entendido, el olvido no representa una simple y lamentable imposibili-

---

dad de acceder al pasado, sino que tiene una función positiva: sólo gracias a él puede evolucionar un sistema; es más, sin él no podría recordar ni aprender nada<sup>5</sup>. Pero esta prestación desbloqueadora del olvido puede ser inhibida excepcionalmente cuando, por razones internas o externas, se presenta la ocasión de condensar identidades, que, en caso de necesidad, pueden movilizarse por parte del sistema, haciendo abstracción relativa de toda diferencia situacional. Es evidente que si no quedara de un modo tal rastro de lo acontecido en el sistema, éste no podría construir estructuras ni expectativas, y sin ellas no estaría capacitado para realizar aprendizaje alguno.

La función de la memoria, en consecuencia, tiene siempre como contenido el recordar y el olvidar, lo que la obliga, en el plano operativo, a tener que discriminar entre uno y otro continuamente. Y esto implica, además, que dicha función no puede ser atendida por la memoria unilateralmente —refiriéndose sólo al pasado—, sino que, como señaló hace ya tiempo para el plano del sistema nervioso Heinz von Foerster (1969), tiene que ver con la diferencia presente/futuro; dicho más precisamente: con el acoplamiento de sus dos lados (lo que ya presupone que se trata de dos horizontes distintos).

Por medio de este recordar altamente selectivo, el sistema logra traer a su memoria sólo aquello que necesita repetidamente. Esto no tiene por qué significar que la memoria responde siempre adaptativamente al ambiente del sistema —aunque, lógicamente, es algo que incluye como posibilidad—, pues la reutilización de lo ya frecuentemente reutilizado puede conducir a una creciente inadaptación ambiental. Más importante que ello es que la memoria facilita la continua autoadaptación del sistema, ya que, en la medida en que favorece y repite ciertos condensados, lo que ella hace es componer un determinado carácter. Con ello se asegura, al mismo tiempo, que el sistema pueda ser observado y tratado desde su ambiente (por parte de otros sistemas) como idéntico, lo que, a su vez, sirve para confirmar aquellas formas repetidamente ensayadas por el sistema.

La memoria de un sistema, por tanto, contribuye a la realización de todas

---

<sup>5</sup> Como señala Bernard Ancori (1993: 605), inspirándose en la teoría del aprendizaje de Bateson (1985: 309 ss.), esta doble función (de recordar y olvidar) está ya siempre presente en el mismo reforzamiento ordinario de los sistemas psíquicos. Esto significa que la *repetición* de aprendizajes en el plano de la percepción de estímulos es lo que forma un *proceso* de aprendizaje que permite la definición cada vez más precisa del contexto en el que percibirlos, y su plena y entera *realización* se identifica con la instalación de una *rutina* en la memoria. Esta rutina se hace tanto más eficaz cuanto más se oscurece en la memoria el proceso que ha conducido a su instalación, acabando por conferir a la actitud mental correspondiente la condición de verdadero *hábito* mental. Lo que es olvidado con el anclaje de una rutina, pues, es el detalle arquitectónico del algoritmo que ha presidido las condiciones de su instalación, siendo, paradójicamente, la misma activación reiterada de este algoritmo lo que desemboca en la posibilidad de su olvido. En el caso de los sistemas sociales, como señala Luhmann (1997: 579 s.), es la repetición de la comunicación (de su uso de palabras, de sus referencias) lo que construye una compacta impresión de conocimiento, de familiaridad con algo; y es precisamente en virtud de ello que queda abandonado a la discreción del olvido qué es lo que ocurrió cuando determinadas impresiones, exigencias o perturbaciones acontecieron como nuevas, sorprendidas, desconocidas.

sus operaciones, y no sólo de aquellas en las que los recuerdos están, por así decir, fechados y claramente localizados. Ella vincula pasado y futuro no sólo también, sino precisamente cuando no se usa un esquema temporal para separar y ordenar las fechas. Y esto es así porque la obsolescencia del pasado no es advertida y los fenómenos aparecen como algo conocido, confirmado y bajo control. Para ello el sistema no precisa representación alguna del futuro; le bastan operaciones referidas al presente. Por eso, aunque el ámbito de las sincronizaciones posibles se amplía de manera ciertamente considerable cuando el sistema puede diferenciar pasado y futuro, en el caso normal la seguridad de las reacciones no descansa tanto sobre una anticipación de los acontecimientos venideros como sobre impresiones actuales que movilizan posibilidades de repetición autocreadas, las cuales, en caso de inoportunidad o de comprobarse su inadecuación, pueden hacerse a un lado y olvidarse.

Podemos decir, en definitiva, que la memoria de un sistema tiene una función compensatoria, ya que equilibra la minimización temporal de su actualidad operativa y el aprovechamiento de la alta discrecionalidad selectiva en el discriminar entre olvido y recuerdo, que tal minimización le proporciona (Luhmann, 1995b: 47).

Entrando ya en el específico terreno de los sistemas sociales, su dependencia de una memoria propia y específica se pone de manifiesto en la necesidad que tiene toda comunicación de presuponer que puede ser comprendida. Como consecuencia de ello, podemos decir que la forma básica y genuinamente social de la memoria es el lenguaje, junto con su derivado evolutivo: la escritura. Pero cuando de lo que se trata en la comunicación es de apreciar qué es comprensible (o sea, cuando la comunicación trata de anticiparse a sí misma), lenguaje y escritura (en especial el primero) carecen del nivel de especificidad necesario para focalizar los apoyos requeridos por esta tarea. A tal efecto, los sistemas sociales disponen de lo que (inspirándose en la psicología cognitiva) Luhmann (1996: 317 ss.) ha denominado «esquemas». Éstos son el resultado de una inhibición del olvido, y adoptan la forma de distinciones en las que uno de sus lados es indicado y el otro es coaludido. En el ámbito de la moral, por ejemplo, algo puede ser tipificado como bueno o como malo (lo que implica siempre una alusión latente al valor en cada caso no indicado); y lo mismo vale para otros esquemas, como los de público/privado, proteccionismo/competencia, eficiente/ineficiente, etc. En casos especiales, para los que Luhmann reserva la denominación de *scripts*, los esquemas determinan también —o, cuando menos, sugieren— los motivos en virtud de los cuales uno puede actuar o ser exhortado a hacerlo. Como es evidente, los usos concretos de esquemas y (sobre todo) *scripts* dependen de las condiciones históricas y, en virtud de ello, también de las tradiciones (locales, regionales o nacionales).

Para el tema de este artículo, uno de los aspectos más interesantes de este concepto luhmanniano de esquema consiste en que permite entender que, a pesar de que todo sistema opera con lo que, referente a un cierto tipo de acontecimientos y situaciones, ha venido indicando exitosamente (en el caso del sis-

tema económico asturiano, por ejemplo: el proteccionismo, la redistribución y lo público), tendiendo a olvidar los contravalores no indicados (la competencia, el crecimiento y la iniciativa privada), así como otros esquemas (por ejemplo: la distinción eficiente/ineficiente), tanto sus respectivos límites internos (los que separan sus dos caras o valores) como los externos (los que los separan de otros esquemas) pueden ser cruzados, lo que hace posible su apertura hacia el futuro. En efecto, los esquemas pueden tratarse en el presente como conocidos y emplearse, entonces, como redundancias para registrar y elaborar la variedad. De su mano, pues, es reconocible lo que es desviante y, bajo ciertas condiciones, interpretable como novedoso. Y decir esto implica afirmar que la memoria del sistema emplea los esquemas para producir una continua bifurcación según la diferencia conforme/desviado. Luego, en su marco, y con motivo de alguna sorpresa, la memoria puede escoger la conformidad y la atribución de lo así observado al lado tradicionalmente no indicado o, incluso, su conversión en un nuevo esquema, que quedará disponible para reconocer hechos y estados de cosas análogos. Controlando así la oposición entre las operaciones presentes y pasadas del sistema, el sistema realiza una prueba de consistencia que le permite retener lo que, tras elaborar esta oposición interna, aparece como «realidad», es decir, le consiente controlar desde qué «realidad» mirará hacia el futuro.

En este punto, y antes de entrar en la aplicación de esta teoría de la memoria al fenómeno del declive económico de Asturias, parece interesante preguntarse qué es lo que se gana si, como se hace en algunos de los estudios acerca de este fenómeno mencionados anteriormente, se hace referencia a la memoria social como cultura. Al respecto es importante señalar que el concepto de cultura, como ha demostrado Luhmann (1995*b*), es un concepto histórico, pues de la cultura como un ámbito objetivo independiente, a distinguir de la naturaleza, se habla y escribe sólo a partir de mediados del siglo XVIII, y ello como reacción a comparaciones históricas y regionales crecientemente universalistas. En este contexto, el concepto de cultura sirve, ante todo, para dirigir las comparaciones —lo que implica que, a través de él, algunas posibilidades comparativas son seleccionadas y muchas más excluidas—. En virtud de ello puede decirse que la aparición de un específico concepto de cultura se debería a una situación en la que la sociedad se ha hecho tan compleja y dinámica que cada vez ha de olvidar y recordar más, y para reflejar esto necesita un mecanismo selectivo que responda a tales exigencias. Esto podría interpretarse como un claro indicio de que la cultura, de hecho, no es otra cosa que la memoria de la sociedad; es decir, el filtro del olvido/recuerdo y la utilización del pasado para determinar el margen de variación del futuro. De este modo podría explicarse por qué hasta hoy no se ha logrado una clara delimitación del ámbito fenoménico al que alude el concepto de cultura y éste tiene su ya mencionada y característica difusividad, tan útil para rellenar vacíos teóricos en las investigaciones empíricas como perjudicial para la capacidad de explicar fenómenos como el que aquí nos ocupa.

---

De acuerdo con este conjunto de proposiciones teóricas acerca del recuerdo y el aprendizaje sistémicos, podemos suponer que si alguien o algo ayudó a un sistema social a superar una situación difícil, y con ello evidenció disponer de competencia y poder o servir para acceder a quien los tiene, es muy probable que en situaciones vividas como análogas vuelva a recurrirse a él o a ello. Si es posible suponer que también en sus expresiones regionales la sociedad es un sistema autorreferencial y, por tanto, histórico, entonces cabe suponer que en cada situación estas formaciones sociales activan el recuerdo de lo comprobado y no pueden caracterizarse a sí mismas de otra manera. Siendo así, resulta comprensible que una formación social como la asturiana, habituada a que sus problemas económicos hayan sido resueltos tradicionalmente a través del recurso a la protección política —y ello en virtud de consideraciones relativas al carácter «estratégico» de ciertas actividades industriales, antes, o por la necesidad de mantener la «paz social» en unas comunidades locales muy cohesionadas en torno a organizaciones sindicales muy poderosas y dotadas de una gran influencia política, después<sup>6</sup>—, tienda a considerar que el sostenimiento de sus actividades productivas y de un cierto nivel de renta depende del mantenimiento de la protección para sus grandes empresas públicas, haciéndose así proclive a imputar y confiar dicho sostenimiento al uso adecuado o inadecuado de la capacidad de presión y negociación políticas.

Si las formaciones sociales regionales son una construcción histórica, condicionada por la posesión de determinados recursos y tradiciones, que genera una memoria utilizada continua e inevitablemente en el presente y determinante en cierto grado del futuro, precisamente por ello es difícil esperar que puedan modificarse con rapidez los procedimientos comunicativos aprendidos y consolidados para resolver sus problemas. La productividad atencional y comunicativa que aporta a un sistema social la descarga de su memoria por medio del establecimiento de procedimientos recurrentes tiene un inevitable coste cognitivo: el representado por las dificultades, a veces insuperables, experimentadas por el sistema para abandonarlos, pues el aprendizaje que ello representa sólo es realizable si en la memoria del sistema puede empezar a establecerse, paralelamente, un nuevo procedimiento que sustituya al antiguo.

En el caso que aquí nos ocupa este problema es especialmente agudo, pues, al ya tradicional sostenimiento de la capacidad de pago de gran parte de la población sobre la base de la protectora mano pública, se presenta como alternativa la lucha por el crecimiento en el marco de una competencia de mercado articulada a escala mundial, que no puede ser percibida por la sociedad asturiana de otra manera que como una pérdida de «libertad», ya que es mucho más

---

<sup>6</sup> Sobre el papel de las consideraciones «estratégicas» en la toma de decisiones de política empresarial e industrial, véase el excelente análisis relativo al caso de la siderurgia europea hecho por Pichierrri (1988); sobre las de carácter «social», y referido al caso más concreto de la minería de hulla asturiana, véase Ojeda y Vázquez (1988).

incierta y menos manejable que la repetidamente comprobada capacidad de presión, influencia y negociación políticas.

Vistas así las cosas, no debería extrañar que los intentos de «racionalizar» las grandes empresas públicas no competitivas de la región sean vividos por la población no como la consecuencia de ciertos hechos económicos «objetivos», sino como una decepción de la expectativa confirmada por la experiencia, y en cuanto tal arraigada, de una benevolente protección (sobre todo de la seguridad del empleo). Dicha decepción es interpretada bien como resultado de la incapacidad de los dirigentes empresariales y los políticos, o bien como resultado de que unos y otros (especialmente los segundos) han sucumbido a la presión e influencia de intereses tildados de «economicistas», «especulativos» o «apátridas», lo que les habría llevado a abandonar el cumplimiento de sus tradicionales deberes patriarcales hacia la región (Gutiérrez y García Blanco, 1988). Además, como han visto con gran agudeza, hace ya tiempo, Pahl (1970: 102) y, más recientemente, O'Byrne (1997), entre otros, la posibilidad de iniciar un conflicto con un enemigo exterior común refuerza el consenso local, que se convierte así, periódicamente, en una medida defensiva para unir fuerzas internas en otro caso posiblemente enfrentadas entre sí.

Por otro lado, ante la recurrencia de estas situaciones críticas, en las que decisiones relativas al destino de una empresa afectan existencialmente a toda una región, no es difícil ver la utilidad de disponer de una poderosa organización que, como los sindicatos, gracias a su elevada implantación e influencia en la sociedad regional, puede movilizar rápida y enérgicamente a ésta para defender con eficacia sus demandas en la escena política. Por tanto, es bastante lógico que los sindicatos hayan ido monopolizando progresivamente en la región el papel de «burocracias aseguradoras»<sup>7</sup>, así como que, en virtud de ello, hayan terminado por adquirir la condición de representantes por excelencia de sus intereses.

La retroalimentación positiva del proceso declinante que de estas situaciones críticas y su continua repetición se deriva, es más fácilmente comprensible cuando se analizan su planteamiento y desenlace típicos. La notificación de que se pretende aplicar un plan de «racionalización» sobre alguna de las grandes empresas localizadas en la región, que por lo general es efectuada como una exigencia (a veces impuesta por instancias políticas supranacionales) de someter sus actividades productivas a criterios de mayor eficiencia, provoca una rápida y firme protesta. Y esto es fácilmente comprensible, pues la amenaza de perder el empleo en las grandes industrias tradicionales significa algo más que la ya de por sí importante perspectiva de perder la fuente de ingresos: con ellos se perdería también el estatus en una vida social en muchos casos redundantemente articulada en torno a un tipo de ocupación<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Que esto no es un rasgo privativo del caso asturiano puede comprobarse en Grabher (1986).

<sup>8</sup> Como ha señalado certeramente Grabher (1986: 20), la alternativa en algunos casos posi-

Es por todo ello que la presentación de tales planes se convierte en la antesala de un proceso de negociación, en el que las prioridades de los representantes de los intereses regionales, particularmente los sindicatos, son tres:

1) Reducir todo lo posible el volumen del recorte de plantilla(s), así como asegurar que éste se realice en términos «no traumáticos» —es decir, mediante procedimientos como no cubrir las bajas vegetativas, ampliar la definición de las incapacidades laborales, anticipar las jubilaciones y, en último caso, a través de bajas fuertemente incentivadas—. De este modo se amortigua a corto y medio plazo el impacto en términos de renta del declive productivo.

2) Asegurar un compromiso temporal lo más dilatado posible para la ejecución de los planes de «futuro» o «estratégicos», pues ello implica demorar el posible cierre de la empresa o, lo que es más normal, la realización de nuevos ajustes de plantilla.

3) El sentido de estas dos pretensiones, más allá de su manifiesto carácter resistencial, se cifra en gran medida también en la creencia de que es preciso dar tiempo a la maduración de los «planes de revitalización» local o regional que, en un determinado momento de la negociación, las autoridades ponen sobre la mesa como compensación por las pérdidas de empleo y (si bien en mucha menor medida) de renta que el plan comporta.

Así, por mor de consideraciones «sociales», suelen acabarse acordando unos «planes de futuro» que, al implicar normalmente el mantenimiento de volúmenes excesivos de empleo y programas de reducción de costes difíciles de alcanzar, así como por ser demasiado dilatados en el tiempo, suelen mostrarse pronto ineficaces<sup>9</sup>. Como los programas de revitalización no dan tampoco los frutos esperados, el resultado es la puesta en marcha de una especie de perverso «proceso de sucesión de metas»: al cabo de un período de tiempo inferior al previsto —y cada vez más corto— se tienen que volver a plantear nuevos «planes de racionalización» y las correspondientes contrapartidas en forma de programas

---

ble de la movilidad «tiene como consecuencia —junto a una notable pérdida salarial— una sensible pérdida de estatus: a la autopercepción de pertenecer a la élite laboral de una industria estratégica se contraponen la sorda conciencia de perder esta condición elitista en otra región o en otra rama de actividad y convertirse en parte de una capa inferior, en un trabajador subalterno». Un caso muy ilustrativo de esto lo tenemos en el espectacular y, por momentos, virulento conflicto mantenido durante cuatro años por los trabajadores excedentes de la planta langreana de Duro-Felguera (una de las grandes empresas metalúrgicas de la región), que se ha saldado, finalmente, con la recolocación en empresas públicas de la región (principalmente en la empresa minera Hunosa) de los treinta y dos que no fueron readmitidos por la empresa, prejubilados ni aceptaron una baja voluntaria y fuertemente incentivada. Véase al respecto la magnífica información proporcionada sobre este caso por el diario *El País* en la última página de su número del 5 de noviembre de 1997.

<sup>9</sup> Sobre los efectos contraproducentes para la reorganización eficaz de los sectores y empresas declinantes de este tipo de «planes de futuro», véanse las referencias al caso de la siderurgia y metalurgia en Lorena que proporciona Nicole May (1992: 195 s.).

de incentivos e inversiones en infraestructuras y equipamientos públicos para atraer otras nuevas, con los que vuelve a suceder lo mismo que con los anteriores, y así sucesivamente.

El problema que representa esta forma de gestión del declive es doble. En primer lugar, es importante tener en cuenta algo ya señalado: que la memoria de una formación social, como la de cualquier otro sistema, es un subproducto de sus operaciones, que se ocupa continuamente de la tarea selectiva consistente en discriminar entre recuerdo y olvido. En este sentido, si una formación social está habituada a localizar la causalidad relativa al sostenimiento de sus principales actividades productivas y a la obtención de buena parte de su renta en el escenario de la presión y el intercambio políticos, así como a esperar el mantenimiento de las mismas en niveles aceptables del buen o mal uso de esta específica forma de causalidad, una gestión política del declive de esta índole sirve, ante todo, para que se pruebe y confirme, sobre fundamentos renovados, la efectividad del procedimiento establecido.

En segundo lugar, si bien todo sistema social es un sistema histórico, y por tanto su historia deja huellas en él, si está *estrictamente* determinado por sus rasgos históricos carece de todo futuro que pueda distinguirse de su pasado, pues no tiene ningún «grado de libertad». En este sentido, la indicada forma de gestionar el declive representa un refuerzo de las marcas que la historia ha dejado en el sistema social asturiano. En relación con ello, y siendo importante, no es quizá lo principal que tal gestión del declive no preste bastante atención a si el paso del tiempo juega a favor o en contra de la aparición de oportunidades para el *aggiornamento*; ni tampoco que también sea escasa la atención que se presta a cómo la urgencia en el diseño de planes de reactivación, por exigencias de la negociación política de los «planes de racionalización», pueda redundar en la obtención de resultados escasos. Lo principal es que la presentación y concesión de las diversas medidas redistributivas e incentivadoras como atenuación y compensación por los recortes de actividad pactados, no hace más que consolidar los hábitos y expectativas de una formación social más ocupada de reivindicar asistencia y protección del Estado que de emprender e innovar. De esta forma, como señala Polèse (1994: 209), se acentúa el «síndrome de dependencia» de la región; es decir, la sujeción de su actividad económica a la redistribución, que, al reducir la probabilidad de atraer capitales exteriores y, sobre todo, de creación endógena de empresas, refuerza —a modo de círculo vicioso— el carácter indispensable de las subvenciones y transferencias para el mantenimiento del nivel de renta, y con ello el olvido de los contravalores correspondientes a la redistribución y la protección: el crecimiento y el riesgo, respectivamente.

## 5. LAS POLÍTICAS REGIONALES DE DESARROLLO ENDÓGENO: UNA REINTERPRETACIÓN SISTÉMICA

Tal y como hemos señalado anteriormente, hoy es una evidencia por casi nadie negada que los programas de incentivos a la localización de empresas, que tanto protagonismo han tenido en las políticas regionales aplicadas en las viejas áreas industriales, por lo común tienen escasa capacidad estimuladora de nuevas actividades<sup>10</sup>. Un sector muy importante de los expertos en economía y estudios regionales ha inferido de ello la necesidad de reconvertir las políticas regionales en políticas de «desarrollo regional». Frente a la orientación redistributiva de las primeras —pues su pretensión fundamental es reorientar la distribución territorial de las actividades económicas—, las segundas son, básicamente, «políticas de oferta», lo que significa que su objetivo principal es poner en valor los recursos internos de la región, o, como es más habitual decir, activar su «potencial endógeno de desarrollo» (Hirst, 1989; Landabaso y Díez, 1989; Polèse, 1994: cap. 8).

Este «potencial endógeno» no es concebido tanto como una simple expansión y puesta al día de las actividades empresariales existentes, sino, más bien, como una activación selectiva de nuevas vías de desarrollo, lo que implica la iniciación de un proceso con rasgos morfogénéticos, consistente, básicamente, en la movilización de recursos o «factores endógenos de competitividad», hasta ahora latentes o infrautilizados, por parte de agentes también endógenos —concebidos, primordialmente, como redes de pequeñas y medianas empresas que cooperen en una diversidad de líneas de actividad productiva—, y susceptibles de proporcionar una (nueva) ventaja comparativa a la región.

Visto desde la teoría de sistemas, el concepto de «desarrollo regional endógeno», si no quiere quedar reducido a una mera llamada voluntarista a la acción regional, apoyada sobre el más o menos vago ideal de un modelo de desarrollo alternativo al apoyado en fuerzas exteriores, exige la comprensión de que —dada la condición de sistema mundial o global que no se gobierna por

---

<sup>10</sup> Y esto vale también para otras estrategias habituales de innovación y desarrollo —generalmente complementarias a los programas de incentivos a la inversión productiva—, que concentran los esfuerzos en un gran proyecto vinculado a espectáculos de masas o actividades culturales de prestigio (juegos olímpicos, exposiciones universales, grandes museos, premios internacionales, etc.), y que en la literatura especializada se conocen como estrategias «catedral» o «torre Eiffel» (Siebel, 1992: 218 s.). De estos proyectos se espera que, en virtud de su repercusión sobre la imagen de una ciudad y su entorno regional, así como de la espectacular dotación y renovación de infraestructuras que dejan tras de sí, surtan un efecto locomotora: el interés exterior y el capital foráneo deben ser atraídos, lo que se espera que sirva, además, para generar un mayor dinamismo de los agentes regionales. Como consecuencia de todo ello se alimenta la esperanza de que puedan superarse los tradicionales bloqueos internos al desarrollo. Sin embargo, como muestran los ejemplos de Sevilla y Barcelona (y, en mucha menor escala, en el caso de Asturias, los Premios Príncipe de Asturias), estas estrategias suelen acabar por arrojar resultados acumulativos, redundantes; es decir, sólo tienen éxito, normalmente, allí donde hay condiciones «endógenas» para que puedan tener éxito.

medio de normas, reglas o directivas, sino de fluctuaciones que ha adoptado la economía moderna— hablar de un proceso de generación de actividades económicas autosostenibles dentro de una región sólo es posible si su economía es capaz de formar estructuras disipativas y, con ello, caminar hacia la autoorganización<sup>11</sup>. En el caso de las viejas áreas industriales esto quiere decir, ante todo, que la tradicional estabilidad («cercana al equilibrio» y soportada por mecanismos políticos) de sus altamente especializadas economías debe ser sustituida por lo que, utilizando un término tomado por Laszlo (1986) de la ecología sistémica, podríamos denominar como *resilience*; es decir, la capacidad de utilizar un amplio espectro de fluctuaciones siempre nuevas y generalmente fuertes para generar órdenes funcionales de una complejidad creciente —o sea, cada vez más diferenciados, provistos de mayor variedad y, en consecuencia, menos redundantes—. Así, cuanto más amplio es el rango de fluctuaciones en relación con las cuales el sistema es capaz de reestabilizarse, tanto mayor es su *resilience*. Esta capacidad, propia de los «sistemas alejados del equilibrio», implica la compatibilidad de la inestabilidad en el plano operativo con una especie de «metaestabilidad», esto es, con una aptitud para producir y reproducir, flexiblemente, órdenes diversos, siempre más diferenciados, en medio de las fluctuaciones y el desorden provocados por factores aleatorios procedentes del ambiente<sup>12</sup>.

Así entendido, parece claro que el «desarrollo regional endógeno» es algo sólo al alcance de sistemas capaces de una reproducción multiestable y dotados

---

<sup>11</sup> Este concepto, como se sabe, procede de la termodinámica posclásica y ha sido acuñado por una de sus más insignes figuras: Ilya Prigogine. Con él, Prigogine ha pretendido dar cuenta, precisamente, de que en condiciones alejadas del equilibrio, y mediante un proceso de autoorganización, pueden producirse transformaciones «espontáneas» desde el desorden (caos térmico) hacia el orden, pero un orden entendido como un estado dinámico y de creciente complejidad que es capaz de reflejar la interacción de un sistema con un entorno turbulento. A las estructuras que emergen de este modo se las ha denominado «disipativas» porque, debido a su creciente complejidad, requieren más y más energía para ser sostenidas, lo que significa que, en ellas, los procesos de disipación energética desempeñan un papel constructivo. Por tanto, el concepto de estructuras disipativas lo que pretende es «enfaticar la estrecha, y en principio paradójica, asociación existente en tales situaciones entre estructura y orden, por una parte, y disipación o pérdida, por otra» (Prigogine y Stengers, 1984: 143).

<sup>12</sup> En este punto, para evitar confusiones, es preciso matizar. Como señalan Prigogine y Stengers (1984: 176), los procesos de autoorganización en sistemas alejados del equilibrio responden a una sutil interacción entre fluctuaciones y factores «deterministas». En la trayectoria evolutiva de todo sistema de este tipo existen lo que se ha dado en denominar «puntos de bifurcación», esto es, puntos que representan un umbral de estabilidad en la relación entre los valores de distintas variables del sistema. En ellos, el sistema parece «dudar» entre varias direcciones evolutivas posibles (por las que puede discurrir la mencionada relación), de manera que una pequeña fluctuación (generalmente provocada por otro sistema) puede amplificarse internamente (mediante un proceso de retroalimentación positiva) y originar una evolución completamente nueva, que cambiará drásticamente el funcionamiento del sistema. Por ello, en las inmediaciones de tales puntos, las fluctuaciones o elementos aleatorios desempeñan un papel principal. Sin embargo, en los períodos más o menos largos que transcurren entre las bifurcaciones, los aspectos o factores «deterministas» se hacen dominantes en el funcionamiento del sistema.

de una condición dinámica que revela un nuevo tipo de organización, caracterizada por una mayor sensibilidad de la ordenación interna del sistema a las perturbaciones, irritaciones o sorpresas procedentes del ambiente. El proceso de aprendizaje así puesto en marcha hace que las pautas esquemáticas modificadas (mediante una atribución al lado o valor tradicionalmente no indicado de las mismas) o adquiridas (mediante la conversión de lo observado en un nuevo esquema) sean comparadas con las nuevas perturbaciones que permiten percibir. En la medida en que estas pautas esquemáticas habilitan al sistema para procesar adecuadamente tales perturbaciones, es posible decir que el sistema «reconoce» nuevas pautas en su ambiente. Pero si son realmente nuevas, esta coincidencia no puede ser más que aproximativa, y la ambigüedad de ello resultante desencadenará —en algún nuevo punto de bifurcación— un nuevo cuestionamiento de las pautas esquemáticas iniciales. Una vez modificadas, éstas (o las nuevas y hasta ahora desconsideradas que en algunos casos las sustituyen) son vueltas a proyectar sobre las nuevas perturbaciones, y así sucesivamente. El resultado, en definitiva, es como si la memoria del sistema se convirtiera en una especie de aparato creador de orden cada vez más diferenciado —o sea, productor de «complejidad a partir del ruido» (Atlan, 1979: 146).

Es fácil comprender que de esta interpretación sistémica del concepto de «desarrollo regional endógeno» se derivan consideraciones altamente problematizadoras para las políticas de desarrollo regional, puesto que no sólo afectan a la definición de los instrumentos de éstas, sino también a sus objetivos. Y al decir esto no se está apuntando a cuestiones tan importantes como la de si en las viejas regiones industriales existen realmente *hidden resources* —es decir, si hay posibilidades ampliamente inhibidas de una actividad empresarial «pos-madura», cuyas referencias significativas son sólo muy limitadamente aprovechadas por las estructuras necesarias para la reproducción de su redundante y rígida ecología empresarial—. Tampoco apuntamos a las ya analizadas restricciones que todo sistema autorreferencial, y como tal histórico, pone a cualquier intento de regulación. La cuestión principal, *desde un punto de vista teórico-sociológico*, se cifra en cómo inducir a la economía de una «vieja área industrial» a que su inclusión dentro de una economía mundial que no opera en condiciones de equilibrio pueda devenir el punto de partida para la formación de estructuras disipativas y, con ello, para adquirir capacidad de autoorganización —lo que, en primer lugar, significa impulsar la *entrepreneurship* regional y conseguir que la misma se articule en redes de cooperación para promover la innovación y los recursos logísticos esenciales a su desarrollo (externalidades, efectos de proximidad, etc.)—. Conseguir esto comporta un aprendizaje que no puede ser dirigido, en el sentido de que no puede ser realmente sometido a programación preestablecida alguna, puesto que el principio del cambio que preside tal aprendizaje reside en el encuentro casual del sistema con ciertos factores procedentes de su ambiente y en la consiguiente elaboración descentralizada y autónoma de las perturbaciones y sorpresas resultantes de dicho encuentro dentro del sistema.

Con relación al diseño de las políticas de desarrollo, esta perspectiva tiene como principal consecuencia la necesidad de entender que cualquier política de desarrollo regional formulada y ejecutada desde fuera y/o desde arriba representaría un fuerte obstáculo para el proceso de dinamización endógena que es presupuesto existencial de esta nueva modalidad de desarrollo económico regional. Ahora bien, ¿puede lograr una dinamización de esta índole por sí sola una formación social que ha perfilado su identidad en torno a la dependencia de las políticas protectoras y redistributivas de una autoridad central y extrarregional? Como vemos, la situación representa un círculo vicioso prácticamente perfecto: si bien la renovación debería surgir de manera descentralizada y autónoma de la propia formación social regional, la necesidad de una autoridad que la dirija parece justificarse porque la región carece de dinamismo.

En relación con este tema capital, y frente a las típicas estrategias «endogenistas» —que suelen presuponer el conocimiento de las vías para una renovación exitosa—, e inspirándonos en experiencias de otras «viejas áreas industriales», como la descrita por Siebel (1992), la idea de que aquello que debe intentarse es inducir la formación de estructuras disipativas y, con ellas, poner en marcha procesos autoorganizativos implica que una auténtica estrategia de renovación regional ha de desarrollarse descentralizada y autónomamente, dentro de procesos de elaboración de las perturbaciones y sorpresas resultantes de la interacción entre la economía de la región y la economía mundial. El punto de partida de la misma, en consecuencia, es que la revitalización y competitividad no se logran en virtud de que algún organismo público imponga una vía global de desarrollo, diseñada bajo la inspiración de los éxitos cosechados en otras regiones modernas y prósperas. La región, más bien, debe lograr su revitalización planteándose, precisamente, sus particulares problemas. En este sentido, el declive mismo puede desempeñar un papel impulsor, en la medida que de él se saque la conclusión de que es preciso explorar nuevas vías y, de este modo, se convierta él mismo en la materia prima a partir de la cual se construya una capacidad competitiva propia. Dicho escuetamente: «el potencial endógeno de una vieja región industrial reside también en los problemas y retos que su propia condición plantea» (Siebel, 1992: 221).

## 6. CONCLUSIONES

La reinterpretación en clave de la teoría de sistemas autorreferenciales de las nuevas orientaciones «endogenistas» de las políticas regionales, como acabamos de ver, tiene consecuencias paradójicas para la concepción de éstas. En consecuencia, el diseño e instrumentación de las mismas no puede sino tener también un carácter paradójico. Así, con Häussermann (1992: 30), podríamos decir que, para una región industrial en declive, nacida, crecida y envejecida bajo el manto de la iniciativa y protección públicas, una política auténtica-

mente endógena de desarrollo debe estar inspirada en la idea de que no tener un plan general y detallado de desarrollo ha de ser el principio de planificación del desarrollo. Y esto quiere decir, ante todo, dos cosas:

1) Que la actuación de los organismos o agencias de desarrollo no debe orientarse por un plan directivo predeterminado, sino de modo procesal. A lo que debe dar origen el no establecer de antemano un plan general de desarrollo regional es, precisamente, a su progresiva construcción a partir del acoplamiento operativo entre los principios de renovación y modernización que deben presidir la actuación de dichos organismos, por un lado, y las iniciativas regionales, por otro. Movilizar el potencial endógeno de una región presupone, necesariamente, la implicación y cooperación de los agentes regionales y locales, exige una organización descentralizada y proceder paulatinamente, «desde abajo» y «a pie de obra», a elaborar los planes correspondientes de revitalización regional. La verdadera tarea de tales organismos ha de consistir, entonces, en operativizar sus principios orientadores mediante el examen y debate de las iniciativas endógenas, la cualificación técnica de los proyectos resultantes y el cuidado de que ellos no sólo son en verdad viables, sino también renovadores en diferentes dimensiones (tecnológicamente, laboralmente, ecológicamente, etcétera).

2) La actuación de organismos y agencias de desarrollo regional, por consiguiente, no debe consistir tanto en escenificar una «estrategia de poder» como en poner su conocimiento y *expertise* al servicio de que los proyectos son adecuados para renovar las estructuras obsoletas y no para reproducirlas por vías más o menos nuevas. Como consecuencia de ello, dichos organismos no deberían tener como instrumentos propios de actuación la distribución de fondos para la inversión (o su incentivación) o el disponer de competencias extraordinarias para proyectar, autorizar e impulsar proyectos, así como tampoco la posibilidad de crear áreas especiales de promoción. Sus instrumentos de actuación deberían ser más bien indirectos —en la línea, por ejemplo, de conceder prioridad a los proyectos informados favorablemente por tales organismos para acceder al apoyo de las instituciones y programas públicos, lo que de hecho implica la capacidad de ir estableciendo prioridades—. De este modo se aseguraría que su respaldo a un proyecto es un efectivo indicador de prestigio, lo que sólo es posible si trabajan inspirados por el principio de que los proyectos por ellos respaldados han de representar modelos ejemplares; es decir, que de ser tomados como referencia impulsarán una efectiva renovación regional, sin que ello conlleve la expectativa de que toda una región con problemas tan graves como Asturias puede ser transformada por algunos de tales proyectos de manera directa e inmediata.

Finalmente, es preciso hacer una alusión al papel de la Administración nacional con respecto a la remoción de los obstáculos que para la revitalización económica de Asturias representan las fijaciones que se han venido condensan-

do en la memoria regional a través de las constelaciones de poder y la dinámica política tradicionales. A tal efecto, en su relación con la región, la Administración nacional debería asumir como principio básico de actuación el que una renovación sostenible de la economía asturiana no podrá lograrse si se mantiene intacta la dinámica política de intercambio de «paz social» y/o apoyo electoral por protección pública, pues las medidas redistributivas en que tal intercambio indefectiblemente desemboca no hacen sino ralentizar el ritmo de ajuste, por su impacto sobre los precios locales y sobre las señales recibidas por los agentes económicos (Polèse, 1994: 210). Cualquier economía regional que descansa en una medida decisiva sobre las subvenciones a la industria y las transferencias directas de renta a las familias es un sistema que opera con una información económica falseada (pues no le proporciona conocimiento acerca de la efectiva escasez relativa de los recursos ni expresa sus ventajas comparativas), lo que fácilmente redundará en la obtención de un efecto perverso: el agravamiento futuro de las disparidades territoriales que tales subvenciones y transferencias pretenden atenuar en el presente.

En orden a superar este bloqueo hay dos orientaciones operativas cuya asunción por parte de la Administración nacional, en su relación con la región, parecen básicas:

1) En primer lugar, es importante enviar a la región señales inequívocas de que la iniciativa y finanzas públicas no pueden seguir siendo el sostén principal de su economía, lo que puede hacerse atribuyendo a la iniciativa privada un nuevo y creciente papel en las empresas públicas susceptibles de ser económicamente viables.

2) En segundo lugar, hacer ver que las actuaciones políticas que, cuando menos, no perjudican el crecimiento (formación de capital humano, modernización tecnológica y organizativa de las empresas, protección y regeneración medioambiental, dotación de infraestructuras, etc.) compiten con aquellas otras destinadas a mitigar redistributivamente los efectos de la ineficiencia productiva regional por unos recursos que no por públicos dejan de ser escasos. Para ello, sería preciso que la Administración nacional pusiera a los agentes e instituciones representativos de la región ante la necesidad de optar cada vez más por destinar dichos recursos hacia uno u otro tipo de actuaciones. De esta manera es posible que *en la región* tuvieran que contrastarse, en términos de decisiones políticas, los objetivos de renovación económica y crecimiento, formalmente asumidos por todas las partes, con las consecuencias de seguir mitigando los problemas de crecimiento y —como consecuencia de ellos— de actividad y empleo regionales mediante la generosa subvención de las actividades tradicionales ineficientes y el creciente recurso a las transferencias de renta.

Una modificación de esta índole en las *boundary conditions* de orden político *podría* conducir al sistema regional a un nuevo punto de bifurcación, en el que, percibiéndose privada de sus tradicionales mecanismos (re-)estabilizado-

res, y si no quiere desintegrarse finalmente en el «caos» económico, ciertos rasgos centrales de la memoria regional deberían ser replanteados —lo cual, de acuerdo con lo señalado acerca de la memoria social, no significa otra cosa sino que habrán de cruzarse los límites internos (o sea, hacia contravalores tradicionalmente no indicados, como la iniciativa privada frente a la pública, o el crecimiento frente a la redistribución) o externos (esto es, hacia distinciones hasta ahora irrelevantes, como la de eficiencia/ineficiencia) de los esquemas hasta ahora fundamentales en el orden social de la región—. En este sentido, por ejemplo, el reciente proceso de privatización de la siderurgia pública Ensidesa, una vez culminado su largo y costoso proceso de ajuste y saneamiento, ha representado la primera señal clara e inequívoca recibida en mucho tiempo por la sociedad asturiana de que el futuro de su sistema productivo no tiene por qué pasar necesariamente por el mantenimiento de la propiedad pública de las empresas que lo sostienen, sino que, cuando se trata de actividades económicamente viables, también puede ser atribuido exitosamente a la iniciativa privada.

Puede que, después de haber conseguido eludir durante mucho tiempo los problemas derivados de la carencia de ventajas comparativas a través de la producción subvencionada y las transferencias de renta, al verse puesta ante una novedosa condición alejada del equilibrio, Asturias comience a prestar la atención necesaria a la cuestión de cuál podría ser su ventaja comparativa real, pues sólo en el descubrimiento (o, más bien, construcción) de la misma, y en la consiguiente reconsideración de su identidad, suposiciones y conductas económicas, podrá encontrar un futuro económico dentro de la cada vez más globalizada y fluctuante economía mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABERNATHY, W. J.; CLARK, K. M., y KANTROW, A. M. (1984): *Industrial Renaissance. Producing a Competitive Future for America*, N. York: Basic Books.
- ALBROW, M. (1996): *The Global Age*, Cambridge: Polity Press.
- ANCORI, B. (1993): «Apprentissage, temps historique et évolution économique», *Revue Internationale de Systémique*, 7 (5), pp. 593-612.
- ARRUÑADA, B. (1994): «El reparto del monopolio: obreros y empresarios en la historia de Asturias», en J. L. García Delgado y L. Fernández de la Buelga (eds.), *Economía y empresa en Asturias*, Madrid: Civitas, pp. 679-720.
- ATLAN, H. (1979): *Entre le cristal et la fumée*, Paris: Seuil.
- AYDALOT, Ph. (ed.) (1986): *Milieux innovateurs en Europe*, Paris: Gremi.
- BAECKER, D. (1988): *Information und Risiko in der Marktwirtschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- BATESON, G. (1985): *Pasos hacia una ecología de la mente*, B. Aires: Lohlé.
- CASTELLS, M., et al. (1994): *Estrategias para la reindustrialización de Asturias*, Madrid: Civitas.
- DOERINGER, P. B.; TERKLA, D. G., y TOPAKIAN, G. C. (1987): *Invisible Factors in Local Economic Development*, N. York: Oxford University Press.
- FOERSTER, H. von (1969): «What is Memory that It May Have Hindsight and Foresight as well?», en S. BOGOCH, *The Future of the Brain Sciences*, N. York: Plenum, pp. 19-64.
- FUNDACIÓN BBV (varios años): *Renta nacional de España y su distribución provincial*, Madrid: Fundación BBV.

- GRABHER, G. (1986): *Eine beschäftigungsorientierte Krisenüberwindungsstrategie für traditionelle Industrieregionen - am Beispiel der Region Niederösterreich-Süd*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Discussion Paper).
- GUTIÉRREZ, R., y GARCÍA BLANCO, J. M. (1988): «El declive industrial de las cuencas mineras asturianas», *Ábaco*, 4, pp. 51-62.
- HÄUSSERMANN, H. (1992): «Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen», en H. Häussermann (ed.), *Ökonomie und Politik in alten Industrieregionen Europas. Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien*, Basel/Berlin: Birkhauser, pp. 10-34.
- HIRST, P. (1989): «The politics of industrial policy», en P. Hirst y J. Zeitlin (eds.), *Reversing Industrial Decline?*, Oxford/N. York: Berg, pp. 269-287.
- ILLERIS, S. (1986): «New firm creation in Denmark: the importance of the cultural background», en D. Keeble y E. Wever (eds.), *New Firms and Regional Development in Europe*, London: Croom Helm, pp. 141-150.
- KEEBLE, D., y WEVER, E. (1986): «Introduction», en D. Keeble y E. Wever (eds.), *op. cit.*, pp. 1-34.
- KÖHLER, H. D., et al. (1996): *Asturias: el declive de una región industrial*, Gijón: Trea.
- KORZENIEWICZ, R. P., y MORAN, T. P. (1997): «World-economic trends in the distribution of income», *American Journal of Sociology*, 102 (4), pp. 1000-1039.
- LANDABASO, M., y DIEZ, M. A. (1989): «Pymes y dinamización del potencial endógeno», en AA. VV., *Regiones europeas de antigua industrialización*, Bilbao: SPRI, pp. 65-116.
- LASZLO, E. (1986): «Systems and societies: the basic cybernetics of societal evolution», en F. Geyer y J. van der Zouwen (eds.), *Sociocybernetic Paradoxes. Observation, Control and Evolution of Self-steering Systems*, London: Sage, pp. 145-171.
- LUHMANN, N. (1988): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- (1995a): «Kausalität im Süden», *Soziale Systeme*, 1, pp. 7-28.
- (1995b): «Kultur als historischer Begriff», en N. LUHMANN, *Gesellschaftsstruktur und Semantik* 4, Frankfurt: Suhrkamp, pp. 31-54.
- (1996): «Zeit und Gedächtnis», *Soziale Systeme*, 2, pp. 307-330.
- (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- MACNULTY, D. (1987): «Local dimensions of closure», en T. Dickson y D. Judge (eds.), *The Politics of Industrial Closure*, London: MacMillan, pp. 35-69.
- MAY, N. (1992): «Das Eisen- und Stahlbecken Nord-Lohringen: räumliche Krise und lokale Politik», en H. Häussermann (ed.), *op. cit.*, pp. 191-213.
- MEYER, M. W., y ZUCKER, L. G. (1989): *Permanently Failing Organizations*, Newbury Park: Sage.
- O'BYRNE, D. (1997): «Working-class culture: local community and global conditions», en J. Eade (coord.), *Living the Global City: Globalization as Local Process*, London: Routledge, pp. 73-89.
- OJEDA, G., y VÁZQUEZ, J. A. (1988): «La economía», en G. Ojeda (ed.), *Historia de Asturias. Edad Contemporánea III*, Salinas (Asturias): Ayalga, pp. 92-143.
- PAHL, R. (1970): *Patterns of Urban Life*, London: Longman.
- PICHIERRI, A. (1988): «Diagnóstico y estrategia en el declive de la industria siderúrgica europea», *Ábaco*, 4, pp. 32-50.
- (1989): *Strategie contro il declino in aree di antica industrializzazione*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- (1994): «Produzione snella e ambiente locale», *Meridiana*, 21, pp. 179-193.
- POLÈSE, M. (1994): *Économie urbaine et régionale*, Paris: Economica.
- PRIGOGINE, I., y STENGERS, I. (1984): *Order out of Chaos*, N. York/Toronto: Bantam Books.
- ROBERTSON, R. (1994): «Globalisation o glocalisation», *Journal of International Communication*, 1, pp. 33-52.
- SENGENBERGER, W. (1993): «El desarrollo local y la competencia económica internacional», *Revista Internacional de Trabajo*, 112 (4), pp. 547-564.

- SIEBEL, W. (1992): «Die Internationale Bauausstellung EmscherPark -eine Strategie zur ökonomischen, ökologischen und sozialen Erneuerung alter Industrieregionen», en H. Häussermann (ed.), *op. cit.*, pp. 214-231.
- STEINER, M. (1985): «Old industrial areas: a theoretical approach», *Urban Studies*, 22, pp. 387-398.
- VÁZQUEZ, J. A. (1993): «Asturias: la reindustrialización como objetivo», *Papeles de Economía Española*, 55, pp. 111-122.
- VELARDE, J. (1981): «Prólogo», en E. Benito (ed.), *Historia de Asturias. Edad Contemporánea II*, Salinas (Asturias): Ayalga, pp. IX-XVII.
- WILLKE, H. (1987): «Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft», en M. Glasgow y H. Willke (eds.), *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*, Pfaffenweiler: Centaurus, pp. 3-26.

### ABSTRACT

The decline of the «old industrial areas» is one of the more difficult problems governments in many industrial countries must tackle. Revitalization schemes, predominantly focusing on incentives to the localization of firms and improved infrastructures, have been in general unsuccessful. These difficulties are usually explained by means of what could be termed a «theory of social capital». In an almost tautological way, this theory would point to a bunch of «extraeconomic» conditions, such as «mentalities», «attitudes», «invisible factors of development», or (preferably) «culture». For those schemes to be successful, change in these conditions should allegedly add to other, specifically «economic» conditions. But these set of problems can be better understood by assuming another theory, which would have as basic tenets the concepts of self-referential system and systemic memory. According to these concepts, when a regional social formation gets used to identify its power of political pressure and transaction as the cause of its welfare, the implementation of an ever increasing number of incentive programs to encourage the setting up of new firms, combined with the funding of old and inefficient industries and the safeguarding of the region's income level, as long as that setting up is completed, is only a way to confirm the efficacy attributed to a form of economic causality which, in point of fact, is a major obstacle to the transformation of the «old industrial areas» economic system, because the challenge is just to move from the condition of politically stabilized, stationary systems, to that of systems capable to generate dissipative structures, thus becoming self-organizing ones.