

KEATING, Michael
Rescaling the European State.
The Making of Territory and the Rise of the Meso
Oxford University Press, 2013

Es Michael Keating académico de larga trayectoria y autor de un considerable número de excelentes publicaciones científicas sobre la dimensión territorial del poder. Su última publicación en inglés incide en un contexto de análisis de crucial importancia para el futuro de la Europeización, como es el asociado al *rescaling* (reajuste) del Estado nación europeo y al nivel mesogubernamental de la vida política. En las densas páginas del libro, el politólogo escocés lleva a cabo una comprensiva revisión y reconceptualización de ideas y nociones basilares en el ámbito relativo a poder y territorio. El énfasis analítico de la obra corresponde al nivel meso o regional, el cual ha cobrado un protagonismo creciente en la progresiva institucionalización de la denominada gobernanza multinivel (GMN). Como persuasivamente argumenta Keating, las regiones han pasado a pivotar buena parte de los intereses y preferencias de las políticas públicas y, por ello, reclaman su presencia activa en el desenvolvimiento de la vida política frente a las tradicionales actuaciones estatistas jerarquizadas y verticalizadas.

Como es bien sabido, la visión funcionalista y ahistórica de la integración estatista en Europa ha enfatizado la organización administrativa centralizada y jerarquizada del 'orden-y-mando' (*command-and-control*) del moderno Estado nación. No es menos sabido que

las normas europeas sólo podrían legitimarse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural característica del mosaico continental de pueblos y comunidades políticas. Ante tal situación, la GMN se ha ofrecido a sí misma como recurso principal para optimizar las competencias gubernamentales sobre la base de los dos principios guía de la Europeización: la subsidiariedad territorial y la rendición de cuentas democrática. Recordemos que la subsidiariedad establece que las decisiones se tomen transnacionalmente sólo si aquellos niveles más próximos a los ciudadanos (estatales, regionales y locales) no están en mejores condiciones para hacerlo. Por su parte, la *accountability* exige legitimidad democrática en los procesos decisionales, invitando a las instancias subestatales de la GMN a convertirse en 'laboratorios de democracia' con el propósito de rentabilizar su capacidad de iniciativa (*credit claiming*).

Tanto el *rescaling*, como la propia GMN, son procesos inéditos para la construcción de la —cada vez más estrecha— unión política continental. En realidad, la sedimentación institucional de tales desarrollos responde a factores estructurales y contingentes diversos que se articulan en modo inductivo, dada la improbable asunción *ex ante* de un diseño omniabarcante aceptado universalmente por actores y representantes de ideas, instituciones e intereses en el Viejo Continente. No son

menores los problemas que tales desarrollos suscitan respecto a la articulación de cuestiones normativas como el autogobierno mesogubernamental o la redistribución entre territorios.

Los dos primeros capítulos del volumen conciernen a la teoría e historia del territorio como concepto sociológico. El autor puntualiza que tal concepto no puede ser reificado como un espacio meramente topográfico, al margen de su significación social. Las fronteras y sus contornos culturales, económicos o políticos son constructos sociales, a menudo resultantes de disputas a lo largo de la historia política de Europa. El pasado conforma el presente pero éste condiciona igualmente nuestra comprensión de la historia. El capítulo 3 analiza la importante reestructuración funcional de los sistemas sociales en sus aspectos culturales y económicos, la cual ha llevado a algunas escuelas de pensamiento social a impregnarse de 'determinismo funcional'. Para Keating el reajuste (*rescaling*) funcional no ha sido responsable de un molde social definitivo, producto de la acción política e institucional, sino el precipitado de una serie de acuerdos entre las ideas y los intereses concurrentes en Europa.

El capítulo 4 se concentra en los aspectos propiamente políticos del *rescaling* mostrando como el territorio ha permanecido como un factor de pugna política en los propios confines de los Estados, y con repercusiones centrípetas y centrífugas. A resultas de ello, los procesos de construcción regional han sido canalizados por *entrepeneurs* territoriales en variadas formas y maneras. En el capítulo 5 el autor vuelve a lo institucional

arguyendo que la reestructuración funcional ha creado espacios que los Estados han pretendido contralar y regular mediante nuevos mecanismos e instrumentos políticos. Tales actuaciones han colisionado con movimientos opuestos a la apropiación estatista centralizada de los territorios. Consiguientemente, se ha intensificado una territorialización política subestatal en paralelo a una progresiva obsolescencia del moderno Estado nación.

En el capítulo 6 se examina la adaptación de los intereses económicos y sociales a los ajustes funcionales e institucionales auspiciados por la emergencia de comunidades territoriales en el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas. El siguiente capítulo concentra su interés en las políticas y programas de gobierno evaluando la diferencia que provocan en su acción y efectos las instancias mesogubernamentales. Rompiendo con la división convencional de tareas según la literatura de la descentralización y el federalismo, Keating presenta una clasificación de cinco modos o campos de políticas con el propósito de identificar las estrategias de las diversas regiones en Europa, siendo correlacionados con los tipos de cambios producidos. El primero es desarrollista, concernido con la promoción del crecimiento económico. El segundo es el distributivo relativo a la transferencia de recursos y bienes entre grupos e individuos. El tercero atiende a la eficiencia asignativa (*allocative efficiency*) con una atención especial a los impuestos y los servicios. La cuarta dimensión ecológica se interesa por la gestión de los recursos naturales y de los activos

ambientales no-materiales. Finalmente, el quinto campo compete a la formación de comunidades políticas y a la institucionalización del autogobierno.

El capítulo 8 se ocupa de la teoría normativa y considera las implicaciones del reajuste territorial para el autogobierno y la solidaridad social. Se arguye que conceptos constructivistas ligados a las comunidades territoriales meso permiten nuevas formas de acomodación en un nuevo entramado post-soberanista de la autoridad política. Keating rebate las alegaciones de que el *rescaling* pueda exacerbar la capacidad redistributiva estatal e incitar las prácticas competitivas a la baja (*race to the bottom*), señalando que nada impide la composición de nuevos espacios de solidaridad entre los ciudadanos. El capítulo 9 examina la dinámica del reajuste territorial prestando atención a la constitucionalización del encaje formal entre los diversos niveles de gobierno, siendo los elementos simbólicos los más difícil de acomodar. El postrer capítulo 10 resume los principales argumentos expuestos en los capítulos previos y reflexiona sobre los efectos asimétricos de la crisis tras el *crack* de 2007: si de

una parte se han desplegado intentos de recentralización en algunos Estados europeos, de otro lado se ha asistido a demandas de mayor descentralización e incluso de secesión como ilustran los casos de Escocia y Cataluña.

El libro de Michael Keating constituye una importante —y muy oportuna— aportación al debate de la política territorial en Europa. El bagaje científico del autor respecto a los temas tratados avalan el rigor de los análisis y reflexiones efectuados en el texto, cuya edición en castellano confiamos vea próximamente la luz pública. El libro interesará a todos aquellos ciudadanos —académicos o no— preocupados por el futuro político de la Europeización y el progresivo reajuste (*rescaling*) en la institucionalización de sus ámbitos decisionales territoriales. A buen seguro, su lectura aporta claves interpretativas para acrecentar el conocimiento y escrutinio de la calidad democrática de nuestras politeyas continentales.

Luis Moreno

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

luis.moreno@cchs.csic.es