

Tworzenie miejsca. Terytorium, instytucje, rozwój gospodarczy

Michael Keating



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2004

Spis treści

Streszczenie	3
Ponowne odkrycie miejsca	4
Państwo a polityka regionalna	6
Nowy paradygmat rozwoju regionalnego	9
Konsekwencje normatywne.....	12
Instytucje i kultura	15
Tworzenie regionów	20
Państwo regionalne	23
Strategie rozwoju	25
Wnioski	26
Piśmiennictwo	27
O Autorze	60

Table of contents:

Abstract	34
The reinvention of place	35
The State and Regional Policies.....	37
The New Regional Development Paradigm	39
Normative implications	42
Institutions and Culture	45
Region Building	49
The Regional State	51
Development Strategies	53
Conclusion	54
References	55
About the Author.....	60

Streszczenie

Modernizację kojarzy się ze zmniejszeniem znaczenia miejsca w systemach funkcjonalnych, zwłaszcza rynku. W XIX i XX wieku zarządzanie gospodarką w ramach państwa narodowego stało się jednym z jego głównych zadań. W ostatnich latach jesteśmy świadkami powrotu do regionów i terenów lokalnych jako miejsc, w których kształtuje się i zarządza zmianami gospodarczymi. Ten nowy paradygmat rozwoju lokalnego wywołał pewnego rodzaju utopijne myślenie o formach rozwoju, które są zarówno wydajniejsze ekonomicznie, jak i łagodniejsze społecznie. Istnieją jednak różnice między miejscami, opierające się na instytucjach, normach oraz politycznej i społecznej mobilizacji. Strategie rozwoju zmian mogą się wiązać ze strukturą koalicji na rzecz rozwoju lokalnego oraz ze sposobem, w jaki elity są w stanie wykorzystywać wspólne normy i tematy.

Ponowne odkrycie miejsca

Przez większą część XIX i XX wieku dominujący paradygmat modernizacji zakładał nasilający się podział pracy w społeczeństwie oraz rozdział świata rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Wraz z ewolucją rynków zbliżają się one do neoklasycznego typu idealnego, charakteryzującego się rygorystycznym indywidualizmem i instrumentalną racjonalnością. Państwo przyjmuje jednolitą formę biurokratyczno-racjonalną i integruje terytoria i wspólnoty w jednolity byt narodowy. Kultura polityczna zostaje ujednolicona, kultury mniejszościowe potępione jako zafowane lub skazane na wygnanie. Globalizacja, w niektórych swych odmianach, stanowi późnodwudziestowieczne rozszerzenie teorii modernizacji, z integracją na poziomie planetarnym. Integracja europejska opiera się, w swej wersji neofunkcjonalnej, na modelu modernizującego i integrującego państwa, rozszerzonym na skalę kontynentalną. Prorocy globalizacji podkreślają schyłek państwa narodowego, mobilność kapitału i technologii, przepływy handlu, rozkwit korporacji ponadnarodowych oraz pojawienie się reżimów międzynarodowych. Niektórzy utrzymują, iż nie istnieje jeden obowiązujący model gospodarki, jedna norma ustroju politycznego i że w zasadzie historia się skończyła (Fukuyama, 1992).

Istnieje jednak mocny kontrapunkt tych interpretacji modernizacji pochodzący od tych, którzy kwestionują takie ostre rozróżnienia między światem rynku, polityki i społeczeństwa obywatelskiego czy też analityczny rozdział racjonalności rynku i innych norm kulturowych. Badacze nauk społecznych ponownie odkryli, iż rynek sam w sobie stanowi instytucję społeczną, rządzącą się własnymi normami, które mogą się różnić w zależności od miejsca. W ujęciu ogólniejszym instytucje uznaje się za zlepki norm obejmujące własne wartości i założenia, mocno uzależnione od doświadczeń historycznych i ich interpretacji. Granice między państwem a rynkiem są niestabilne i zmienne w czasie.

Globalizacja nadała nowe znaczenie tym spostrzeżeniom, ponieważ zmienia się rola państw. Wydaje się, że państwa tracą siłę na rzecz globalnego rynku i reżimów ponadnarodowych. Jednocześnie są podkopywane przez nowe ruchy kulturowe, społeczne i polityczne na poziomach lokalnym i regionalnym. Według niektórych tendencje te stoją w jawnej sprzeczności, przyjmując radykalnie odmienne sposoby regulacji i skale przestrzenne, jednak obecnie coraz częściej uważa się, iż mogą się one nawzajem uzupełniać. Zmiany gospodarcze, mobilizacja społeczna i polityka odpowiadają za restrukturyzację jednocześnie ponad i poniżej państwa. Nowe systemy produkcji, z wyraźnymi zależnościami między rynkiem, polityką i kulturą, mogą się pojawiać nie na poziomie państwa narodowego, ale w regionach, które same są coraz bardziej bezpośrednio wprowadzane na rynki europejskie i światowe. Ohmae (1995) pisze o świecie „bez granic” i przedstawia obraz „państw regionalnych” opar-

tych na lokalnych systemach produkcji konkurujących bezpośrednio na rynkach światowych, wolnych od instytucjonalnego, społecznego i politycznego ciężaru starego państwa narodowego. Inni mówią o nadejściu „globalnych regionów wielkomiejskich” opierających się na dużych skupiskach miejskich powiązanych z międzynarodowym handlem i sieciami finansowymi (Scott, 2001; Sassen, 2001). Odeszliśmy od świata, w którym terytoria były coraz bardziej zintegrowane w ramach państw, w stronę świata, gdzie konkurują one w ramach globalnego i europejskiego ładu.

Państwo a polityka regionalna

Przez ponad stulecie kontekst dla polityki i polityk regionalnych stanowiło państwo narodowe. W rozwijającym się państwie przemysłowym ochrona taryfowa była instrumentem dostosowania terytorialnego i sektorowego. Wcześniejsze węzły handlowe stały się peryferiami narodowymi, a wewnętrzne stolice zostały centrami. Wcześniejszy etap globalizacji określony przez Hirsta i Thompsona (1999) miał również dalekosiężne skutki dla stosunków terytorialnych, tworząc kolejne centra i peryferia oraz powodując wzrost zainteresowania ochroną i wolnym handlem.

Po drugiej wojnie światowej państwa Europy Zachodniej podjęły ambitne programy terytorialnego zarządzania gospodarką, związane ze strategiami makroekonomicznymi w stylu Keynesa i państwem opiekuńczym. Celem było włączenie słabo rozwiniętych czy wręcz upadających terytoriów do krajowej przestrzeni gospodarczej. Zgodnie z zasadą względnej przewagi, regiony uzupełniały się wzajemnie, a każdy miał do odegrania swoją rolę w krajowym podziale pracy. W czasie ogólnego wzrostu i pełnego zatrudnienia regionalne problemy gospodarcze postrzegano jako marginalne, wynikające raczej z niedoskonałości rynku niż fundamentalnych wad gospodarki rynkowej lub jej charakteru przestrzennego. Niedostatki pewnych terytoriów były postrzegane jako pochodne ich peryferyjnego położenia lub niewystarczającej infrastruktury, co można by naprawić poprzez inwestycje infrastrukturalne. Samemu terytorium nie dano żadnego kontekstu społecznego czy politycznego, tak więc przy sprzyjających warunkach do inwestowania terytoria były prawie wymienne. Polityki regionalne miały cele gospodarcze, zmierzające do zwiększenia produkcji krajowej poprzez wykorzystanie nieużywanych zasobów na peryferiach i unowocześnienie krajowego systemu produkcji. Natomiast ich celami społecznymi było rozwiązanie problemu bezrobocia i zagwarantowanie wszystkim obywatelom równości szans. W zakresie polityki służyły zagwarantowaniu poparcia państwa i rządzących partii w regionach. Mogły być również prezentowane jako gra o stawkę większą niż zero, w której wszyscy mogą być zwycięzcami. Biedne regiony korzystały na dodatkowym rozwoju i zatrudnieniu; regiony bogate korzystały na mniejszym zagęszczeniu; natomiast naród jako całość zyskiwał na możliwości zwiększenia krajowej produkcji bez tworzenia presji inflacyjnej.

Głównym motorem było uprzemysłowienie, możliwe przez sprowadzenie zakładów wytwórczych do regionów słabo rozwiniętych lub upadających drogą przekierowania inwestycji z dobrze rozwijających się regionów, przyznawania dotacji i stosowania zachęt podatkowych oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury na obszarach rozwijających się. Podkreślano znaczenie tzw. twardych usług, takich jak: drogi, kolej, lotniska, okręgi przemysłowe i telekomunikacja. Przedsiębiorstwa państwowe wykorzystywano do kierowania inwestycji w podstawowych branżach przemysłu, ta-

kich jak hutnictwo czy energetyka. Poza ogólnym podejściem, opartym na dużych regionach określonych stopą bezrobocia, rozwinęło się bardziej szczegółowe podejście przestrzenne oparte na biegunach wzrostu. Ogólne założenie było takie, że przy właściwej strukturze kosztów i infrastruktury niemal każdy region można dostosować do potrzeb gospodarki wytwórczej i znaleźć mu miejsce w krajowym podziale pracy. Miejsce było więc kulturowo neutralne.

Polityka, oparta wtedy na integrowaniu regionów z rynkami krajowymi była najczęściej scentralizowana, odgórna i raczej odpolityczniona. Rezultatem był zbiór mechanizmów planowania zmierzających do wzmocnienia zdolności państwa w zakresie planowania i interwencji na poziomie regionalnym, przy jednoczesnym wniesieniu wkładu regionalnego poprzez komitety konsultacyjne, z zachowaniem narodowego zorientowania polityki i obroną przed upolitycznieniem przez siły opozycyjne. Te wyniki mające na celu ukierunkowanie i powstrzymanie regionalizmu poprzez zdefiniowanie go w ograniczonych kategoriach ekonomicznych i poszukiwanie odpowiedzi opartej na porozumieniu w większości spaliły na panewce w obliczu realiów politycznych i kwestia ta została szybko upolityczniona (Keating, 1988). W niektórych regionach samoistnie pojawiły się prorozwojowe koalicje lokalnych modernizatorów, z własnymi pomysłami na rozwój regionalny. Same scentralizowane interwencje w politykę zdestabilizowały istniejące mechanizmy przedstawicielstwa i wymiany terytorialnej, jednocześnie zwiększając znaczenie poziomu regionalnego.

Niepowodzenie zinstytucjonalizowania polityki lub integracji perspektyw odgórnych i oddolnych było jednym z powodów upadku tradycyjnych polityk regionalnych lat 80. Innym stała się krytyka samego kierunku polityki. Niektórzy krytycy zauważali skoncentrowanie się na projektach o dużej skali i przewidujących zaangażowanie znacznego kapitału jako sposobu na dotowanie przez państwo dużego kapitalizmu i uspołecznienie ryzyka inwestycyjnego (Dunford, 1988; Tarrow, 1978). Również szeroko zakrojonym programom rozwoju przestrzennego często nie udało się wytworzyć branż uzupełniających czy samoutrzymującego się wzrostu i przylgnęła do nich etykieta „katedr na pustyni”. Środki przewidywano jako krótkookresowe, natomiast regiony zostały zintegrowane w krajowe kręgi gospodarcze, nabrały stałego charakteru i niektórzy krytycy twierdzili, iż regiony utrzymywane są w stanie stałej podległości. Kryzys paliwowy i recesja lat 70-ych poważnie zaszkodziły tradycyjnej polityce regionalnej, gdyż rządy musiały się zmierzyć z ograniczeniami finansowymi a bezrobocie dotknęło regiony, które wcześniej kwitły (Hansen et al., 1990).

Tradycyjna polityka regionalna nie okazała się kompletną porażką (Artobolevskiy, 1997). Jej odejście zawdzięczamy częściowo zmienionym okolicznościom, zwłaszcza faktowi, że państwa miały trudności w zakresie zarządzania gospodarkami przestrzennymi w świecie poddanym globalizacji. Firmom, którym zabroniono inwestować w jednej części terytorium kraju, było teraz łatwiej lokować kapitał poza krajem, przy zachowaniu dostępu do rynków lokalnych. Europejska polityka w zakresie konkurencji również hamowała wiele dotychczasowych środków stosowanych w celu stymulowania inwestycji w regionach marginalnych, zwłaszcza po zainicjowaniu programu jednolitego rynku w 1985 r. Potem Komisja Europejska chciała regulować krajowe polityki regionalne poprzez Dyрекcyjną Generalną ds. Konkurencji, natomiast

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, z umiarkowanym powodzeniem, chciała zeuropeizować obszar polityki. Kolejny element to zmiana klimatu intelektualnego i politycznego. Z rozpowszechnianiem się ideologii neoliberalnej w mniejszym stopniu wspierano planowanie, szeroko zakrojone programy czy zmiany korygujące rynek. Nawet poza kręgami neoliberalnymi stara idea regionów jako uzupełniających się części krajowego podziału pracy ustępowała idei regionalizmu konkurencyjnego, gdzie regiony szukają własnego miejsca w europejskim i międzynarodowym podziale pracy. Intelektualna podstawa obejmuje tu dwa elementy: debatę o globalizacji i coś, co przypomina zmianę paradygmatu w myśleniu o kwestiach dotyczących rozwoju regionalnego.

Nowy paradygmat rozwoju regionalnego

Globalizacja według niektórych zakwestionowała powiązanie między terytorium z jednej strony oraz funkcją i tożsamością z drugiej, obwieszczając „koniec terytorium” (Badie, 1995) czy też świat bez granic. Zachęciła ona jednak do ponownej terytorializacji funkcji, tożsamości i życia społecznego oraz pojawienia się nowych systemów regulacji terytorialnej i działań zbiorowych. W tej wizji region jest raczej przedmiotem niż podmiotem polityki a kontekst daje mu nie tylko państwo, ale też międzynarodowy rynek i konkurencja międzyregionalna. Nowego piśmiennictwa na temat rozwoju regionalnego jest niewiele i jest ono zróżnicowane, zatem błędem byłoby uznać je za jedną szkołę, choć zawiera ono elementy wspólne. Korzystając z socjologii gospodarki i gospodarki instytucjonalnej, autorzy najczęściej widzą rynek i systemy produkcji raczej jako konstrukcję społeczną niż jako rezultat perfekcyjnej oraz zrównoważonej konkurencji (Swedberg, 1993). Zachowania podmiotów stosunków gospodarczych kształtują zachęty instytucjonalne, wyuczone zachowania i rutyna oraz, w niektórych wersjach, wartości i normy kulturowe. W konsekwencji rynki funkcjonują różnie w różnych kontekstach nie tylko dlatego, że pewne grupy jeszcze nie doświadczyły „modernizacji”, ale jako że jest to nieodłączna cecha samego rynku.

Powszechnie widać również dążenie do ponownego włączenia terytorium w wyjaśnianie zmian gospodarczych i społecznych. W pewnym stopniu jest to powrót do idei regionów przemysłowych Marshalla, zaobserwowanej w dziewiętnastowiecznej Wielkiej Brytanii, lecz rozwijającej jeden szczególnie jej aspekt. Dla Marshalla okręgi przemysłowe to miejsca produkcji wyspecjalizowanej, gdzie uzupełniające się firmy skupiają się z powodu wzajemnej zależności dostawców i konsumentów. Marshall zidentyfikował też mniej uchwytny atrybut obszarów lokalnych, „coś nieuchwytnego”, co jest kluczowym elementem nowego paradygmatu regionalnego. Regiony i tereny lokalne, jako miejsce gęstych siatek instytucji, zrozumienia i wiedzy, tworzą rynek w bardzo specyficzny sposób. W konsekwencji terytoria nie są wymienne jako miejsca produkcji, nawet jeśli struktury kosztów zmienia polityka państwa w zakresie dotacji, przekierowania inwestycji i inwestycji infrastrukturalnych. Sceptycyzm budzą teorie Ricarda dotyczące względnej przewagi i ekonomii równowagi, zgodnie z którymi rynek dokona optymalnej dystrybucji produkcji, a każdy region znajdzie swoje miejsce w krajowym lub globalnym podziale pracy (Begg et al., 1995). Podobna doza sceptycyzmu dotyczy „przeprzecznego keynsizmu”, tradycyjnej polityki regionalnej, gdzie interwencjonizm państwa może pokonać niedoskonałości rynku i ponownie zintegrować rynki krajowe oraz doprowadzić do osiągnięcia równowagi. Rozwój regionalny jest raczej kwestią samych regionów, w sytuacji, w której są one zmuszone do konkurowania na rynkach światowych, bez parasola ochronnego państwa narodowego.

Oprócz tych powszechnych cech istnieje wiele odmian nowego paradygmatu. W wersjach dotyczących kosztów transakcyjnych, opierających się na ekonomii instytucjonalnej, działania zbiorowe postrzegane są jako sposób pokonania problemów związanych z wybitnie indywidualistycznymi opisami rynków, które nie mogą zająć się potrzebą niejednoczesnej wzajemności, produkcją dóbr publicznych czy też problemem czynników zewnętrznych. Kapitalizm wymaga ostrożnego połączenia konkurencji rynkowej i współpracy, które mogą zapewnić lokalne systemy produkcji. Szkoła kalifornijska, pod wpływem doświadczeń obszaru Los Angeles oraz innych części Stanów Zjednoczonych i Europy, wskazuje na przejście produkcji z produkcji na dużą skalę, masowej, do elastycznej specjalizacji (czyli od fordyzmu do postfordyzmu) (Storper, 1995, 1997; Scott, 1996, 1998; Scott i Storper, 1992; Scott, et al., 2001). Podkreślane są tu warunki produkcji, koszty transakcji oraz zalety wyrazistych regionów przy różnych trybach produkcji. Nowoczesna elastyczna specjalizacja tworzy specyficzne i nowe formy gospodarki aglomeracyjnej, w której firmy najczęściej tworzą skupiska, by nie pozostawać w rozproszeniu (Storper, 1995). Stara idea względnej przewagi, gdzie każdy region ma swe własne miejsce w krajowym i globalnym podziale pracy, ustępuje więc przewadze bezwzględnej czy konkurencyjnej, gdzie regiony rywalizują ze sobą (Storper, 1995; Scott, 1998). Nie istnieje jedno wyjątkowe połączenie czynników produkcji, zdolne zapewnić absolutną wydajność. Możliwe jest raczej harmonijne współistnienie światów produkcji, kiedy to żaden z nich nie wypiera pozostałych.

Niektórzy autorzy wychodzą poza takie czysto transakcyjne myślenie, by umiejscowić regionalne systemy produkcji w głębszych wzorcach historycznych i społecznych. Szkoła włoska (Bagnasco i Trigilia, 1993; Garfoli, 1991) pierwotnie opierała swą pracę na doświadczeniach regionów środkowych Włoch, które najwyraźniej dokonały udanego przejścia ze standardowej produkcji masowej do wyspecjalizowanej produkcji towarów wysokiej jakości na konkurencyjnych rynkach światowych. Chodzi tu o dynamiczne sieci małych przedsiębiorstw wykorzystujących swój niewielki rozmiar do osiągnięcia elastyczności oraz szersze sieci tworzone w celu osiągnięcia ekonomii skali, zwykle kojarzonych z większymi jednostkami produkcji. Mogłyby one łączyć konkurencję niezbędną w dynamicznej gospodarce rynkowej ze współpracą w zakresie produkcji dóbr publicznych. Z Włoch idea rozpowszechniła się na południe Niemiec, gdzie uczeni również odkryli okręgi przemysłowe, oraz Skandynawii, a następnie stała się swoistym modelem polityki przemysłowej w ujęciu ogólnym. Niedawno Crouch et al. (2001) podkreślił różnorodność lokalnych systemów produkcji, które mogą istnieć w różnych miejscach w dowolnym czasie, wprowadzając ogólne rozróżnienie na stare okręgi przemysłowe (oparte na wzajemności i obopólnym uczeniu się), firmy w sieci (o wyższej strukturze powiązań opartych na dominacji jednego dużego przedsiębiorstwa) i skupiska empiryczne (o niższym stopniu wzajemności i norm wspólnotowych). Wprowadza się tu też element dynamizmu oraz zmiany w stylu Schumpeterowskim. Lokalne systemy produkcji znajdują się stale między sprzecznymi tendencjami i siłami oraz, mimo że cieszą się okresami stabilnej równowagi, są również podatne na kryzysy, zmiany i przebudowę w nowych formach.

Brytyjscy uczeni podeszli do tego zagadnienia z perspektywy instytucji, podkreślając znaczenie stowarzyszeń i sieci. Amin i Thrift (1994) piszą o zagęszczeniu instytucjonalnym jako kluczowym składniku wyników regionu. Cooke i Morgan (1998) piszą o „gospodarce stowarzyszeniowej”, którą charakteryzują związki, sieci i powiązania między podmiotami gospodarczymi, grupami społecznymi i rządem. Autorzy ci są skłonni iść dalej niż przedstawiciele szkoły włoskiej czy kalifornijskiej i uznają ten nowy system gospodarczy za alternatywę zarówno dla kapitalizmu rynkowego jak i dla scentralizowanej państwowej gospodarki planowej.

Wszyscy przywołani autorzy uznają rynek za społecznie zakorzeniony w przestrzeni terytorialnej. Terytorium postrzega się jako coś więcej niż tylko lokalizację, coś, co odnosi się do wzorca związków społecznych i gospodarczych, konwencji i kultury, które wspólnie tworzą wyraziste milieu każdego miejsca. Zależności podlegające wymianie są uzupełniane tymi poza obiegiem, wynikającymi ze spontanicznej interakcji między firmami a ludźmi, na różne sposoby promującymi wzorce współpracy i konkurencji. Obszar lokalny czy region to nie tylko miejsce działalności produkcyjnej, w której system produkcji wykorzystuje nowe warunki, ale też miejsce, w którym wprowadza się nowatorskie rozwiązania i uczy się, by stale dostosowywać i usprawniać swoje narzędzia produkcji, słowem, jest to region uczenia się (Morgan, 1997). W warunkach globalizacji te regionalne systemy produkcji konkurują ze sobą, poszukując technologii i rynków. Poza tym istnieją różnice między różnymi podejściami. Niektórzy uczeni uważają elastyczną specjalizację za system produkcji gospodarczej zakorzeniony w praktykach społecznych poszczególnych regionów, a więc nie mający uniwersalnego zastosowania. Natomiast inni traktują ją jako warunek nowoczesnej, coraz powszechniej stosowanej technologii przemysłowej. Pośród tych pierwszych niektórzy rozszerzają tę ideę poza stosunki produkcji i tworzą teorię regulacji społecznej, obejmującą integrację społeczną i życie polityczne, podkreślając kwestie normatywne.

Konsekwencje normatywne

Wersje neoliberalne opiewają słabość państwa. Ohmae (1995, 2001) postrzega narzucenie konkurencyjnego neoliberalizmu jako bezwzględne dobro. Courchene (1999; 2001) sądzi, ostrożniej, iż globalne tendencje gospodarcze narzucają nakazy regionom, które muszą się dostosować do wymogów globalnego liberalizmu. Biorąc pod uwagę fakt, że regiony muszą obecnie rywalizować w warunkach bezwzględnej przewagi, a nie uzupełniać się na zasadach przewagi względnej, muszą się one przystosować lub upaść. Porter (2001) sugeruje, że wszystkie regiony mogą wygrać w nowym systemie, jeśli dostosują się do swej względnej przewagi; jednak z pewnością kwintesencją konkurencji jest ich porażka.

Inni autorzy są skłonni optymistycznie upatrywać w nowych modelach rozwoju regionalnego sposób na ucieczkę przed starymi dylematami i konfliktami oraz możliwość wejścia na pożądaną ścieżkę rozwoju. Podobnie jak „kapitał społeczny”, nowy regionalizm uczyniono dogodnym narzędziem wyjaśniania i przepisów na życie społeczne. Istnieje założenie, że oferuje on łagodniejsze społecznie podejście do gospodarki. Jak się wydaje dlatego, że ten nowy paradygmat wymaga, aby oswajając rynek poprzez współpracę, tym samym przyczyniając się do społecznej spójności. Koncept „obywatelskości” Putnama (1993) jest rzeczywiście amalgamatem wszystkich dobrych stron społeczeństw terytorialnych, który autor tworzy jako zmienną złożoną, a następnie przeprowadza regresję względem mierników wyników gospodarczych i instytucjonalnych, znajdując pozytywną zależność. Tak więc w środkowych Włoszech mamy nie tylko bardziej ożywioną gospodarkę o lepszych zdolnościach przystosowawczych, ale również wyższy poziom uczestnictwa społecznego i skuteczniej funkcjonującą demokrację. Z kolei inni twierdzą, że nowe podejście jest potencjalnie bardziej integracyjne społecznie, by przywołać tu debatę z lat 80. o modelach kapitalizmu. Cooke i Morgan (1998) piszą, iż, w najlepszym razie, nowy paradygmat może służyć za model rozwoju, który jest zarówno bardziej wydajny ekonomicznie, jak i łagodniejszy społecznie. Amin (1999, str. 373) utrzymuje, że wiele dobrze prosperujących regionów również wykazuje „wydajność sektora publicznego w świadczeniu usług, obywatelską autonomię i inicjatywę we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego, kulturę wzajemności i zaufania, która sprzyja gospodarce stowarzyszeniowej, powstrzymaniu wysokich kosztów społecznych kryzysów i konfliktów oraz potencjał gospodarczego nowatorstwa i kreatywności oparty na społecznej pewności i zdolności.” Kapitał społeczny został rozciągnięty zarówno na wydajność ekonomiczną, jak i na spójność społeczną, gdyż odpowiada on potrzebom polityków szukających bezbolesnego rozwiązania bieżących dylematów politycznych. Najczęściej pisze się o tym beztrąsko, mieszając analizę naukową z moralizatorstwem, jak gdyby powracając do wyidealizowanej przeszłości wspólnot

opartych na solidarności. Tłumaczy to przyjęcie tej idei przez takie instytucje jak Bank Światowy i OECD, którym często zarzuca się stosowanie dzikiej formy neoliberalizmu względem krajów zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych, oraz atrakcyjność kapitału społecznego dla proroków polityki „trzeciej drogi”. Tym samym może dojść do zaciemnienia prawdziwych dylematów politycznych oraz konfliktów społecznych. W tym zakresie przypomina to w dużej mierze myślenie „trzeciej drogi” (Giddens, 1998), gdzie z koła robi się kwadrat, a konflikty rozwiązuje drogą życzeniową.

Inni (Scott, 1998; Scott et al. 2001) uznają, iż globalna konkurencja między regionami może zwiększyć nierówność między nimi; niektóre regiony przystosują się lepiej niż inne, oraz wewnątrz regionów, między tymi powiązаныmi z nowymi światowymi sieciami handlu i tymi bez takich powiązań. Rzeczywiście, same idee regionu konkurencyjnego oraz bezwzględnej przewagi sugerują, iż w nowej grze na poziomie regionalnym będą zwycięzcy i pokonani (Dunford, 1994; Amin i Tomaney, 1995). Nawet wygrani mogą ponieść koszty, gdyż zmuszani są do udziału w „wścigu na dno” poprzez konieczność cięć w swych programach socjalnych i koncentrację na potrzebach biznesu by utrzymać się w grze.

Niektórzy wprowadzają rozróżnienie na „uliczkę” i „autostradę” rozwoju (Cooke et al., 1999). Na tej pierwszej regiony rywalizują - w zakresie kosztów - stosując niskie płace, deregulację biznesu i luźne normy w zakresie ochrony środowiska, by przyciągnąć inwestycje z zewnątrz za wszelką cenę. Na „autostradzie” zaś regiony dokonują dużych inwestycji w infrastrukturę, szkolenia, edukację i technologie, dążąc do promowania i przyciągnięcia przedsięwzięć o wysokiej wartości, gdzie płace są wysokie, oraz firm, dla których istotne są atrakcyjne warunki środowiskowe, wykwalifikowana i wykształcona siła robocza oraz stabilność społeczna. „Autostradę” z kolei interpretuje się jako podstawę drogi rozwoju, która jest wydajna ekonomicznie jak i skuteczna społecznie.

Jest to scenariusz kuszący, ale tu też pojawiają się problemy. Jeśli prawdą jest, że żyjemy w świecie bezwzględnej przewagi, to - niezależnie od działań regionów, które odnoszą sukcesy - będą i inne, które tracą. Konkurencja sama w sobie jest koncepcją wysoce ideologiczną. Zdominowała ona nowoczesną politykę w zakresie dalece wychodzącym poza świat produkcji, skąd się wywodzi. Stwierdzenie, że regiony konkurują o inwestycje, rynki i technologie zawiera w sobie pewne urzeczowienie regionu, jego statusu jako jednostki mającej jednolity interes. Obejmuje to proces polityczny, gdzie interes regionu postuluje się jako inny niż rywalizujące interesy wewnątrz niego. Usilne utrzymywanie, że region musi stawić czoło konkurentom z zewnątrz, może więc być narzędziem stosowanym przez twórców regionu w celu wzmocnienia ich pozycji i niedopuszczenia do debaty politycznej. Temat konkurencyjności wykorzystuje się też w innych dziedzinach (w tym w działalności uniwersytetów) w celu wcześniejszego ustalenia wyborów politycznych. Regionom przyznaje się więc jednolite „interesy”, a polityka w zakresie rozwoju jest tworzona ideologicznie jako forma neomerkantylizmu, gdzie terytoria rywalizują o stawkę zerową.

„Autostrada” rozwoju może być bardziej integracyjna społecznie, gdyż wymaga dużych inwestycji w zakresie usług publicznych i edukacji. Możliwe jest porozumienie neoliberalistów i socjaldemokratów w sprawie zwiększonych nakładów

na edukację, gdyż można je przedstawić jako jednocześnie wydajne ekonomicznie i integrujące społecznie, co tłumaczy modę na „kapitał ludzki”, ale nie wyczerpuje kwestii integracji społecznej. Wciąż istnieją ważne pytania dotyczące konsekwencji dystrybucyjnych dowolnej regionalnej strategii rozwoju. Nakładanie wspólnych ram terytorialnych nie rozwiązuje tradycyjnych konfliktów klasowych czy też związanych z wiekiem, płcią bądź pochodzeniem etnicznym (Hudson, 1999).

To nowe myślenie ma ogromny wpływ na politykę w zakresie rozwoju regionalnego w całej Europie i w łonie Komisji Europejskiej (Bachtler, 1993; Yuill et al., 1993). Polityka została zarówno zeuropeizowana, jak i zdecentralizowana. Wyraźnie podkreśla się znaczenie instytucji, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz funkcjonowania sieci umożliwiających szerzenie wiedzy i rozwój współpracy. Mniej zaś mówi się o znaczeniu inwestowania w tzw. twarde usługi i infrastrukturę, po części dlatego, że większość regionów otrzymała takie inwestycje na wcześniejszych etapach polityki regionalnej, ale również dlatego, że tzw. miękkie usługi uznaje się za klucz do nowoczesnego, osiągającego dobre wyniki, uczącego się regionu. Dużo inwestuje się w kapitał ludzki, w tym w edukację, szkolenia i podnoszenie kwalifikacji; większość państw przeniosła odpowiedzialność za szkolenie siły roboczej na poziom regionalny, gdzie uzupełnia ono pozostałe instrumenty interwencyjne. Badania i rozwój, oprócz transferu technologii, są uważane za kluczowe elementy wzrostu i adaptacji. Chociaż w dalszym ciągu promuje się napływające z zewnątrz inwestycje, istnieje presja na rozwój endogenny oraz promowanie przedsiębiorczości (Capellin, 1995). Mniej jest planowania całościowego czy też zakrojonej na szeroką skalę interwencji, a polityka ma lżejszy wymiar, próbuje „sterować” rozwojem czy interweniować wybiórczo. Przestrzenna redystrybucja ustąpiła idei, iż regiony muszą same sobie pomóc (Stöhr, 1989). Regiony, kiedyś elementy uzupełniające się w zintegrowanych gospodarkach krajowych, są obecnie postrzegane jako konkurencja na rynkach europejskich i światowych. Do lat 90. idee te stały się wspólną walutą regionalnych elit politycznych i administracyjnych (Kohler-Koch, 1998).

Ale nowy paradygmat rozwoju regionalnego jest często krytykowany. Niektórzy narzekają, że polega on na tendencyjnym i nieodpowiadającym rzeczywistości uogólnianiu z kilku powodów, które same w sobie są często słabo rozumiane (Lovering, 1999). Naukowcy składający ponowne wizyty w tych regionach odkryli drugą stronę elastycznej specjalizacji, w tym eksploatację i niskie płace (Hadjmichalis i Papamios, 1991). Niektórzy, odrzucając zresztą nowego modelu, ostrzegają, iż stanowi on niejako wymówkę dla państwa, by uniknąć odpowiedzialności za regiony borykające się z trudnościami (Amin, 1999). Inni pytają: skoro nowy model opiera się na unikalnych cechach poszczególnych regionów, to może trzeba go w ogóle uznać za model (Storper, 1995), zwłaszcza że większość regionów wciąż jest zakorzeniona w tradycyjnych formach produkcji masowej lub usługach. Można zadać fundamentalne pytania o niektóre koncepcje, na jakich zasadza się ten model. Przede wszystkim wciąż za mało wiemy o tym, jak i dlaczego w danym regionie powstają społeczne warunki konieczne do udanego rozwoju. Istnieje zbyt wiele studiów przypadków sukcesu, a za mało rygorystycznych studiów porównawczych

Instytucje i kultura

Przez wiele lat w debatach na temat wyników narodów i regionów wyjaśnienia oparte na aspektach kulturowych przeciwstawiano tym opartym na czynnikach instytucjonalnych. Niektórzy sądzili, że nieodłączne cechy społeczeństw stanowią klucz do rozwoju, inni natomiast, że dobrze zaprojektowane instytucje są w stanie działać gdziekolwiek. Podejścia kulturowe dyskredytowano w etnocentrycznych dziełach o „kulturze obywatelskiej” z lat 60., a niepowodzenie „przeszczepów” instytucjonalnych ponownie skierowało jednak uwagę na znaczenie norm, wartości i oczekiwań. W rezultacie pojawił się „nowy instytucjonalizm” będący syntezą podejść kulturowych i instytucjonalnych (March i Olsen, 1984; Peters, 1999; Steinmo et al., 1992; Hall i Taylor, 1996). Skupia się on na różnicach pomiędzy systemami społecznymi oraz ich wyjaśnieniami. Jednocześnie próbuje się uniknąć argumentów esencjalnych lub czysto kulturowych. Instytucje konceptualizuje się szeroko jako wzorce rutynowych zachowań i oczekiwań, jak również oficjalny aparat rządowy. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru stanowi narzędzie korekty samych modeli racjonalnego wyboru i zakłada, że wybory uczestników są ograniczone dostępnymi im możliwościami instytucjonalnymi. Instytucjonalizm normatywny podkreśla rolę instytucji w kształtowaniu ludzkich wartości i norm. Instytucjonalizm historyczny śledzi rolę instytucji w zakresie przekazywania wzorców zachowań w czasie, wyjaśniając istotną ciągłość historyczną w wielu społeczeństwach terytorialnych. Jednak trudno jest zastosować tę teorię do społeczeństw terytorialnych i zagadnień rozwoju regionalnego. Przy stosowaniu bardzo szerokiej definicji instytucji obejmują one wszystkie formy praktyki społecznej, a ten termin bywa rozciągany tak dalece, że podważa to jego przydatność wyjaśniającą. Instytucjonalizm normatywny da się podobnie rozciągać. Może on obejmować wszystkie normy i praktyki społeczne stając się tylko poprawnym politycznie terminem określającym coś, co kiedyś nazwaliśmy kulturą. Tak więc nie da się całkowicie uciec od kultury, w świat racjonalnego wyboru, pozbawiony wartości. Instytucjonalizm historyczny zasadza się na koncepcji zależności ścieżki. Chodzi o to, że jedne decyzje ograniczają poprzednie decyzje, co sugeruje, że zmiana będzie stopniowa, a różne społeczeństwa mogą pozostać na różnych drogach, nawet w obliczu tych samych nacisków zewnętrznych. Jednak nie zawsze wiemy, jaka jest „rzeczywista” historia danego społeczeństwa. Wiemy, że historia dzieje się stale i tworzy wciąż na nowo w następujących po sobie falach rewizjonizmu. Więc może naprawdę chodzi o to, czyja wersja historii bierze górę.

Zastosowanie nowego instytucjonalizmu względem kwestii dotyczących rozwoju regionalnego nie rozwiązuje tych problemów. Amin i Thrift (1994) mówią o „zagęszczeniu instytucjonalnym” jako głównym czynnikiem sukcesu regionalnego, natomiast Cooke i Morgan (1998) piszą o „gospodarce stowarzyszeniowej”. Putnam (1993)

traktuje udział w stowarzyszeniach jak klucz do wyjaśnienia wyników osiągniętych przez regiony włoskie, co następnie rozszerzył o Stany Zjednoczone (Putnam, 2000). Istnieje jednak kojarzony z Mancurem Olsonem (1982) kontrargument, iż istnienie wielu instytucji wcale nie zwiększa elastyczności, lecz ją wręcz ogranicza wprowadzając dodatkowe punkty podlegające prawu weta i podnosząc transakcyjne koszty współpracy. Sieci mogą sprzyjać wspólnym działaniom, jednak stanowią one utopione koszty, więc mogą być odporne na zmiany (Bergman et al., 1991). Wszystko zależy od tego, o jakim rodzaju instytucji mowa, i jak wpływają one na zachowanie ludzi. Amin i Thrift (1994) piszą, że instytucje nie mogą być jedynie obecne, ale muszą współdziałać, sprzyjać budowaniu koalicji i realizować wspólne projekty. Putnam pisze o bogatej sieci prywatnych stowarzyszeń w środkowych Włoszech, jednak istnieje równie duże zagęszczenie instytucji na południu tego kraju, działających pod szyldem zorganizowanej przestępczości. Nie wszystkie wzorce życia stowarzyszeniowego i solidarności są równie funkcjonalne. Asocjacyjizm de Tocqueville'a, oświeconego interesu własnego, być może został zastąpiony przez prywatnie zorientowaną formę asocjacyjizmu, gdzie społeczność widziana jest mniej jako przestrzeń publiczna, a bardziej jako mechanizm obrony przestrzeni prywatnej (Keating, 1993). Zazwyczaj sądzi się, że klientelizm jest wrogi rozwojowi, gdyż promuje pionowe zależności zamiast poziomej współpracy, a klient ma interes w dławieniu samoutrzymującego się wzrostu. Jednak w pewnych okolicznościach klientelizm może pozwolić jednostce zmobilizować zasoby i dawać zachęty do zaangażowania się w dodatni wzrost (Piattoni, 1997). Familizm można podobnie interpretować jako utrzymujący zdrowy asocjacyjizm lub wspierający opór wobec zmian i indywidualizm (Mutti, 1996). Zamieszanie otaczające to wszystko dobrze ilustruje debata na temat kapitału społecznego, koncepcji często przywoływanej w celu wyjaśnienia różnic między regionami.

Kapitał społeczny (Coleman, 1988) został z czasem rozciągnięty i spopularyzowany, stając się czymś w rodzaju słowa – wytrycha w znaczeniu cnót obywatelskich. Mamy tu do czynienia z niejasnościami natury konceptualnej i swoistym naciąganiem, jak również wieloma próbami uchwycenia tej koncepcji w sposób ideologiczny (Schuller et al., 2000). Istnieje fundamentalny problem dotyczący samej jego definicji czy specyfikacji jako niezależnego czynnika, gdyż wielu propagatorów definiuje go w sposób okrężny lub tautologiczny (Portes, 1998). Putnam (1993, 2001) i Woolcock (2001, str. 6) definiują go tautologicznie, więc wydaje się on zarówno zmienną zależną, jak i niezależną.

Niektóre podejścia skupiają się bardziej bezpośrednio na idei zaufania, ale kosztem ryzyka zbytniego rozciągania tego terminu. Na przykład u Fukuyamy (1995) obejmuje on, jak się wydaje, wszystkie funkcjonujące stosunki społeczne. Problem polega na określeniu, zoperacjonalizowaniu i zmierzeniu tego, co w istocie jest związkiem kontekstowym. Sondáže, w których pyta się ludzi ogólnie, czy ufają innym, nie wykorzystują tego interaktywnego wymiaru i, podobnie jak mierniki asocjacyjizmu, nie rozróżniają łagodnych form zaufania i tych, przykładowo, uprawianych przez mafię. Niejasna jest też geneza praktyk stanowiących podłoże kapitału społecznego, głównie z powodu sposobu jego konceptualizacji, zarówno jako przyczyny, jak i skutku (Portes, 2001).

Chcąc powrócić do kultury, musimy spojrzeć na nią głębiej i pokazać, jak się ona tworzy i zmienia w czasie. Istnieją trzy osobne, ale powiązane ze sobą elementy. Pierwszy dotyczy sztuki widowiskowej i wizualnej, czy to w formie rozrywki ambitnej, czy popularnej. Drugi oznacza wartości i praktyki danego społeczeństwa pomagające warunkować zachowania i ustalać oczekiwania. Trzeci natomiast element dotyczy tożsamości, kolejnego terminu, który jest nieprecyzyjny i naciągany. Istnieją trzy wyraźne składniki tożsamości regionalnej i jej związku z działaniami zbiorowymi (Frankenber i Schuhbauer, 1994). Po pierwsze, istnieje wymiar poznawczy – czy ludzie są świadomi regionu, jego granic geograficznych i cech. Z kolei istotne cechy mogą być różne, od krajobrazu po folklor, historię, język czy strukturę gospodarczą. Drugi wymiar, afektywny, to pytanie, co ludzie czują w stosunku do regionu, i stopień, w jakim zapewnia im on wspólną tożsamość i solidarność, konkurując z innymi tożsamościami, takimi jak klasa czy naród. Trzeci element ma charakter instrumentalny – czy region jest wykorzystywany jako podstawa mobilizacji i działań zbiorowych. Mogą to być kolejne etapy mobilizacji regionalnej, gdyż trzeci nie jest możliwy bez pierwszego i drugiego, ale nie wszystkie regiony osiągnęły ten trzeci etap. Nie można też z góry stwierdzić, jaką postać przybierze mobilizacja – czy obronnego oporu wobec zmian, czy też programu na rzecz rozwoju i modernizacji.

Kultura i tożsamość są zarówno warunkami, w jakich funkcjonuje polityczne przywództwo, jak i jego wytworem, skutkiem. Twórcy regionów mogą dysponować znacznym potencjałem mobilizacji społecznej poprzez powoływanie się na obrazy i tożsamości kulturalne, kształtując je i wartościując. Wciąż jednak pozostają poważne problemy dotyczące tego, w jaki sposób badać kulturę i integrować ją z innymi aspektami rozwoju regionalnego.

Istnieją dwa podejścia do oceny kultury regionalnej i jej znaczenia dla rozwoju. Pierwsze obejmuje badania poszczególnych regionów oraz tworzenie ich opisów i prezentację osiągnięć. Większość tych opisów dotyczy regionów, które odniosły sukces, i są one w istotny sposób podobne. Tak jak w przypadku świadków przed sądem, którzy składają takie same zeznania, może to nie być dowód ich dokładności, lecz raczej ich wspólnego źródła. Pokróćce historia przedstawia się następująco: w tym regionie mamy wspólną historię i tożsamość oraz zaangażowanie w zakresie współpracy społecznej. Kręgi decydentów są małe, wszyscy się znają i istnieje wiele bezpośrednich kontaktów. Silni opiekują się słabymi, przedstawiamy wspólny obraz świata. Często taki opis ma rys historyczny, oparty na wspólnej przeszłości i wspólnych wrogach, więc choć opowieść jest taka sama, szczegóły są różne, dostosowane do konkretnego miejsca. Opowieść taka jest kusząca, jednak po kolejnym jej wysłuchaniu słuchacz staje się trochę podejrzliwy. Czy to nie mit, który ludzie tworzą na swój temat, przeszłość interpretowana wybiórczo? Sabel (1993) twierdzi, że opowieść może być właśnie strategią promowania współpracy. Istnieje inna opowieść, która, jak ta o sukcesie, jest prawie zawsze taka sama. W tej wersji regionowi nieodłącznie brak pewności siebie, przy nadmiernym indywidualizmie, bo problemy jednostki i najbliższej rodziny nie pozwalają na szerszą współpracę społeczną. Opowieść tę podjął Banfield, który nazwał ją „amoralnym familizmem”, a pokolenie później upowszechnił ją Putnam. Jednak powtarzanie tej historii i luka między jednostką

a zbiorową autoprezentacją sugeruje, że również tutaj mamy do czynienia z wyuczoną opowieścią.

Drugie podejście do analizowania kultury i rozwoju opiera się na danych sondażowych. Kulturę konceptualizuje się tutaj jako zbiór regół i norm dających się zmierzyć przy użyciu ustandaryzowanych kwestionariuszy i systematycznie porównywać. Szerokie zastosowanie mają europejskie i światowe badania wartości. Fundacja Europa Kultur sponsorowała serię badań mierzących wartości na poziomie regionalnym i przeprowadzających ich regresję względem mierników wzrostu gospodarczego. Zazwyczaj mierzą one kulturę jako strukturę statyczną, której następnie przypisuje się określoną rolę w stosunkach społecznych (Jackman i Miller, 1996). Sondaże są podatne na „falsz indywidualizmu”, dążą do wyciągnięcia wniosków na temat jednostki analizy, kultury narodowej czy regionalnej, większej od jednostki pomiaru, czyli osoby. Jeśli kultura ma wpływ na zachowania społeczne, nie będzie tak, gdyż jednostki ludzkie jednocześnie myślą tak samo i zgodnie z tym odpowiednio działają, ponieważ w dynamice społecznych interakcji ludzie odbierają i wysyłają sygnały w konkretnych sytuacjach. Kultura pomaga ludziom interpretować wydarzenia społeczne i gospodarcze oraz kształtuje ich reakcje zbiorowe. Chodzi w niej o nastawienie, ale również o symbole, rytuały i mity (Fach, 2001). Jest więc intersubiektywna, jest zjawiskiem raczej społecznym niż jednostkowym. Wyjaśnia to paradoks, polegający na tym, że chociaż badania sondażowe wskazują na istotną zbieżność postaw w Europie pod wpływem modernizacji i globalizacji, to polityka regionalna i lokalna nabrała nowego i większego znaczenia. To społeczność lokalna tworzy pryzmat, przez który przechodzą doświadczenia globalne. Nie jest to więc czysto niezależny zbiór postaw z nadania historii określonych przez wydarzenia z nieprzeniknionej przeszłości.

Podejścia kulturowe są wysoce podatne na zarzut, że po prostu powielają stereotypy (Sangador García, 1996). Ponadto same stereotypy mogą być interpretowane na wiele sposobów, w zależności od potrzeb chwili (Mella, 1992). Tak więc zbiorowe przekonania, silne sieci prywatne oraz stowarzyszeniowość można interpretować jako dowód zablokowanego społeczeństwa lub też jako podstawę nowego dynamizmu regionalnego. Indywidualizm wini się za brak współpracy w regionach, które nie odniosły powodzenia, oraz za ucieleśnienie cnót kapitalistycznych w tych, które odniosły sukces. Tradycja może być przeszkodą na drodze postępu lub być podstawą kapitału społecznego. Katolicyzm jest często uznawany (w tym przez Putnama) za coś przeciwnego, ale badania wykazały, że Kościół promuje działania zbiorowe. Uogólnienia dotyczące rozkwitu protestantyzmu czy sekularyzacji zakładają, że mają one wszędzie jednolity skutek, a w rzeczywistości wydarzenia kształtuje ich odbiór w konkretnych lokalnych społecznościach.

Powyższe sugeruje, że znaczenie siły społecznej poszczególnych form kulturowych będzie różne, zależnie od kontekstu. Próby rozróżnienia ról kultury i instytucji są w dużej mierze bezowocne, gdyż istnieje między nimi dynamiczny związek. Ponieważ kultura stanowi wartość kształtującą innych, nie można jej mierzyć kontrolowaniem całej reszty i sprawdzanie, co jeszcze zostało. Nie do uniknięcia jest fakt, że ta „cała reszta” jest kształtowana przez kulturę, więc nie jest dostępny sposób kontro-

li, który byłby neutralny i nie zawierał kulturalnych wyróżników. Nie powinniśmy też postrzegać kultury jako koniecznie sugerującej wspólne pozytywne wartości, jeśli zakłada to istnienie monolitycznego czy hegemonicznego sposobu myślenia. Kultura może po prostu być sposobem, w jaki społeczeństwa są w stanie przyjrzeć się sobie, ze wszystkimi własnymi konfliktami i sprzecznościami wewnętrznymi, uznając się jednak mimo wszystko, za funkcjonujące społeczeństwo.

Tworzenie regionów

Regiony można zdefiniować na wiele sposobów – jako przestrzenie gospodarcze charakteryzujące się bądź to pojedynczą dominującą formą produkcji, bądź też uzupełnianymi się sektorami; jako krajobraz, tradycję, muzykę czy kuchnię; jako przestrzenie kulturowe lub historyczne; jako przestrzenie polityczne, gdzie odbywa się debata publiczna oraz wzajemna wymiana; jako jednostki polityczne i administracyjne. Znaczenia te mogą być zbieżne, ale mogą się też radykalnie różnić. W przypadku zbieżności dzieje się tak rzadko siłą przypadku lub niewidzialnej ręki ewolucji społecznej, ale w wyniku działań społecznych i politycznych oraz budowania instytucji w ramach państwa i społeczeństwa obywatelskiego. W tym procesie duże znaczenie mają historia i kultura, jednak nie zawsze w najbardziej oczywisty i bezpośredni sposób. Istnieje wiele potencjalnych regionów i terytorialnych systemów działania, ale nie wszystkie stały się istotne w nowych warunkach globalizacji i integracji europejskiej. W pewnych przypadkach istnieją konkurencyjne projekty dotyczące tworzenia wyobrażonych wspólnot na różnych poziomach przestrzennych.

Interesy społeczne również zmieniają ich terytorialną skalę działania. Wielki biznes przez całe lata najczęściej najpierw się nacjonalizował, następnie europeizował i globalizował, uniezależniając się coraz bardziej od sieci lokalnych i dążąc do zachowania swobody manewru i lokalizacji. Duże firmy wymagają towarów i usług publicznych oraz bardzo dbają o czynniki lokalizacyjne. W dużej mierze mogą to robić raczej przez rozglądanie się, a nie angażowanie w regionalną grę polityczną. Z drugiej strony, małe i średnie przedsiębiorstwa są bardziej zależne od dóbr publicznych zapewnianych przez władze regionalne, mniej mobilne lokalizacyjnie, a ponadto często ich własność leży w gestii władz lokalnych. Tak więc możliwa jest ich pełniejsza integracja z regionalnymi koalicjami na rzecz rozwoju i są one zorientowane bardziej regionalnie. W perspektywie historycznej związki zawodowe rozwinęły się na poziomie krajowym w XX wieku i w różnym stopniu odniosły sukces, stając się partnerami w rozmowach z rządami krajowymi w sprawie pracy, a nawet szerszych kwestii gospodarczych, czasami też partnerami w świadczeniu usług państwa opiekuńczego. Jednak od lat 70. są zaangażowane w lokalne konflikty dotyczące zamykania i restrukturyzacji zakładów pracy, co wciągnęło je do szerszych koalicji obrony terytorium. W coraz większym stopniu skupiały się na rozwiązaniach regionalnych kwestii restrukturyzacji gospodarczej, jednocześnie dążąc do zachowania krajowych reżimów państwa opiekuńczego. Tak więc w wielu przypadkach istnieje zaangażowanie w regionalne koalicje na rzecz rozwoju zarówno ze strony biznesu, jak i związków zawodowych, mających wprawdzie wspólne cele w zakresie wzrostu gospodarczego, ale często różne priorytety społeczne. Często również biznes i związki zawodowe nie mają wspólnego zdania co do instytucjonalnych struktur w zakresie rozwoju regio-

nalnego, gdyż pierwszy dąży do służących konkretnym celom, odpolitycznionych agend w poszukiwaniu strategii „burżuazyjno-regionalistycznej”, natomiast związki zawodowe coraz częściej patrzą na mocniejsze wybrane władze regionalne, otwarte na szersze interesy społeczne, poszukując bardziej socjaldemokratycznego modelu. Natomiast ruchy ekologiczne i społeczne mogą również wspierać perspektywę regionalistyczną, zwłaszcza gdy region jest poziomem nowym lub słabo zinstytucjonalizowanym, dając nowe kanały dostępu. Jednak ich program będzie się różnił od programów grup producenckich.

Kultura ma znaczenie krytyczne, nie w sensie pierwotnym czy esencjalnym, lecz jako symboliczna domena, gdzie poziomowi terytorialnemu można nadać znaczenie, oraz zbiór wartości, pod którymi mogą się podpisać uczestnicy. Kultura jako składnik tworzenia systemów społecznych może przyjąć kilka form. Może istnieć kultura hegemoniczna, w której język, praktyki i normy społeczne wymuszają konkretny sposób myślenia. Inna forma to społeczny eskapizm, gdzie symboliczne przedstawienia społeczeństwa odbiegają od rzeczywistości, czy też kultura ogranicza się do świata literatury. Trzecia forma kultury jest, naszym zdaniem, bardziej interesująca. To kultura jako zbiór obrazów społeczeństwa, sposób, w jaki społeczeństwo może się ocenić krytycznie i odbyć debatę na temat swej wspólnej przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Pojmowana najszerzej, kultura dotyczy wspólnych płaszczyzn odniesienia, pojmowania członkostwa w towarzystwie, które może leżeć u podstaw wspólnego projektu. Inaczej można to przedstawić, uciekając się do idei *r  f  rentiel*, podstawy systemu tworzenia polityki (Muller, 1985). Istniej te podobiestwa do koncepcji Andersona (1983), gdzie naród stanowi „wyobrazon wspólnotę” jednostek, które s zwizane, jednak nigdy nie dochodzi do osobistego spotkania ich wszystkich.

Forma kultury nie jest ani okreslona sztywno przeszłości czy zakorzenionymi wartosciami społecznymi, ani te zupelnie otwarta na pomysły i manipulacj teraźniejszości. Jest to raczej dynamiczny element tworzenia struktur społecznych, który moe si dugo opierac zmianom, po czym doc szybko tej zmianie ulec. Jest to r wnie zbiór obrazów i wartoci otwartych na różne interpretacje. Std jest to zarówno czynnik warunkujcy polityk rozwoj, jak i wartoc wykorzystywana przez przywódzców politycznych i społecznych do tworzenia terytorialnych ram odniesienia oraz wypelnienia ich znaczeniem. Kultura moe wic byc przeszkod na drodze zmian lub te motorem zmian. I wówczas spelnia różne funkcje społeczne. Wspólna tosamoc terytorialna oraz zrozumienie moe ulatwic stworzenie koalicji na rzecz rozwoju obejmujcej różne klasy społeczne oraz poszukiwanie dodatnich wyników konfliktów w zakresie polityki, poprzez godzenie konkurencyjności z solidarnoci społeczn i zachęcanie do wytwarzania dóbr publicznych. Jednak kultury lokalistyczne oraz jzyki mniejszociowe r wnie mog odcic region od reszty świata i sprzyjac społecznemu i gospodarczemu konserwatyzmowi oraz niechęci wobec zmian. Sukces gospodarczy moe zapewnic zasoby konieczne do utrzymania kultur lokalnych, ale te przycignc przybyszy nastawionych nieprzychylnie do rdzennych tradycji. Trzeba stale poszukiwac równowagi midzy tematem lokalistycznym i kosmopolitycznym czy globalnym. Lokalizm podtrzymuje wspólne dzialania, ale grozi prowincjonalizmem i wyluczeniem. Kosmopolityzm z kolei oferuje otwarcie

na świat, lecz zagraża solidarności społecznej, przywiązaniu i kulturze lokalnej. Tajemnica leży być może w kultywowaniu tego, co Granovetter (1973) opisuje jako „słabe więzy”, powiązania pozwalające na działania zbiorowe i wymianę informacji, jednak nie powodujące, że wspólnoty wpadają w pułapkę dysfunkcyjnych wzorców ani nie powstrzymują się od zmian. Innymi słowy, chodzi o poszukiwanie „zakorzenionego kosmopolityzmu” (Friedman, 1991) pozwalającego na interakcję lokalnego z globalnym.

Państwo regionalne

Istnieje bardzo powszechna tendencja w państwach, aby zinstytucjonalizować pośredni, regionalny poziom rządu. Impet w tym kierunku pochodzi częściowo z logiki funkcjonalnej polityki rozwoju regionalnego oraz potrzeby instytucjonalizacji poziomu wymiaru planowania i interwencji. A także z nacisków w kierunku demokratyzacji i decentralizacji oraz żądań uznania ze strony mniejszości i nacji kulturowych i historycznych. Chociaż te naciski i konflikty są wyraźne w całej Europie, ich rezultat jest charakterystyczny dla każdego państwa i jego równowagi politycznej.

Rządy regionalne wyciągały wnioski z tych napięć w sposób, w jaki zostały ustanowione. Korzysta z nich państwo do celów krajowego planowania gospodarczego i przestrzennego (zwłaszcza we Francji), ale stanowią one również impuls do „samorządzenia się” samych regionów. Odgrywają one istotną rolę w sprzyjaniu rozwojowi zgodnie z nowymi modelami samoutrzymania, endogennego wzrostu, a przy tym zajmują się również ochroną i promowaniem kultury oraz tożsamości regionalnej. Regiony mają różne uprawnienia, jednak nigdzie nie mają tyłu kompetencji, iloma dysponowało w okresie swej świetności państwo narodowe w zakresie łączenia obszarów kultury i tożsamości, rozwoju gospodarczego i polityki. Muszą dziś funkcjonować w złożonym i raczej pluralistycznym otoczeniu, gdzie ustalanie polityki jest kwestią sieci i zależności, integrującą różne podmioty terytorialne i funkcjonalne. Ich praca polega mniej na autorytatywnej alokacji wartości, a bardziej na społecznej mobilizacji wokół rozwoju i wzrostu gospodarczego.

Skutki integracji europejskiej dla regionów są pod pewnymi względami podobne do skutków globalizacji. Istnieją zmiany dotyczące geografii produkcji, tworzone są nowe funkcjonalne przestrzenie, a regiony i obszary lokalne zmagają się, konkurując na rynkach europejskich bez starego opiekuńczego płaszcza państwa. A jednak integracja europejska to coś więcej, gdyż Europa jest też systemem politycznym – z własnymi strukturami w zakresie podejmowania decyzji oraz różnymi dziedzinami polityki w obszarze ochrony środowiska, kultury i w innych obszarach wykraczającymi poza sztywne granice integracji rynkowej. Europa jest dziś systemem otwartym i złożonym, z wieloma punktami dostępu, w tym krajowymi kanałami politycznymi, lobbieniem w Brukseli oraz licznymi mechanizmami konsultacyjnymi, m.in. takimi jak Komitet Ekonomiczno – Społeczny, Komitet Regionów czy stowarzyszenia regionalne. Wiele napisano na temat roli funduszy strukturalnych w ustanawianiu powiązań między UE a regionami oraz stymulowaniu mobilizacji regionalnej (Hooghe, 1996). Jednakże zainteresowanie regionami w polityce UE idzie znacznie dalej, wkraczając w obszar polityki konkurencji oraz polityk sektorowych, zwłaszcza rolnictwa, rybołówstwa i przemysłu, w zakresie ochrony środowiska i kultury. W pewnym momencie niektórzy regionaliści stali się podejrzliwi wobec integracji europejskiej, bojąc się, że

Bruksela będzie jeszcze bardziej odległa i głucha niż ich stolice krajowe. W latach 80-ych i 90-ych takie myślenie zastąpiło powszechne przekonanie, wspierane rosnącymi funduszami strukturalnymi, że Europa jest sprzymierzeńcem regionów, erodując państwo odgórnie, gdy regiony robią to oddolnie, i zapewniając nowe zasoby i możliwości na rzecz autonomii regionalnej. Europa jest również traktowana symbolicznie jako arena, na której regiony mogą się bronić, tym samym wspierając konsolidację swej tożsamości i poczucie wspólnego interesu u siebie. Powszechna aprobata dla projektu integracji europejskiej pomogła wzmocnić ten mandat.

Podjęto wiele wysiłków by uchwycić tę nową dynamikę, zarówno z lewej, jak i z prawej strony politycznego spektrum. Jednym z nowych terminów jest „państwo regionalne”. „Państwo” w tym kontekście nie niesie skojarzenia z suwerenną władzą, co stanowi jego cechy definiujące w naukach politycznych i w prawie, a raczej odnosi się do system regulacji oraz publicznego kształtowania polityki w ramach swobodnego układu w stylu federalnym. Ohmae (1995) pisze o „państwach regionalnych”, chociaż chodzi mu raczej o konkurujące ze sobą lokalne systemy regionalne produkcji rywalizujące o przewagę konkurencyjną. Courchene (1999, 2001) uważa, iż regiony muszą się dostosować do otoczenia. Ponieważ oznacza to utrzymywanie ich struktur kosztowych stosownie do takich struktur ich bezpośrednich konkurentów, ma to doniosłe konsekwencje dla polityki i polityk publicznych. Socjaldemokratyczną wersję prezentuje szkoła kalifornijska. Scott (1998) postrzega region jako miejsce nowych systemów produkcji w warunkach globalizmu i „postfordyzmu”, jednak rozszerza tematykę regionalizmu o kwestie praw pracowniczych, polityki płci, ochrony środowiska i reprezentacji politycznej. Unikając terminu „państwo regionalne”, widzi potrzebę nowych form regulacji regionalnej w postaci „dyrekcji regionalnych” w celu integracji tych odmiennych zagadnień w obliczu osłabionych państw narodowych. Alain-G. Gagnon (2001) stosuje tę ideę do Quebecu, narodu bez państwa, „państwa” bez wszystkich atrybutów suwerenności, jednak będącego w centrum koalicji na rzecz rozwoju, dążącej do zapewnienia tej prowincji miejsca na rynkach północnoamerykańskich i światowych.

Strategie rozwoju

Punktem wyjścia jest podział na szybką i wolną ścieżkę rozwoju. Należy go jednak doprecyzować w celu uznania istnienia różnych modeli wzrostu. Moglibyśmy, jako punkt wyjścia, zaproponować cztery typy idealne. Pierwszym byłby niskokosztowy model wzrostu, odpowiadający wolnej ścieżce; region pragnie wówczas konkurować niskimi płacami, brakiem zorganizowanych związków zawodowych, nierestrykcyjnymi przepisami w zakresie ochrony środowiska oraz otwartością na żądania potencjalnych inwestorów. Drugi model, który można by nazwać „regionalizmem burżuazyjnym” (Harvie, 1994; Keating, 1998a), to model wysokokosztowy, gdzie podejmuje się wysiłki mające na celu przejście na skali produkcyjnej do wysokiej jakości, produkcji o wysokiej wartości dodanej. Może to wymagać znacznych inwestycji publicznych w infrastrukturę, szkolenia, badania i transfer technologiczny, jak również reżim środowiskowy atrakcyjny dla czystych branż przemysłu oraz ludzi w nich zatrudnionych. Nie oznacza to automatycznie polityki włączania społecznego czy postępującej redystrybucji poprzez politykę społeczną. Wydatki publiczne mogą się skupiać na poprawieniu infrastruktury produkcyjnej, w tym kapitału ludzkiego, bez zajmowania się kwestiami biedy, mieszkalnictwa i wyłączenia społecznego. Model trzeci, socjaldemokratyczny, jest wyraźniej redystrybucyjny i włączający, podkreślając właśnie integrację społeczną, nawet kosztem niektórych czynników wzrostu. Dobra publiczne postrzega się tutaj nie jako wyłącznie czynniki produkcji, lecz również jako wartość samą w sobie. Postulujący model regionalno – burżuazyjny i model socjaldemokratyczny mogą się wprawdzie zgadzać co do potrzeby zapewnienia pewnych dóbr publicznych, takich jak edukacja czy centra miast, jednak istnieje tu wiele sprzeczności w zakresie priorytetów społecznych. Nasz czwarty typ idealny nie konkuruje wyraźnie z pozostałymi trzema, gdyż można go połączyć z każdym z nich, zwłaszcza drugim i trzecim. Jest to model tworzenia narodu czy regionu. Głównym celem przywództwa politycznego jest tu stworzenie autonomicznego regionu, z ambicjami osiągnięcia stanu państwowości, lub bez nich. Podkreśla się tutaj zwiększanie autonomii regionalnej, włączenie regionu do kręgów międzynarodowych oraz wartość i znaczenie kultury i języka. Istnieją powody, by sądzić, że model tworzenia narodu może być bardziej włączający społecznie, gdyż nacjonalizm zazwyczaj ma powodzenie u wszystkich klas społecznych i dąży do promocji jedności narodu wobec zewnętrznych konkurentów. Z drugiej strony, może on nie współgrać z podejściem socjaldemokratycznym, które zasadza się na solidarności klasowej przekraczającej granice kulturowe.

Wnioski

Istnieją wyraźne tendencje zmierzające do ponownej terytorializacji w systemach społecznych, gospodarczych i politycznych. Państwa europejskie doświadczają nadejścia nowego, swoiście środkowego poziomu – czyli mezzorządu i społecznego pośrednictwa. Jednak większość piśmiennictwa jest przywiązana do determinizmu kulturowego lub funkcjonalnego, bądź też miesza aspiracje normatywne z obserwacjami. Zrozumienie dynamiki zmiany na poziomie regionalnym powinno uwzględniać kilka aspektów tego zjawiska oraz sposób, w jaki polityka ta jest tworzona i utrzymywana w konkretnym kontekście kulturalnym, przestrzennym i instytucjonalnym.

Piśmiennictwo

- Amin, Ash (1999), „An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, str. 365–78
- Amin, Ash (1999), „An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, str. 365–78
- Amin, Ash i John Tomaney (1995), „The Challenge of Cohesion”, w: Ash Amin i John Tomaney (red.), *Behind the Myth of European Union. Prospects for Cohesion*, Londyn: Routledge
- Amin, Ash i Nigel Thrift (1994), „Living in the Global”, w: A. Amin i N. Thrift (red.), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Anderson, B. (1991) *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Londyn, Verso. (wersja poprawiona)
- Artobolevskiy, 1997
- Bachtler, John (1993), „Regional Policy in the 1990s. The European Perspective”, w: R. T. Harrison i M. Hart (red.), *Spatial Policy in a Divided Nation*, Londyn: Jessica Kingsley
- Badie, 1995)
- Bagnasco, Arnaldo i Carlo Trigilia (1993), *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*, Cachan: Editions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan. Begg et al., 1995)
- Bergman, Edward, Gunter Maier i Frank Tödtling (1991), „Reconsidering Regions”, w: Edward Bergman, Gunter Maier i Frank Tödtling (red.), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, Londyn: Mansell
- Cappellin, R. (1995), „Una politica regionale nazionale orientata al mercato tra i nuovi modelli organizzativi e federalista”, w: G. Gorla i O. V. Colonna (red.), *Regioni e Sviluppo: Modelli, politiche e riforme*, Mediolan: Franco Angeli. Coleman, 1988)
- Cooke et al., 1999)
- Cooke, Philip i Kevin Morgan (1998), *The Associational Economy. Firms, Regions, and Innovation*, Oxford: Oxford University Press

- Cooke, Philip, Patries Boekholt i Franz Tödtling (1999), *The governance of innovation in Europe: regional perspectives on global competitiveness*, Londyn: Pinter
- Courchene, Thomas (1999), „Ontario as a North American Regional State”, *Regional and Federal Studies*, 9,3, str. 3-37
- Courchene, Thomas (2001), *A State of Minds. Toward a Human Capital Future for Canadians*, Montreal, Institute for Research in Public Policy
- Crouch, Colin, Patrick Le Galès, Carlo Trigilia i Helmut Voelzkow (2001), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?*, Oxford: Oxford University Press
- Dunford, Mick (1988), *Capital, the State, and Regional Development*, Londyn: Pion
- Dunford, Mick (1994), „Winners and Losers: the new map of economic inequality in the European Union”, *European Urban and Regional Studies*, 1,2, str. 95-114
- Fach, Wolfgang (2001), „Symbolische Regionalpolitik. Eine Problemskizze”, *Comparativ*, 11, str. 7-12
- Frankenber i Schuhbauer, 1994
- Friedmann, J. (1991), „The Industrial Transition: A Comprehensive Approach to Regional Development” w: Edward Bergman, Gunder Maier i Frank Tödtling (red.), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, Londyn: Mansell
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, Nowy Jork: Free Press
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Londyn: Hamish Hamilton
- Gagnon, Alain-G. (2001), „Le Québec, une nation inscrite su sein d’une démocratie étritique”, w: Jocelyn Maclure i Alain-G. Gagnon (red.), *Repères en Mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montreal: Québec Amérique
- Garfoli, Giacchino (1991), „Local Networks, Innovation and Policy in Italian Industrial Districts”, w: Edward Bergman, Gunder Maier i Frank Tödtling (red.), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, Londyn: Mansell
- Giddens (1998), *The third way. The renewal of social democracy*, Cambridge: Polity
- Granovetter, Mark (1973), „The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, 78, str. 1360-80
- Hadjmichalis, Costis i Nicos Papamios (1991), „Local Development in southern Europe: Myths and Realities”, w: Edward Bergman, Gunter Maier i Frank Tödtling (red.), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, Londyn: Mansell

- Hall, Peter A. i Rosemary C. R. Taylor (1996), „Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44.5, str. 936-57
- Hansen, Niles, Benjamin Higgins i Donald J. Savoie (1990), *Regional Policy in a Changing World*, Nowy Jork i Londyn: Plenum Press
- Harvie, Christopher (1994), *The Rise of Regional Europe*, Londyn: Routledge
- Hirst, Paul and Graeme Thompson (1999), *Globalization in question*, Londyn: Polity
- Hooghe, Liesbet (red.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford: Clarendon
- Hudson, 1999
- Hudson, Ray (1999), „The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region: A Sympathetic Critique of the Limits to Learning”, *European Urban and Regional Studies*, 6.1, str. 59-72
- Jackman, R. W. i Miller, R. A. (1996), „A Renaissance of Political Culture?”, *American Journal of Political Science*, 40.3, str. 632-59
- Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar
- Keating, Michael (1993), *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot: Edward Elgar
- Kohler-Kock, Beate (1998), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske and Budrich
- Lovering, John (1999), „Theory Led by Policy: The Inadequacies of the New Regionalism”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, str. 379-95
- March, J. G. i Olsen, J. P. (1984), „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78, str. 734-748
- Mella, 1992
- Morgan, Kevin (1997), „The Learning Region. Institutions, Innovation and Regional Renewal”, *Regional Studies*, 31, str. 491-503
- Muller, P. (1985), „Un schéma d'analyse des politiques sectorielles”, *Revue française de Science politique*, avril
- Ohmae, Kenichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, Nowy Jork: The Free Press
- Ohmae, Kenichi (2001) w: Allen J. Scott (red.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Olson, Mancur (1982), *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*, New Haven: Yale University Press
- Peters, B. Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, Londyn: Pinter

- Piattoni, Simona (1997), „Local Political Classes and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s”, w: M. Keating i J. Loughlin (red.), *The Political Economy of Regionalism*, Londyn: Frank Cass
- Porter, Michael (2001) w: Allen J. Scott (red.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Portes, Alejandro (2001), „Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 24, str. 1-24
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, Nowy Jork: Simon and Schuster
- Putnam, Robert (2001), „Social Capital: Measurement and Consequences”, *Isuma. Canadian Journal of Policy Research*, 2.1, str. 41-52
- Sabel, Charles F. (1993), „Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy”, w: R. Swedberg (red.), *Explorations in Economic Geography*, New York: Russel Sage Foundation
- Sangador García, José Luis (1996), *Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías, Opiniones y Actitudes*, No 10, Madryt: Centro de Investigaciones Sociológicas). Schuller et al., 2000
- Sassen, Saskia (2001), „Global Cities and Global City-Regions: A Comparison” w: Allen J. Scott (red.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Scott, Allen (1998), *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford; Oxford University Press
- Scott, Allen J. (1996), „Regional Motors of the Global Economy”, *Futures*, 28.5, str. 391-411
- Scott, Allen J. i Michael Storper (1992), „Industrialization and Regional Development”, w: Allen J. Scott i Michael Storper (red.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, Londyn i Nowy Jork: Routledge
- Scott, Allen J., John Agnew, Edward W. Soja i Michael Storper (2001), „Global City-Regions”, w: Allen J. Scott (red.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Scott, Allen J., John Agnew, Edward W. Soja i Michael Storper (2001), „Global City-Regions”, w: Allen J. Scott (red.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen i Frank Longstreth (red.) (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press

- Stöhr, Walter B. (1989), „Regional Policy at the Crossroads”, w: Louis Albrechts, Frank Moulaert, Peter Roberts i Erik Swyngedouw (red.), *Regional Policy at the crossroads: European perspectives*, Londyn: KingsleyStorper, 1995, 1997: Scott, 1996, 1998
- Swedberg, R. (1993), „Introduction”, w: R. Swedberg (red.), *Explorations in Economic Geography*, Nowy Jork: Russel Sage Foundation
- Tarrow, Sidney (1987), „Regional Policy, Ideology and Peripheral Defense: The Case of Fos-sur-Mer”, w: Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein i Luigi Graziani (red.), *Territorial Politics in Industrial Nations*, Nowy Jork i Londyn: Praeger
- Woolcock, Michael (2001), „The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes”, *Isuma. Canadian Journal of Policy Research*, 2.1, str. 11–17
- Yuill, Douglas, Kevin Allen, John Bachtler, Keith Clement i Fiona Wishlade (1993), *European Regional Incentives, 1993-4*, wydanie trzynaste, Londyn: Bourker-Saur

**The Making
of Place.
Territory,
Institutions
and Economic
Development**

Abstract

Modernization has been associated with the diminution of the importance of place within functional systems, notably the market. During the nineteenth and twentieth centuries, the nation-state became the primary framework for economic management. Recent years have seen the rediscovery of regions and localities as places in which economic change is shaped and governed. This new paradigm of local development has inspired a certain utopianism about forms of development that are both more economically efficient and socially benign. Yet there are differences among places, based on institutions, norms and political and social mobilization. Change development strategies can be related to the structure of local development coalitions and the way in which elites are able to play on shared norms and themes.

The reinvention of place

For much of the nineteenth and twentieth centuries, the dominant modernization paradigm postulated an increasing division of labour in society and a separation of the realms of the market, the state, and civil society. As markets evolve, they approximate to the neo-classical ideal-type, marked by strict individualism and instrumental rationality. The state adopts a uniform bureaucratic-rational form and integrates territories and communities into a unitary national form. Political culture is unified, minority cultures condemned as backward or doomed to extinction. Globalization, in some versions, is a late twentieth century extension of modernization theory, with integration at the planetary level. European integration is, in its neo-functional version, similarly based on the model of the modernizing and integrating state, extended to a continental scale. Prophets of globalization have emphasized the decline of the nation-state, the mobility of capital and technology, trade flows, the rise of the transnational corporation and the emergence of international regimes. Some insist that there is no single model of the economy, one norm of political order and that, indeed, history has come to its culmination (Fukayama,1992).

Yet there is a powerful counterpoint to these accounts of modernization from those who question its sharp distinctions among the realms of the market, the polity and civil society, or the analytical separation of market rationality from other cultural norms. Social scientists have rediscovered that the market is itself a social institution, with its own norms, which may vary from place to place. Institutions more generally are recognized as bundles of norms incorporating their own values and assumptions and powerfully conditioned by historical experience and by interpretations of it. Boundaries between the state and the market are unstable and change over time.

Globalization has given new relevance to these insights, as the role of states is reshaped. States seem to be losing power to the global market place and to transnational regimes, but at the same time they are undermined by new local and regional cultural, social and political movements. For some, these trends stand in stark contradiction, positing radically different modes of regulation and spatial scales but now there is a growing appreciation that they may be complementary. Economic change, social mobilization and politics are restructuring simultaneously above and below the state. New systems of production, with distinct relationships among the market, the polity and culture, may be emerging not at the level of the nation-state, but in the regions, themselves tied ever more directly into European and global markets. Ohmae (1995) has written of the 'borderless' world and presented a picture of 'regional states' based on local productive systems competing

directly in world markets unencumbered by the institutional, social and political weight of the old nation-state. Others have talked of the rise of 'global city regions' based on large urban concentrations linked into international trading and financial networks (Scott, 2001; Sassen, 2001). We have moved from a world in which territory was increasingly integrated within states, to one in which they are competing within a global and European order.

The State and Regional Policies

For over a hundred years, the context for regional politics and policies has been the nation-state. In the developing industrial state, tariff protection was an instrument for territorial as well as sectoral accommodation. Former trading nodes became national peripheries and inland capitals became centres. The earlier phase of globalization identified by Hirst and Thompson (1999) also had profound effects on territorial relations, creating further centres and peripheries and new interests in protection and free trade.

In the post-Second World War era western European states embarked on ambitious programmes of territorial economic management, linked to Keynesian macro-economic strategies and to the welfare state. The aim was to incorporate underdeveloped or declining territories into national economic space. Under the principle of comparative advantage, regions were complementary, each having its role in a national division of labour. In a period of overall growth and full employment, regional economic problems were seen as marginal, arising from market imperfections rather than fundamental defects in the market economy or its spatial articulation. The disadvantages of certain territories were seen as stemming from peripheral location or inadequate infrastructure, which could be remedied by investment in infrastructure. Territory itself was not assigned any social or political context so that, given the right investment conditions, territories were almost interchangeable. Regional policies had economic objectives, to enhance national production by bringing into use idle resources in the periphery and modernize the national productive system. They had social objectives, to overcome unemployment and provide more equal opportunities for all citizens. Politically, they served to secure support for the state and for governing parties in regions that might otherwise be disaffected. They could also be presented as a non-zero-sum game, in which everyone could win. Poor regions would gain from the additional development and employment; rich regions would gain from the relief of congestion; and the nation as a whole would gain from the ability to increase national production without generating inflationary pressures.

The main vehicle was industrialization, bringing manufacturing plants into underdeveloped or declining regions through diversion of investment from booming regions, using grants and tax incentives, and by the provision of infrastructure in developing areas. There was an emphasis on hard services like roads, railways, airports, industrial estates and telecommunications. State owned industries were used to direct investments in basic industries like steel and the energy sector. Beyond the broad brush diversionary approach, based on large regions identified by unemployment rates, there developed a more refined spatial focus based on growth poles. The general assumption was that, given the right cost structure and infrastructure, almost any region could be

adapted to the needs of the manufacturing economy and find a place in the national division of labour. Place was thus culturally neutral.

Policy, based as it was on the integration of regions into national markets, tended to be centralized, top-down and rather depoliticized. The result was a set of planning mechanisms intended to strengthen the capacity of the state to plan and intervene at the regional level, while bringing in a regional input through consultative committees, all the while maintaining the national orientation of policy and resisting politicization by oppositional forces. These efforts to channel and contain regionalism by defining it in restricted economic terms and seeking a consensual, technical response largely came to grief in the face of political realities and the issue rapidly became politicized (Keating, 1988). In some regions, development coalitions of local modernizers had sprung up spontaneously, with their own ideas about regional development. Centralized policy interventions themselves destabilized existing mechanisms of territorial representation and exchange, while raising the salience of the regional level.

Failure to institutionalize the policy or to integrate the top-down and bottom-up perspectives was one reason for the decline of traditional regional policies from the 1980s. Another was a critique of policy itself. Some critics saw the focus on large-scale, capital-intensive projects as a means for the state to subsidize big capitalism and socialize investment risks (Dunford, 1988; Tarrow, 1978). Big development schemes too often failed to generate complementary industries or self-sustaining growth and were labelled 'cathedrals in the desert'. Measures intended to be short-term, while regions were integrated into national economic circuits, took on an air of permanence and some critics claimed that regions were being maintained in a state of permanent dependency. The oil crisis and recession of the 1970s struck a severe blow to traditional regional policy as governments faced straitened financial circumstances and unemployment hit formerly prosperous regions (Hansen et al., 1990).

Traditional regional policy was not a complete failure (Artobolevskiy, 1997). Its demise owed something to changed circumstances, notably the difficulties for states in managing spatial economies in a globalizing world. Firms denied permission to invest in one part of the national territory could now locate more easily out of the country altogether, while still having access to local markets. European competition policies also hampered many of the old measures used to stimulate investment in marginal regions, especially after the launching of the single market programme in 1985. Thereafter, the European Commission sought to regulate national regional policies through the competition directorate, while the regional policy directorate sought, with limited success, to Europeanize the policy field. Another element is the change in the intellectual and political climate. With neo-liberal ideology ascendant, there was less support for planning, for grand schemes or for market-correcting diversion. Even beyond neo-liberal circles, the old idea of regions as complementary pieces in a national division of labour was no way to the idea of competitive regionalism, in which regions seek their own place in the European and international division of labour. There is a dual intellectual basis for this, in the debate on globalization, and in what amounts to a paradigm shift in thinking about regional development matters.

The New Regional Development Paradigm

Globalization has in some accounts broken the link between territory on the one hand, and function and identity on the other, heralding the ‘end of territory’ (Badie, 1995) or a borderless world. Yet it has also encouraged a reterritorialization of function, identity and social life, and the emergence of new systems of territorial regulation and collective action. In this vision, the region is more the subject than the object of policy and the context is provided not just by the state but also by the international market place and the demands of inter-regional competition. The new literature on regional development is large and complex and it would be mistaken to take it as a single school, but there are common elements. Drawing on economic sociology and institutional economics, they tend to see the market and systems of production as socially constructed rather than the product of perfect competition and in permanent equilibrium (Swedberg, 1993). The behaviour of economic actors is moulded by institutional incentives, learned behaviours and routines and, in some versions, cultural values and norms. Consequently, markets work differently in different contexts, not just because some groups have yet to experience ‘modernization’ but as an inherent feature of the market itself.

All versions also seek to reincorporate territory into explanations of economic and social change. To some extent, this represents a return to Marshall’s concept of industrial regions, observed in nineteenth century Britain, but building on one particular aspect of this. For Marshall, industrial districts were sites of specialized production in which complementary firms congregated because of their mutual dependence as suppliers and consumers. Marshall did, however, also identify a less tangible attribute of locality, ‘something in the air’, and this is central to the new regional paradigm. Regions and localities, as the site of dense networks of institutions, understanding and knowledge, construct the market in very specific ways. As a consequence, territories are not interchangeable as locations of production, even if the cost structures are altered by state policies of subsidy, diversion and infrastructure investment. There is a scepticism about Ricardian theories of comparative advantage and equilibrium economics, according to which the market will distribute production optimally, with each region finding its place in the national or global division of labour (Begg et al., 1995). An equal scepticism is expressed about the ‘spatial Keynesianism’ of traditional regional policy in which state intervention can overcome market imperfections, re-integrate territories into national markets and remedy temporary disequilibria. Rather, regional development is a matter for regions themselves, in a context in which they are pitched into competition in global markets, without the protective umbrella of the nation-state.

Beyond these common features, there are many variations of the new paradigm. Transaction costs versions, based on institutional economics, see collective action as a way of overcoming problems associated with purely individualistic accounts of the markets, which cannot handle the need for non-simultaneous reciprocity, the production of public goods, or the problem of externalities. Capitalism requires a delicate combination of market competition and co-operation, and these can be provided by local production systems. The California school, influenced by the experience of the Los Angeles area as well as other parts of the United States and of Europe point to a transition of production, from large-scale, mass production to flexible specialization (or from Fordism to post-Fordism) (Storper, 1995, 1997; Scott, 1996, 1998; Scott and Storper, 1992; Scott, et al., 2001). They stress the conditions of production, transaction costs and the advantages of distinct regions under different modes of production. Modern flexible specialization generates specific and new forms of agglomeration economy, such that firms tend to cluster together rather than disperse (Storper, 1995). The old concept of comparative advantage, in which each region has its place in the national and global division of labour, thus gives way to absolute or competitive advantage, in which regions compete against each other (Storper, 1995; Scott, 1998). There is not one unique combination of production factors capable of achieving absolute efficiency, but a whole range of possibilities. Multiple worlds of production can co-exist in equilibrium, without any one driving out the rest.

Other versions go beyond this purely transactional reasoning to locate regional systems of production in deeper historical and social patterns. The Italian school (Bagnasco and Trigilia, 1993; Garfoli, 1991) initially based its work on the experience of the regions of central Italy which seemed to have made a successful transition from standardized mass production into specialized production of high quality goods in competitive global markets. Here, dynamic networks of small firms, used their small size to achieve flexibility, while the wider networks attained the economies of scale normally associated with larger units of production. They could combine the competition necessary for a dynamic market economy, with co-operation in the production of public goods. From Italy, the idea spread to southern Germany, where scholars also found industrial districts, and to Scandinavia before becoming something of a model for industrial policy more generally. More recently, Crouch et al. (2001) have emphasized the diversity of local production systems that can exist in different places at any one time, distinguishing broadly among old industrial districts (based on reciprocity and mutual learning), networked firms (with more highly structured links based on the dominance of one large firm) and empirical clusters (with a lower presence of reciprocity and community norms). They also introduce an element of dynamism, and change on Schumpeterian lines. Local production systems are constantly posed between conflicting tendencies and forces and, while enjoying periods of stable equilibrium, are also prone to crises, change and reconstitution in new forms.

British scholars have approached the question from the point of view of institutions, emphasizing associations and networks. Amin and Thrift (1994) write of

institutional thickness as a key element in regional performance. Cooke and Morgan (1998) write of the 'associational economy' characterized by associations, networks and linkages among firms, social groups and government. They go beyond the Italian or California schools in seeing this as a new economic system, an alternative both to market capitalism and to centralized state planning.

All these accounts see the market as socially embedded within territorial spaces. Territory is conceived as more than mere location but refers to the whole pattern of social and economic relationships, conventions and culture, which together make up the distinct milieu of each place. Traded dependencies are complemented by untraded dependencies that arise from spontaneous interaction among firms and individuals, promoting patterns of collaboration and competition in different ways. The locality or region is seen not merely as the location of productive activities but as a productive system itself, able not only to exploit new conditions but to innovate and learn, so continually adapting and improving its productive apparatus; this is the learning region (Morgan, 1997). In conditions of globalization, these regional productive systems are in competition with each other for advantage, seeking technology and markets. Beyond this, there are differences in the various approaches. Some scholars see flexible specialization as a system of economic production rooted in the social practices of particular regions, and thus not applicable everywhere, while others see it as a condition of modern industrial technology and thus generalizable. Among the former, some extend the idea beyond productive relationships to make a whole theory of social regulation, encompassing social integration and political life, raising strongly normative issues.

Normative implications

Neo-liberal versions celebrate the weakness of the state. Ohmae (1995, 2001) sees the imposition of competitive neo-liberalism as an unqualified good. Courchene (1999; 2001) more cautiously argues that global economic trends are imposing imperatives on regions, which must adapt to the requirements of global liberalism. Given that regions must now compete in conditions of absolute advantage rather than complement each other under comparative advantage, they must adapt or decline. Porter (2001) manages to suggest that all regions can win in the new dispensation by adapting to their comparative advantages; but the essence of competition is surely that there are losers.

Other authors embrace a different form of optimism, seeing in the new regional development models a way of escaping the old dilemmas and conflicts and getting onto a virtuous growth path. Like 'social capital', the new regionalism has been made to bear a huge burden of social explanation and prescription. There is a general assumption that it provides a more socially benign approach to the economy, apparently on the basis that the new paradigm requires that the market be tempered by co-operation, so contributing to social cohesion. Putnam's (1993) concept of "civiness", indeed, is an amalgam of all the good things about territorial societies, which he constructs as a compound variable and then regresses against measures of economic and institutional performance, finding a positive relationship. So central Italy sustains not only a more vibrant and adaptive economy, but also a higher degree of civic participation and better democratic performance generally. Others, too, argue that the new approach is also potentially more socially integrative, recalling the 1980s debate about models of capitalism. Cooke and Morgan (1998) claim that, at its best, the new paradigm can provide a model of development that is both economically more efficient and socially more benign. Amin (1999, p.373) claims that many prosperous regions also show 'public sector efficiency in the provision of services; civic autonomy and initiative in all areas of social and economic life; a culture of reciprocity and trust which facilitates the economics of association; containment of the high costs of social breakdown and conflict; and potential for economic innovation and creativity based on social confidence and capability.' Social capital has similarly been extended to cover both economic efficiency and social cohesion, since it answers the needs of policy makers seeking a painless way out of current policy dilemmas. Writing tends to be celebratory and to mix scientific analysis with moral prescription, as if going back to an idealized past of solidaristic communities. This explains its adoption by bodies like the World Bank and the OECD, often accused of applying a savage form of neo-liberalism to countries in both the developing and the developed world, and its

appeal to prophets of 'third way' politics. In the process, however, it risks obscuring the real policy dilemmas and social conflicts within societies. In this it resembles much 'third way' thinking (Giddens, 1998) in which circles are squared and conflicts wished away.

Others (Scott, 1998; Scott et al. 2001) recognize that global competition among regions may increase inequality among regions, some of which will adapt better than others, and within regions, between those tied into the new global trading networks and those who are not. Indeed, the very concepts of the competitive region and of absolute advantage implies that there will be winners and losers in the new regional game (Dunford, 1994; Amin and Tomaney, 1995). Even among winners there may be costs as they are forced into a 'race to the bottom', cutting their social programmes and focusing on the needs of business in order to stay in the game.

Some distinguish a low road and high road to development (Cooke et al., 1999). On the low road, regions compete on costs with low wages, deregulation of business and lax environmental standards, seeking to attract inward investment at all costs. On the high road, they will invest heavily in infrastructure, training, education and technology, seeking to promote and attract high value activities paying high wages, and firms that put a premium on attractive environmental conditions, a skilled and educated workforce and social stability. The high road in turn is interpreted, as above, as basis for a development trajectory that is both more economically efficient and socially inclusive.

This is an alluring scenario, but again there are problems. If it is true that we are in a world of absolute advantage then, whatever the successful regions do, there will be others who lose out. Competition, is itself a highly ideological concept that has come to dominate modern politics well beyond the world of production in which it originated. To say that regions are competing for investment, markets and technology involves a certain reification of the region, its constitution as an actor with a unitary interest. This involves a political process in which the interest of the region is postulated as distinct from the competing interests within it. An insistence that the region is facing competitors from outside may thus be a device used by region-builders to consolidate their position and to close off internal political debate just as the theme of competitiveness is used in other realms (including modern universities) in an effort to predetermine policy choices. Regions are thus credited with unitary 'interests' and development policy is constructed ideologically as a form of neo-mercantilism in which territories are pitched into a zero-sum competition.

The high road to development may be more socially integrative, since it requires heavy investment in public services and education. It may be possible to gain agreement among neo-liberals and social democrats on increasing investment in education, since this can be presented as at once economically efficient and socially integrative, and this may explain the fashion for 'human capital', but this does not exhaust the question of social inclusion. There are still large questions about the distributional impact of any regional development strategy and the imposition of a shared territorial framework does not dissolve underlying conflicts along traditional class lines, or those of age, gender or ethnicity (Hudson, 1999).

The new thinking has had an immense impact on regional development policies across Europe and within the European Commission (Bachtler, 1993; Yuill et al., 1993). Policy has been both Europeanized and decentralized. There is a strong emphasis on institutions, on partnership between public and private actors and on networks of knowledge-sharing and co-operation. Less stress is put on investment in hard services and infrastructure, partly because most regions acquired these in early phases of regional policy, but also because soft services are considered the key to the modern, well-performing, learning region. There is heavy investment in human capital, including education, training and skills upgrading; most states have devolved manpower training to the regional level, where it complements the other instruments of intervention. Research and development, along with technology transfer, are seen as key elements in growth and adaptation. While inward investment is still promoted, there is a new emphasis on endogenous development and the promotion of entrepreneurship (Capellin, 1995). There is less synoptic planning or large-scale intervention and policy takes a lighter touch, attempting to 'steer' development or intervene selectively. Spatial redistribution has given way to the idea that regions need to help themselves (Stöhr, 1989). Regions, once complementary elements in integrated national economies, are now seen as competitors within European and global markets. By the 1990s these ideas had become the common currency of regional political and administrative elites (Kohler-Koch, 1998).

Yet there have been many criticisms of the new regional development paradigm. Some complain that it relies on a tendentious and starry-eyed generalization from a few cases, themselves often poorly understood (Lovering, 1999). Scholars revisiting these regions themselves have discovered the other side of flexible specialization, including exploitation and low wages (Hadjmichalis and Papamios, 1991). Some, while not dismissing the new model, warn that it is as an excuse for states to disengage from responsibilities to troubled regions (Amin, 1999). Others have asked whether, since the new model is based upon the unique qualities of individual regions, it counts as a model at all (Storper, 1995), especially as most regions are still rooted in traditional forms of mass production or in services. Fundamental questions can be raised about some of the concepts on which the model rests, which are often poorly specified and over-stretched. Above all, we still know too little about just how and why particular regions develop the social preconditions for successful development. There are too many case studies of 'success stories' and not enough rigorous comparisons.

Institutions and Culture

For many years, debates on the performance of nations and regions pitted cultural against institutional explanations. Some believed that inherent qualities of societies were the key to development, others that well-designed institutions could work anywhere. Cultural approaches were discredited by the ethnocentric 'civic culture' works of the 1960s; but the failures of institutional transplants have drawn attention back to the importance of norms, values and expectations. As a result, 'new institutionalism' has emerged as a synthesis of cultural and institutional approaches (March and Olsen, 1984; Peters, 1999; Steinmo et al., 1992; Hall and Taylor, 1996). It focuses on differences among social systems and the explanations for them, while trying to avoid essentialist or purely cultural arguments. Institutions are conceptualized broadly as patterns of routinized behaviour and expectation, as well as the formal apparatus of government. Rational choice institutionalism is a corrective to rational choice models themselves, and holds that actors' choices are constrained by the institutional opportunities open to them. Normative institutionalism emphasises the role of institutions in shaping people's values and norms. Historical institutionalism traces the role of institutions in transmitting patterns of behaviour over time, explaining the remarkable historical continuities in many territorial societies. Yet the application of the theory to territorial societies and issues of regional development is difficult. If institutions are defined very broadly, then they cover all forms of social practice, extending the concept so far as to undermine its explanatory usefulness. Normative institutionalism can similarly be stretched to cover all social norms and practices and become no more than a politically correct term for what we used to call culture. So we cannot escape altogether from culture, into a value-free world of rational choice. Historical institutionalism is predicated on the concept of path dependency, the idea that decisions are constrained by previous ones, implying that change will be gradual and that different societies can remain on different trajectories even when faced with the same external pressures. Yet we do not always know what the 'real' history of a society is. We do know that history is constantly made and remade in successive waves of revisionism; so that what may really matter is whose version of history prevails.

Applications of new institutionalism to regional development issues have fallen foul of these problems. Amin and Thrift (1994) talk about 'institutional thickness' as a key factor in regional success, while Cooke and Morgan (1998) write of the 'associational economy'. Putnam (1993) sees participation in associations as a key explanation of regional performance in Italy, an idea subsequently extended to the United States (Putnam, 2000). Yet there is a counter-argument, associated with

Mancur Olson (1982) that the existence of multiple institutions, far from enhancing flexibility, impedes it by introducing additional veto points and increasing the transaction costs of co-operation. Networks can help common action but they represent sunk costs and may therefore be resistant to change (Bergman et al., 1991). It all depends on what type of institutions we are talking about and what their effects are on human behaviour. Amin and Thrift (1994) write that institutions must not only be present, but interact, foster coalition-building, and sustain a common enterprise. Putnam writes of the rich network of private associations in central Italy, but there are equally dense institutions in the south, run by organized crime. Some patterns of associational life and solidarity might be more functional than others. Tocquevillian associationalism of enlightened self-interest may have been replaced by a privately-oriented form of associationalism in which community is seen less as public space than a mechanism for the defence of private space (Keating, 1993). Clientelism is usually thought to be inimical to development, since it promotes vertical dependency rather than horizontal collaboration, and the patron has an interest in stifling self-sustaining growth. Yet there are circumstances in which clientelism can allow an individual to mobilize the resources and have the incentives to engage in positive development (Piattoni, 1997). Familism can similarly be interpreted as sustaining healthy associationalism or as fostering resistance to change and individualism (Mutti, 1996). The confusion surrounding all this is well illustrated by the debate on social capital, a concept frequently invoked to explain the differences among regions.

Social capital (Coleman, 1988) has over time been extended and vulgarized so as to become something of a catch-all for civic virtue. There is conceptual confusion and stretching, and a lot of attempts to capture the concept ideologically (Schuller et al., 2000). There is a fundamental problem about its very definition or specification as an independent factor, since many exponents define it in a circular or tautological way (Portes, 1998). Putnam (1993, 2001) and Woolcock (2001, p.6) define it tautologically so that it appears to be both the dependent and the independent variable.

Some approaches focus more directly on the concept of trust, although at the risk of expanding this concept excessively, for example in Fukuyama (1995) where it seems to cover all social relationships that work. The problem lies in specifying, operationalizing and measuring what is essentially a contextual relationship. Surveys asking people in a general way whether they trust other people do not tap this interactive dimension and, like the measures of associationalism, do not distinguish between benign forms of trust and those underpinned, for example, by the Mafia. The origins of the practices underlying social capital are also obscure, largely because of the way in which it has been conceptualized both as cause and effect (Portes, 2001).

If we are to bring culture back in, we need to cast it in a more sensitive way and show how it is formed and changed over time. There are three distinct but related elements. One refers to the performing and visual arts, whether in the form of 'highbrow' or popular entertainment. A second denotes the values and practices of

a society which help condition behaviour and set expectations. A third refers to identity, another concept that has been too poorly specified and over-stretched. There are three distinct elements in regional identity and its relationship to collective action (Frankenber and Schuhbauer, 1994). First there is the cognitive dimension, whether people are aware of the region, its geographical limits and characteristics. The salient characteristics in turn may vary, from the landscape, to the folklore, to the history, the language or the economic structure. Second is the affective dimension, how people feel about the region and the degree to which it provides a framework for common identity and solidarity, possibly in competition with other identities such as class or nation. Third is the instrumental one, whether the region is used as a basis for mobilization and collective action. These may be successive stages in regional mobilization, since the third is not possible without the first and second, but not all regions have reached this third stage. Nor can we say in advance what form mobilization will assume, whether of defensive resistance to change, or a programme for development and modernization.

Culture and identity are both the conditions under which political leadership operates and the product of that leadership. Region-builders may have considerable scope for social mobilization by invoking cultural images and identities, using available raw materials but moulding them and valorizing some over others. Yet serious problems remain over how to investigate culture and integrate it with other approaches to regional development.

There are two approaches to the measurement of regional culture and its relevance to development. The first consists of studies of individual regions and the construction of a narrative about the region and its success. Most of these stories are about successful regions and the stories bear a remarkable similarity. As when witnesses in court tell exactly the same story, this may be less a testament to their accuracy, than to their common source. The story is essentially that, in this region, we have a common history and identity and a commitment to social co-operation. Decision-making circles are small, everyone knows each other and there is a lot of face-to-face contact. The strong look after the weak, and we present a common face to the world. Often there is a historical story, based on a shared past and adversity, so while the story is the same, the detail is different, tailored to the individual place. This story is seductive but, having heard it repeatedly, one becomes a little suspicious. Could this not be a myth the people are creating about themselves, a selectively interpreted past? Sabel (1993) argues that the story may be precisely a strategy to promote co-operation. There is another story which, like the success story, is almost always the same. In this account, the region suffers from an inherent lack of self-confidence and an excessive individualism in which the concerns of the self and the immediate family preclude wider social co-operation. This is the story picked up by Banfield, who labeled it 'amoral familism' and retailed by Putnam a generation later. Yet the repetition of the story and the gap between the individual and the collective self-representation suggests that this, too, is a tale that has been learnt.

The other approach to analysing culture and development is based on survey data. Here culture is conceptualized as a set of attitudes and norms, which can be

measured by standardized questionnaires and systematically compared. Much use has been made of the European and World Values Surveys. The Foundation Europe of the Cultures has sponsored a series of studies measuring values at the regional level and regressing them against measures of economic growth. They tend to measure culture as a static concept, which is then given a determinate role in social outcomes (Jackman and Miller, 1996). Surveys are, further, vulnerable to the 'individualist fallacy' in seeking to make inferences about a unit of analysis, a national or regional culture, bigger than the unit of measurement, i.e. the individual. If culture does have an effect of social behaviour, it will not be because individuals simultaneously think the same way and act accordingly, but because in the dynamics of social interaction, people pick up cues and place signals in particular social contexts. Culture is what helps people interpret social and economic events and moulds their collective responses. It is about attitudes, but also about symbols, rituals and myths (Fach, 2001). It is therefore inter-subjective, a social rather than an individual phenomenon. This explains the paradox that, while survey research shows considerable convergence of attitudes in Europe under the influence of modernization and globalization, regional and local politics has taken on a new and greater significance. It is the local society that forms the prism through which global experiences are refracted. It is not a purely independent set of historically-given attitudes laid down by events in the inscrutable past.

Cultural approaches are highly vulnerable to the charge that they are merely reproducing stereotypes (Sangador García, 1996). The stereotypes themselves, moreover, may be open to multiple interpretations depending on the needs of the moment (Mella, 1992). So collective attitudes, strong private networks and associationalism may be interpreted as evidence of a blocked society, or as the basis of the new regional dynamism. Individualism is blamed for lack of co-operation in the unsuccessful regions, and as the embodiment of capitalist virtue in the successful ones. Tradition may be an obstacle to progress or the basis for social capital. Catholicism is often seen (including by Putnam) yet studies have shown the Church as promoting collective action. Generalizations about the rise of Protestantism or secularization assume that these have a uniform impact everywhere, when in fact it is their reception into specific local societies that shapes events.

This implies that the meaning and social power of particular cultural forms will differ from one context to another. Attempting to distinguish the roles of culture and institutions is largely futile, since these are dynamically related. Nor, since culture is a formative value which shapes others, can we measure it by controlling for everything else and seeing what is left. 'Everything else' is shaped inescapably by culture, so there is no neutral, cultureless control case available. Nor should we see culture as necessarily implying shared positive values at all if this implies the existence of a monolithic or hegemonic mind-set. Rather culture may simply be a way in which society can look at itself, with all its internal conflicts and contradictions but regard itself nevertheless as a functioning society.

Region Building

Regions are not givens but can be defined in a variety of ways, as economic spaces characterized either by a single dominant form of production or complementary sectors; as landscape, tradition, music or cuisine; as cultural or historic spaces; as political spaces in which there is a public debate and reciprocity; as political and administrative units. These meanings may coincide, or they may differ radically. Where they do coincide it is rarely by chance or the invisible hand of social evolution, but as a result of social and political action and institution building within state and civil society. In this process, history matters a great deal as does culture but not always in the most obvious and direct ways. There are many potential regions and territorial systems of action but not all have become salient in the new conditions of globalization and European integration, while in some instances there are rival projects to build imagined communities at different spatial levels.

Social interests are also changing their territorial scale of operation. Big business has tended over the years first to nationalize, then to Europeanize and globalize, becoming less dependent on local networks and seeking to preserve its freedom of manoeuvre and location. Large firms require public goods and services and care a great deal about locational factors, but to a large degree can do this by shopping around rather than engaging in the regional political game. Small and medium sized businesses, on the other hand, are more dependent on the public goods provided by regional governments, and are less locationally mobile and often locally owned. They are thus likely to be more fully integrated into regional development coalitions and more regional in orientation. Trade unions have historically developed at national level during the twentieth century, and have succeeded to varying degrees in becoming interlocutors of national governments on labour and even broader economic issues, and sometimes partners in the delivery of welfare state services. Yet since the 1970s they have been involved in local struggles over plant closures and restructuring, which have drawn them into broader coalitions of territorial defence. They have tended increasingly to look to regional solutions to issues of economic restructuring, while seeking to preserve national welfare state regimes. So in many cases, we have both business and union involvement in regional development coalitions, with shared goals of economic growth, but often with different social priorities. Business and unions also tend to disagree on the institutional structures for regional development, with the former seeking special purpose, depoliticized agencies in pursuit of a 'bourgeois regionalist' strategy, while the unions have increasingly looked to stronger elected regional governments, open to broader social interests, in the pursuit of a more social democratic model. Environmental and social movements, for their part, may also buy into the regionalist perspective,

especially where the region is a new or weakly institutionalized level, providing new channels of access, but their agenda will be different from that of the producer groups.

Culture is critical, not in the primordialist or essentialist sense, but as a symbolic realm in which a territorial level can be endowed with meaning, and a set of values to which actors can subscribe. Culture as a factor in the construction of social systems can take several forms. There may be a hegemonic culture in which language, social practices and norms enforce a specific way of thinking. Another form is social escapism, in which the symbolic representations of the society are divorced from reality, or culture is confined to the literary realm. A third form of culture is more interesting from our point of view. This is culture as a set of images of society, a way in which a society can examine itself critically and sustain a debate on its common past, present and future. Culture in its broadest sense refers to a common frame of reference, an understanding of the membership of a society which might underpin a common project. Another way of presenting this is the idea of the *référentiel* underpinning systems of policy making (Muller, 1985). There are affinities, too, to Anderson's (1983) notion of a nation as an 'imagined community' of individuals who are bound together although they will never all meet each other personally.

This form of culture is neither determined rigidly by the past or by rooted social values, nor entirely open for invention and manipulation in the present. It is rather a dynamic element of social structuring that may resist change for a long time and then change rather quickly. It is also a set of images and values open to different interpretations. It is therefore both a conditioning factor for development policy, and as a resource used by political and social leaders in the construction of a territorial frame of reference and to invest this frame with meaning. Culture might thus be an obstacle to change or the vehicle for change and fulfil different social functions. A common territorial identity and set of understandings might facilitate cross-class development coalitions, and the search for positive-sum outcomes of policy conflicts, reconciling competitiveness with social solidarity and encouraging the production of public goods. Yet localist cultures and minority languages might also cut a region off from the wider world and foster a social and economic conservatism and resistance to change. Economic success might provide the resources to sustain local cultures, but also attract incomers unsympathetic to indigenous traditions. There is a constant balance to be struck between the localist theme and the cosmopolitan or global one. Localism sustains common action but threatens parochialism and exclusion. Cosmopolitanism offers an opening to the world but threatens social solidarity, attachment and local culture. The secret is perhaps to cultivate what Granovetter (1973) describes as 'weak ties', linkages that allow collective action and information exchange, but which do not trap communities into dysfunctional patterns or inhibit change. Another way of putting it is the search for a 'rooted cosmopolitanism' (Friedman, 1991) allowing the local and the global to interact.

The Regional State

There is a widespread trend for states to institutionalize an intermediate, regional or 'meso' level of government. The impetus came partly from the functional logic of regional development policy and the need to institutionalize the horizontal level of planning and intervention. It also came from pressures to democratization and decentralization and from demands for recognition from cultural and historical nationalities and minorities. While these pressures and conflicts can be detected widely across Europe, the outcome was specific to each state and its domestic political balance.

Regional governments came to reflect tensions in the way they were set up. They are used by the state for the purposes of national economic and spatial planning (notably in France) but also represent an impulse for self-government on the part of the regions themselves. They have an important role in facilitating development according to the new models of self-sustaining, endogenous growth, but are also concerned with safeguarding and promoting regional culture and identity. Regions vary greatly in their powers but nowhere do they have the panoply of competences that the nation-state in its heyday possessed to pull together the domains of culture and identity, economic development and politics. Rather they must operate in complex and rather pluralistic environments, in which policy making is a matter of networks and relationships, integrating different territorial and functional actors. Their work is less about the authoritative allocation of values than about social mobilization around economic development and growth.

The effects of European integration on regions are in some respects similar to that of globalization. There are changes to the geography of production, new functional spaces are created and regions and localities are pitched into competition in European markets without the old protective mantle of the state. Yet European integration is more than this, since Europe is also a political system with its own decision making structures and a range of policies in environmental, cultural and other matters going beyond the strict limits of market integration. Europe is an open and complex system, with multiple points of access, including national political channels, lobbying in Brussels, and the array of consultative mechanisms such as the Committee of the Regions and regional associations. There is a large literature on the role of the Structural Funds in providing links between the EU and the regions and in stimulating regional mobilization (Hooghe, 1996). Regional interest in EU policies, however, extends well beyond this, into competition policy, and sectoral policies, notably in agriculture, fisheries and industry, environmental regulation and culture. At one time, there was suspicion of European integration among some regionalists, who feared that Brussels would be even more remote and

unsympathetic than their national capitals. During the 1980s and 1990s, this was replaced by a general belief, encouraged by the expanding Structural Funds, that Europe was an ally of the regions, eroding the state from above as they eroded it from below and providing new resources and opportunities for regional autonomy. Europe has also been used symbolically as an arena in which regions can project themselves, thus helping to consolidate their identity and sense of shared interest at home. The broad acceptability of the project of European integration has helped enhance the legitimacy.

There have been various efforts to capture this new dynamics, from both right and left of the political spectrum. One term that has come into use is the 'regional state'. The 'state' in this formulation does not carry the implications of sovereign authority, which constitutes its defining characteristics in political science and law, but refers rather to a system of regulation and public policy making within a looser federal type arrangement. A Ohmae (1995) writes of 'regional states', although what he refers to are rather local competing regional systems of production locked in battle for competitive advantage. Courchene (1999, 2001) argues that regions must adapt to their external environment. Since this entails keeping their cost structures in line with those of their immediate competitors, there are large implications for politics and public policies. A social democratic version is presented by the California school. Scott (1998) sees the region as the locus of new production systems in conditions of globalism and 'post-Fordism' but broadens the agenda of regionalism to include issues of worker rights, gender, the environment and political representation. Avoiding the term 'regional state' he sees a need for new forms of regional regulation in the form of 'regional directorates' in order to integrate these diverse concerns in the face of weakened nation states. Alain-G. Gagnon (2001) applies the idea to the stateless nation of Quebec, a 'state' without all the attributes of sovereignty but at the centre of a development coalition seeking to secure its place in North American and global markets.

Development Strategies

While the distinction between the high road and the low road of development is a starting point, it needs to be refined to allow for the existence of various models of growth. We could, as a starting point, posit four ideal types. The first would be a low-cost model of growth, corresponding to the low road, in which a region seeks to compete on the basis of low wages, a lack of trade union organization, weak environmental regulation and an open attitude to the demands of inward investors. A second one, which might be described as 'bourgeois regionalism' (Harvie, 1994; Keating, 1998a) is a high-cost model in which there is an effort to move up the production scale to high-quality, high value-added production. This may require substantial public investment in infrastructure, training, research and technology transfer as well as an environmental regime attractive to clean industries and the people who work in them. This does not automatically entail a policy of social inclusion or progressive redistribution through social policy. Public spending could be focused on improving the infrastructure of production, including human capital, without tackling issues of poverty, housing and social exclusion. A third model, the social democratic model, is more explicitly redistributive and inclusive, placing an emphasis on social inclusion in its own right, even at the cost of certain types of growth. Public goods here are seen not merely as factors in production but also as values in themselves. While there may well be agreement between proponents of the bourgeois regionalist and social democratic models on the need for certain public goods like education and vibrant city centres, there is still a large scope for conflict over broader social priorities. Our fourth ideal-type is not strictly a competitor to the other three, since it may be combined with any of them, but most especially the second and third. This is the nation-building or region-building model in which the main aim of the political leadership is to construct an autonomous region, with or without ambitions to eventual statehood. Here there is an emphasis on enhancing regional autonomy, on the insertion of the region into international circuits and on culture and language as elements in their own right. There are some reasons for thinking that the nation-building model may be more socially inclusive, since nationalism usually has a cross-class appeal and seeks to promote the unity of the nation against competitors outside. On the other hand, it may be in tension with the social democratic approach, which is predicated on a class solidarity transcending cultural boundaries.

Conclusion

There are powerful trends to reterritorialization in social, economic and political systems, and European states have seen the rise of a new or 'meso' level of government and social intermediation. Yet much of the literature is tied to cultural or functional determinism, or mixes normative aspirations with observation. An understanding of the dynamics of regional change needs to take into account the several dimensions of the phenomenon and the way that policy is made and sustained in specific cultural, spatial and institutional contexts.

References

- Amin, Ash (1999), 'An Institutional Perspective on Regional Economic Development', *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, pp.365–78
- Amin, Ash (1999), 'An Institutional Perspective on Regional Economic Development', *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, pp.365–78
- Amin, Ash and John Tomaney (1995), 'The Challenge of Cohesion', in Ash Amin and John Tomaney (eds), *Behind the Myth of European Union. Prospects for Cohesion*, London: Routledge
- Amin, Ash and Nigel Thrift (1994), 'Living in the Global', in A. Amin and N. Thrift (eds), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Anderson, B. (1991) *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, London, Verso. (revised edition)
- Artobolevskiy, 1997
- Bachtler, John (1993), 'Regional Policy in the 1990s. The European Perspective', in R.T. Harrison and M. Hart (eds), *Spatial Policy in a Divided Nation*, London: Jessica Kingsley
- Badie, 1995)
- Bagnasco, Arnaldo and Carlo Trigilia (1993), *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*, Cachan: Editions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan. Begg et al., 1995)
- Bergman, Edward, Gunter Maier and Frank Tödtling (1991), 'Reconsidering Regions', in Edward Bergman, Gunter Maier and Frank Tödtling (eds), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, London: Mansell
- Cappellin, R. (1995), 'Una politica regionale nazionale "orientata al mercato" tra i nuovi modelli organizzativi e federalismo', in G. Gorla and O.V. Colonna (eds), *Regioni e Sviluppo: Modelli, politiche e riforme*, Milan: Franco Angeli.
- Coleman, 1988)
- Cooke et al., 1999)

- Cooke, Philip and Kevin Morgan (1998), *The Associational Economy. Firms, Regions, and Innovation*, Oxford: Oxford University Press
- Cooke, Philip, Patries Boekholt and Franz Tödtling (1999), *The governance of innovation in Europe: regional perspectives on global competitiveness*, London: Pinter
- Courchene, Thomas (1999), 'Ontario as a North American Regional State', *Regional and Federal Studies*, 9.3, pp.3-37
- Courchene, Thomas (2001), *A State of Minds. Toward a Human Capital Future for Canadians*, Montreal, Institute for Research in Public Policy
- Crouch, Colin, Patrick Le Galès, Carlo Trigilia and Helmut Voelzkow (2001), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?*, Oxford: Oxford University Press
- Dunford, Mick (1988), *Capital, the State, and Regional Development*, London: Pion
- Dunford, Mick (1994), 'Winners and Losers: the new map of economic inequality in the European Union', *European Urban and Regional Studies*, 1.2, pp.95-114
- Fach, Wolfgang (2001), 'Symbolische Regionalpolitik. Eine Problemskizze', *Comparativ*, 11, pp.7-12
- Frankenber and Schuhbauer, 1994
- Friedmann, J. (1991), 'The Industrial Transition: A Comprehensive Approach to Regional Development', in Edward Bergman, Gunder Maier and Frank Tödtling (eds), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, London: Mansell
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London: Hamish Hamilton
- Gagnon, Alain-G. (2001), 'Le Québec, une nation inscrite su sein d'une démocratie étritique', in Jocelyn Maclure and Alain-G. Gagnon (eds), *Repères en Mutation. Identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, Montreal: Québec Amérique
- Garfoli, Giacchino (1991), 'Local Networks, Innovation and Policy in Italian Industrial Districts', in Edward Bergman, Gunder Maier and Frank Tödtling (eds), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, London: Mansell
- Giddens (1998), *The third way. The renewal of social democracy*, Cambridge: Polity
- Granovetter, Mark (1973), 'The Strength of Weak Ties', *American Journal of Sociology*, 78, pp.1360-80
- Hadjmichalis, Costis and Nicos Papamios (1991), "'Local" Development in southern Europe: Myths and Realities', in Edward Bergman, Gunter Maier and Frank Tödtling (eds), *Regions Reconsidered. Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialized Countries*, London: Mansell

- Hall, Peter A. and Rosemary C.R. Taylor (1996), 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies*, 44.5, pp.936-57
- Hansen, Niles, Benjamin Higgins and Donald J. Savoie (1990), *Regional Policy in a Changing World*, New York and London: Plenum Press
- Harvie, Christopher (1994), *The Rise of Regional Europe*, London: Routledge
- Hirst, Paul and Graeme Thompson (1999), *Globalization in question*, London: Polity
- Hooghe, Liesbet (ed.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford: Clarendon
- Hudson, 1999
- Hudson, Ray (1999), "'The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region": A Sympathetic Critique of the Limits to Learning', *European Urban and Regional Studies*, 6.1, pp.59-72
- Jackman, R.W. and Miller, R.A. (1996), 'A Renaissance of Political Culture?', *American Journal of Political Science*, 40.3, pp.632-59
- Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar
- Keating, Michael (1993), *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Aldershot: Edward Elgar
- Kohler-Kock, Beate (1998), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske and Budrich
- Lovering, John (1999), 'Theory Led by Policy: The Inadequacies of the "New Regionalism"', *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, pp.379-95
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1984), 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *American Political Science Review*, 78, pp.734-748
- Mella, 1992
- Morgan, Kevin (1997), 'The Learning Region. Institutions, Innovation and Regional Renewal', *Regional Studies*, 31, pp.491-503
- Muller, P. (1985), 'Un schéma d'analyse des politiques sectorielles', *Revue française de Science politique*, avril
- Ohmae, Kenichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press
- Ohmae, Kenichi (2001) in Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Olson, Mancur (1982), *The rise and decline of nations : economic growth, stagflation, and social rigidities*, New Haven : Yale University Press

- Peters, B.Guy (1999), *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, London: Pinter
- Piattoni, Simona (1997), 'Local Political Classes and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s', in M. Keating and J. Loughlin (eds), *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass
- Porter, Michael (2001) in Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Portes, Alejandro (2001), 'Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology', *Annual Review of Sociology*, 24, pp.1-24
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster
- Putnam, Robert (2001), 'Social Capital: Measurement and Consequences', *Canadian Journal of Policy Research*, 2.1, pp.41-52
- Sabel, Charles F. (1993), 'Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy', in R. Swedberg (ed.), *Explorations in Economic Geography*, New York: Russell Sage Foundation
- Sangador García, José Luis (1996), *Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías, Opiniones y Actitudes*, No 10, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas). Schuller et al., 2000
- Sassen, Saskia (2001), 'Global Cities and Global City-Regions: A Comparison' in Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Scott, Allen (1998), *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford: Oxford University Press
- Scott, Allen J. (1996), 'Regional Motors of the Global Economy', *Futures*, 28.5, pp. 391-411
- Scott, Allen J. and Michael Storper (1992), 'Industrialization and Regional Development', in Allen J. Scott and Michael Storper (eds), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, London and New York: Routledge
- Scott, Allen J., John Agnew, Edward W. Soja and Michael Storper (2001), 'Global City-Regions', in Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Scott, Allen J., John Agnew, Edward W. Soja and Michael Storper (2001), 'Global City-Regions', in Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press

- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds) (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press
- Stöhr, Walter B. (1989), 'Regional Policy at the Crossroads', in Louis Albrechts, Frank Moulaert, Peter Roberts and Erik Swyngedouw (eds), *Regional Policy at the crossroads: European perspectives*, London: KingsleyStorper, 1995, 1997: Scott, 1996, 1998
- Swedberg, R. (1993), 'Introduction', in R. Swedberg (ed.), *Explorations in Economic Geography*, New York: Russel Sage Foundation
- Tarrow, Sidney (1987), 'Regional Policy, Ideology and Peripheral Defense: The Case of Fos-sur-Mer', in Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein and Luigi Graziani (eds), *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York and London: Praeger
- Woolcock, Michael (2001), 'The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes', *Canadian Journal of Policy Research*, 2.1, pp.11-17
- Yuill, Douglas, Kevin Allen, John Bachtler, Keith Clement and Fiona Wislade (1993), *European Regional Incentives, 1993-4*, 13th edition, London: Bourker-Saur

O Autorze

Autor jest pracownikiem naukowym na Wydziale nauk społecznych i politycznych Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

Niniejsze opracowanie opiera się na pierwszym rozdziale, którego autorem jest Michael Keating, w: Michael Keating, John Loughlin i Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*, Aldershot: Edward Elgar, 2003; publikacja powstała w wyniku badań, które wsparł rząd Flandrii.

Opracowanie w formie artykułu było przedstawione na konferencji SCI-TECH Forum, która odbyła się w Warszawie we wrześniu 2003 r.

About the Author

The author is a researcher in the Department of Social and Political Sciences of the European University Institute

This paper is based on the first chapter by Michael Keating in: Michael Keating, John Loughlin and Kris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*, Aldershot: Edward Elgar, 2003; the book was published as a result of the research supported by the Government of Flanders.

The paper was presented at the Conference SCI-TECH Forum, in Warsaw, September 2003