

# Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos

Susan Clarke\*  
Gary L. Gaile\*\*  
Martin Saiz\*\*\*

tema especial



\*Susan Clarke,  
Universidad de Essex y  
Universidad de  
Colorado, Boulder,  
Estados Unidos.  
\*\*Gary L. Gaile,  
Universidad de  
Cambridge y  
Universidad de  
Colorado, Boulder,  
Estados Unidos.  
\*\*\*Martin Saiz,  
Universidad de Notre  
Dame, Estados Unidos.

**RESUMEN****ABSTRACT**

El proceso de globalización de la economía ha ocasionado cambios en la localización de las empresas y en la demanda de trabajo, agravando los problemas sociales y disminuyendo los ingresos tributarios de algunas localidades de los Estados Unidos.

Desde hace algunos años, los gobiernos subnacionales de los Estados Unidos han tomado la iniciativa de diseñar y poner en marcha estrategias para enfrentar esta situación. Inicialmente, el énfasis se puso en atraer empresas localizadas en otras regiones, «robando» así empleo y tributos a otros estados y localidades. Posteriormente, fueron imponiéndose enfoques empresariales más interesados en promover los esfuerzos económicos locales, en apoyar a las firmas e iniciativas dedicadas a las actividades de alta tecnología e investigación y desarrollo, y en mejorar el clima de negocios y la capacidad de las empresas existentes para ajustar sus procesos productivos.

Este artículo describe en detalle estos cambios, relacionándolos con el contexto político y económico de los estados y localidades. Además, mediante el análisis de conglomerados, se identifican seis grupos de ciudades estadounidenses que han puesto en marcha estrategias «empresariales» de distinto corte.

The process of economic globalization has led to the transformation and decentralization of production processes. Many factories are moving towards regions with lower costs of production and demand for blue collar jobs is decreasing. As a consequence, social problems in some communities are becoming worse and their local tax bases have been weakened.

While federal government has not made any effort to alleviate those problems, subnational governments have carried out their own strategies for over decades. In the first years, emphasis was placed on attracting firms located in other states and communities, and thus stealing their jobs and tax base. More recently, new «entrepreneurial» approaches have been attempted: they have encouraged indigenous local development initiatives, funded high technology and research and development activities, tried to improve the local business climate and strengthened the capacity of existing firms to adjust their production processes.

This article describes these changes and uses cluster analysis to identify six groups of cities that carried out diverse entrepreneurial policies.

## Introducción\*

Debido a la ausencia de una política industrial o económica nacional explícita en Estados Unidos, este estudio sobre las respuestas de política al desarrollo desigual en este país se centra en el análisis de las estrategias estatales<sup>1</sup> y locales. Puesto que en los años ochenta el gobierno federal suprimió su apoyo al desarrollo subnacional, los gobiernos estatales y locales cambiaron sus políticas tradicionales en este campo por enfoques empresariales. Por lo tanto, para comprender el pensamiento estadounidense acerca de la regeneración de las áreas deprimidas, es necesario volcar el análisis hacia las iniciativas subnacionales.

Para hacerlo, contamos con una base de datos que mide los cambios de los programas implementados por los cincuenta estados norteamericanos a lo largo de varios años (1983, 1986, 1991); esta información permite clasificar los estados según la orientación de sus políticas, y establecer una relación entre éstas y las condiciones económicas de cada uno. Mediante un análisis multivariado de series de tiempo combinadas y regresiones de corte transversal, examinamos los factores asociados con las orientaciones estratégicas estatales, enfatizando las dimensiones normativa y política involucradas en la toma de estas decisiones. La mayoría de las políticas de iniciativa estatal concentra sus esfuerzos en las zonas urbanas deprimidas. La base de datos local —que comprende 178 ciudades de más de 200.000 habitantes— nos permitió comparar las políticas de las ciudades deprimidas con las

de las demás, arrojando una evidencia inesperada sobre la existencia de cooperación y competencia locales.

En las siguientes secciones, discutimos (1) el contexto político nacional y la forma en que los cambios económicos globales lo han reconfigurado; (2) el nuevo rol de los niveles estatal y local en las políticas de desarrollo económico; (3) la influencia de factores del entorno en la adopción de políticas con enfoques empresariales; (4) las limitaciones y las circunstancias asociadas a la elección y formulación de políticas locales de desarrollo; y (5) el futuro de las políticas subnacionales de desarrollo.

## La globalización y el contexto político nacional

El triunfo electoral de Clinton en 1992 marca un giro en el tratamiento político del tema económico en Estados Unidos. Clinton defendió un papel económico proactivo del gobierno federal y acusó a los republicanos de su indiferencia ante al deterioro secular del nivel de vida de los obreros asalariados; finalmente, triunfó haciendo del desempeño económico un tema de campaña. Sin embargo, es claro que los estadounidenses siguen preocupados por los cambios económicos fundamentales; así se evidenció en el último debate sobre el NAFTA. Con la globalización de la producción, las compañías norteamericanas se han desplazado hacia regiones con costos laborales más bajos, y los trabajadores —antes bien remunerados— no han encontrado un nuevo empleo o lo han hecho en el sector de servi-

\* Este artículo, traducido al español por Gonzalo Vargas, es una adaptación de la conferencia *State and Local Development Strategies in Economically Depressed Areas in the USA*, presentada en el XII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología, realizado en Bielefeld, Alemania, en junio de 1994. A su vez, la conferencia fue fruto de una investigación de mayor alcance, cuyos resultados están publicados en Clarke y Saiz (1996) y Clarke y Gaile (1998).

<sup>1</sup> N. del T.: Se usará el término 'estatal' para referirse a los estados que conforman la federación, a menos que se advierta lo contrario.

cios, donde se les paga menos y no pueden sostener el nivel de vida propio de la clase media (Bluestone y Harrison, 1987). Aunque Clinton ha tratado de resolver estos problemas reduciendo el déficit y haciendo inversiones para el desarrollo, los trabajadores desplazados y las áreas deprimidas han recibido poca atención directa.

Tal desatención no es un fenómeno nuevo: en el primer año de la administración Reagan, la inversión federal en capital humano disminuyó en un 21% (Juffras y Sawhill, 1991: 332), y la mayoría de los programas urbanos de orden federal fue eliminada. Aunque la elección de Clinton ofreció esperanzas de que se reanudara la atención hacia las ciudades y las áreas más deprimidas, a la fecha no hay evidencia de que lo esté haciendo. La presión para reducir el déficit presupuestal y la prioridad que tiene la reforma a la salud dejan pocos fondos disponibles para el desarrollo a nivel subnacional. La escasez de fondos y la aparente falta de voluntad política de la Casa Blanca y del Congreso no son buenas señales para las áreas y las ciudades menos aventajadas.

Frente a este vacío en las políticas federales, y ante la poca capacidad de éstas para absorber el impacto desigual de los cambios económicos globales, los gobiernos estatales y locales han llevado a cabo nuevas estrategias de desarrollo económico. Como es común en Estados Unidos, los esfuerzos por resolver los problemas de las áreas económicamente deprimidas son de carácter local, incluso ahora, en la era de la globalización.

### *Los efectos del cambio global en la economía norteamericana*

Los economistas no se han puesto de acuerdo en cuanto a si la economía estadounidense se está desindustrializando o no, pero coinciden en que las firmas y la inversión se están desplazando de manera dramática tanto interregional como intrarregionalmente. Mientras los estados de los Grandes Lagos—Ohio, Michigan, Indiana, Illinois y Wisconsin— han sido escenario del mayor número de cierre de plantas en todo el país, los del sur han reducido sus brechas frente al resto de la federación, gracias al crecimiento del empleo y del ingreso que han experimentado. En algunas zonas, el cierre de plantas ha creado las condiciones para una recuperación económica basada en sectores tecnológicos de punta, como la electrónica y la manufactura aeroespacial. Los economistas reconocen importantes cambios en el uso de la tecnología del computador y en la infraestructura de telecomunicaciones; también admiten que la reducción de la población empleada en ciertas industrias “maduras” ha producido cambios en la demanda de obreros poco calificados y ha empeorado la distribución del ingreso. Podría pensarse que estos desplazamientos de las empresas y la inversión son consecuencia normal de la dinámica del mercado, pero su naturaleza y escala es estructural, y no cíclica, como en el pasado. Usamos el término *estructural* para subrayar la existencia de cambios en las antes estables relaciones entre los elementos fundamentales del modo de producción capitalista: la tierra, el trabajo y el capital.

El proceso de reestructuración económica global difiere de los cambios normales de la economía, por varias razones. La más importante es la reorganización de la actividad manufacturera, pues los rápidos avances en la tecnología computacional y las telecomunicaciones han favorecido la descentralización; según A. J. Scott (1988: 171), los procesos industriales fordistas —caracterizados por la búsqueda de economías internas de escala basadas en métodos de ensamblaje en línea, división tecnológica del trabajo y estandarización de productos— están siendo desplazados por nuevas formas de producción en las cuales se renuevan frecuentemente los procesos de manufactura y la configuración de los productos. Muchas actividades de producción y algunos servicios se desplazan geográficamente: las fábricas, los proveedores de partes y los subcontratistas se mudan a otros países; algunas actividades que antes eran realizadas domésticamente se subcontratan ahora en el exterior, lo que se conoce como *outsourcing* o externalización de actividades de manufactura. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, la demanda de trabajo en áreas como el diseño, el mercadeo, las finanzas y otros servicios especializados, se está desplazando de la producción y el trabajo por turnos (*shift work*) hacia los empleos que exigen conocimiento especializado. En consecuencia, el número de obreros dedicados a la producción en este país se ha reducido desde 1973. Esta situación no obedece a que la economía cree más empleos de baja remuneración; tampoco a una reducción de la demanda de bienes producidos mediante trabajo poco ca-

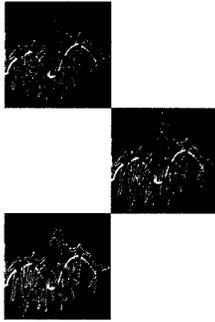
lificado, sino a que la demanda de este tipo de trabajadores es relativamente débil comparada con la de trabajadores altamente calificados. Esto también explica por qué los salarios relativos de los profesionales siguen creciendo, aunque cada vez su número sea mayor. Los jóvenes preparados para ocupar puestos de “cuello azul”<sup>2</sup> encuentran cada vez menos oportunidades, mientras que los más calificados y calificados encuentran más (Blackburn, *et al.*, 1990).

### *Respuestas de política a la globalización*

Desde la perspectiva nacional no se ha querido hacer mucho con respecto a dichas transformaciones. Después de todo, nos recuerdan los economistas, en una economía sana las empresas están bajo constante presión para producir más y mejor, y esto incluye emplear la mano de obra más eficientemente para minimizar los costos. El progreso económico puede implicar que una región decaiga mientras otra prospera; esto genera desempleo “friccional”, y es el precio que hay que pagar por tener una economía abierta. Por ello, lo que cuenta desde la perspectiva nacional es la habilidad del sistema económico para que los trabajadores desplazados de la manufactura pesada sean absorbidos por la nueva industria de servicios y puedan mantener un nivel de vida decente.

Los detractores de una política industrial federal han mantenido hasta ahora el control y están seguros de la superioridad del mercado sobre las decisiones del gobierno; argumentan que los burócratas no tienen por qué estar “escogiendo ganadores” y “perde-

<sup>2</sup> N. del T.: Los empleados de “cuello azul” desarrollan labores manuales, por oposición a los de “cuello blanco”, que realizan labores más complejas, requieren mayor calificación y son mejor remunerados.



dores". Pero, desde la perspectiva estatal y local, las tendencias actuales requieren más atención, pues el decaimiento económico que experimenta, por ejemplo, la industria del oeste medio de los Estados Unidos, podría devastar sus gobiernos locales. El cierre de una empresa manufacturera importante suele traer consigo el cierre de un conjunto de empresas asociadas a aquélla; cuando los servicios e industrias locales son extensiones auxiliares de la empresa cerrada y dependen de ésta, la red comercial local entera puede colapsar. Los primeros problemas sociales son desempleo temporal y pérdida de ingresos, pero suelen prolongarse convirtiéndose en desempleo estructural, que destruye la riqueza y la salud de las familias.

En el otro extremo, el rápido crecimiento de algunas regiones y localidades, generalmente asociado al crecimiento de las brechas salariales, satura la infraestructura local, y genera congestiones de tráfico y otras formas de deterioro ambiental; estos problemas suelen exceder la capacidad local para manejar los conflictos sociales. Incluso, muchos gobiernos prefieren resistir los efectos del crecimiento y las presiones para desarrollar viviendas de bajo costo, agravando los problemas sociales. Los efectos de la reestructuración económica global se sienten especialmente en las principales ciudades, y afectan a los miembros más vulnerables de nuestra sociedad.

#### **El nuevo papel económico de los gobiernos subnacionales**

La prensa suele presentar los esfuerzos de mejoramiento económico de los gobiernos

estatales y locales como una guerra para atraer empresas y generar empleo e impuestos; la razón es que las políticas tradicionales de desarrollo económico se han orientado a mejorar la capacidad local para atraer industria, entrando en franca competencia con otras localidades. Más que crear nuevos puestos de trabajo, buscan atraer los existentes en otros lugares o conservar los que ya tienen. Esta lógica tiene su soporte en la teoría de la localización, según la cual las empresas buscan localizarse donde los costos de los factores —tierra, trabajo, capital, energía y transporte— son mínimos (Weber, 1984). Siendo esta la vía para crear una ventaja competitiva sobre otras localidades, las políticas tradicionales centran su interés en el desarrollo infraestructural (Felbinger, 1994; Sanders, 1994), aunque también dedican atención a mantener un "clima de negocios" positivo; para lograrlo, los estados y localidades tratan de proyectar una imagen 'proempresarial', lo que suele involucrar menores impuestos, una actitud cooperativa por parte del gobierno local y una legislación diseñada para mantener bajos los costos laborales y de producción (Plaut y Pluta, 1983: 99).

La competencia por atraer negocios mediante descuentos, crédito blando, bajos impuestos y una regulación laxa puede ser dramática. Wolman (1983) ha mostrado que este "juego" tiene una lógica política —antes que económica— porque el beneficio político potencial de "ganar" —es decir, de 'cazar' una empresa ofreciéndole incentivos—, sobrepasa el costo político de no hacerlo —es decir, de perderla, dejando que se

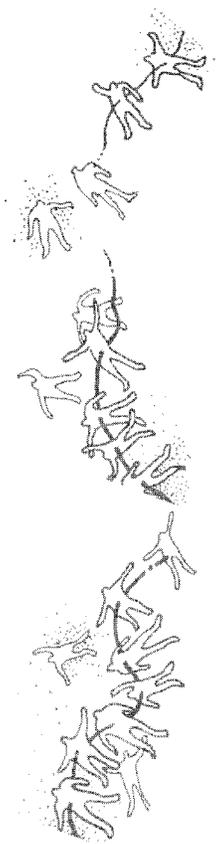
vaya a otra localidad. Esto ocurre pese a que hay evidencia de que estos incentivos tienen un impacto apenas marginal en las decisiones de localización de las empresas (Blair y Premus, 1987; Kieschnick, 1981; ver también Bartik, 1991). En estudios independientes, Peretz (1986) y Grady (1987) plantean que el mejor modelo para estudiar el fenómeno de los crecientes incentivos subnacionales a la inversión privada es el de una "carrera armamentista". Hanson (1993) ha mostrado que este modelo es útil para describir lo que ocurre en el campo de las políticas laborales, mas no lo que sucede en aspectos en los cuales los estados reaccionan de manera menos intensa y competitiva, adoptando políticas de desarrollo que tratan de construir ventajas comparativas en una forma más estratégica e incremental. Sin embargo, los hechos sugieren que las políticas estatales y locales de desarrollo económico cambiaron en los ochenta; pensamos que, si bien su orientación puede ser similar, los contextos en que se formulan son suficientemente distintos y requieren por ello ser consideradas por separado. A continuación, analizaremos los factores que determinan las opciones de política escogidas por los estados y las localidades para promover su desarrollo económico.

#### *Las nuevas estrategias estatales de desarrollo económico*

En 1982, algunos gobernadores de los estados del medio oeste norteamericano conformaron el Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos (*Great Lakes Governor's*

*Council*) y adoptaron medidas para trabajar de manera conjunta frente a sus problemas económicos. La ciudad de Nueva York y los estados de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut suscribieron un acuerdo para limitar la publicidad que buscaba 'robar' puestos de trabajo de sus localidades. En agosto de 1993, la Asociación Nacional de Gobernadores adoptó una propuesta para limitar las guerras de ofertas (*bidding wars*) hechas por los estados con el fin de atraer a las empresas. Varios estados han dejado de orientar sus políticas hacia la competencia interestatal por puestos de trabajo o empresas, y han preferido concentrarse en promover proyectos de desarrollo de creación doméstica. Todos estos son ejemplos de lo que Eisinger (1988) denomina estrategias "empresariales", que involucran inversiones de alto riesgo y otorgan un papel importante al mercado como vía para promover el crecimiento endógeno. Para Osborne (1988), estas nuevas políticas son "paradigmáticas", dada su visión de la reestructuración económica y de la intervención del gobierno en la economía de mercado. Otros (Clarke, 1986; Lampe, 1988; Fosler, 1988) han destacado los esfuerzos estatales individuales que se han orientado a formar alianzas entre los sectores público y privado para reconstruir sus economías.

La nueva orientación 'empresarial' de las políticas de desarrollo económico difiere, tanto en su contenido como en su diseño, de la tradicional, (Hansen, 1989). Las nuevas políticas son más intervencionistas: para Osborne (1988: 249), una de sus características centrales es la importancia que dan



*territorios*

al sector público en la creación de empleo y en la promoción del crecimiento. Además, hacen menos énfasis en la competencia interestatal para atraer industrias y, según Eisinger (1988 : 230), orientan sus incentivos a fortalecer “la capacidad local para satisfacer las demandas del mercado, nuevas o existentes, mediante la provisión de los recursos necesarios para penetrar o capturar un mercado particular —una tarea riesgosa, productiva e imposible sin el apoyo gubernamental—”. Los arreglos organizacionales y los procesos de negociación utilizados para formular e implementar las nuevas iniciativas suelen tener un carácter más meso-corporativo que los clásicos procesos de negociación (Hanson, 1989; Clarke, 1986).

¿Cómo entender estos cambios? Las nuevas políticas constituyen adiciones recientes a los esfuerzos de desarrollo económico de los estados durante y después de la recesión de comienzos de los años ochenta (Gray y Lowery, 1990: 4). ¿Cómo explicar —en términos del análisis de políticas— el hecho de que los estados respondieran con una ola de activismo económico cuando se hallaban en medio de las políticas neo-conservadoras nacionales? El uso de estímulos a la creación de empresas innovadoras, al desarrollo de nuevos productos, y a la entrada de las firmas en mercados poco aprovechados, implicaron la adopción de políticas riesgosas y de largo plazo y retaron la visión según la cual los funcionarios públicos se guían por incentivos políticos de corto plazo. De manera análoga, las alianzas entre los sectores público y privado produjeron niveles de co-

operación sectorial y de flexibilidad no anticipados por los estudiosos del tema, que consideraban que estos sectores actuaban siempre atraídos por incentivos diferentes.

### La elección de políticas empresariales y su contexto

Muchos académicos se dedicaron a analizar el contenido de estas políticas de corte empresarial a nivel estatal (Clarke, 1986; Eisinger, 1988; Feiock y Dubnick, 1989; Fosler, 1988; Hansen, 1989; Osborne, 1988); sólo unos pocos —especialmente Gray y Lowery (1990), Berman y Martin (1992), Hanson y Berkman (1991) y Hanson (1993)— fueron más allá de la descripción y ofrecieron análisis explicativos sobre su adopción o su efectividad. Creemos que la razón es más práctica que teórica, pues tanto los estudios de caso como los agregados encuentran dificultades para sopesar explicaciones alternativas sobre la adopción de políticas, o para aislar el efecto de los incentivos económicos sobre las decisiones de localización. Parte del problema tiene que ver con la ausencia de una variable que capture adecuadamente las características de las nuevas estrategias, y que pueda ser usada en regresiones multivariadas. En esta sección, usamos una variable plurianual (*multi-year variable*) que capta las principales propiedades que distinguen a las políticas de corte empresarial de otras más tradicionales; la aplicamos en un análisis de series de tiempo combinadas (*pooled time series analysis*), para evaluar la importancia relativa del cambio económico y la capacidad política, como

factores explicativos de la adopción de estas políticas durante los años ochenta.

### *Quantificación del enfoque empresarial de las políticas de desarrollo económico*

Aunque se dice que las políticas de desarrollo económico de corte empresarial están basadas en una concepción distinta del proceso de crecimiento, algunos académicos insisten en que es el pragmatismo, y no la teoría, el que guía su avance (Beaumont y Hovey, 1985: 328). A pesar de las diferencias entre los dos enfoques de política —el tradicional y el ‘empresarial’—, ningún estado de la Unión los aplica de manera excluyente. Optamos por concentrarnos en los atributos generales de política, y no en los programas en sí mismos, para conseguir una definición más precisa y sistemática del cambio de orientación descrito; esto también permite considerar herramientas de política más comprensivas, que pueden ser el resultado de una mezcla de viejos y nuevos enfoques. Por lo tanto, al operacionalizar la medición de las políticas de desarrollo económico estatal, nos concentramos en los atributos centrales del enfoque empresarial y en el grado en que definen un enfoque estatal general para abordar el problema del desarrollo económico. Estos atributos se encuentran implícitos en los incentivos que los estados ofrecen a firmas, individuos e instituciones con el fin de estimular nuevas inversiones.

Identificamos cinco atributos centrales de los programas de desarrollo económico, que constituyen diferentes dimensiones de política y que, juntos, configuran la orientación

de cada estrategia; estos atributos nos sirven para distinguir el enfoque empresarial de los tradicionales. 1) *Orientación proactiva*, que consiste en el uso de estrategias más intervencionistas; 2) *selectividad en tipo de empresas*, que consiste en apoyar financieramente la alta tecnología, el desarrollo de nuevas empresas y las actividades de investigación y desarrollo; 3) *mejoramiento de capacidad*, que es el grado de orientación de dichos programas hacia el mejoramiento del clima empresarial y el incremento de la capacidad de las firmas para aprovechar nuevos procesos productivos o adaptarse a ellos; 4) *intervención en condiciones de mercado*, que consiste en controlar las relaciones espaciales de los mercados, promover economías de yuxtaposición y aglomeración, y apalancar capital privado con capital público; 5) *etapa crítica de inversión*, referida a los incentivos particulares —financieros, tributarios y regulatorios—, según la etapa en que se encuentre la firma, a saber, inicio, desarrollo del producto, expansión de mercados, rehabilitación de planta o expansión.

Para caracterizar los programas, utilizamos el *Directorio de incentivos a la inversión privada y el desarrollo de Estados Unidos*; codificamos 465 descripciones del directorio de 1983; 593 del directorio de 1986; 788 del directorio de 1991; y, posteriormente, creamos un índice agregativo<sup>3</sup>.

### *Datos y estrategia de análisis*

Nuestro método consiste en evaluar la relación empírica entre el índice de enfoque empresarial de las políticas de desarrollo y

<sup>3</sup> Para ello, verificamos los supuestos de escalas de Likert. Las correlaciones entre los cinco atributos, medidas mediante el coeficiente alfa de Cronbach, fueron de 0,82 en 1983; 0,88 en 1986 y 0,93 en 1991. Además, nuestros índices muestran una correlación moderada con el índice de política industrial de Gray y Lowery (0,50 en 1983; 0,54 en 1986 y 0,36 en 1991) y una correlación débil, pero positiva, con el índice de políticas de desarrollo económico utilizado por la Corporación para el Desarrollo Empresarial (Corporation for Enterprise Development) (1989) (0,24 en 1983; 0,19 en 1986 y 0,23 en 1991).

<sup>4</sup> Aunque Thomas y Hrebniar (1990) reportan una disminución de la influencia política de los sindicatos en la política estatal, hay razones para creer que los intereses de los trabajadores manufactureros pueden influir en la adopción de las políticas que nos ocupan. Estos trabajadores organizados tienen sus empleos en los sectores más afectados por los cambios competitivos internacionales. Esta variable está negativamente correlacionada con MEMPCNG y POPCNG (-0,47 y -0,37, respectivamente, con una significancia de 0,001), indicando que el decaimiento industrial está asociado con una mayor sindicalización en la industria manufacturera.

*territorios*

52

los distintos niveles de presión económica y fiscal de los distintos estados. Utilizamos el índice de enfoque empresarial de dos formas: la primera consistió en combinar las series de los tres periodos, para obtener una sola con 150 observaciones (cincuenta estados, con tres observaciones por estado), que se utilizó para hacer un análisis longitudinal, conocido como análisis de series de tiempo combinadas. En el segundo caso, se calcularon los promedios del índice para cada estado, y se hizo un análisis de corte transversal, con una observación por cada estado.

Usamos dos conjuntos de variables independientes, uno para el primer análisis, que corresponde a los tres años estudiados, y otro para el análisis de corte transversal, constituido por los promedios de las variables independientes durante los años ochenta. Teniendo como base los aspectos teóricos que acabamos de revisar, esperábamos que los estados que experimentaban una decadencia industrial más dramática fueran los más proclives a adoptar las nuevas estrategias de desarrollo económico de corte empresarial. Operacionalizamos la desindustrialización mediante dos variables: el cambio porcentual en el número de empleados manufactureros (MEMPCNG) y el cambio porcentual en la población total (POPCNG); este último indicador es una medida aproximada del grado de declinamiento económico de una localidad. La Tabla 1 muestra que las dos variables están correlacionadas positivamente (0,68). También consideramos el porcentaje de la fuerza de trabajo afiliada a sindicatos manufactureros (MUNION); McKinley

et.al. (1990) asocian la disminución relativa de los salarios de los empleados de “cuello azul” con una menor sindicalización de los obreros no calificados<sup>4</sup>.

También es posible que la adopción de las nuevas políticas esté relacionada indirectamente con el impacto del estancamiento económico en la capacidad de los gobiernos estatales para proveer bienes y servicios, medida por el grado de presión fiscal. Eisinger (1988) apoya implícitamente esta explicación, pues considera que la razón de fondo para adoptar estrategias de corte empresarial es la competencia global, fenómeno que vincula con la disminución de los ingresos estatales. Incluimos dos medidas de presión fiscal: la primera es el cambio porcentual de los ingresos estatales (REVVCNG); la segunda, la disminución de la participación federal en los ingresos estatales (FEDREVS), está correlacionada positivamente con la primera (0,61) y captura el repliegue del interés federal en los asuntos estatales y locales, tendencia conocida como federalismo fiscal.

Desde luego, es necesario tener en cuenta otros factores —distintos de la reestructuración económica o la presión fiscal— que influyen en la adopción de las políticas que estudiamos. El debate tradicional sobre el contexto político de los estados se ha centrado en la importancia de las variables socio-económicas frente a las políticas. Hace algún tiempo se consideró que las primeras explicaban casi por completo las variaciones interestatales en los diseños de política (ver Dye, 1966); se trataba de una afirmación bastante atrevida, que sugería que los

TABLA 1

CORRELACIONES ENTRE VARIABLES USADAS EN EL ANÁLISIS DE SERIES DE TIEMPO

	POPCNG	MUNION	REVCNG	FEDREVS	INCOMEPC	PURBAN	INDEX
MEMPCNG	0,6619**	-0,4697**	0,0536	-0,1121	-0,3077**	0,0733	-0,4489**
POPCNG		-0,3695**	0,1496	0,0862	-0,1038	-0,0573	-0,4474**
MUNION			-0,0508	-0,0696	0,1478	0,0519	0,3129**
REVCNG				0,6129**	0,3915**	-0,4793**	0,0196
FEDREVS					0,2553**	-0,8769**	0,0209
INCOMEPC						-0,0196	0,3419**
PURBAN							0,0383

MEMPCNG: Cambio porcentual (rezago de 10 años) en el número de empleados manufactureros. Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Resumen estadístico de los Estados Unidos", Washington, D.C., 1982-83 - tabla 1381, p. 770; 1986 - tabla 1336, p. 750; 1989 - tabla 1268, p. 727; 1992 - tabla 1246, p. 741.

POPCNG: Porcentaje de cambio poblacional (rezago de 10 años). Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Resumen estadístico de los Estados Unidos", 1992, Washington, D.C.

MUNION: Porcentaje de la mano de obra perteneciente a sindicatos manufactureros. Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Resumen estadístico de los Estados Unidos", 1990, Washington, D.C., tabla 688, p. 418.

REVCNG: Cambio porcentual en los ingresos totales (rezago de dos años). Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Finanzas de los gobiernos estatales", Serie GF83-91. Imprenta del Gobierno de los E.U. 1983-1991. El resumen de los datos aparecen en la tabla 3.

FEDREVS: Cambio porcentual en los ingresos intergubernamentales originados en el gobierno federal (rezago de dos años). Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Resumen estadístico de los Estados Unidos", Washington, D.C., 1983-83 - tabla 483, p. 288; 1985 - tabla 454, p. 277; 1987 - tabla 442, p. 261; 1989 - tabla 457, p. 274; 1992 - tabla 460, p. 286.

INCOMEPC: Ingreso personal per cápita (a precios constantes de 1982). Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Resumen estadístico de los Estados Unidos", Washington, D.C. 1982-83 - tabla 704, p. 426; 1985 - tabla 731, p. 440; 1987 - tabla 714, p. 425; 1989 - tabla 701, p. 452; 1992 - tabla 688, p. 439.

PURBAN: Porcentaje de la población total residente en áreas metropolitanas. Fuente: Oficina del Censo de los E.U., "Resumen estadístico de los Estados Unidos", Washington, D.C. 1986 - tabla 23, p. 23; 1988 - tabla 30, p. 26; 1990 - tabla 35, p. 28; 1992 - tabla 30, p. 28. No se encontró el dato para 1982; se estimó usando la media de 1980 y 1984.

factores políticos eran poco relevantes en la formación de políticas. En trabajos posteriores se ha encontrado evidencia en el sentido contrario (ver Fry y Winters, 1974; Jennings, 1979), pero aún prima la percepción de que el nivel de desarrollo económi-

co estatal está por encima de las condiciones políticas; por lo tanto, *ceteris paribus*, aquel estado con más recursos para gastar en la ejecución de sus políticas públicas, gastará más. Incluimos entonces dos variables ampliamente utilizadas en el análisis políti-



territorios

co de los estados para controlar el ambiente socio-económico: el ingreso personal per cápita (INCOMEPC) y el porcentaje de población urbana (PURBAN).

Para las series combinadas, incluimos una variable dicotómica (*dummy*) para cada estado; de esta manera se tuvieron en cuenta el nivel general de gasto de cada estado y ciertos factores potencialmente relevantes para la adopción de políticas (cultura política, competencia partidista, partido predominante).

Para el análisis de corte transversal no tenía sentido usar este tipo de variables; en cambio, utilizamos variables convencionales para controlar factores como la cultura política, el grado de competencia partidista en cada estado, el liberalismo ideológico de su opinión pública, el grado de liberalismo de las políticas públicas, la importancia de los grupos de interés, el poder formal del gobernador, la inclinación partidista predominante, y la inclinación a adoptar políticas innovativas.

#### *Resultados del análisis de series combinadas*

Las correlaciones simples entre nuestra medida de enfoque empresarial y las de estancamiento económico y presión fiscal son el lugar obvio para comenzar nuestro análisis. Como se preveía (ver Tabla 1), la preferencia por las nuevas políticas está asociada negativamente con cambios en la manufactura y la población (ambas con un nivel de significancia de 0,001); esto indica que cuanto más fuerte sea la reducción de la población y del empleo manufacturero, más fuerte será

la tendencia a llevar a cabo estrategias de desarrollo económico de corte empresarial. Estas nuevas políticas también están correlacionadas de manera positiva y significativa con la existencia de grandes porcentajes de obreros manufactureros sindicalizados; por otro lado, su adopción no está asociada con nuestras medidas de presión o de federalismo fiscal. Estos resultados, sumados a la correlación positiva de la variable con el ingreso per cápita, sugieren que las nuevas estrategias son una reacción al estancamiento industrial, y que su puesta en marcha requiere de una cierta holgura de recursos.

Sin embargo, las correlaciones no diferencian los efectos de la reestructuración económica de los de otros factores. Para controlarlos y especificar la magnitud de las relaciones, se requieren técnicas multivariadas; con el fin de construir un modelo parsimonioso, sólo incluimos en el modelo final aquellas variables significativamente correlacionadas (0,01 o superior). La Tabla 2 muestra los resultados del análisis de series de tiempo combinadas. Los coeficientes para la variación del empleo manufacturero y de la población siguieron siendo negativos, pero sólo el segundo fue estadísticamente significativo. Con un coeficiente de determinación ( $R^2$ ) de 0,80, el modelo parece ajustarse bien a los datos.

#### *Resultados del análisis de corte transversal*

Como se discutió previamente, evaluamos la relación entre los esfuerzos de adopción de estrategias de corte empresarial en el periodo 1983-91, así como las variables de

cambio económico y presión fiscal medias del mismo periodo. Algunas variables mostraron una considerable colinealidad (mayor a 0,75); para eliminar la multicolinealidad y lograr un modelo parsimonioso, evitamos estas redundancias. De nuevo, las medidas de presión fiscal mostraron poca relación lineal con la adopción de estrategias de desarrollo económico de corte empresarial, aunque la variable que representaba el cambio en la participación federal en los ingresos estatales (FEDREVS) bordeó el umbral de significancia.

La Tabla 3 muestra que el modelo se ajusta muy bien a los datos (R2 mayor que 0,5) y sugiere que la variación del empleo manufacturero no tiene una importancia significativa<sup>5</sup>. En síntesis, revela que las condiciones

económicas están relacionadas muy modestamente con la adopción de estas nuevas estrategias a nivel estatal.

### El contexto local del diseño de políticas

Al igual que otros estudios sobre las políticas estatales de desarrollo económico (Hanson, 1993; Hansen, 1989), nuestro análisis muestra que las condiciones económicas son importantes, pero no determinantes, en la adopción de estrategias de desarrollo económico de corte empresarial: el contexto de las políticas estatales es más complejo, politizado e incierto de lo que podría deducirse a partir de los simples argumentos referentes al estancamiento económico o la globalización. Esto dificulta el análisis de las políticas

locales, pues los gobiernos de este nivel operan en cincuenta estados, con características económicas, clima político y legislación diferentes. Por ejemplo, mientras la legislación estatal de Nueva Jersey permite a las ciudades otorgar crédito a firmas privadas, la de Oklahoma lo prohíbe a sus localidades, limitando sus opciones de financiamiento del

<sup>5</sup> El cambio poblacional, nuestro segundo indicador de decadencia industrial, se sustituyó por el cambio en el empleo manufacturero, que mostró una relación aún menos robusta.

TABLA 2

CAMBIO ECONÓMICO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CORTE EMPRESARIAL.

ANÁLISIS DE SERIES DE TIEMPO COMBINADAS

Variable	Coefficiente	Beta	Razón t
Cambio en el empleo manufacturero (MEMPCNG)	-0,001	-0,04	-0,41
Cambio poblacional (POPCNG)	-0,01	-0,24	-2,0*
Sindicalismo manufacturero (MUNION)	-0,008	-0,18	-0,40
Ingreso per cápita (INCOMEPC)	0,00005	-0,27	3,7**

R2 = 0,80; N = 150

\* significancia de 0,05

\*\* significancia de 0,01

Nota: La tabla omite las variables dicotómicas por estado

<sup>6</sup> Usamos sus datos no ponderados. Los resultados son los mismos al usar sus equivalentes ponderados. Los datos aparecen en las páginas 476-77.

<sup>7</sup> Los datos aparecen en el Apéndice A, pág. 561-7. Los cálculos son de los autores.

<sup>8</sup> Datos tomados de Beyle (1990: 229).

desarrollo (Bingham *et. al.*, 1990). Pero, por otro lado, algunas ciudades de Oklahoma tienen una orientación más empresarial que otras, a pesar de operar bajo las mismas limitaciones; es decir, los contextos de política presentan diferencias estructurales sustanciales *entre estados*, y hay también variaciones significativas *entre localidades* del mismo estado.

Esta variabilidad estructural —junto con la escasez de datos confiables, longitudinales o de corte transversal, sobre las políticas locales de desarrollo económico— imposibilita un análisis tan cuidadoso como el que hicimos con los estados. Usamos entonces nuestro estudio nacional de estrategias de desarrollo económico local como base para clasificar las políticas puestas en marcha por

TABLA 3  
CAMBIO ECONÓMICO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CORTE EMPRESARIAL  
ANÁLISIS DE CORTE TRANSVERSAL

Variable	Coficiente	Beta	Razón t
Cambio en el empleo manufacturero (MEMPCNG)	-0,007	-0,25	-1,60
Sindicalismo manufacturero (MUNION)	0,008	1,50	1,10
Variación en los federales (FGENCNG)	0,01	0,10	0,67
Ingreso per cápita (INCOMEPC)	-0,00004	-0,14	-0,70
Competición interpartidista (COMPETITION)	1,10	0,37	2,70**
Liberalismo de la opinión pública (IDEOLOGY)	0,20	0,03	0,86
Impacto de los grupos de interés (GRPIMPACT)	-0,23	-0,42	-2,50**
Poder formal del gobernador (GOVPOWER)	0,05	0,30	2,10*
Índice de innovación de Walker (WALKER)	0,71	0,12	0,70

R2 = 0,52; N = 50; \* significancia de 0,05; \*\* significancia de 0,01

<i>Fuente de las variables de control usadas en el análisis</i>	
Nombre de la variable	Fuente
PCULTURE	Erikson, McIver y Wright (1987)
IPC8186	Bibby <i>et. al.</i> (1990)
IDEOLOGY <sup>6</sup>	Wright, Erikson y McIver (1985)
LIBERAL	Klingman y Lammer (1954)
IGIMPCT <sup>7</sup>	Hrebmar y Thomas (1990)
GOVPOWER <sup>8</sup>	ACIR (1985); Beyle (1983) 1990; Sabato (1983)
PARTY	Wright, Erikson y McIver (1985)
WALKER	Walker (1969)

territorios

las ciudades. Al igual que en el análisis estatal, consideramos las características locales asociadas con políticas de corte empresarial, y controlamos estadísticamente el “ruido” proveniente del contexto estatal y regional que pudiera velar la importancia de las acciones locales. En la siguiente sección describimos brevemente las limitantes y oportunidades de la política local en los Estados Unidos, y examinamos las alternativas de políticas escogidas por las ciudades.

### *Localismo<sup>9</sup> limitado*

Los gobiernos locales de Estados Unidos encararon retos diferentes en los años ochenta; debieron enfrentar los impactos de los procesos de globalización en un contexto de descentralización de la estructura federal y en medio de una política económica nacional que trivializaba el papel de las ciudades (Barnekov, Boyle y Rich, 1989; Rich, 1993a). En contraste con muchas ciudades europeas que muestran una autoridad ejecutiva relativamente centralizada, fuerte disciplina de partido, fiscos consolidados y partidos competitivos que ofrecen alternativas de política sustancialmente diferentes, el diseño institucional norteamericano consiste en un sistema descentralizado federal, con una disciplina partidista cada vez más débil, responsabilidad fiscal fragmentada, sin recursos consolidados, y con pocas oportunidades e incentivos para que los partidos ofrezcan alternativas identificables. Dado este diseño institucional, la política en Estados Unidos es localista, aun en el nivel nacional.

La institucionalización del localismo en este contexto político y fiscal descentralizado y fragmentado le da un poder sostenido. Como el exsecretario de la Cámara Tip O'Neill nos recordaba: “toda la política es local”: casi la mitad de las elecciones en Estados Unidos se ganan o se pierden en las circunscripciones locales, por lo que los políticos sólo pueden prosperar atendiendo los intereses de las localidades. Esta situación subraya la importancia de las configuraciones espaciales o territoriales de intereses por encima de las basadas en la función, la ideología y la estructura social. El auge de la política centrada en los candidatos, y no en los partidos, ha acentuado esta orientación localista aún más, pues así se promueve la defensa de intereses locales y particulares, especialmente los de quienes financiaron la campaña.

El gobierno federal controla los gobiernos estatales y locales sobre todo a través de sus políticas presupuestales y de la rama judicial; los gobiernos estatales, a su vez, conceden poderes y asignan responsabilidades a sus localidades. Como resultado, la estructura fiscal federalista limita a las localidades en lo que tiene que ver con sus políticas, y, en áreas tan importantes como la educación, existen notorias variaciones entre estados. Desde el punto de vista financiero, los impuestos más elásticos y dinámicos son captados por el gobierno federal —la elasticidad del impuesto a la renta, por ejemplo, permite elevar el recaudo, sin incrementar el gravamen—, mientras que los menos dinámicos y más regresivos predominan a nivel estatal y local. En contraste con muchas ciudades

<sup>9</sup> N. del T.:  
En el contexto norteamericano, “localismo” se refiere a la búsqueda de intereses locales por encima de los nacionales o de los de otras regiones o localidades; esto supone que, aun los políticos federales, deban poner especial atención en satisfacer las demandas de las distintas comunidades, consideradas de manera aislada.

europas, los ingresos de las norteamericanas dependen del impuesto a la propiedad y a las ventas; cada ciudad hace sus avalúos y fija sus propias tasas impositivas, de modo que no hay uniformidad. La presión por generar mayores ingresos para el tesoro local genera incentivos para ampliar la base tributaria, atrayendo la inversión y compitiendo en esto con otras localidades. El imperativo de maximizar la base tributaria ha sido una característica distintiva de las ciudades norteamericanas, aunque podría generalizarse a Inglaterra e incluso a Europa, dado el debilitamiento de sus controles centralizados.

Como puede verse, aunque las ciudades norteamericanas están libres de supervisión central, dependen financieramente de la fortaleza de su economía local; por esto, los gobiernos locales suelen ser más conservadores y menos dados a asumir riesgos que el federal, pues pueden ser capturados por intereses sociales y económicos dominantes. Las restricciones fiscales del federalismo generaron una alta dependencia en los impuestos a la propiedad, y los gobiernos locales deben enfrentar ahora la creciente movilidad del capital. En síntesis, al comparar el contexto norteamericano con el europeo, debe reconocerse que los límites de las ciudades —las restricciones de la acción local— son tan importantes como la aparente autonomía local frente al gobierno central.

Estos son los temas de uno de los más importantes e influyentes modelos de política local recogido en la obra *Límites de la ciudad*, de Paul Peterson (1981). El autor plantea un modelo neoclásico de mercado

del gobierno local, en el que las fuerzas económicas determinan las políticas locales. Usando un modelo de elección pública del desarrollo urbano, Peterson asegura que las firmas y los residentes sentirán atracción por aquellos lugares con la mejor relación servicios/impuestos; ya que las políticas de desarrollo incrementan esta relación, las ciudades tratan de adoptarlas y generar así beneficios para sus ciudadanos. Los problemas del desarrollo se convierten en un tema imperativo porque cada localidad compete de manera permanente con otras, y existe la amenaza latente de que las empresas o los habitantes abandonen la ciudad en busca de mejores condiciones. Por esto, las ciudades tratan de promover aquellas actividades económicas que generan empleo para sus residentes, elevan los ingresos tributarios y contribuyen a crear condiciones atractivas para que el capital y los consumidores se ubiquen en su territorio. En palabras de Molotch (1976), las ciudades americanas operan como máquinas de crecimiento.

El modelo de Peterson ha sido criticado no tanto por su lógica como por su interpretación de la dinámica política, resultante de los supuestos del modelo. Peterson ve limitaciones estructurales y sesgos sistémicos; reemplaza la imagen pluralista del diseño local de políticas, basada en el conflicto y la negociación, por una imagen corporativista en la que la política se basa en el consenso y el conocimiento especializado, especialmente en la arena del desarrollo económico, que es dominada por las élites empresariales. Esto implica que, no importa quién esté en el poder, incluso los alcaldes afro-america-

nos o las mujeres<sup>10</sup>, debe responder al imperativo estructural de atraer empresas. Existe entonces una limitada autonomía local, pues los funcionarios no pueden considerar cursos alternativos de acción, y hay muy poca holgura y espacio para la discreción.

Otras implicaciones para el modelo de límites de las ciudades están en las opciones de política mismas. King (1990) nota que las ciudades enfrentan un típico 'dilema del prisionero', en el que todas salen perdiendo; las estrategias tradicionales, basadas en ofrecer incentivos para retener y atraer la inversión y bajar así los costos relativos de producción, se implementan en medio de la incertidumbre, pues los gobiernos compiten entre sí sin saber qué ofertas alternativas están recibiendo las firmas; esto los deja en situación de 'prisioneros', que toman decisiones sub-óptimas; como la mayoría sigue esta estrategia, todos se debilitan (Wolman, 1988). De manera similar a lo que ocurría con los estados (Hanson, 1993), se cree que esta situación lleva a una suerte de "carrera armamentista" en la que todas las localidades ofrecen incentivos, pues temen los resultados de no hacerlo, aun ignorando los costos marginales de las firmas que reciben estos incentivos. De esta manera, las empresas captan una "renta corporativa" proveniente del conocimiento de su estructura de costos (Jones y Bachelor, 1986), y como resultado los gobiernos locales subsidian la inversión privada de manera excesiva.

Además de estas ineficiencias, el localismo limita las opciones de política redistributiva. La lógica de la competencia interjurisdiccional y la atención que se da a la relación

costo-beneficio hacen que las políticas redistributivas sean incompatibles con los intereses de la ciudad, pues imponen una carga a sus miembros productivos, en beneficio de los improductivos. También, hay costos de oportunidad; las políticas redistributivas pueden atraer a nuevos beneficiarios de subsidios (Peterson y Rom, 1990) y desincentivar la inversión privada en el futuro. Así, las iniciativas locales de carácter social sólo son viables en ciudades cuya economía crece (ver Wong, 1988) o mediante fondos federales, preferiblemente de destinación específica.

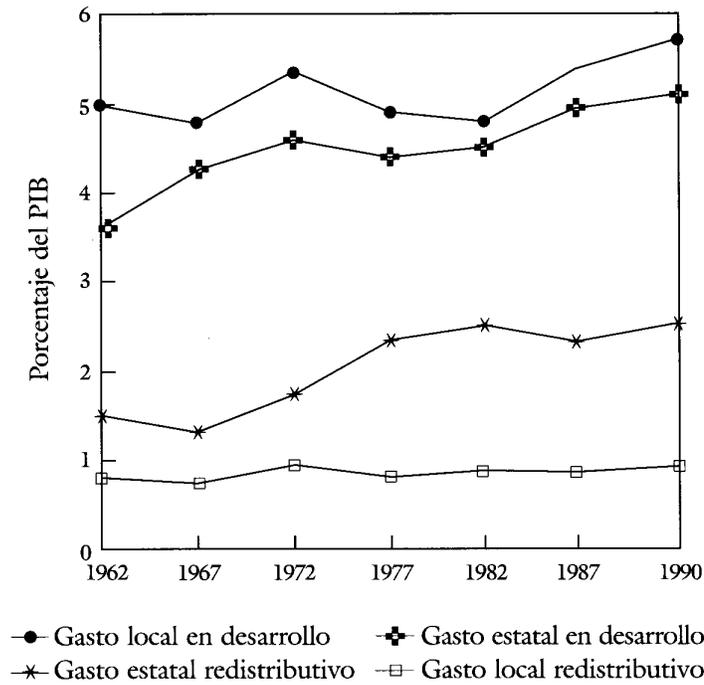
### **El contexto del diseño de políticas locales de corte empresarial**

En este contexto no es raro encontrar que tanto los gobiernos estatales como los locales den prioridad en sus agendas a las políticas de desarrollo. Como muestra la Figura 1, el gasto estatal y local en las últimas décadas se ha dedicado principalmente al desarrollo económico, con poco esfuerzo redistributivo en el nivel local; esto parece corroborar los argumentos de elección pública de Peterson y de otros autores, es decir, que la competencia interjurisdiccional por atraer inversiones privadas hace que la atención de los gobiernos subnacionales se dirija hacia el logro de objetivos de desarrollo.

Sin embargo, Jessop y otros autores argumentan que esta transformación del papel local en el desarrollo económico puede ser la respuesta más importante a la globalización. En este sentido, el activismo local no

<sup>10</sup> Para algunos, las mujeres y las personas pertenecientes a minorías raciales que llegan al cargo de alcalde son apoyadas por un electorado con necesidades y valores particulares, que pueden no ser los mismos de los empresarios privados.

Figura 1  
GASTO PÚBLICO ESTATAL Y LOCAL DESTINADO A FINES  
REDISTRIBUTIVOS Y DE DESARROLLO, 1962-1990



se refleja necesariamente en los niveles de gasto, sino en las orientaciones programáticas y en las opciones estratégicas de política escogidas. Las nuevas metas de política y sus formas de intervención son características: el desarrollo económico local deja de ser una guerra, como en la era industrial, y adopta un enfoque más facilitador y empresarial, que busca promover los procesos de crecimiento y estructurar los mercados. Aunque hablar de un gobierno local “empresarial” puede sonar redundante para algunos, re-

pudimos capturar en una variable cuantitativa el grado en que las herramientas de política local son más o menos ‘empresariales’.

*La orientación empresarial del desarrollo económico local*

En 1989 se realizó una encuesta en 101 ciudades norteamericanas cuya población, en 1975, superaba los 100.000 habitantes; en la encuesta —aplicada a funcionarios locales encargados de las estrategias de desarro-

leja la existencia de un conjunto de políticas que trabajan “del lado de la demanda” y que promueven nuevos mercados y oportunidades de crecimiento en contraste con las tradicionales, basadas en incentivos a las empresas (Eisinger, 1988). En otras palabras, las localidades están asumiendo orientaciones de promoción del desarrollo económico similares a las de los estados. Caracterizamos estas políticas utilizando como criterios sus propósitos particulares, financiamiento, papel que asignan al sector público y aversión al riesgo (Clarke y Gaile, 1989, 1990; Bingham et al, 1990); así

llo— se preguntó en qué medida las ciudades habían usado alguna estrategia de 47 posibles, que se listaron y que eran practicadas por algunos gobiernos locales (sobre encuestas nacionales referentes a estrategias locales, ver Clarke y Gaile, 1989, y Bowman, 1987; para una revisión de estrategias locales ver Blakely, 1989). Las ciudades reportaron un incremento en sus actividades de desarrollo económico, pese a la ausencia de fondos federales, lo que confirma el interés político local en la promoción del desarrollo. Encontramos que las ciudades están cambiando su orientación respecto al desarrollo económico, tanto en sus metas como en el papel que desempeñan. La Tabla 4 muestra las políticas locales implementadas ante el recorte de los fondos federales e ilustra su evolución durante los años ochenta. La Tabla registra tres momentos distintos y revela cómo las ciudades fueron asumiendo riesgos y convirtiéndose en socias del desarrollo, confirmando las previsiones teóricas de Jossep y de otros autores. Las políticas de la primera ola —utilizadas hasta 1980 en más del 30% de las ciudades encuestadas— buscaban facilitar el desarrollo mediante la regulación del uso del suelo y la provisión de servicios públicos e infraestructura, utilizaban herramientas financieras tradicionales —como créditos blandos— y mostraban, en general, aversión al riesgo. Las estrategias de la segunda ola, adoptadas a partir de 1980, incluyeron inversiones más fuertes y tuvieron un enfoque empresarial. En la tercera ola de políticas “en estudio”, los encuestados reportaron estrategias que implicaban mayor confianza en el mercado, mostraron

un claro interés en las incubadoras de empresas, en segmentar la base tributaria local<sup>11</sup> y en utilizar los activos locales y el capital público con el enfoque propio de una firma privada. Estas medidas simples no distinguen entre los diferentes tipos de políticas y, al dar igual importancia a todas, ignoran sus logros (Hanson y Berkman, 1991). Basados en la caracterización presentada, desarrollamos dos índices para clasificar las políticas, de acuerdo a su naturaleza empresarial (Clarke y Gaile, 1992; 1989); el primero es un *índice combinado*, que muestra en qué medida las ciudades utilizaron fondos de crédito renovado<sup>12</sup>, capital de riesgo, participación en el flujo neto de caja, créditos subsidiados<sup>13</sup>, participación en el capital, fondos conjuntos de inversión (*equity pools*)<sup>14</sup>. A las ciudades en que las políticas empresariales fueron predominantes se les asignó un mayor puntaje estandarizado, derivado de este índice aditivo. Igualmente, el *nuevo índice* identifica las ciudades que dicen haber usado estas políticas por primera vez desde 1980, lo que da una medida aproximada de sus respuestas a la disminución de los recursos federales mediante la adopción de políticas más empresariales. Al igual que en el análisis estatal, examinamos qué características de las ciudades estudiadas están asociadas con la adopción de políticas de corte empresarial. Para ello, utilizamos el análisis de tendencia superficial, técnica que supera el uso tradicional de variables dicotómicas (*dummy*) y permite identificar y controlar los efectos regionales. Tras estos ajustes, mostramos que algunas ciudades ubicadas en áreas deprimidas son, sorprendentemente, innovadoras y efectivas.

<sup>11</sup> Se refiere tanto a crear unidades especiales de tributación como a establecer que los impuestos recaudados en el distrito central de negocios de la ciudad no vayan a los fondos comunes de la Universidad, sino a un fondo especial que asegure que se gastarán allí mismo.

<sup>12</sup> Fondos financiados por las ciudades, con capital público, para otorgar créditos con fines específicos en determinadas áreas; luego de instaurados, estos fondos se autofinancian, y los fondos que reciben por concepto de amortización, intereses y tasas vuelven a ser prestados.

<sup>13</sup> N. del T.: Pueden asumir la forma de bonos exentos de impuestos o de garantías públicas a deudas privadas, mediante las cuales pueden obtenerse menores tasas de interés derivadas de la disminución del riesgo del crédito.

<sup>14</sup> Fondos de inversión creados, financiados y administrados por organizaciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro para financiar proyectos de inversión.

<sup>15</sup> Planificación funcional de usos del suelo que identifica las áreas destinadas a fines de transporte, infraestructura, negocios y vivienda y sus fases de desarrollo.

<sup>16</sup> N. del T.: Instrumento de deuda de largo plazo garantizado por "toda la fe y el crédito" de la ciudad, es decir, mediante todos las rentas y activos de la ciudad y no sólo por alguna renta en particular. Los intereses están exentos de impuestos federales.

<sup>17</sup> N. del T.: Incorporación de tierras aledañas a una ciudad para que sean provistas de servicios e infraestructura e incorporadas a su base tributaria.

<sup>18</sup> Arreglo mediante el cual se congela la base tributaria de un área de la ciudad y los ingresos correspondientes a cualquier incremento de esta base se reinvierten en el área.

<sup>19</sup> Instrumentos de deuda a largo plazo, en los que la deuda contraída por la ciudad se respalda con los ingresos del proyecto financiado con los bonos; los intereses no están exentos de impuestos.

territorios

62

TABLA 4

PATRONES DE USO DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL (PORCENTAJE DE CIUDADES QUE USARON UNA DETERMINADA ESTRATEGIA)

	Hasta 1980	Después de 1980	En estudio
Planeación comprehensiva <sup>15</sup>	84	-	-
Presupuestación de mejoramiento del capital	77	-	-
Bonos	69	-	-
Adquisición de predios y demoliciones	67	-	-
Infraestructura, como contribución al desarrollo	64	-	-
Venta de tierras	59	-	-
Bonos de obligación general (GOB) <sup>16</sup>	59	-	-
Parques industriales	57	-	-
Anexamiento de tierras <sup>17</sup>	53	-	-
Mercadeo y promoción (de la ciudad)	47	39	-
Planeación estratégica	46	-	10
Instituciones de desarrollo industrial	40	-	-
Corporaciones de desarrollo local	38	-	5
Distritos con avalúo especial	37	-	11
Arrendamiento de tierras	37	-	5
Bancos de tierra	34	-	10
Créditos blandos	33	34	-
Fondos empresariales para servicios públicos	33	-	-
Exenciones tributarias a inmuebles históricos	31	-	-
Simplificación de trámites de permisos a empresas	-	59	7
Zonas empresariales	-	52	-
Créditos renovables	-	45	-
Incubadoras de empresas	-	40	21
Misiones comerciales en el exterior	-	39	-
Mayor cooperación metropolitana y regional	-	36	14
Uso de ingresos de programa para el desarrollo económico	-	33	-
Congelación virtual de la base tributaria <sup>18</sup>	-	32	12
Zonas francas	-	-	10
Promoción de la producción exportable	-	-	10
Participación en capital	-	-	10
Bonos gravables <sup>19</sup>	-	-	9
Exenciones tributarias focalizadas en nuevas empresas	-	-	7
Fondos conjuntos de inversión (equity pools)	-	-	7
Fondos de capital de riesgo (venture capital funds)	-	-	5
Depósitos bancarios públicos ligados a un negocio o crédito (linked deposits)	-	-	5
Venta de activos con pacto de recompra (sale-leasebacks)	-	-	5

### Características de las ciudades empresariales

En contraste con el periodo federal previo, cuando las ciudades más prósperas usaban los fondos federales con una orientación empresarial —es decir, cuando eran más propicias a establecer arreglos financieros com-

plejos, a convertirse en socios de capital y a establecer condiciones especiales en los convenios de desarrollo (*development deals*<sup>20</sup>) (ver Clarke y Gaile, 1989)—, encontramos que ahora son las ciudades más pobres las que muestran un enfoque más empresarial, en ausencia de fondos federales (ver Tabla 5).

TABLA 5

ANÁLISIS DE CORRELACIÓN: RELACIONES SIGNIFICATIVAS ENTRE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES Y LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES

r	Variable independiente (característica)	Variable dependiente
-0,421	Variación del ingreso per cápita 1969-1979	Índice combinado
-0,244	Ingreso per cápita, 1979 (a precios constantes de 1985)	Índice combinado
0,202	Deuda total, 1985-86	Índice combinado
0,205	Muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos	Índice combinado
0,318	Porcentaje de hogares con madres cabeza de familia	Índice combinado
0,303	Porcentaje de hogares de una sola persona	Índice combinado
0,257	Porcentaje de nacimientos correspondientes a madres menores de veinte años	Índice combinado
0,230	Número de camas hospitalarias por cada 100.000 habitantes	Índice combinado
-0,193	Porcentaje de población con doce o más años de estudio	Índice combinado
-0,214	Variación porcentual de empleados del comercio minorista, 1977-82	Nuevo índice
-0,210	Variación porcentual en ventas del comercio minorista, 1977-82	Nuevo índice
-0,180	Permisos de construcción per cápita	Nuevo índice
-0,199	Nuevos permisos de construcción 1980-86 como proporción del <i>stock</i> de vivienda en 1980	Nuevo índice
0,219	Tasa de desempleo, 1986	Nuevo índice
0,207	Porcentaje de establecimientos manufactureros con más de 19 empleados	Nuevo índice
0,219	Variación porcentual del empleo manufacturero, 1977-82	Nuevo índice
-0,180	Ingreso per cápita, 1979 (a precios constantes de 1985)	Nuevo índice
0,173	Muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos	Nuevo índice

Todas las variables independientes son residuos del análisis de tendencia superficial

#### Nota a la Tabla 5:

El análisis de tendencia superficial (*trend surface analysis*) es una forma de regresión lineal que permite aislar los atributos de localización de una variable. Puede hacerse de varias formas, siendo la más simple una regresión en que la variable dependiente es aquella que se desea descomponer, y las independientes son la latitud y la longitud del lugar correspondiente a cada observación; el modelo se representa entonces así:  $z_i = a_0 + a_1x_i + a_2y_i + u_i$ , donde  $z_i$  es el valor de la variable dependiente y  $x_i$  y  $y_i$  son las coordenadas de la observación  $i$ . La regresión puede sofisticarse introduciendo variables multiplicativas de las coordenadas. Los residuos de la regresión son estadísticamente independientes de la tendencia regional. Esta técnica se usa para identificar la tendencia regional y para eliminarla de forma que el análisis sea independiente de la misma (como en este trabajo); esto permite, por ejemplo, comparar datos de dos ciudades, controlándolos por su localización.

<sup>20</sup> N. del T.:

Los convenios de desarrollo son acuerdos formales entre una empresa que va a ubicar su planta en un estado o localidad y el gobierno de éstos; en el convenio se acuerdan los beneficios tributarios para la empresa, el tamaño de la inversión que hará, los empleos que creará y la duración del trato. El convenio también puede estipular las inversiones en infraestructura que hará el gobierno local para apoyar la empresa.

Este activismo de las ciudades necesitadas es análogo a los hallazgos que hicimos en el caso de los estados y coincide con los hallazgos de Rubin y Rubin (1987) y Goetz (1993; 1990). Goetz (1993: 184) anota que las medidas de riqueza y pobreza esconden realidades complejas: la polarización de ingreso —la existencia conjunta de riqueza y pobreza (Massey y Denton, 1993)— suscita el diseño de políticas innovadoras. La correlación de estas medidas de política con las de salud fiscal de Ladd y Yinger (1989) también apoya esta idea; estas últimas reflejan la diferencia entre la capacidad de una ciudad para recaudar ingresos (recaudo per cápita) y sus necesidades de gasto (gasto per cápita necesario para proveer servicios de calidad media) como un porcentaje de capacidad. Encontramos que las ciudades con bajos índices de salud fiscal son más propensas a adoptar políticas de desarrollo económico (-0,32).

Habiendo identificado los efectos de localización, procedemos a removerlos, usando para esto los residuos del análisis de tendencia superficial; así podemos encontrar las características de las ciudades asociadas con las opciones de política escogidas.

#### *Efectividad de las medidas de política*

Hay una modesta evidencia de que estas políticas ‘empresariales’ están asociadas con el crecimiento local: las ciudades que usan estrategias empresariales presentan altas tasas de incremento del empleo, y entre sus firmas jóvenes hay un alto porcentaje que crece rápidamente (ver Tabla 6). También hay una asociación entre ciertas estrategias y el crecimiento (ver Tabla 7). Aunque no creemos que estas correlaciones impliquen la existencia de una relación causal, los hallazgos sugieren que estos enfoques de política merecen más atención.

TABLA 6  
HERRAMIENTAS DE DESARROLLO ECONÓMICO ‘EMPRESARIAL’ UTILIZADAS  
Y CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

r	Variable dependiente (efectividad)	Variable independiente
0,200	Tasa de crecimiento del empleo	Nuevo índice
0,191	Firmas de crecimiento rápido como porcentaje de las firmas nuevas	Nuevo índice

Todas las variables dependientes son residuos del análisis de tendencia superficial; las correlaciones se consideraron significativas a niveles inferiores a 0,05. Fuentes: Tasa de crecimiento del empleo: Variación del empleo privado entre enero de 1983 y marzo de 1987, Oficina del Censo y Oficina de Estadísticas Laborales, reportados en “*Inc.*”, marzo de 1988, p. 76. Firmas de crecimiento rápido: porcentaje de las compañías fundadas entre enero de 1979 y julio de 1983; para cada compañía se calculó un índice multiplicando su crecimiento absoluto en empleo entre enero de 1983 y julio de 1987 por el porcentaje de crecimiento de la misma variable durante el mismo periodo. Aquellas compañías con un índice superior a 20 se consideraron de crecimiento rápido, como se reporta en “*Inc.*”, marzo de 1988.

TABLA 7

USO ESPECÍFICO DE HERRAMIENTAS ASOCIADAS CON DESARROLLO ECONÓMICO

Resultados/ herramientas	Ciudades que la han usado / no la han usado	Pruebas <i>t</i>
Incremento de la tasa de crecimiento del empleo:		
Mercadeo y promoción (de la ciudad)	0,22/ -0,58	(0,009)
Participación en el flujo de caja <sup>21</sup>	0,69/ -0,09	(0,014)
Venta de tierras	0,24/ -0,31	(0,041)
Firmas de crecimiento rápido como porcentaje de las firmas nuevas:		
Fondos conjuntos de inversión ( <i>equity pools</i> )	0,21/ -0,07	(0,010)
Participación en el flujo de caja	0,51/ -0,17	(0,017)
Mercadeo y promoción (de la ciudad)	0,13/ -0,53	(0,032)
Corporaciones de desarrollo ( <i>community development corporations</i> )	0,58/ -0,20	(0,044)
Incremento en la tasa de crecimiento de las empresas		
Zonas empresariales	-0,15/ 0,01	(0,003)
Subsidios	1,23/ -0,07	(0,004)
Adquisición de tierras y demolición	1,15/ -0,06	(0,006)
<i>Leasing</i> de tierras	1,07/ -0,05	(0,015)
Garantías sobre créditos	0,83/ -0,03	(0,038)
Incremento de la tasa de creación de empresas:		
Contribución en especie (infraestructura) <sup>22</sup>	-0,06/ 0,68	(0,043)

<sup>21</sup> La ciudad participa en los ingresos de caja que dé un proyecto, a cambio de compartir sus riesgos y costos.

<sup>22</sup> La ciudad provee infraestructura para un proyecto, como una forma de compartir sus costos.

Nota a la Tabla 7:

Los números entre paréntesis son los niveles de significancia de los estadísticos *t*. Fuentes: Variación del empleo privado entre enero de 1983 y marzo de 1987, Oficina del Censo y Oficina de Estadísticas Laborales, reportados en "Inc.", marzo de 1988, p. 76. Firmas de crecimiento rápido: porcentaje de las compañías fundadas entre enero de 1979 y julio de 1983; para cada compañía se calculó un índice multiplicando su crecimiento absoluto en empleo entre enero de 1983 y julio de 1987 por el porcentaje de crecimiento de la misma variable durante el mismo periodo. Aquellas compañías con un índice superior a 20 se consideraron de crecimiento rápido, como se reporta en "Inc.", marzo de 1988. Incremento en la tasa de crecimiento de las empresas: Variación en la tasa de crecimiento de las empresas, 1980-86, como se reporta en "Inc.", marzo de 1988, p. 76. Incremento de la tasa de creación de empresas: resultado de dividir el número total de empresas privadas en un área entre el número de empresas fundadas desde enero de 1983, que tuvieran diez o más empleados en julio de 1987, como se reporta en "Inc.", marzo de 1988.

territorios

<sup>23</sup> N. del T.: El distrito central de negocios es la zona central de la ciudad, en la que se localizan la mayoría de los oficinas y servicios bancarios, comerciales, estatales.

<sup>24</sup> N. del T.: El término "developer" se refiere a una persona u organización que adquiere predios y edificios para construir allí nuevas obras; ya que no tiene una traducción exacta en español, se usará el término "ejecutor".

territorios

66

### Diferentes patrones de política

Un mejor camino para estudiar estas estrategias es el análisis de conglomerados (*cluster analysis*), que hace menos énfasis en la relación lineal entre diseños de política y características de las ciudades, como en la Tabla 6, y más en cómo los atributos de política escogidos por las ciudades configuran ciertas orientaciones más generales. El análisis de conglomerados es un instrumento de clasificación más que de explicación, que revela los diferentes patrones de política escogidos por las ciudades tal como ellas mismas se caracterizan, y no según el criterio del analista. Los perfiles de los grupos muestran ciudades con características de política similares; la mayoría de las ciudades dentro de un grupo se caracteriza por tener un atributo determinado, y aquellas que no lo tienen son más parecidas al resto de las ciudades de ese grupo que a las de los otros grupos.

Seis orientaciones de política emergen de este procedimiento de agrupación; para denominarlos tuvimos en cuenta su enfoque hacia el riesgo y aquellos atributos de política predominantes dentro de cada grupo. Las ciudades de los grupos uno, cuatro y cinco se describen a sí mismas como más proclives a tomar riesgos en el momento de la encuesta que cinco años antes. Las ciudades del grupo uno podrían llamarse *creadoras de empleos*: aunque este grupo es el más grande y heterogéneo, todas sus ciudades dicen tener intereses de alcance local, confían más en el mercado que en criterios sociales para formular la política de desarrollo y enfati-

zan en la creación de nuevos puestos de trabajo más que en el mantenimiento de los existentes. Al menos dos terceras partes de estas ciudades enfocan sus esfuerzos en sus distritos centrales de negocios (*central business districts*)<sup>23</sup>, dicen favorecer el desarrollo intensivo en trabajo, antes que el capital-intensivo, y se ven a sí mismas como agentes ejecutores de inversiones físicas (*developer*)<sup>24</sup>, antes que como entes reguladores; la mayoría implementa sus políticas a través de organizaciones privadas y sin ánimo de lucro. Debe notarse que este grupo concentra el mayor número de ciudades en situación de transición (economías industriales, economías vulnerables o economías que afrontan presiones por la globalización).

El grupo cuatro es el de las ciudades que *apoyan el crecimiento local*: también son ciudades que prefieren no tomar riesgos y que concentran sus esfuerzos en retener trabajos (son las únicas que lo hacen) y en apoyar el crecimiento local, antes que en atraer grandes industrias tradicionales; éste es un atributo propio de las políticas de corte empresarial analizadas aquí, altamente correlacionado con el activismo en las políticas y con un enfoque tradicionalmente empresarial (Tabla 8). En esto se parece al grupo seis, diferenciándose de éste en que, al formular sus políticas de desarrollo, no se concentra tanto en el desarrollo de la vecindad y se apoya más en criterios de viabilidad del mercado y en consideraciones referentes a la base tributaria. En general, las ciudades del grupo cuatro se consideran como *ejecutoras* públicas; para la ejecución se apoyan más en la realización de contratos

que en la otorgación de derechos y se inclinan a usar agencias públicas locales para la implementación.

Dos grupos se distinguen por su interés en ampliar la base tributaria: el grupo cinco, al que pertenecen las ciudades *ejecutoras*, caracterizadas porque evitan correr riesgos, y el grupo tres, que incluye las ciudades *empresarias*, tomadoras de riesgos. Estos grupos comparten algunas características: dan más importancia a la creación de puestos de trabajo que a la retención de los creados; les interesa más estimular el desarrollo general que minimizar la sustitución de inversión privada por pública; y tienden a ser más receptivas a los intereses locales que a los regionales. Las *ejecutoras* están más interesadas en atraer empresas, mientras que las *empresarias* se inclinan a promover el desarrollo local; sin embargo, estas últimas buscan crear empleos y dan más importancia al crecimiento del empleo que a las oportunidades globales de crecimiento; todas implementan sus políticas mediante las agencias públicas locales, dan la misma relevancia a los criterios sociales que a la viabilidad del mercado y tienden a operar, tanto sobre la base de la concesión de derechos como mediante relaciones contractuales. En contraste, las ciudades *empresarias* implementan sus políticas utilizando agencias públicas locales y organizaciones privadas por igual, son más propensas a hacer énfasis en la viabilidad del mercado y prefieren usar relaciones contractuales para canalizar sus esfuerzos de desarrollo; en general, estas ciudades prefieren el desarrollo capital-intensivo, están más interesadas en buscar oportunidades globales

de crecimiento que en perseguir metas de crecimiento del empleo, y se interesan por igual en los suburbios que en el centro de la ciudad. Así mismo, hacen parte de un área metropolitana mayor, que muestra un crecimiento relativamente alto y que agrupa a otras comunidades similares e igualmente competitivas. Las *ejecutoras*, por su parte, son ciudades más limitadas.

Los otros dos grupos tomadores de riesgo son muy interesantes. El grupo dos, las *empresarias del centro*, está constituido por ciudades que dan gran importancia al desarrollo de su zona céntrica (*downtown*). También se caracterizan por hacer énfasis en la viabilidad del mercado más que en criterios sociales, y la mayoría favorece el desarrollo intensivo en capital antes que el intensivo en trabajo; a pesar de su interés en la zona céntrica, es un grupo interesado en los intereses económicos regionales. Ninguna de las ciudades que lo integran es grande, cuatro son capitales estatales, y dos terceras partes están ubicadas en áreas de rápido crecimiento y poca urbanización en la región del 'cinturón de sol'<sup>25</sup>, lo que puede explicar su sensibilidad regional. Aunque casi todas ven a la ciudad como ejecutora y operan mediante relaciones contractuales, se inclinan por igual a desarrollar sus proyectos mediante agencias públicas locales que mediante organizaciones privadas. Finalmente, las ciudades *empresarias de vecindad* (*"neighborhood entrepreneurs"*)<sup>26</sup> concentran sus esfuerzos de desarrollo en la vecindad y consideran más importante el soporte al crecimiento local y la creación de empresas que la atracción de firmas; la mayoría apoya la creación de pue-

<sup>25</sup> N. del T.: Se refiere a la zona sur y suroccidental de los Estados Unidos, desde Virginia hasta California.

<sup>26</sup> El término "vecindad" se refiere, en este contexto, a las áreas residenciales de la ciudad en donde también hay empresas presentes, pero orientadas al mercado de los hogares. Eventualmente, puede haber conflictos por la asignación de recursos de inversión entre la zona céntrica de la ciudad y las vecindades.

<sup>27</sup> Criterio de asignación del gasto según el cual sólo se financian aquellos bienes públicos que no pueden proveerse "sino mediante" inversión pública.

tos de trabajo más que la retención de los existentes, subraya el logro de metas de crecimiento del empleo y da menor importancia a la ampliación de la base tributaria. Estas ciudades se destacan por asumir el papel de ejecutoras públicas, aunque prefieren dejar la implementación a organizaciones privadas; a todas les interesa la eficiencia de la inversión pública y usan para ello un criterio de *indispensabilidad* ("but for")<sup>27</sup>; tienden a dar preponderancia al criterio de viabilidad del mercado.

La revisión de los estadísticos *t* permite ver que las ciudades que enfocan sus políticas de desarrollo económico en las zonas residenciales suelen ser más proactivas que las

del grupo dos y han tenido tradicionalmente un enfoque más empresarial, comparado con el de las que se concentran en el área céntrica de sus ciudades (Tabla 8).

Lo mismo ocurre a aquellas ciudades que tratan de apoyar el crecimiento local (grupo cuatro) y a las concentradas en proyectos que no se ejecutarían "sino mediante" inversión pública con respecto a las ciudades que persiguen atraer empresas o inversión, sin reparar en los efectos de sustitución. Las que adoptaron políticas de corte empresarial desde 1980 son más proclives a minimizar los efectos de sustitución y describen sus estrategias como intensivas en trabajo antes que en capital.

TABLA 8  
PRUEBAS *t*: ATRIBUTOS DE POLÍTICA Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA DE LAS CIUDADES

Interés en la <i>vecindad</i>	
Número de políticas utilizadas	0,044*
Tradición de enfoque empresarial	0,017
Intensivas en trabajo	
Políticas empresariales adoptadas desde 1980	0,078
Apoyo al crecimiento local	
Número de políticas utilizadas	0,002
Tradición de enfoque empresarial	0,008
Uso del criterio "sino mediante" ("but for")	
Número de políticas utilizadas	0,000
Tradición de enfoque empresarial	0,000
Políticas empresariales adoptadas desde 1980	0,014

\* Significativo en prueba de dos colas

## Conclusiones

### *Políticas estatales y locales para áreas deprimidas*

Independientemente de si estos nuevos enfoques de política constituyen un cambio paradigmático (Osborne, 1988) o una simple maduración de la orientación de las políticas, como dice Hanson (1993), hay un consenso creciente en que los estados y las localidades han dejado de competir por atraer grandes industrias tradicionales, como hace algunos años, y han adoptado un enfoque más intervencionista y diferenciado (Eisinger, 1988). Las preguntas sobre la eficiencia y la eficacia de estas estrategias siguen sin respuesta; la lógica política y fiscal del nuevo localismo persiste en Estados Unidos y comienza a surgir en otros lugares (Cochrane, 1993; Goetz y Clarke, 1993; OECD, 1983). Nuestros hallazgos indican que, ante la ausencia de políticas federales para recuperar las áreas deprimidas, los estados y localidades son más propensos a adoptar estrategias de desarrollo económico de corte empresarial; los estados más afectados por la desindustrialización están adoptando políticas de desarrollo económico sustancialmente diferentes a las estrategias tradicionales, tanto en su naturaleza como en los procesos de diseño de la política. Algunos analistas (Hanson, 1993; Hanson y Berkman, 1991; Hansen, 1989) encuentran que las condiciones económicas son importantes pero no determinantes de las elecciones de política a nivel estatal; a nivel local, las condiciones económicas son más impor-

tantes, y las ciudades más deprimidas parecen inclinarse más a adoptar estrategias empresariales. El análisis de conglomerados muestra que las respuestas de política de las ciudades deprimidas varían en su forma; algunas ciudades manifiestan ser ahora menos proclives al riesgo, e interesarse por implementar estrategias intensivas en trabajo, que creen empleos; otras prefieren la conservación del empleo existente, y algunas dicen ser más arriesgadas y actuar como ejecutoras públicas, interesadas en el desarrollo de sus vecindades. Aunque las ciudades son más vulnerables a los cambios económicos, muestran una discrecionalidad mayor a la que se podría esperar (ver Wong, 1988).

Tanto a nivel estatal como local, estos hallazgos sugieren que el contexto político en que se toman estas decisiones es especialmente importante. En Estados Unidos, la importancia de las actividades de promoción del desarrollo económico a nivel subnacional proviene del hecho de que los ingresos tributarios de los gobiernos de este nivel depende de la inversión privada; las orientaciones de política y los énfasis estratégicos, sin embargo, son discrecionales y dependen de factores políticos. El trabajo de Hanson (1993) indica que las políticas de desarrollo estatal son incrementales e inerciales; dado su interés en las políticas de factor (*factor policies*)<sup>28</sup>, no es raro encontrar coaliciones de trabajo y capital apoyando subsidios para ciertos factores en particular y resistiendo los cambios rápidos. Pero nuestro interés en el enfoque empresarial de las políticas y nuestro análisis longitudinal re-

<sup>28</sup> Las políticas de factor se orientan a algún factor de producción en particular.

vela cambios importantes en los supuestos sobre los procesos de desarrollo, visibles en las nuevas iniciativas de política, y deja entrever cambios de gran alcance en las configuraciones de intereses y en los procesos de diseño de política a nivel estatal y local (Clarke, S., 1986; Clarke y Gaile, 1992; Fuchs y Cox, 1991; Hansen, 1989); también permite advertir la existencia de un rango de políticas más amplio que el comúnmente aceptado (Hanson, 1993; Wong, 1988).

### *Liderazgo político nacional y perspectivas para las áreas deprimidas*

Es posible que los cambios en el liderazgo nacional puedan hacer del activismo local un factor menos crucial. Los incentivos federales contribuyeron, después de todo, a subsidiar en exceso la inversión privada y conllevaron una asignación subóptima de recursos y una pobre inversión en capital humano a nivel estatal y local, a expensas del bienestar económico nacional. Aunque, al considerar los problemas de escala y de movilidad de la mano de obra, resulta deseable una mayor intervención del gobierno federal, a este nivel no hay una reflexión sobre el papel del gobierno en el desarrollo urbano. Incluso, Rich (1993) considera que Clinton sigue la misma estrategia urbana de Bush: abandonar el federalismo y apoyarse más en la privatización y en las fuerzas del mercado para restaurar las economías locales y regionales. La única iniciativa urbana de Clinton es la de las zonas de empoderamiento comunitario (*community empowerment zones*), que buscan revitalizar las áreas de-

primidas mediante un enfoque de abajo hacia arriba, que involucra a varias agencias y en el cual se entregan fondos mediante procedimientos competitivos; de esta forma se pretende premiar las estrategias más innovadoras, más efectivas y que hayan surgido de la propia comunidad; también aquellas que combinen la acción del gobierno, el sector privado, las organizaciones sin ánimo de lucro y sectores comunitarios (ver Rich, 1993a). Puede decirse que, en el contexto estadounidense, es necesario un liderazgo nacional que promueva reformas fiscales orientadas a crear mecanismos institucionales locales y regionales de acción colectiva, que promuevan la prosperidad general del sistema (Hansen, 1989).

En este sentido, nuestros datos indican que algunos estados y ciudades reconocen que la cooperación es necesaria, y experimentan estrategias para lograrla. No obstante, para que haya incentivos que estimulen el desarrollo regional y local (Ledebur y Barnes; O'Regan y Conway, 1993) se requiere integrar la noción de mercados regionales y la de comunidades locales a la discusión nacional. Por otra parte, teniendo en cuenta los procesos de globalización, estas estrategias de desarrollo deben reconocer que la inversión en capital humano agrega valor (Clarke y Gaile, 1994). Aún hay poco énfasis en la formulación de políticas nacionales para el desarrollo estatal y local que valoren más el capital humano que el crecimiento corporativo (Reich, 1991); algunos indicios muestran que los gobiernos estatales y locales han superado al federal en la integración de los intereses de las políticas económica y

de recursos humanos (Fosler, 1991; O'Regan y Conway, 1993). Como dice Fosler, muchas de las instituciones clave para la creación de capital humano —la familia, las escuelas, las organizaciones de entrenamiento laboral— tienen un carácter esencialmente local y, como ya se dijo, son financiadas principalmente con recursos estatales y locales. La evidencia empírica muestra que desde el nivel subnacional se ha retado la vieja concepción del desarrollo económico, actitud originada en que los funcionarios estatales y locales han tenido que lidiar de manera inmediata con una realidad económica que no parecen ver los federales.

### Bibliografía

- Advisory Commission of Intergovernmental Relations (ACIR), 1985, *The Question of State Government Capability*, A-98, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- Agterberg, Fritz, 1984, "Trend Surface Analysis", en Gary L. Gaile y Cort Willmott (eds.), *Spatial Statistics*, Dordrecht, D. Reidel.
- Barnekov, Timothy K.; Robin Boyle; Daniel Rich, 1989, *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*, Londres, Oxford University Press.
- Barnes, William y Larry Ledebur, *Government and Policy*.
- Bartik, Timothy J., 1991, *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?*, Kalamazoo MI, Upjohn Institute for Employment Research.
- Beaumont, Enid y Harold Hovey, 1985, "State, Local, and Federal Economic Development Policies: New Federal Patterns, Chaos, or What?", en *Public Administration Review*, 45: 327-32.
- Begg, Lain y Anna Whyatt, 1994, "Economic Development in London: institutional conflict and strategic confusion", artículo no publicado, presentado al ESRC London Seminar Series, junio.
- Beyle, Thad L., 1990, "Governors", en *Politics in the American States*, quinta edición, Virginia Gray, Herbert Jacob y Robert Albritton, eds., Glenview, IL, Scott, Foresman/ Little, Brown Higher Education.
- Beyle, Thad L., 1982, "Governors", en *Politics in the American States*, cuarta edición, Virginia Gray, Herbert Jacob and Kenneth N. Vines, eds., Boston, Little, Brown and Co.
- Bibby, et al, 1983, "Parties in State Politics", en *Politics in the American States*, quinta edición, Virginia Gray, Herbert Jacob, y Robert Albritton, eds, Glenview, IL, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Bingham, Richard D.; Edward W. Hill; Sammis B. White, 1990, *Financing Economic Development*, Newbury Park CA, Sage.
- Blakely, Edward J., 1989, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, Newbury Park CA, Sage.
- Bluestone, Barry y Bennett Harrison, 1982, *The Deindustrialization of America*, Nueva York, Basic Books.
- Bowman. Ann O'M., 1987, "Tools and Targets: The Mechanics of City Economic Development", un informe de investi-

- gación de la National League of Cities, Cambridge, Massachusetts.
- Brace, Paul, 1993, *State Government and Economic Performance*.
- Budd, Leslie, 1994, "The Growth of Global Strategic Alliances in Different Financial Centres", artículo no publicado, presentado al ESRC London Seminar Series, abril.
- Clarke, Marianne, 1896, *Revitalizing State Economies: A Review of State Economic Development Policies and Programs*, Washington DC, National Governors' Association, Center for Policy Research and Analysis.
- Clarke, Susan E., 1986, "Urban American, Inc.: A Corporatist Convergence of Power in American Cities?", en Edward Bergman (ed.), *Local Economies in Transition*, Durham NC, Duke University Press, págs. 37-58.
- Clarke, Susan E. y Gary L. Gaile, 1992, "The Next Wave: Local Economic Development Strategies in the Post-Federal Era", en *Economic Development Quarterly*, 6: 189-198.
- , 1998, *The Work of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- , 1989, *Assessment of the Characteristics and Effectiveness of Market-Based Urban Economic Development Strategies*, Washington DC: U.S. Department of Commerce, Economic Development Administration.
- Clarke, Susan E.; Gary L. Gaile; Martin Saiz, 1996, "Economic Development and Infrastructure Policy", en Virginia Gray and Herbert Jacob (eds.), *Politics in the American States*, sexta edición, Washington D C, Congressional Quarterly.
- Cochrane, Allan, 1993, *Whatever Happened to Local Government?* Buckingham, Open University Press.
- Corporation for Enterprise Development, 1989, *The 1989 Development Report Card for the States*, Washington, The Corporation for Enterprise Development.
- Drier, Peter y W. Dennis Keating, 1990, "The Limits of Localism: Progressive Housing Policies in Boston, 1984-1989", en *Urban Affairs Quarterly*, 26.
- Dye, Thomas, 1966, *Politics, Economics, and the Public*. Chicago, Rand McNally.
- Eisinger, Peter, 1988, *The Rise of the Entrepreneurial State*. Madison WI, University of Wisconsin Press.
- Erikson, R., J. McIver, y G. Wright, 1987, "State Political Culture and Public Opinion", en *American Political Science Review* 81:797-813.
- Feiock, Richard C. y Melvin Dubnick, 1989, "State Economic Development Policies and National Economic Growth", presentado a la reunión anual de la American Society for Public Administration, Miami, abril 12-15, 1989.
- Felbinger, Claire, 1994, "Conditions of Confusion and Conflict: Rethinking the Infrastructure-Economic Development Linkage", en David C. Perry (ed.) *Building the Public City: The Politics, Governance and Finance of Public Infrastructure*, Newbury Park, Sage.
- Fosler, R. Scott, (ed.). 1988, *The New Economic Role of American States*. Nueva York, Oxford Free Press.
- Fosler, R. Scott, 1991, "Human Capital Investment and Federalism," en David

- W. Hornbeck y Lester M. Salamon (eds.). *Human Capital and America's Future*, Baltimore MD, Johns Hopkins University Press. págs. 297-327.
- Frieden, Bernard J. y Lynn B. Sagalyn, 1989, *Downtown, Inc.*, Cambridge MA: MIT Press.
- Fry, B. R. y R. E. Winters. 1970. "The politics of Redistribution", en *American Political Science Review*, 64: 508-22.
- Fuchs, G. y A.M. Cox, 1991, "Corporatism and 'political context' in the Federal Republic of Germany", en *Government and Policy*, 9: 1-14.
- Gaile, Gary L y Cort Willmott (eds.), 1984, *Spatial Statistics*, Dordrecht, D. Reidel.
- Goetz, Edward y Susan E. Clarke, 1993, *The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*. Newbury Park, CA: Sage.
- Goetz, Edward, 1993, *Shelter Burden*, Filadelfia, Temple University Press.
- , 1990, "Type II Policy and Mandated Benefits in Economic Development", en *Urban Affairs Quarterly*, 26.
- Grady, Dennis O., 1987, "State Economic Development Incentives: Why Do States Compete?», en *State and Local Government Review*, 86-94.
- Gray, Virginia y David Lowery, 1990, "The Corporatist Foundations of State Industrial Policy", en *Social Science Quarterly*, 71: 3-23.
- Hansen, Susan B., 1989, "Industrial Policy and Corporatism in the American States", en *Governance*, 2: 172-197.
- Hanson, Russell, 1993, "Bidding for Business: A Second War Between the States?", en *Economic Development Quarterly*, 7: 183-198.
- Hanson, Russell y Michael B. Berkman, 1991, "Gauging the Rainmakers: Toward a Meteorology of State Legislative Climates", en *Economic Development Quarterly*, 5: 213-228.
- Horan, Cynthia, 1991, "Beyond Governing Coalitions: Analyzing Urban Regimes in the 1990s", en *Journal of Urban Affairs*, 13.
- Hornbeck, David W. y Lester M. Salamon, 1991, *Human Capital and America's Future*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- Hwang y V. Gray, 1991, "External Limits and Internal Determinants of State Public Policy", en *Western Political Quarterly*, 44: 277-298.
- Jennings, E., 1979, "Competition, Constituencies, and Welfare Policies in the American States", en *American Political Science Review*, 73: 414-30.
- Jessop, Bob, 1992, "The Schumpeterian Workfare State: Or "on Japanism and Post-fordism", artículo no publicado.
- Jones, Bryan y Lynn Bachelor. 1986. *The Sustaining Hand*, Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Judd, Dennis y Randy L. Ready. "Entrepreneurial Cities and the New Policies of Economic Development," en Paul E. Peterson y Carole Lewis, *Reagan and the Cities*.
- Juffras, Jason e Isabel Sawhill, 1991, "Financing Human Capital Investment", en David W. Hornbeck y Lester M. Salamon (eds.), *Human Capital and America's Future*, Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, págs. 328-359.

- Kantor, Paul con Stephen David. 1988. *The Dependent City*, Glenview IL, Scott, Foresman.
- Key, V. O., 1949, *Southern Politics in State and Nation*, Nueva York, Knopf.
- Kieschnick, Michael, 1981, *Taxes and Growth: Business Incentives and Economic Development*, Washington, DC, Council of State Planning Agencies.
- King, Desmond, 1990, "Economic Activity and the Challenge to Local Government", en Desmond King y Jon Pierre (eds.), *Challenges to Local Government*, Londres, Sage.
- Klingman, D. y W. Lammer, 1984, "The General Policy Liberalism Factor in American State Politics", en American Journal of Political Science, 28:598-610.
- Ladd, Helen y John Yinger, 1986, *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lampe, David, 1988, *The Massachusetts Miracle: High Technology and Economic Revitalization*, Cambridge, The MIT Press.
- Massey, D. y Nancy Denton, 1993, *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- Mier, Robert, 1994, "Economic Development and Infrastructure: Planning in the Context of Progressive Politics", en David C. Perry (ed.), *Building the Public City: The Politics, Governance and Finance of Public Infrastructure*, Newbury Park, Sage.
- Molotch, Harvey, 1976, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", en American Journal of Sociology, 82.
- O'Regan, Fred y Maureen Conway, 1993, *From the Bottom Up: Toward a Strategy for Income and Employment Generation Among the Disadvantaged*. Washington, DC, The Aspen Institute.
- OECD, 1983, *Managing Urban Change: Policies and Finance*, París, OECD.
- Osborne, David, 1988, *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.
- Peretz, Paul, 1986, "The Market for Incentives: Where Angels Fear to Tread", en Policy Studies Journal, 5: 624-33.
- Peterson, Paul E. y Mark C. Rom, 1990, *Welfare Magnets: A New Case for a National Standard*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Peterson, Paul E., 1981, *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press.
- Piore, Michael y Charles Sabel, 1982, *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- Plaut, Thomas y Joseph Pluta, 1983, "Business Climate Taxes and Expenditures, and State Industrial Growth in the United States", en Southern Economic Journal, 50: 99-119.
- Porter, Michael. *The Competitive Advantage of Nations*.
- Reich, Robert, 1991., *The Work of Nations*, Nueva York, Knopf.
- Rich, Michael J., 1993a, "Riot and Reason: Crafting an Urban Policy Response", en Publius, 23: 115-34.
- Rich, Michael J., 1993b, *Federal Policymaking and the Poor: National Goals, Local Choices, and Distributional Outcomes*, Princeton NJ, Princeton University Press.

- Rubin, Irene y Herbert Rubin, 1987, "Economic Development Incentives: The Poor (Cities) Pay More", en *Urban Affairs Quarterly*, 23: 37-62.
- Sabato, Larry, 1983, *Goodbye to Good-time Charlie: The American Governoship Transformed*, segunda edición, Washington, CQ Press.
- Salamon, Lester, 1991, "Why Human Capital? Why Now?", en David W. Hornbeck y Lester M. Salamon (eds.), *Human Capital and America's Future*, Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, págs. 1-39.
- Sanders, Heywood T. "Public Works and Public Dollars: Federal Infrastructure Aid and Local Investment Policy", en David C. Perry (ed.), *Building the Public City: The Politics, Governance and Finance of Public Infrastructure*, Newbury Park, Sage.
- Scott, Alan, 1993, *Economic Geography*.
- Scott, Alan J., 1988, "Flexible Production Systems and Regional Development: The Rise of New Industrial Spaces in North America and Western Europe", en *International Journal of Urban and Regional Research*, 12: 171-86.
- Sternberg, Ernest, 1987. "A Practitioner's Classification of Economic Development Policy Instruments, with Some Inspiration from Political Economy", en *Economic Development Quarterly*, 1: 149-61.
- Stimson, D., 1985, "Regression in Time and Space", en *American Journal of Political Science*, 29: 914-47.
- Stone, Clarence, 1989, *Regime Politics*, Lawrence KS, University Press of Kansas.
- Thomas, Clive S. y Ronald J. Hrebenar, 1990, "Interest Groups in the States", en *Politics in the American States*, quinta edición, Virginia Gray, Herbert Jacob y Robert Albritton (eds.). Glenview, Scott, Foresman/Little, Brown.
- Urban Institute, et al, 1983, 1986, 1991. *Directory of Inventives for Business Investment and Development in the United States*. Washington, DC, The Urban Institute.
- Walker, J. L., 1969, "The Diffusion of Innovations Among the American States", en *American Political Science Review*, 63: 880-99.
- Weber, Melvin, 1984, *Industrial Location*, Beverly Hills, Sage.
- Wolman, Harold, 1988, "Local Economic Development Policy: What Explains the Divergence between Policy Analysis and Political Behavior?", en *Journal of Urban Affairs*, 10: 19-28.
- Wong, Kenneth, 1988, "Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking», en *American Journal of Political Science*, 32: 1-18.
- Wright, G.; R. Erikson; J. McIver, 1985, "Measuring State Partisanship and Ideology with Survey Data", en *Journal of Politics*, 47: 469-89.