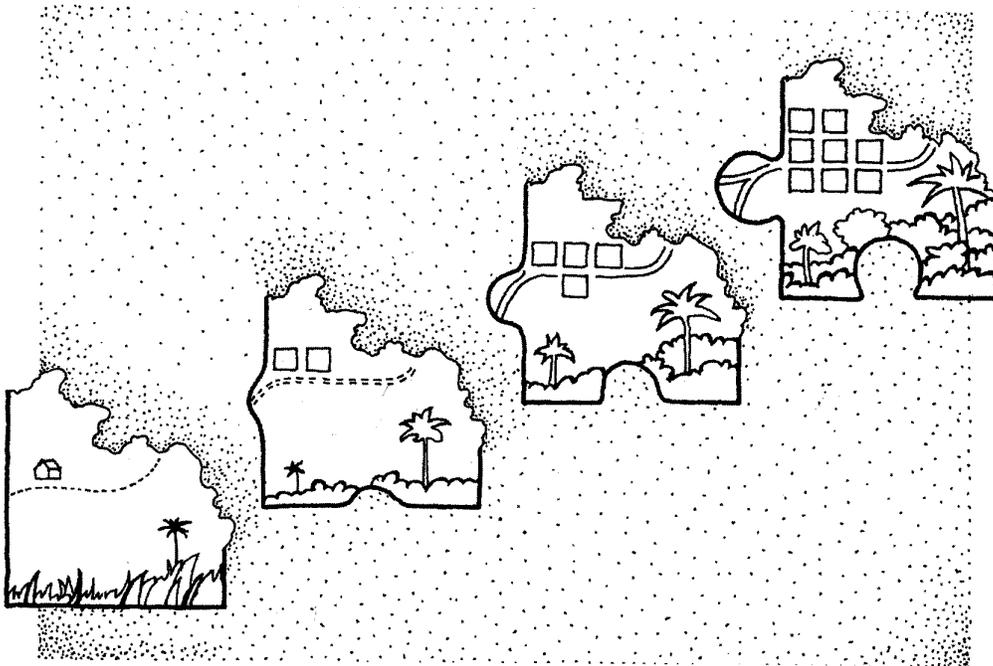


# Desarrollo económico local: leyendas y realidades

Luis Mauricio Cuervo González\*

tema especial



*\* Luis Mauricio Cuervo es economista de la Universidad de los Andes, doctor en urbanismo de la Universidad de París XII, y profesor titular del CIDER de la Universidad de los Andes.*

## RESUMEN

La visión del desarrollo económico local propuesta en este artículo se contrapone a la práctica corriente de identificación de patrones y generalizaciones de pretendida validez universal. A través de la contraposición de experiencias nacionales, intenta, más bien, identificar los grandes dilemas u opciones definitorias de las trayectorias particulares. Las tajantes distinciones hechas por la teoría son desdichas por la práctica del desarrollo económico local, donde se entremezclan conceptos y estrategias falsamente concebidas como irreconciliables. En el estado actual de conocimiento de las experiencias, las recetas y fórmulas de validez universal son poco recomendables. El autoconocimiento de la historia, la cultura, la idiosincrasia y la institucionalidad local deberá orientar la manera peculiar de resolver los dilemas, esos sí universales, del desarrollo económico local: el de las competencias territoriales, el de la combinación de responsabilidades público-privadas, y el de los nuevos desequilibrios socioespaciales y las formas de afrontarlos.

## ABSTRACT

The approach to local economic development proposed in this paper differs dramatically from the common practice of establishing patterns of presumed universal validity. Rather than proposing generalizations, this approach contrasts national experiences and tries to identify major options and dilemmas which define each particular experience. Absolute distinctions made by theory are not confirmed on local economic development practice, in which concepts and strategies erroneously considered to be incompatible seem to mix. The state of the art tends to indicate that simple recipes and formulas are not recommendable. Knowledge of local history, culture, institutions and idiosyncrasy could help to solve those dilemmas of local economic development which are indeed universal: the dilemmas of territorial competence, of private and public responsibilities, and of new sociospatial imbalances and ways of intervening in them.

Este artículo pretende trazar una panorámica del debate sobre un reciente enfoque teórico y político del desarrollo regional, cobijado bajo el término genérico de desarrollo económico local. Inicialmente se establecerán los orígenes, las justificaciones y los factores explicativos de la aparición de este nuevo enfoque. Luego se revisarán las diferentes definiciones de desarrollo local propuestas, las grandes orientaciones estratégicas de ellas derivadas y los instrumentos y acciones más frecuentemente ensayados. En tercer lugar se pondrán de presente los grandes dilemas enfrentados por esta nueva práctica. Por último, se propondrán orientaciones para el trabajo de investigación en este campo y se esbozarán algunas propuestas de política adaptadas al caso colombiano.

La teoría y la práctica del desarrollo económico local engloban enfoques teóricos disímiles y agrupan prácticas sociales diversas. Todas estas prácticas y aproximaciones están bañadas por corrientes de cambio global en los más diversos planos de la vida social, económica, política y cultural, que se infiltran y sedimentan de manera muy peculiar en cada contexto hemisférico, nacional y, obviamente, local. No obstante, el conocimiento y la experiencia acumulados son aún insuficientes como para pretender consensos o derivar fórmulas de acción universalmente aplicables. La comparación de experiencias y la contrastación de enfoques serán útiles para señalar la presencia de ingredientes cuya preparación y mezcla deberá depender de las condiciones particulares de cada contexto de aplicación. En estas con-

diciones, intentaremos mostrar cómo ciertas generalizaciones teóricas apresuradas asumen más la envoltura de mitos y leyendas que la de argumentaciones científicas, cuidadosas de reconocer las restricciones y condiciones particulares en las que una afirmación concreta es plausible y comprobable.

Nuestro llamado a comprender la diferencia entre la leyenda y el argumento científico no equivale a desconocer el papel irremplazable desempeñado por la primera en la movilización de voluntades colectivas, ávidas por hacer de los sueños realidades. La visión idealizada del éxito alcanzado por ciudades, regiones y países es un detonante social muy eficaz, y en muchos casos constructivo, presente en la historia y muy probablemente en el futuro próximo de la humanidad. La construcción de estas representaciones puede, sin embargo, desempeñar un papel destructivo al convertirse en ideología, poseedora de verdades pretendidamente incontrovertibles, útil vehículo de intereses políticos y sociales muy particulares, vendidos bajo la falsa envoltura de la inevitabilidad, el destino, o las fuerzas inexorables de la historia y el mercado.

Evitar la tentación de disolver la diferencia de enfoques teóricos y experiencias prácticas, y reconocer la inevitable yuxtaposición de lenguajes diversos, provenientes de la leyenda, de la ideología y del argumento científico es, a nuestro entender, una buena forma de contribuir a la búsqueda de salidas, tan presente en una temática como la del desarrollo económico local.

*territorios*

### **Orígenes, justificaciones y factores explicativos del desarrollo económico local**

La política económica regional, conducida por los Estados nacionales, nace a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, con el objetivo básico de reducir las disparidades económicas regionales, usando como instrumentos fundamentales los incentivos a la inversión privada y la inversión pública en infraestructura (Rodríguez, 1986: 15-16). Así, hasta antes de la crisis de los años setenta, las autoridades locales se limitaban a complementar las políticas nacionales. La recesión de la década del setenta desencadenó una transformación radical, pues obligó a entender que el desfallecimiento de las estructuras locales ponía en peligro a la nación en su conjunto (Miller, 1990: 39). “El enfoque local del desarrollo es una respuesta a los problemas de desempleo y desorganización económica causados por la decadencia industrial y las deslocalizaciones. Después del fracaso relativo de los proyectos organizados y aplicados por organismos públicos nacionales, la idea de utilizar procedimientos locales ha ido ganando vigencia” (OCDE, 1995: 21).

De acuerdo con lo anterior, los impactos de la globalización sobre el empleo, la industrialización y el bienestar económico de la población aparecen como los grandes causantes del creciente protagonismo local en materia de promoción del desarrollo económico. Las relaciones entre las instancias nacional y local en la promoción del desarrollo económico se han modificado, en algunos

casos como respuesta al vacío dejado por el abandono de funciones previamente desempeñadas por los gobiernos centrales, y, en otros, como fruto de la convicción de que el ámbito local es más adecuado que el nacional para crear las sinergias del crecimiento y del bienestar. La erosión de la capacidad del Estado nacional para estimular y manejar procesos de desarrollo, “sumada al hecho de que el desarrollo económico es cada vez más un fenómeno localizado (Rogerson, 1995), está conduciendo a la emergencia de la localidad o la región como los espacios económicos en y a través de los cuales los esfuerzos coordinados para la promoción de actividades creadoras de valor pueden ser mejor conducidos” (Guimarães, 1997: 283).

Se descubre así, desde un comienzo, la naturaleza ambivalente del desarrollo económico local: se trata de una respuesta residual, desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; se trata igualmente de una oportunidad, creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local, como ámbito de construcción de procesos de desarrollo. En esta sección se revisarán los hechos y argumentos que dan sustento a la visión residual, mientras en la siguiente se mostrarán las nuevas y viejas virtudes de lo local.

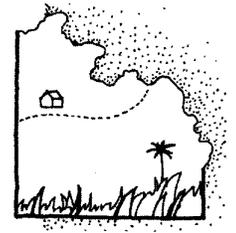
En países como Estados Unidos, esta erosión no sólo es evidente. Resulta, además, de la aplicación de un criterio de política económica. La negligencia ante las áreas deprimidas y la ausencia de una política nacional dirigida hacia éstas son hechos ampliamente reconocidos. En el primer año de la administración Reagan, la inversión fe-

deral en capital humano descendió en un 21%, y la mayoría de los programas federales urbanos fue clausurada. En la actualidad, durante lo corrido de la administración Clinton, no hay evidencia de un cambio en las políticas dirigidas a las áreas menos favorecidas. Mientras los diseñadores de políticas federales son muy resistentes a la idea de reaccionar a los cambios generados por la globalización, pues aseguran la superioridad del mercado sobre la burocracia y el gobierno como mecanismos regulatorios, para quienes deciden políticas locales y estatales es obligatorio promover iniciativas y respuestas, pues los efectos han sido devastadores, incluso para las comunidades con altas tasas de crecimiento, en las cuales las estructuras del ingreso se han bifurcado seriamente (Clarke, 1994: 2-3).

En otros, como Gran Bretaña, las iniciativas locales de desarrollo se aceptan como un hecho que, desde el punto de vista de las autoridades nacionales, no es necesariamente deseable o conveniente. Hasta antes de la crisis de los años setenta, las autoridades locales se limitaban a complementar las políticas nacionales a través del desarrollo de infraestructura industrial, campañas promocionales y subvenciones. La recesión de los años setenta conllevó una transformación radical, pues se comprendió que el desfallecimiento de las estructuras locales agravaba la situación nacional. A principios de 1989, la legislación británica otorgó un estatuto oficial a la actividad de desarrollo económico ejercida por las autoridades locales, confirmando a éstas el poder de tomar las disposiciones que juzgaran apropiadas para

promover el desarrollo económico local. Estos avances de la política económica local no implicaron, sin embargo, romper con su estado de marginalidad ante las iniciativas nacionales. El gobierno central reaccionó multiplicando las iniciativas directas e indirectas, debilitó el sistema de planificación regional, redujo sus recursos, lo enfocó hacia la gestión social y desmontó instrumentos tan importantes como los Consejos Metropolitanos. Entre estos instrumentos nuevos cabe mencionar las Zonas Empresariales (construcción de infraestructura básica para el desarrollo económico), los Puertos Libres (alivios fiscales y reglamentarios) y las Agencias de Desarrollo Urbano (grandes proyectos de renovación urbana) (Miller, 1990: 39, 42, 43, 44-46).

Aparte de esto, el último siglo de la historia británica despeja la falsa idea de que la intervención local en la promoción económica es muy reciente, muestra el papel permanente de la nación como mediadora de los cambios de enfoque y orientación, y evidencia la estrecha relación entre las fases de crecimiento y recesión y las oscilaciones de la intervención local en materia de desarrollo. Collinge (1992) muestra cómo la intervención del Estado local ha adoptado históricamente cuatro modalidades predominantes: provisión de servicios municipales, planeación urbana, promoción industrial y desarrollo económico. Estas modalidades han estado mediadas por la necesidad de obtener apoyo del gobierno central y han sido crecientemente guiadas por él. Propone, además, la "gestión del crecimiento" y la "promoción del crecimiento" como repre-



*territorios*

<sup>1</sup> Surgido de la superposición de dos términos, globalización y localización.

*territorios*

14

sentativas de las respuestas de las autoridades locales a las condiciones fiscales y políticas creadas por las distintas fases del capitalismo. La gestión del crecimiento se consolida durante los períodos de prosperidad económica, mientras la promoción del crecimiento lo hace en los períodos de depresión.

De acuerdo con lo anterior, más allá de una explicación residual de la aparición del desarrollo económico local, es posible proponer una visión más completa. La intervención económica local no debe ser entendida como un fenómeno totalmente novedoso, pues data de largo tiempo atrás. Sus énfasis y orientaciones, sin embargo, están influenciadas por las fases del ciclo económico y mediadas por las respuestas macroeconómicas nacionales. En los momentos de auge se centran en la gestión del crecimiento, mientras en las depresivas tienden a convertirse en promotoras del mismo. Las peculiaridades políticas nacionales son tan importantes que, en contextos de ideología y práctica macroeconómica tan semejantes como los de Gran Bretaña y Estados Unidos de los años ochenta, la articulación de las instancias nacionales y locales en la promoción del desarrollo económico da lugar a la adopción de fórmulas prácticamente opuestas. Términos recientemente acuñados y de gran aceptación, como el de glocalización<sup>1</sup>, muestran así sus restricciones, y no se les puede considerar universalmente válidos sino ajustados a situaciones peculiares como la de Estados Unidos y otros países donde la situación se asemeje, en donde lo residual de lo local no es solamente aceptado sino teórica y políticamente justificado.

## Las definiciones de desarrollo económico local

Quienes entienden lo local como oportunidad coinciden en señalar una amplia gama de razones que lo aventajan como ámbito de promoción del desarrollo económico. Además, insisten en que se trata de un estado de espíritu en el cual, en vez de esperar el favor de agentes externos, se trabaja por la valorización de los recursos propios y la creación de las sinergias del crecimiento económico y del bienestar. Este enfoque otorga una inesperada importancia a factores previamente desdeñados por la teoría y la política económica, como la cultura y el sentimiento de arraigo territorial.

«En una actitud muy diferente a la de la planeación interregional, el desarrollo económico local hace énfasis en las políticas de ‘desarrollo endógeno’ donde se aprovecha el potencial local a nivel de los recursos humanos, institucionales y físicos (Blakely, 1994: 50), basados en variables controladas desde dentro del área (Garofolli, 1990: 95) más que en la asignación de recursos provenientes del nivel nacional» (Guimarães, 1997: 283). En otros términos, el desarrollo local es la búsqueda de crecimiento económico y cambio estructural como forma de mejorar la calidad de vida de la población local. En este proceso pueden distinguirse tres dimensiones principales: económica, socio-cultural y político-administrativa (Alburquerque, 1996: 48).

En cuanto a lo económico, se pretende que los empresarios locales usen su capacidad para organizar los factores productivos lo-

cales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos (Alburquerque, 1996: 48). Se entiende además el ámbito local como particularmente propicio para generar condiciones difícilmente movilizables, creadoras de ventajas excepcionales. Así, el nuevo enfoque local puede entenderse como una tentativa deliberada por desarrollar factores geográficamente sensibles, tales como la cooperación y la solidaridad social (OCDE, 1995: 17), conceptualizados por otros autores bajo el término de entorno (Costa, 1996: 3). En la creación y aprovechamiento de estas ventajas suele hacerse énfasis en el papel de las pequeñas y medianas empresas (Vázquez Barquero, 1988) y en la generación de polos productivos especializados (OCDE, 1995: 17). Lo primero, porque las pequeñas y medianas empresas con fuerte intensidad de transacciones prosperan mejor en medios locales, donde los contactos y los intercambios pueden hacerse rápidamente y a bajo costo. Lo segundo, porque los procesos de mejoramiento continuo son más intensos cuando las empresas de un mismo sector se concentran espacialmente.

En cuanto a lo sociocultural, se insiste en las posibilidades que tiene lo local de generar una cultura económica propia, un sentimiento de arraigo territorial, e incluso, mucho más allá, unas metas de desarrollo colectivamente construidas y compartidas. En la experiencia de los países desarrollados se subraya la mayor posibilidad de las regiones para crear una cultura empresarial propia y de los polos locales para generar un sentimiento de pertenencia y autoestima

(OCDE, 1995: 17). En la experiencia de países en desarrollo, como Colombia, las iniciativas locales de desarrollo económico han sido un escalón, o en ocasiones la culminación, de un proceso más amplio de búsqueda por romper los individualismos y generar sentimientos de identidad, pertenencia y respeto a unos ideales compartidos de desarrollo (Cuervo y Barrera, 1997).

En cuanto a lo político-administrativo, se afirman las ventajas de la gestión local para promover la cooperación entre los más diversos actores, especialmente la público-privada, y las mayores posibilidades para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos (Costa, 1996: 37).

De la predominancia de lo económico, más presente en la visión residual de lo local, se pasa a una aproximación más integral, en donde las fronteras entre las diversas dimensiones son cada vez más difíciles de definir, al igual que resulta cada vez más delicado comprometerse con la proposición de líneas de causalidad simples y estáticas. Las investigaciones de casos y experiencias nacionales permiten ilustrar estas afirmaciones. En un estudio realizado para Colombia se enfrentó la dificultad metodológica de distinguir las áreas comprometidas y las no relacionadas con el desarrollo económico, pues, dada la diversidad de los casos regionales y locales, el bloqueo al crecimiento económico podía provenir de dificultades ambientales (agotamiento y erosión de tierras, contaminación del aire, escasez de agua), políticas (ausencia de liderazgo local, débil capacidad de negociación con otras instancias públicas y privadas, corrupción e inefi-

ciencia en la gestión pública) o sociales (carencia de cultura empresarial, situaciones de aguda violencia e irrespeto al derecho a la vida) (Cuervo y Barrera, 1997). En el estudio de Clarke (1994), realizado para Estados Unidos, se examinaron las iniciativas de desarrollo económico tanto de estados como de ciudades. Se partió de la hipótesis de que los estados que experimentaron los más altos grados de decadencia industrial y con mayores restricciones fiscales fueron los más activos en la adopción de las estrategias empresariales de desarrollo económico (Clarke, 1994: 7). El examen permitió concluir la importancia de los condicionantes económicos, mediada por restricciones fiscales y políticas. Mientras en los estados “los resultados sugieren que la mayor adopción de políticas empresariales de desarrollo económico es una reacción ante el declive industrial aunque su adopción requiere de un cierto margen de recursos disponibles”, en el plano local, las condiciones económicas son importantes pero no determinantes, pues la política pública es más compleja, más politizada y más fluida que lo sugerido por los argumentos de la decadencia económica y de la globalización (Clarke, 1994: 9-10). La complejidad de la política local y la manera tan peculiar de imbricación de los planos económico y político se hacen visibles gracias a la reflexión adelantada por Cox (1995), teniendo nuevamente a Estados Unidos como escenario. La negociación entre firmas y comunidades urbanas es muy desigual, pues mientras las primeras obedecen a la lógica homogénea de la maximización del beneficio, las segundas son el

resultado de la confluencia de múltiples y muy diversos intereses, con serios problemas de coordinación. Estos problemas pueden resolverse si se consolidan alianzas entre agentes económicos, y de éstos con los responsables políticos. Esta resolución suele depender de la existencia, al interior del capital, de agentes con arraigo territorial que, en el caso de Estados Unidos, son las empresas de servicios públicos, los capitales inmobiliarios y los gobiernos locales, los cuales compiten por atraer inversiones a través de coaliciones para el crecimiento urbano (Cox, 1995: 215-216). El contenido y sentido de estas coaliciones no tiene por qué coincidir en los diferentes países y continentes, pues las restricciones y márgenes de maniobra fiscales son diferentes, y la naturaleza de los actores con arraigo territorial también es muy específica.

La euforia y el optimismo, en alguna medida justificados, predominan entre quienes entienden el desarrollo local como una oportunidad. Se pasan por alto, sin embargo, factores condicionantes, dilemas y contradicciones con alta incidencia sobre la suerte de estos procesos y sobre su real capacidad renovadora. En las siguientes secciones se intentará ponerlos de presente y situar en un mismo plano los riesgos y las posibilidades.

#### **Grandes orientaciones estratégicas, instrumentos y acciones ensayadas**

Las iniciativas de desarrollo económico local han seguido dos diferentes tipos de estrategias, no necesariamente excluyentes. En algunos casos se hace énfasis en el atractivo

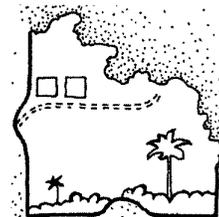
urbano y local, es decir, en la capacidad de atraer inversiones a través de facilidades de infraestructura, ventajas económicas, fiscales y laborales, y en la oferta de costos laborales particularmente bajos. En otros, los esfuerzos se orientan hacia la consecución y valorización de los recursos propios, por medio de formación laboral, promoción de la investigación y de la capacidad innovadora y de mejoramiento de los determinantes de la competitividad de las firmas (OCDE, 1995: 13). En algunos países, estas estrategias han dominado sucesivamente las orientaciones de la política económica local. Para Estados Unidos, la información muestra tres oleadas. Antes de los años ochenta, las ciudades se interesaban en mejorar su capacidad para regular y facilitar el desarrollo a través de los controles en el uso del suelo y de la provisión de servicios públicos e infraestructura; desde 1980 se desarrolló un más decidido enfoque empresarial y de inversión; en la tercera, las ciudades muestran un interés particular en incubar negocios e intensificar el uso de los activos locales y del capital público (Clarke, 1994: 13).

En la estrategia de atraktividad, las empresas cambian frecuentemente de localización, pues están a la caza de disminuir costos y no tienen interés alguno en realizar inversiones en las localidades (OCDE, 1995: 13); prevalece la noción de un ajuste competitivo ante condiciones dadas exógenamente, generadoras de nuevas ventajas para la minimización de costos (Cox, 1995: 217); y se hace énfasis en el establecimiento de un clima de negocios y en la proyección de una imagen atractiva, incluyendo la rebaja de

impuestos y un comportamiento público cooperativo para mantener bajos los costos laborales (Clarke, 1994: 4).

La experiencia de aplicación de las estrategias de atraktividad ha mostrado sus debilidades e incitado a los actores comprometidos a la búsqueda de opciones alternativas. En Estados Unidos muchos gobiernos estatales han adoptado políticas económicas en las que se reduce la importancia de la competencia interestatal por los empleos y la actividad económica, y se hace énfasis en la generación de industrias y empleos. Por ejemplo, durante los años ochenta, la ciudad de Nueva York y los estados de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut firmaron un acuerdo para limitar la propaganda destinada a capturar empleos generados por sus vecinos (Clarke, 1994: 5).

Consideraciones teóricas y conceptuales han acompañado el reemplazo de las estrategias de atraktividad. Al partir del esfuerzo propio se está suponiendo que el desarrollo no es un juego de suma cero, y que la prosperidad local y regional no ha de perjudicar a la de otras regiones y localidades y, menos aún, a la de la nación en su conjunto (OCDE, 1995: 12). Además, el énfasis en el territorio como agente colectivo adquiere toda su dimensión e importancia, pues "las estrategias de desarrollo económico local conciben el territorio como agente de transformación social y no únicamente como espacio funcional. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la óptica del desarrollo local" (Albuquerque, 1996: 47). La durabilidad



*territorios*

del proceso se hace recaer en la capacidad empresarial innovadora, cuya frecuente inexistencia obliga al diseño de acciones para su 'construcción social' (Albuquerque, 1996: 47). Finalmente, desde el punto de vista de la lógica económica, esta estrategia significa apostarle a convertir las localidades en recursos no sustituibles, fuentes generadoras de ganancias extraordinarias (Cox, 1995: 218-219).

En la aplicación de la estrategia endógena ha sido ensayada una variedad de instrumentos cuya eficacia está por determinarse. No obstante, las acciones adelantadas siguen una línea semejante, caracterizada por la presencia de algunos ejes de trabajo casi siempre presentes. Los instrumentos de desarrollo económico local se pueden agrupar en cuatro grandes categorías: intervenciones sobre la *difusión* de las innovaciones; sobre las relaciones *interempresariales*; sobre las funciones internas de las empresas: servicios de tecnología, calidad, información y formación; y sobre las *economías externas* (Costa, 1996: 42).

En cada uno de estos planos, pero especialmente en los dos primeros, la generación y consolidación de instituciones apropiadas ha sido entendida como área de intervención estratégica. Los propósitos mayores de estas instituciones deberían ser: establecer la confianza y el espíritu de cooperación; crear coaliciones políticas en las cuales se den a conocer los problemas y se obtengan consensos, financiación y una acción dinámica de parte de todos; crear formas de cooperación interregional, pues una actitud de confrontación entre regiones puede tener efectos

desastrosos y destructores de la riqueza nacional (OCDE, 1995: 18).

En el plano de la consolidación del tejido productivo se desarrollan acciones orientadas por diversos principios: énfasis en las empresas locales, animación de las relaciones entre pequeñas y grandes empresas, y creación de conglomerados productivos especializados en la producción de una determinada familia de bienes o servicios. Las empresas locales son consideradas como un factor de éxito sostenido, pues muy pocas abandonan sus regiones de origen y tienen una mayor propensión a generar empleos. El establecimiento de redes empresariales y la interacción entre grandes y pequeñas firmas son otro factor de éxito; igualmente importante es la interacción entre la empresa y la localidad en donde ella opera (OCDE, 1995: 6). "Las acciones de política industrial y desarrollo local deben reforzar, en la medida de lo posible, la ventaja competitiva de una industria ya existente. [...] De ahí que el crecimiento industrial de una economía no dependa tanto del apoyo público de actividades avanzadas sino de la creación de los factores adecuados para que las industrias existentes sean innovadoras en el mercado internacional" (Costa, 1996: 14).

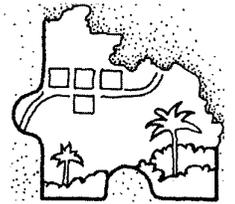
Las investigaciones empíricas realizadas en este campo confirman algunas de las conclusiones y propuestas de los trabajos teóricos e incluyen la consideración de otras dimensiones. En general demuestran que, en la práctica, las dos estrategias identificadas, atractividad y endógena, más que excluyentes, suelen combinarse de muy diversas formas.

En una investigación realizada en 1987 para Gran Bretaña, Sellgren (1990) encontró que 118 de las 246 autoridades locales que respondieron habían emprendido al menos una iniciativa de desarrollo económico local. El gasto per cápita en desarrollo económico local variaba enormemente. Las actividades más frecuentes eran información y asesoría (80% de las autoridades locales), formación laboral (44%), provisión de tierra y edificaciones (40%), publicidad (35%), financiamiento (26%), asistencia en ventas y mercadeo (21%), empleo directo (18%), formación de empresas (13%), inversión accionaria (7%) y garantías para obtención de créditos (1,4%). De todos estos, la actividad más costosa era el otorgamiento de garantías, que ascendía a 11 millones de libras esterlinas anuales, seguida por las inversiones accionarias, con 2,7 millones, financiamiento, con 2 millones y publicidad, con 1,4 millones (Bovaird, 1992: 354).

La práctica reciente de las ciudades estadounidenses permite identificar cuatro grandes orientaciones de política, en las cuales nuevamente se combinan las dos estrategias, además de aparecer las intervenciones urbanas como una dimensión adicional de intervención. Estas estrategias son: creación de empleo, el grupo más numeroso y diverso; promoción del crecimiento local; empresarios y promotores del desarrollo con base fiscal; y empresarios del centro urbano y del vecindario (Clarke, 1994: 15-16).

La revisión de 31 planes departamentales y cuarenta municipales de desarrollo en Colombia, para el periodo 1995-97, confirma la misma variabilidad de la importancia ab-

soluta y relativa de las iniciativas locales de desarrollo económico encontrada por Sellgren (1990) para Gran Bretaña. En el conjunto, una quinta parte del presupuesto de estas entidades territoriales se programó para este tipo de iniciativas; no obstante, mientras en el occidente cafetero alcanzó el 25%, en el oriente andino y el occidente no cafetero apenas alcanzó el 6% y el 4% respectivamente (Cuervo y Barrera, 1997). El peso marginal de estas iniciativas, constatado para otros casos nacionales, se repite en el colombiano, en donde el presupuesto destinado por departamentos y municipios para el trienio mencionado representa apenas un 0,13% del PIB nacional. Las actividades propuestas se pueden clasificar en seis grandes grupos, en los que se repite la amalgama de instrumentos propios de las dos estrategias generales, atractividad y endógena, analizadas: fortalecimiento de la educación, la capacitación y el desarrollo tecnológico; fortalecimiento de la asociación entre agentes; mejoramiento de las condiciones de planificación, regulación, ordenamiento territorial y consolidación institucional; incentivos crediticios y bancos de proyectos para la atracción de inversiones; mejoramiento de los sistemas de comercialización, especialmente de productos agropecuarios; y mejoramiento, construcción y mantenimiento de facilidades de infraestructura. De un total de 132 actividades enumeradas, casi un 60% correspondió a sólo dos grupos, el de educación, capacitación y desarrollo tecnológico, con 36,4%; y el de planificación, regulación, ordenamiento territorial y consolidación institucional, con 21,2% (Cuervo y Barrera, 1997).



*territorios*

<sup>2</sup> Para la preparación de este artículo se hizo una exploración en las revistas latinoamericanas dedicadas a estos temas, y lo poco que se encontró estaba más orientado a la alimentación de propuestas políticas y doctrinarias que a la presentación de resultados de investigación empírica. De ahí la ausencia de menciones latinoamericanas.

<sup>3</sup> Las pocas menciones a estudios de evaluación insisten en la debilidad de los mismos y en las dificultades teórico-metodológicas para su realización; insisten, igualmente, en la necesidad de fortalecer este aspecto, tanto en la investigación como en la manera de formular y conducir las políticas que hagan posible su monitoreo y evaluación.

*territorios*

20

Mientras la teoría permite distinguir con claridad dos opciones estratégicas para el desarrollo económico local, con evidentes consecuencias sobre la durabilidad y eficacia de los procesos, la práctica se encarga de mostrar la ineludible necesidad de yuxtaponer, combinar y entremezclar instrumentos y acciones provenientes de cualquiera de estas dos opciones estratégicas. Más que la coherencia y la consistencia de las prácticas, la experiencia parece sugerir que la identificación de salidas depende más de la creatividad para combinar los ingredientes de forma original y del conocimiento de la cultura e idiosincrasia propias de cada lugar, como requisito indispensable para seleccionar fórmulas adaptadas a las condiciones particulares de cada contexto.

### Los grandes dilemas del desarrollo local

El estado actual del debate teórico y del conocimiento de casos y experiencias está marcado por dos grandes limitaciones e impedimentos para arribar a conceptos de aceptación generalizada y fórmulas de acción universalmente aceptadas: primero, puede apreciarse un sesgo geográfico muy marcado hacia el conocimiento y mejor documentación de la experiencia de los países desarrollados<sup>2</sup>, especialmente occidentales, y, segundo, una gran dificultad para evaluar la experiencia práctica, tanto en su integridad como en sus componentes específicos<sup>3</sup>. A pesar de estas limitaciones, paradójicamente, la literatura internacional, y muy especialmente la latinoamericana, se encuentra invadida por la presencia de documentos

donde se proponen estrategias, salidas e instrumentos de acción con tal grado de convicción que dejan la falsa impresión de estar sustentados en sólidas investigaciones empíricas o en pacientes estudios de seguimiento de casos específicos. Además del valor retórico, político e ideológico de estas propuestas, su alcance es insuficiente para establecer bases ciertas, orientadoras de acciones futuras y aleccionadoras de la experiencia acumulada. Por consiguiente, como alternativa a la proposición de conclusiones, parece no quedar otra alternativa que la de identificar los grandes dilemas del desarrollo económico local.

A partir de los estudios e investigaciones consultados es posible identificar varios planos en los que deben resolverse los grandes dilemas del desarrollo económico local: el de las relaciones entre el gobierno central, las regiones y los gobiernos locales; el de los nuevos retos de la gestión local y la viabilidad política e institucional de su asunción; y el de la complejidad de los contextos políticos locales y la difícil predictibilidad de los impactos sociales.

### Nación, región, localidad

La globalización, a pesar de la diversidad y, en ocasiones, de la naturaleza opuesta de los impactos socioeconómicos que ha producido, ha recompuesto las relaciones entre agentes públicos y privados y entre las diferentes instancias de gobierno para la promoción del desarrollo económico. No obstante, las soluciones adoptadas difieren por continentes y países, y resulta atrevido proponer ge-

neralizaciones, como las usualmente aceptadas, en las que se preconiza la desaparición del Estado nación o se promulga el supuesto anacronismo de la intervención pública en materia de desarrollo. Los estudios y artículos revisados muestran la vigencia del desarrollo como preocupación presente, la vigencia del compromiso público y la mediación nacional, por acción u omisión, en la búsqueda de salidas.

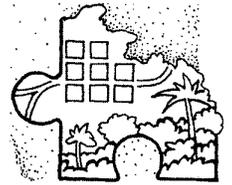
Parece no haber duda del creciente protagonismo del ámbito local en el planteamiento de objetivos sociales de bienestar y en la ejecución de acciones para su consecución. Independientemente de si las interpretaciones de lo local como residuo o como oportunidad priman, las sociedades locales de finales de los noventa se sienten más comprometidas que sus antecesoras con la formulación y consecución de metas colectivas. No se trata de la refundación del universo; la historia documentada señala una larga tradición en este sentido, con fases alternantes donde los énfasis estratégicos se transforman y juxtaponen, pues, como lo afirmaba reiteradamente Henri Lefebvre, «lo nuevo no anula lo viejo». Tampoco se trata de giros en torno de un centro inmóvil, porque los retos cambian de naturaleza, las ponderaciones de los elementos se modifican, y los equilibrios sociales y geopolíticos están en permanente movimiento.

Es curioso que Estados Unidos y Gran Bretaña señalen caminos opuestos, con una negligencia total del gobierno federal en el primer caso y un intervencionismo obsesivo del poder central en el segundo. Esta oposición es, sin embargo, elocuente de la

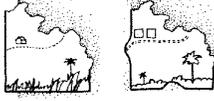
imposibilidad de establecer falsas generalizaciones. La dificultad del dilema planteado y las posibles salidas son bien sintetizadas por Bovaird: «el papel propio de la política nacional debería ser la promoción de la diversidad e innovación al nivel local, operando dentro de estrategias nacionales simultáneas que aseguren que los objetivos y prioridades nacionales sean considerados por las autoridades locales» (Bovaird, 1992: 360). El reto del desarrollo local no debería limitarse a poner a prueba la capacidad de valorizar los recursos propios. Debería ir más allá y plantearse la necesidad de abrir paso a la diversidad de las opciones, en medio del respeto y el trabajo por la construcción de metas nacionales comunes. El desarrollo debe dejar de contener una única posible definición, y cobijar e incluso promover su diversidad.

#### **La nueva gestión local y su viabilidad política e institucional**

Tampoco parece haber duda acerca de que el renovado énfasis en lo local, como ámbito promotor del desarrollo económico, facilita el acercamiento de actores sociales diversos e impone prácticas de gestión abiertamente transectoriales, netamente territoriales. Las oportunidades abiertas por este acercamiento no conducirán automáticamente, como quizás anhelamos, a convertirse en aprovechamiento real y efectivo. La cultura, la tradición, la historia, el sentido de pertenencia y la capacidad de movilizarse colectivamente contarán como factores definitivos para convertir las posibilidades



*territorios*



en realidades. Es verdad que la suerte no está marcada por el destino, pero también es verdad que el peso de la memoria social histórica cuenta. Las restricciones y oportunidades económicas juegan un papel central en la definición de las posibilidades locales de desarrollo, pero, como bien lo muestran algunos de los estudios discutidos a lo largo de este artículo, no las agotan. Es predecible, sin embargo, que los mejor dotados tendrán mayores posibilidades de éxito y que el sueño redistributivo implícito en la doctrina del desarrollo local pueda convertirse en pesadilla.

La bioquímica de la generación de procesos sociales locales cuenta ahora más que nunca, pero no debe eximir de la necesidad de continuar pensando y ejecutando acciones de solidaridad, compensación y coordinación a escala nacional. La Comunidad Europea así lo entiende a través de su política regional, así como Estados Unidos asume la posición contraria, sosteniendo que lo importante no es la localización de las oportunidades, sino garantizar la libertad del individuo para movilizarse hacia donde ellas se producen. Cada cultura nacional debe resolver este dilema de forma particular, respetando su propia historia y siendo fiel a sus más sentidas aspiraciones.

La profundidad de los cambios implicados y de los retos planteados puede ser tal que enfrente serios problemas de viabilidad política e institucional, a ser identificados y adecuadamente resueltos. La delegación de competencias en instancias subnacionales puede generar celos y reacciones contraproducentes, como bien parece ilustrarlo el caso

británico. El enfoque transectorial podría necesitar de nuevos saberes e instituciones, que podrían enfrentar la resistencia de las profesiones y entidades existentes. No será el juego de confrontación de certezas adquiridas sino el de las incertidumbres compartidas el que podrá, posiblemente, dar lugar a la consecución de nuevas fórmulas y arreglos.

### *El incierto arreglo y desarreglo social*

El desarrollo económico local no disuelve la contradicción ni el desequilibrio. Es, por sí mismo, generador de nuevas fuerzas encontradas y de nuevos desbalances. Como lo plantea Cox (1995), la situación política propia de cada localidad es determinante de la particular distribución de costos y beneficios de los proyectos de desarrollo económico local. Esta distribución es impredecible y resulta poco probable que favorezca a los estratos menos privilegiados (Cox, 1995: 221-222).

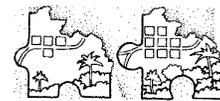
Las reglas del juego impuestas a nivel nacional tendrán, igualmente, un papel central en la orientación de las búsquedas y en la apertura o cierre de los márgenes de maniobra disponibles en las localidades y regiones. Bien ilustrativo es el caso de Estados Unidos, expuesto por Clarke (1994). Las ciudades estadounidenses dependen fuertemente de los impuestos territoriales, cuyas tasas son determinadas autónomamente. Así, aunque independientes del control central, son altamente dependientes de la salud de la economía local y tienden, por lo tanto, a ser más conservadoras y adversas al riesgo

*territorios*

que el gobierno nacional, haciendo que estas pequeñas unidades de gobierno sean fácilmente capturadas por intereses sociales y empresariales dominantes de base territorial. En estas condiciones se limita el uso de los incentivos fiscales para atraer inversiones y se enfatiza el papel de las ciudades como "máquinas de crecimiento", llegando a tal punto que las políticas redistributivas locales resultan inconvenientes, pues desincentivan la inversión y se hacen viables sólo cuando existen fondos federales que las apoyan (Clarke, 1994: 11-12).

### Bibliografía

- Albuquerque, E., 1996, *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*, Santiago de Chile, ILPES, Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, pág.115.
- Blakely, E.J., 1994, *Planning Local Economic Development : Theory and Practice*, segunda edición, Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Bovaird, T., 1992, "Local Economic Development and the City", en *Urban Studies*, vol. 29, núm. 3-4, págs. 343-368.
- Clarke, S.E; Gaile, G.L.; Saiz, M.; 1994, «State and Local Development Strategies in Economically Depressed Areas in the USA», ponencia presentada en el XIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Sociología en Bielefeld, Alemania.
- Collinge, C., 1992, "The dynamics of Local Intervention: Economic Development and the Theory of Local Government", en *Urban Studies*, vol 29, núm. 1, págs. 57-75.
- Costa Campi, María T., 1996, "Alternativas locales de promoción del desarrollo económico", IV Conferencia CIDEU, La participación de los gobiernos y de los agentes económicos y sociales en la solución de los problemas de las ciudades, Salvador-Bahía, marzo de 1996.
- Cox, K.R., 1995, "Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development", en *Urban Studies*, vol. 32, núm. 2, págs. 213-224.
- Cuervo, L.M. y Barrera, C.; 1997, *Iniciativas locales de desarrollo económico*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Informe de consultoría, mimeo.
- Eisinger, P; 1988, *The Rise of the Entrepreneurial State*, Madison WI, University of Wisconsin Press.
- Garofolli, G., 1990, "Local Development: Patterns and Policy Implications", en Konsolas, N., (ed.), *Local Development*, Atenas, Regional Development Institute.
- Helmsing, Bert y Guimarães, João, 1997, *Locality, State and Development*, La Haya, Institute of Social Studies.
- Hughes, J.T., 1991, "Evaluation of Local Economic Development: A Challenge for Policy Research", en *Urban Studies*, vol. 28, núm. 6, 1991, págs. 909-918.
- Konsolas, N. (ed), *Local Development*, Atenas, Regional Development Institute.
- Miller, D., 1990, "Public et privé. Le développement économique local", en *Les Annales de la Recherche Urbaine*, núm. 48, págs. 39-49.
- OCDE, 1974, *Réévaluation des politiques régionales dans les pays de l'OCDE*, París, págs. 105-155.



- OCDE, 1995, "Economies locales et globalisation", en Cahiers LEED, núm. 20, París.
- Rodríguez, L.; Martín Pliego, J.; Parejo Gámir, J.; Almoguera Gómez, A., 1986, *Política Económica Regional*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Rogerson, C.M., 1995, "Local Economic Development Planning and the Third World". Editorial Introduction, en Regional Development Dialogue, vol. 16, núm. 2, págs. VI-XV.
- Sellgren, J., 1987, «Local Economic Development and Local Initiatives in the Mid-1980s: an Analysis of the Local Economic Development Information Service», en Local Government Studies, 13 (6), págs. 51-68.
- Vázquez Barquero, A., 1988, *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid, Editorial Pirámide.