
*Ted K. Bradshaw
y Edward J. Blakely**

*El futuro del desarrollo
económico en las ciudades
pequeñas*

INTRODUCCION

Los desafíos y oportunidades para el desarrollo económico en las ciudades pequeñas han experimentado un cambio notable en la última década, al tiempo que se ha invertido la tendencia descendente del crecimiento económico y demográfico (Beale 1975, 1981; Bowles, 1978; Bradshaw y Blakely, 1982). En última instancia, el futuro del desarrollo económico rural y de las ciudades pequeñas corresponde a dos campos: la capacidad de estas jurisdicciones para sacar provecho del crecimiento que se está produciendo en las áreas rurales por un lado, y la capacidad para inducir respuestas eficaces a la luz del carácter cambiante de los recursos políticos provenientes de los programas regionales, estatales y nacionales, por otro. Sin embargo, las ciudades pequeñas y las zonas rurales se ven estimuladas por el hecho de que las actividades de desarrollo económico que de ellos se esperan para el presente y para el futuro son muy diferentes de las que se esperaban en el pasado. La economía de la América rural no está ya dominada por la agricultura ni por una industria determinada, sino que está diversificada. Las empresas de servi-

(*) Sociólogo Investigador en el Instituto de Estudios Gubernamentales de la Universidad de California, Berkeley y Profesor de Planificación Rural y Urbana en la Universidad de California, Berkeley.

— Agricultura y Soc. n^{os}. 36-37 (Julio-Diciembre 1985).

cios son el empleador más importante, frente a las industrias productoras de bienes, y necesitan de diferentes tipos de apoyos para su infraestructura así como de programas de formación de otra naturaleza (Bradshaw y Blakely, 1979). Nuestra tesis es que uno de los problemas más importantes de cuantos afectan a las ciudades pequeñas es que las estrategias de desarrollo económico empleadas no son adecuadas para el nivel y el alcance de los cambios económicos que pretenden producir.

En este trabajo nos proponemos volver sobre el desarrollo económico de la ciudad pequeña y de las zonas rurales en cuatro estados que ya ha sido objeto de estudio durante el último año como parte del Proyecto de Política de Desarrollo Rural que, patrocinado por la Fundación Ford, se llevó a cabo en la Universidad de California, en Berkeley. En cada uno de los cuatro estados hemos llevado a cabo numerosas entrevistas y hemos evaluado el material presentado por organismos estatales y por los investigadores de la universidad para comprender las características del desarrollo rural. Los estados elegidos para este estudio son California, Wisconsin, Vermont y Carolina del Norte. Fueron seleccionados para representar a grandes rasgos cada una de las cuatro regiones del país y por reflejar diferencias importantes en cuanto a niveles de industrialización y de tecnología por una parte, y de servicios sociales y organización social, por otra. California es un estado cuyas zonas rurales se han visto muy influidas por una tecnología avanzada, tanto en agricultura como en otras industrias. El sistema de prestación de los servicios sociales está muy bien desarrollado, con una larga tradición de centros educativos municipales y de universidades estatales en las áreas no metropolitanas. Existen amplios servicios de asistencia social y de otro tipo, y el gobierno es en general fuerte y competente. En Wisconsin hay una marcada tradición en cuanto a la prestación de servicios sociales, pero su economía es mucho más tradicional. Vermont cuenta con una economía que rápidamente está acusando la influencia de la tecnología avanzada en el área metropolitana de Boston, y tiene también una larga tradición de industrias de máquinas herramientas muy especializadas. Sus

industrias de servicios han experimentado una rápida expansión con el turismo como industria central. Sin embargo, el sistema de prestación de servicios sociales de Vermont es muy deficiente; no hay una estructura de gobierno de condado debido al gobierno de estilo municipal, y hay un notable atraso en la prestación de servicios sociales. Carolina del Norte cuenta con una economía rural verdaderamente tradicional que en la actualidad está sufriendo un considerable impacto como consecuencia de la mecanización agrícola y de la contratación de grandes cantidades de mano de obra de bajo nivel salarial por parte de plantas fabriles que requieren personal relativamente poco cualificado. En este estado, la prestación de servicios sociales sólo ha empezado a mejorar recientemente y en la mayor parte de las comunidades rurales, y la calidad de la asistencia social todavía es bastante poco satisfactoria.

En este trabajo examinaremos cuatro componentes claves para una estrategia de desarrollo rural eficaz dirigida a las ciudades pequeñas. Esto implica, en primer lugar, la identificación de estrategias de desarrollo rural adecuadas; segundo, la instrumentación de esfuerzos acertados para descentralizar el crecimiento de los centros de crecimiento y de las áreas metropolitanas y para acabar con los problemas que produce la distancia en las zonas rurales; en tercer lugar, la necesidad de programas y esfuerzos especiales para ocuparse de la situación y del papel de las minorías, de las mujeres y de los menos favorecidos dentro de las áreas rurales; y por último, la identificación de estructuras de política y esfuerzos de organización apropiados que permitan enfocar debidamente los problemas del desarrollo económico. En las secciones siguientes nos ocuparemos por separado de cada uno de estos componentes.

ESTRATEGIAS APROPIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL

La reciente experiencia de desarrollo rural de las pequeñas ciudades de los Estados Unidos indica un factor clave: si en algún momento hubo grados relativos de simi-

litud entre las áreas rurales como consecuencia de su herencia agrícola común, ésta se ha debilitado. Actualmente, las comunidades rurales difieren más que nunca en virtud de la vía que han adoptado para incorporarse al mundo moderno. Algunas zonas están creciendo con gran rapidez mientras se forma una base económica diversificada, otras, en cambio, están experimentando ciertas características de ciudad próspera debido a la rápida expansión de una sola industria. Algunas zonas rurales y ciudades pequeñas en crecimiento tienen una marcada dependencia respecto del crecimiento de un centro metropolitano próximo o constituyen un enclave intermedio conveniente entre dos ciudades importantes, aunque también hay muchas zonas rurales que se desarrollan independientemente de las influencias metropolitanas. Algunas conservan una fuerte base agrícola y de recursos naturales y están abocadas a la construcción de un sector fabril y de servicios que la complementa, mientras que otras zonas ya no dependen en absoluto de la tierra. Por último, casi 400 condados no metropolitanos del país siguen experimentando un declive demográfico, a pesar de que la gran mayoría de los condados han crecido no sólo demográfica, sino también económicamente (Beale, 1981).

Más aún, la diversidad y la variedad no siguen muchas de las fronteras tradicionales que demarcaban las regiones económicas (Shapira y otros, 1982). Distintas partes de las amplias regiones censadas presentan grandes diferencias entre sí. Por ejemplo, Vermont ya no es tan representativa de Nueva Inglaterra como lo pareció en otra época. Además, dentro de cada estado hay grandes diferencias entre un grupo y otro de condados. En Wisconsin, la región norte debe en gran medida su crecimiento a las actividades de recreo, al turismo y a una población estable de jubilados que vive en viviendas de verano reformadas. En cambio, la región sudoeste del estado conserva todavía su estructura básicamente agrícola, mientras que el desarrollo del resto del estado tiene como base las plantas de procesamiento agrícola, las compañías de seguros, los pequeños establecimientos de servicios y empresas similares.

Hay tres estrategias para el desarrollo económico de las áreas rurales. La primera es estructural y está basada en gran parte en los trabajos escritos sobre emplazamiento industrial y en la tesis del decantamiento. Según esta tesis, las industrias comienzan y crecen en las áreas urbanas donde existe una proporción mucho mayor de innovación, capital y mano de obra cualificada (Thompson, 1965). Con el tiempo, a medida que el proceso de producción se vuelve más rutinario, que los productos se normalizan y que el mercado se expande, es posible que la producción se desplace a zonas extrametropolitanas donde hay menos mano de obra cualificada y donde ya no son necesarias las ventajas de la agrupación de industrias innovadoras que hay en las áreas metropolitanas. Esto deja a las zonas metropolitanas libres para innovar en la siguiente oleada de producción. Esta teoría del ciclo de producción explica muy bien el movimiento de muchas plantas fabriles el área urbana hacia zonas extrametropolitanas (Lonsdale y Seyler, 1979). En este proceso, tienden a emplear mano de obra menos capacitada, a instalar maquinaria con alto coeficiente de capital y, en los últimos años, a cambiar su fuerza de trabajo por una proporción cada vez mayor de mujeres y de otros operarios que hasta el momento habían estado ausentes del mercado del trabajo.

Esta situación se ve claramente en Carolina del Norte. Los tipos de fábricas que acuden a la zona son grandes plantas de montaje, predominando muchas veces las industrias textiles y del vestido cuyos índices de crecimiento suelen ser relativamente modestos. Las industrias con alto nivel de crecimiento y de salarios no suelen acudir a estas zonas rurales (Moriarty 1982). La proporción de fábricas de Carolina del Norte caracterizadas por los bajos índices salariales y ubicadas en condados extrametropolitanos ha aumentado de 50,1% en 1962 a 55,6% en 1976, mientras que la proporción de industrias extrametropolitanas en general sólo aumentó de 11,4% a 12,3% (Carolina del Norte, 1979:33).

Este modelo no es tan eficaz para explicar el movimiento de las industrias de servicios, aunque hay ciertas evidencias de que ciertas industrias de servicios se han rutiniza-

do y han trasladado parte de sus operaciones menos especializadas a zonas extrametropolitanas. Por ejemplo, en los negocios financieros y de seguros, puesto que los procesos contables se han informatizado, muchas empresas han trasladado sus operaciones de proceso de datos y otras similares a comunidades más pequeñas, por lo general en la parte central o en el medio oeste del país.

Un problema importante que plantean estas estrategias es que no mejoran demasiado los niveles salariales. Carolina del Norte tiene el crecimiento industrial rural más rápido del país, pero sigue teniendo uno de los niveles salariales globales más bajos. Las empresas se valen de numerosas tácticas para mantener estos niveles salariales bajos, perpetuando la ventaja que las atrajo hacia las zonas rurales. Moriarty (1982, p. 24) enumera algunas de esas tácticas: 1) formación de las mujeres para realizar trabajos que tradicionalmente hacían los hombres; 2) poner en plantilla a obreros que antes cobraban de acuerdo con el trabajo realizado; 3) emplazamiento de las fábricas en lugares donde otras empresas no compitan con ellas por la mano de obra; 4) acuerdos entre empresas para no aumentar los salarios ni contratar empleados de otras empresas; 5) desalentar a empresas que paguen salarios por encima de la media de instalarse en determinadas comunidades o incluso determinados estados.

Un segundo modelo de desarrollo económico pone el acento en la explicación de los recursos humanos. Estos programas, representados en gran parte por las teorías que proporcionan la estructura básica para el programa CETA y otros intentos de formación de trabajadores, sostienen que la base de la productividad y de la atracción de una base industrial adecuada se asienta, en última instancia, en el nivel de experiencia de los empleados de la zona. La mayor parte de los programas del tipo del CETA están pensados para las personas sin empleo y para quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo. Esto constituye un obstáculo cada vez mayor para la resolución de problemas de los trabajadores rurales que necesitan mejorar su preparación.

Un tercer y último modelo de desarrollo económico está basado en controlar el crecimiento y proporcionar una base económica rural integrada, planificada y diversificada. Este modelo reconoce explícitamente que la formación de los trabajadores sin intervención alguna en el entramado industrial y en las fuentes de empleo, está llamada a fracasar. Los intentos incluidos en este modelo implican en gran parte la conexión de los programas de formación con el emplazamiento real de las industrias y, de una manera especial, la intervención para centrar ciertas oportunidades y actividades. Esto tiene algunos aspectos muy dignos de tenerse en cuenta: primero, los intentos para conectar de una manera explícita los programas con la distribución de empleos. En Vermont esto ha tomado la forma de programas de formación en estrecha colaboración con un empleador y han garantizado la colocación para un número determinado de alumnos. A la formación en el puesto de trabajo se unen los cursos de formación. Por lo general, el empleador elige sus empleados entre los que participan en el programa de formación, aunque en otros casos el empleador selecciona a sus posibles empleados antes de que comience el curso.

Otro tipo de estrategia de desarrollo económico integrado es la serie de programas dirigidos explícitamente a desarrollar los negocios pequeños y las empresas independientes. Uno de los fenómenos más interesantes de cuantos hemos observado son los intentos de identificar las industrias de servicios potenciales y otras empresas que faltan en las zonas rurales y que podrían proporcionar oportunidades de desarrollo local ya que los residentes deben trasladarse a otras comunidades para obtener esos servicios. Es preciso realizar una labor más intensa para identificar el papel que desempeñan las licencias y otros tipos de transferencias de tecnología para que el intento resulte un éxito. Wisconsin cuenta con un programa activo de cursos de formación de cuadros para empresas y también de asesorías de patentes. Sin embargo, algunos de estos intentos se ven amenazados porque no están claramente vinculados con las estadísticas de «puestos de trabajos directos creados», que es lo que requieren muchos proyectos.

Evidentemente, el desafío para las ciudades pequeñas está en ser capaces de crear una organización y unas estrategias de desarrollo económico acordes con las oportunidades del tercer modelo de desarrollo económico. Sin embargo, para algunas zonas esto puede resultar difícil o incluso imposible. La recesión está haciendo que las oportunidades sean cada vez más escasas y la actual reducción en el nivel de los servicios sociales de ámbito estatal y local disponibles es un obstáculo más para el desarrollo de ciertas clases de industrias que no estaban presentes en el pasado. Comoquiera que sea, la atracción de puestos de trabajo mediante el emplazamiento de fábricas puede ser efectivo sin renunciar a los ingresos por impuestos, como lo demuestra Wisconsin, que tiene un coeficiente por encima de la media de crecimiento fabril y sin embargo prohíbe la exención de impuestos. El estado tiene también una larga historia de regulación ambiental y de otros programas de protección social que tan sólo ahora están siendo copiados por otros estados. Más aún, un estudio realizado recientemente en Wisconsin señalaba que los problemas tradicionales de escasez de capital para pequeñas empresas rurales han sido objeto de exageraciones. Los propietarios tenaces solían conseguir la financiación que necesitaban, lo cual indica que son precisos esfuerzos para convencer a los hombres de negocios de que existen disponibilidades de capital en las ciudades pequeñas (Shaffer, Interviews).

INTENTOS DE DESCENTRALIZACION DEL CRECIMIENTO Y DE SUPERACION DEL PROBLEMA DE LA DISTANCIA

Cada vez es más evidente que no se pueden definir las áreas extrametropolitanas en función de la agricultura ni de la falta de recursos que las caracterizaban en el pasado. Cada vez más las zonas rurales están formadas por componentes similares a los de las economías más avanzadas, y se están llenando de nuevos trabajadores que aportan un nivel de calificación y de preparación desconocido hasta entonces en las áreas rurales. El rasgo más importante que

sigue definiendo a las zonas rurales, por oposición a las áreas urbanas, es, sin embargo, el mayor espacio sobre el cual extienden la economía, la población y la estructura social. El problema de la descentralización y de las grandes distancias sigue siendo la característica más marcada de la economía rural. Así pues, cualquier componente de un plan de desarrollo económico efectivo debe tener en cuenta el hecho de que las áreas extrametropolitanas deben hacer frente al problema de la distancia. En la investigación que hemos realizado, hemos determinado algunas de las maneras de que se han valido las zonas rurales para superar el problema de la distancia, así como las maneras en que esto se traduce en una estrategia eficaz de desarrollo rural.

La interpretación teórica más importante del problema espacial para el desarrollo ha consistido en concebir a las comunidades dentro de una jerarquía en la cual el área urbana ocupa el centro rodeada por un grupo de pequeñas ciudades que a su vez están rodeadas por otras ciudades más pequeñas, cada una de ellas más limitada en su escala económica y dependiente de la más grande para la obtención de servicios más diferenciados (Hage, 1979; Berry, 1973; Hansen, 1973). Esta fue la idea central de la que surgió la teoría del centro de crecimiento. Los centros de crecimiento eran comunidades de proporciones medias, de hasta 50.000 habitantes, ideales por el ritmo de aumento de la población y por su gran vitalidad económica. Se sostenía que la política debía estar dirigida a estos centros de crecimiento por cuanto eran los más eficaces para la promoción de población nueva y de vitalidad económica, y porque atraerían recursos de los emplazamientos más pequeños de las inmediaciones dando lugar a una concentración regional del crecimiento. Sin embargo, es evidente que esta estrategia no soluciona el problema de la distancia, lo único que hace es trasladarlo a conglomerados urbanos de tamaño medio.

Sin embargo, la América rural no ha crecido de acuerdo con la tesis del centro de desarrollo. Muchas zonas rurales no incorporadas han crecido más rápidamente que las ciudades pequeñas, y las ciudades más pequeñas han

crecido con mayor rapidez que las áreas urbanas. Carolina del Norte ha tenido que enfrentarse al problema de la dispersión en función de un objetivo bien documentado y popularmente aceptado de equilibrio demográfico entre las áreas urbanas y las no-metropolitanas. Para conseguir esto se han valido de una noción de centros de crecimiento, aunque han determinado más de cien de estos centros, lo cual invalida el significado tradicional de este concepto. Por cuestiones de estrategia, el estado se ha tomado muy en serio la dispersión de fábricas hacia las comunidades extrametropolitanas. Cuando una empresa requiere información sobre un emplazamiento dentro de Carolina del Norte, o entabla negociaciones con el estado, por lo general se le indican por lo menos dos o tres áreas extrametropolitanas. Existen dudas en cuanto a la eficacia de este procedimiento, ya que algunas comunidades nos han dado a entender en las entrevistas realizadas que las visitas significaban un derroche de recursos por cuanto se estaba mostrando su comunidad a un empleador potencial que evidentemente no tenía la menor intención de instalarse en su área. Sea como fuere, el emplazamiento de empresas en Carolina del Norte se ha equilibrado bastante y la política del estado ha conseguido descentralizar las fábricas (Moriarty, 1982, pág. 9). Pero esta teoría tiene sus limitaciones ya que, a excepción de varios estados del norte, la mayor parte del crecimiento que está teniendo lugar no se debe a relocalización de factorías, y además no son tantas las grandes fábricas, como sucede en Carolina del Norte.

Un segundo modelo, basado en los distritos de desarrollo económico de todo el país, ha tratado de brindar una planificación general y de mejorar la capacidad de áreas más pequeñas para dar cabida a la expansión del empleo. Esto ha llevado a la identificación, sobre una base regional amplia, de objetivos de oportunidad, es decir zonas donde existe una combinación favorable de mano de obra, recursos naturales, ferrocarriles, carreteras y demás infraestructuras necesarias para el desarrollo económico. Estas estrategias pretendían brindar un conjunto de opciones mucho más diversificadas para el crecimiento económico disperso. La limitación más importante de estas estrategias

es que muchas áreas se han interesado por el establecimiento de polígonos industriales, han preparado la infraestructura necesaria, pero no han encontrado interesados para las instalaciones creadas. No se sabe a ciencia cierta cuántos de estos casos se deben a expectativas equivocadas — muchos de ellos lo son— y cuántos son instalaciones preparadas prematuramente, o sea que la comunidad todavía no ha encontrado arrendatarios adecuados para su polígono industrial. Se ha calculado, por ejemplo, que Wisconsin tiene polígonos industriales suficientes hasta el año 2010.

Un tercer modelo implica la reorientación del crecimiento que se produce naturalmente. En California y en Vermont, el coeficiente de inmigración es suficientemente elevado y las personas que acuden están lo suficientemente motivadas como para iniciar negocios, por consiguiente, el problema más importante es orientar, guiar y facilitar el crecimiento en lugar de atraerlo de otras regiones. Los datos existentes sobre la afluencia de trabajadores demuestran que en tres de los cuatro estados que hemos tomado como representativos los recién llegados suelen contar con una mayor profesionalidad, haber cursado estudios superiores, estar empleados en industrias de servicios y percibir mejores sueldos que los residentes más antiguos (Perkinson, 1979; Bradshaw y Blakely, 1981; Voss y Fugitt, 1979). No obstante, las oportunidades que proporciona este crecimiento varían de una a otra zona.

Una dificultad importante que plantea el emplazamiento de muchos establecimientos es la prestación de programas de formación adecuados así como de otros servicios sociales. La escala no es adecuada en la mayoría de las zonas rurales como para contar con un programa de formación eficaz, ya que la industria no es lo suficientemente grande ni contrata con un ritmo lo suficientemente estable como para justificar la organización de una infraestructura. Algunos programas han conseguido superar este problema. Por ejemplo, la industria de máquinas herramientas de Vermont se ha unido al estado para la creación de un programa de formación para maquinistas de nivel medio. Por lo general, suele haber escasez de personal cua-

lificado para esta tarea, y la industria de las máquinas herramientas, que está muy dispersa por todo el estado, se ha enfrentado al problema de conseguir mano de obra preparada. El Vermont Machine Tool Institute, cuya creación está prevista, combina la formación académica, muchas veces por la noche en algunas zonas centralizadas, con la práctica que se hace en las distintas fábricas después del horario de trabajo, utilizando para ello las propias instalaciones de las empresas. Esto resuelve algunos de los problemas claves de la formación, y los estudiantes en cierta medida pueden trasladarse de una empresa a otra y de una pequeña comunidad a otra según sean necesarios. Por lo general, el obstáculo con el que ha tropezado este tipo de formación ha sido el establecimiento de un plan de estudios y de un programa de prácticas normalizados para los trabajadores. Estos programas se han creado gracias a la colaboración entre el estado y este sector industrial.

Otra estrategia muy eficaz ha sido la determinación de modos por los cuales zonas rurales adyacentes puede establecer una interdependencia y convertirse así en centro para una industria determinada. Por ejemplo, en algunas comunidades de Wisconsin se han establecido conexiones industriales muy eficaces para la reunión de empresas en un conglomerado regional. Otra variante de esta estrategia es la que se ha aplicado en algunos polígonos industriales de Vermont, donde se consiguió un arrendatario clave, por ejemplo una planta procesadora de suero para la fabricación de queso. Como consecuencia de ello lograron atraer a algunas otras industrias afines que o bien podían utilizar el suero procesado o bien se dedicaban a la fabricación de queso.

La coordinación del desarrollo económico entre ciudades pequeñas se está convirtiendo, pues, en un factor muy importante para eliminar las limitaciones a que dan origen las grandes distancias. Al concebir a la región como un conjunto en lugar de hacerlo como una comunidad particular dentro de una región, la nueva interdependencia entre las comunidades y las empresas puede resolver eficazmente algunos de los muchos problemas que implica una economía rural descentralizada.

EL PAPEL DE LAS MINORIAS, DE LAS MUJERES Y DE LOS MENOS FAVORECIDOS

Una estrategia eficaz de desarrollo rural para las comunidades no ametropolitanas requiere la determinación de programas dirigidos específicamente a los menos favorecidos. Si bien las estadísticas sobre pobreza rural no son tan deprimentes como lo eran incluso en la década de 1960, cuando la Comisión Presidencial informó sobre ella en *The People Left Behind* (1967), la situación de las minorías ha adelantado muy poco durante los últimos cinco años, y el número de nuevos grupos de habitantes rurales menos favorecidos se ha incrementado. La proporción de mujeres que trabajan en las labores rurales ha aumentado de una manera llamativa, y muchas de ellas son madres viudas o solteras. Carolina del Norte cuenta con el mayor índice de participación de la mujer en el trabajo de todo el país, pero con muy pocas guarderías. En Wisconsin, la población de la tercera edad es más numerosa que nunca, pero todavía están por ampliarse los planes y acciones eficaces para atender a sus necesidades (Tordella, 1977). También se ha avanzado la tesis de que el mejoramiento de la situación de los pobres rurales se debe más a la emigración de los pobres hacia las grandes ciudades que a un progreso general de la economía rural (Seninger y Smeeding, 1981: 384).

En general, hemos observado una estrecha vinculación entre los diversos intentos de ayuda a los menos favorecidos de las zonas rurales y la inmigración. Por ejemplo, en Carolina del Norte, los intentos más importantes de asistencia a las minorías se han realizado a través de programas de asistencia legal. Las personas que han trabajado en estos programas, especialmente para los negros menos favorecidos, han sido abogados y otros profesionales negros que se trasladaron al sur desde Washington, D.C. Su conciencia social los mueve a regresar a las regiones donde pasaron su juventud. Este programa ha tenido un impacto considerable, aunque no se puede pretender que los expertos inmigrantes se conviertan en la piedra de toque de una estrategia eficaz de desarrollo económico que interese a las minorías.

Numerosas organizaciones han obtenido éxitos más amplios en otras áreas. Las Corporaciones de Desarrollo Comunitario y otras organizaciones de base comunal fueron creadas en muchos casos para ayudar a las minorías y a los menos favorecidos de las zonas rurales. Sin embargo, sus éxitos han sido bastante limitados y restringidos a unas cuantas CBO muy importantes como Impact 7 o Kentucky Highlands (Smith, 1980). Estas organizaciones cuentan con fuentes de financiación amplias y con una dirección estable que les ha permitido instrumentalizar algunos programas privados y gubernamentales para sus fines. No obstante, en grandes regiones del condado, por ejemplo en Northeast Kingdom, en Vermont, estos programas no han llegado siquiera a despegar. En algunos casos fueron saboteados por políticos locales, en otros cayeron víctimas de decisiones desafortunadas, y en general no contaron con los fondos necesarios para llevar a cabo la misión que se habían propuesto. Los CBO de Winsconsin trataron de superar estas limitaciones formando una coalición de diez grupos de hispanos y de nativos americanos llamada La Raza Unida, para brindar asistencia técnica. Algunos de los proyectos que emprendieron en colaboración han sido todo un éxito. Sin embargo, es poco probable que el futuro de un desarrollo económico eficaz en todo el país tenga como base a las CBO, especialmente si se tiene en cuenta la reducción de los fondos federales y el desenlace del cometido de este tipo de organizaciones, como lo demuestra el fin de la CSA, la OEO y de otros intentos de organización.

Para nosotros es evidente la necesidad de dos componentes de una estrategia eficaz para los menos favorecidos. En primer lugar, los intentos deben ser sostenidos y creados para proteger la estructura de oportunidad actual. El movimiento de los americanos de clase media y de grandes empresas hacia gran parte de la zona no metropolitana significa que hay cada vez más posibilidades de que disminuyan las oportunidades entre las minorías. Por ejemplo, una parte importante de las tierras de algunas comunidades de Carolina del Norte están siendo compradas por empresas foráneas mientras se obliga a los granjeros ne-

gros a abandonar la tierra. El Black Land Loss Project está contribuyendo a proteger la disponibilidad de tierras cultivables para los propietarios minoritarios. En Wisconsin y en el norte de California, gran parte de las estrategias eficaces de desarrollo económico implican la defensa de importantes derechos de los americanos nativos y en todos los casos hemos observado que una de las funciones principales de las organizaciones rurales eficaces es defender los derechos de bienestar social de los menos favorecidos. Estos intentos son una parte importante de una estrategia eficaz de desarrollo económico.

Más aún, cada vez es más difícil hacer esto. En 1975, los negros de Carolina del Norte representaban menos frente a los blancos en la industria de servicios que en 1959, incluso una vez que se hubo controlado la edad. Todo hace suponer que aunque los negros se introducían en una industria en rápido crecimiento, lo hacían en los sectores de salarios más bajos de esa industria (Greenberg, entrevista).

Un segundo aspecto del desarrollo económico rural efectivo implica la identificación de necesidades particulares de las poblaciones minoritarias o menos favorecidas. Una de las cuestiones más importantes que hemos descubierto es que a medida que las mujeres se suman al mercado del trabajo, especialmente en las industrias de servicios que contratan a gran número de administrativos y en las plantas de montaje que también emplean a gran número de mujeres, el desarrollo rural se enfrenta con un nuevo tipo de problemas sociales. Por ejemplo, vale la pena prestar atención a la cantidad de alcoholismo, de divorcios y demás problemas sociales que surgen con el desplazamiento de gran número de mujeres hacia el mercado del trabajo. Las guarderías se convierten en un problema apremiante en muchas zonas donde las mujeres son atraídas hacia el mercado del trabajo. Los programas de formación que se dictan en estas áreas requieren que cada vez más se tengan en cuenta los horarios ya de por sí apretados de su clientela femenina. Por último, un desarrollo económico rural eficaz para los grupos menos favorecidos requieren iniciativas adicionales que están por encima de lo que es un com-

ponente importante de cualquier programa de desarrollo económico eficaz. Hemos identificado algunos componentes de un programa de este tipo, entre ellos los siguientes:

1) La creación de puestos de trabajo de nivel medio y de medios eficaces para promover al personal dentro de las empresas de modo que queden vacantes más puestos de trabajo de nivel inicial.

2) Establecimiento de acuerdos de contratación preferencial con las nuevas industrias que se asientan en esas zonas, y encauzamiento del empleo de modo que incluya a un número significativo de personas a las que podría prepararse para trabajar en dichas industrias.

3) La utilización de diversos mecanismos disponibles para las empresas de desarrollo económico, como las contribuciones de capital para establecer propiedades minoritarias así como responsabilidad para ciertas actividades de desarrollo económico.

CREACION DE UNA ORGANIZACION DE POLITICA EFICAZ PARA EL DESARROLLO ECONOMICO RURAL

Para nosotros es evidente que existe una variedad de enfoques de organización por los cuales se puede iniciar un desarrollo económico eficaz. El ejemplo de Carolina del Norte sugiere que, por un lado, existe un enfoque descendente o centralizado en el cual, aunque con aportaciones de zonas locales, el desarrollo económico es en gran medida una actividad que abarca a todo el estado y el papel de éste en cuanto a la atracción de la industria, proponiéndole áreas diferentes, ilustra esta función. Por otra parte, existen algunos estados en los cuales se deja que el desarrollo se produzca por sí mismo, es, pues, un enfoque descentralizado. Los problemas de los intentos descentralizados son los que muchas veces son insensibles a los problemas y a las oportunidades locales, que tienden a encargar encuestas de fuera en lugar de estimular oportunidades locales originales, y que no brindan mucho apoyo a las co-

comunidades locales para llevar a cabo programas especiales para la formación de grupos poco favorecidos. Los intentos descentralizados tienden a oponer unas comunidades a otras y hemos observado que en muchos casos las actividades de la comunidad son relativamente ineficaces. La competencia que establecen es, en gran parte, entre otras comunidades de proporciones muy similares y que a menudo sirven a la misma población activa. Con frecuencia se renuncia a los intereses tributarios de la comunidad que recibe un establecimiento —excepto en Wisconsin— y tiene poca capacidad para pagar una infraestructura adecuada.

Puesto que el gobierno federal avanza hacia un Nuevo Federalismo y hacia la descentralización de sus programas de desarrollo económico y de formación en el Departamento de Trabajo, de Agricultura y en el HUD, parece evidente que habrá que aumentar muchísimo la capacidad local. Es obvio que el modo eficaz de aumentar la capacidad local pasa por organizaciones multijurisdiccionales eficaces. En algunos casos se pueden tomar como base para éstas concejos de gobierno existentes, los distritos EDA, como en Vermont, u organizaciones con objetivos especiales sin fines de lucro, como Impact 7 y algunas otras organizaciones locales.

Las organizaciones regionales de planificación y desarrollo han tenido un éxito considerable en algunas áreas rurales, éxitos que no podrían haberse originado en ningún otro lugar. Han proporcionado fondos comunes de personal, becas, interconexiones y realización y difusión de estadísticas. Lucharon por sus áreas locales y conectaron los recursos universitarios con las necesidades locales. Sin embargo, carecen de una circunscripción clara y con la limitación de fondos pueden ver muy recortadas sus posibilidades o incluso ser totalmente eliminadas.

Una variante interesante sobre el tema del gobierno regional son las coaliciones rurales con un fin especial que hacen un fondo común de experiencia y de recursos. En Carolina del Norte, una Organization of Electric Cities representa los intereses de 70 ciudades que tienen compañías eléctricas municipales. La Organización compra energía

eléctrica a las compañías a precios más convenientes que los que pueden conseguirse individualmente. En la parte norte de California, un programa eficaz de divulgación ambulante ha colaborado con las comunidades en todo lo referente a la planificación y a la gestión municipal.

EL FUTURO DEL DESARROLLO ECONOMICO EN LAS CIUDADES PEQUEÑAS: NUEVOS RETOS

Al considerar los cuatro componentes antes citados de una estrategia eficaz para el desarrollo rural, cada vez nos parece más claro que hacen falta nuevas estrategias y nuevos enfoques para enfrentarse a los problemas del desarrollo económico de las ciudades pequeñas y las áreas rurales. A decir verdad, todo hace pensar que en las áreas no metropolitanas se está forjando una nueva teoría del desarrollo económico. Estos intentos se iniciarán bajo el signo de grandes limitaciones en los fondos federales, del significativo impacto de la recesión actual y del crecimiento económico de esta década, mucho más lento que el de épocas anteriores, así como de la adaptación de las economías rurales a su nueva mezcla de industrias en la que se incluyen empresas de tecnología avanzada y de servicios.

El reto para las ciudades pequeñas que se enfrentan a graves problemas económicos es ahora mayor que nunca. Las soluciones fáciles para integrar las comunidades a la era moderna ya se han puesto en práctica, y se han beneficiado de ellas las comunidades que estaban en condiciones de hacerlo. En los lugares donde no hay crecimiento existen problemas muy profundos y casi insolubles que es preciso afrontar y vencer. Por otra parte, las comunidades en las cuales hay crecimiento, tienen que hacer frente a las tensiones que éste origina.

Bibliografía

- BEALE, Calvin L. «The Revival of Population Growth in Non Metropolitan America». Economic Research Service Publication n.º 605 6 Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, 1975).
-

- , —. *Rural and Small Town Population Change. 1970-1980*. (Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, Economics ó Statistics Service ESS-5, Febrero 1981).
- BERRY, Brian J.L. *Growth Centers in the American Urban System*. (Cambridge: Ballinger, 1973).
- BIRCH, David. *The Job Generation Process*. Cambridge: MIT Project en Neighborhood and Regional Change, 1979).
- BOWLES, Gladys K. «Contributions of Recent Metro/Non-metro Migrants to the Non-metro Population and Labor Forces», *Agricultural Economics Research*, 30:4 (Octubre 1978).
- BRADSHAW, Ted K. and Edward J. BLAKELY. *Rural Communities in Advanced Industrial Society*. (New York: Praeger, 1979).
- , —. *Resources of Recent Migrants to Rural Areas for Economic Development: Policy Implications*. (Berkeley: Cooperative Extension Service, University of California, 1981).
- , —. «The Changing Nature of Rural America: Issues of Development and Equity». *Policy Studies Review*, Vol. 10, 1982 (forthcoming).
- HAGUE, Jerald. «A Theory of Non-metropolitan Growth», in Summers, Gene F. and Arne Selvik, eds., *Non-metropolitan Industrial Growth and Community Change*. (Lexington, Mass: Lexington Books, 1979).
- HANSEN, Niles M. *The Future of Non-metropolitan America*. (Lexington, Mass: Lexington Books, 1973).
- LONSDALE, Richard E. «Background and Issues», in R. Lonsdale and H.L. Seyler, eds., *Non-metropolitan Industrialization*. (New York: Halsted: 1979).
- MORIARTY, Barry M. «Industrial location and the Theory of the Urban Labor Market». (Chapel Hill: Department of Geography, University of North Carolina, draft, 1982).
- North Carolina, Department of Administration, Division of Policy Development. *Balanced Growth. A Technical Report*. (Raleigh, N.C., Diciembre 1979).
- PERKINSON, Leon B. «Migration into a North Carolina Rural Area, 1970-1974», *Economics Information Report* N° 57 (Raleigh, NC: North Carolina State University, Enero 1979).
- President's National Advisory Commission on Rural Poverty. *The People Left Behing*. (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1967).
- SENINGER, Stephen P. and Timothy M. Smeeding. «Poverty: A Human Resource-Income Maintenance Pespective», in Amos E. Hawley and Sara Mills Mazie, eds., *Non-metropolitan America in Transition*. (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1981) pp. 382-436.
- SHAPIRA, Philip, Nancy LEIGH-PRESTON, Edward J. BLAKELY, and Ted K. BRADSHAW. «Western Urban and Rural Development: Emerging Conflicts and Planning Issues», paper prepared for Regional Conference on New Planning in the West. (Berkeley: Institute of Governmental Studies/Institute of Urban and Regional Development, Marzo 1982).
- SMITH, Hubert L. «Non-Agricultural Rural Development: Four Case Studies». (Boston: Institute on Employment Policy, Boston University, 1980).
- THOMPSON, Wilber R. *A Preface to Urban Economics*. (Baltimore: John Hopkins Press, 1965).

- TORDELLA, Steven. «The Elderly Population Living in Wisconsin Counties, 1975», *Population Notes*. (Madison: University of Wisconsin, Applied Population Laboratory, Septiembre 1977).
- VOSS, Paul R. and Glenn V. FUGITT. *Turnaround Migration in the Upper Great Lakes Region*. (Madison, Wisc.: Population Laboratory, University of Wisconsin, Agosto 1979) Population Series 70-12.

RESUMEN

Este trabajo estudia el desarrollo económico de la ciudad pequeña y de zonas rurales, tomando como base el material aportado por los organismos estatales, por los investigadores de la Universidad de California y el obtenido en los estados de Wisconsin, Vermont, Carolina del Norte y California, a través de numerosas entrevistas. Estos estados fueron escogidos por representar cada uno de ellos una de cuatro regiones del país y que presentan importantes diferencias en cuanto a niveles de industrialización y de tecnología y, por otra parte, en cuanto a servicios sociales y organización social.

El desarrollo económico, en este tipo de ciudades, ha sufrido un importante cambio en la última década, invirtiendo la tendencia descendente del crecimiento económico y demográfico. La economía de la América rural, actualmente, no se encuentra dominada por la agricultura ni por una industria determinada, sino que se halla más diversificada. Las empresas de servicios han adquirido una importancia primordial. Los autores mantienen la tesis de que uno de los problemas más importantes de los que afectan a las pequeñas ciudades, es que las estrategias de desarrollo económico empleadas no son las adecuadas para el nivel y el alcance de los cambios que se pretende producir.

RÉSUMÉ

Ce travail étudie le développement économique de la petite ville et des zones rurales, en se basant sur le matériel apporté par des organismes de l'état, par des investigateurs de l'Université de Californie et celui obtenu dans les états du Wisconsin, Vermont, Caroline du Nord et Californie, au travers de nombreuses entrevues. Ces états ont été choisis comme représentant chacun d'eux une des quatre régions du pays et reflétant des différences importantes, quant aux niveaux d'industrialisation et de technologie et, d'un autre côté, quant aux services sociaux et organisation sociale.

Le développement économique, dans ce type de villes, a souffert un changement important au cours de la dernière décennie, renversant la tendance descendante de croissance économique et démographique. L'économie de l'Amérique rurale, ne se trouve pas actuellement dominée par l'agriculture ni par une industrie déterminée, sinon qu'elle se trouve plus diversifiée. Les entreprises de services ont acquis une importance primordiale. Les auteurs maintiennent la thèse de ce que l'un des pro-

blèmes les plus importants de ceux qui touchent les petites villes, est que les stratégies de développement économique employées ne sont pas les adéquates pour le niveau et la portée des changements qu'ils prétendent produire.

SUMMARY

This study deals with the economic development of the small city and rural areas. It is based on material supplied by state agencies, by researchers at the University of California, and on information obtained by extensive interviewing carried out in Wisconsin, Vermont, North Carolina, and California. These states were chosen as being representative of each of the four regions of the country, and because they reflect significant differences concerning levels of industrialization and technology, as well as concerning social services and social organizations.

Economic development in these cities has undergone a major change during the last decade, with a turnabout in the tendency toward declining economic and demographic growth. The current economy in rural America is not dominated by agriculture nor by a specific industry, but instead is more diversified. Service industries have taken on an overriding importance. The authors maintain the argument that one of the main problems among those affecting small cities is that the strategies utilized for economic development are inadequate in light of the level and scope of the changes that are being sought.

