

LAS POLÍTICAS REGIONALES EN AMÉRICA LATINA Y LOS PAÍSES ANDINOS: UN ANÁLISIS COMPARATIVO*

Édgard Moncayo Jiménez**

RESUMEN

La crisis del Estado Keynesiano de Bienestar en los años setenta del siglo pasado marcó un cambio profundo en la naturaleza de las políticas regionales que venían practicándose desde la posguerra, tanto en los países avanzados como en América Latina. De intervenciones proactivas y dirigistas (*top down*) –con énfasis en la corrección de las disparidades regionales– se pasó a enfoques descentralizados (*botton up*), mediante estímulos selectivos y estratégicos, para promover el potencial endógeno de las economías regionales y locales. En este trabajo se presenta un análisis histórico de dicha evolución y una visión comparativa de las nuevas orientaciones de las políticas territoriales en el ámbito de los países andinos.

ABSTRACT

The crisis of the Keynesian Welfare State that took place in the seventies of the last century determined a deep change in the nature of the regional policies that had been in practice since the post-war, both in the developed countries and Latin America. Hence, proactive and top down interventions were replaced by decentralized (*botton-up*) approaches seeking –through strategic and selective instruments– the promotion of the endogenous potential of regional and local economies. For the particular case of the Andean countries, this paper presents a historical analysis of such evolution and a comparative view of the new orientations of territorial policies.

PALABRAS CLAVE

Políticas territoriales, Descentralización, Desarrollo económico regional y local, Planeación Regional.

Fecha de recepción del artículo: 19 de agosto de 2006.

Fecha de aceptación del artículo: 25 de septiembre de 2006.

* Este artículo es producto de la investigación que el autor ha realizado para el Ilpes-Cepal y la Secretaría General de la Comunidad Andina.

** Economista de la Universidad del Rosario. Magíster en Desarrollo Económico, Harvard University, Kennedy School of Government. Magister en estudios latinoamericanos Georgetown University. Candidato a doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Docente universitario e investigador.

KEY WORDS

Territorial policies, Decentralization, Regional and local economic development, Regional Planning.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen, quiénes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

Ives Meny
y Jean Claude Thoening

Las políticas públicas—entre las cuales se cuenta la regional— han evolucionado *pari passu* con el papel asignado al Estado en la conducción del proceso de desarrollo.

Como bien dicen Meny y Thoening:

Las políticas públicas no se producen en el vacío: no sólo nos informan del ambiente socioeconómico, sino también del Estado. Más que las recetas de gobierno (como algunos habían podido creer), son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la máquina gubernamental¹.

Estos mismos autores ofrecen una definición que es una buena síntesis

de la abundante literatura sobre este tema:

Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico².

Desde la segunda posguerra hasta mediados del decenio de los setenta del siglo pasado (el período de los “*treinta gloriosos*”), cuando el Estado Keynesiano de Bienestar —EKB— estaba en pleno ascenso y consolidación, las políticas públicas eran de corte intervencionista, dirigista y formuladas con un enfoque *top-down*, es decir, su ejecución se llevaba a cabo en una secuencia lineal que descendía del centro a la periferia.

La crisis simultánea de la economía mundial y del EKB en los años setenta determinó el tránsito hacia un accionar del Estado caracterizado por el repliegue a ciertas funciones básicas y por la descentralización de competencias a las órbitas subnacionales³.

En esta nueva fase, cuyo advenimiento se produce en el contexto de profundos cambios estructurales del capitalismo occidental (posfordismo y globalización), el Estado asume las características de lo que Jessop llama el Estado Shumpeteriano de Trabajo —ETS—⁴.

¹ MENY, IVES Y JEAN CLAUDE THOENING (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel, p. 17.

² *Ibid.*, p. 130.

³ STRANGE, SUSAN (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁴ JESSOP, BOB (1999), *Crisis del Estado de bienestar hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores. Jessop saca partido de la similitud de las expresiones en inglés *Welfare* (bienestar) y *Workfare* (trabajo) para acuñar la citada denominación.

Pero, mientras que los objetivos del EKB con respecto al sistema económico eran promover el pleno empleo en una economía nacional relativamente cerrada y generalizar los estándares de consumo masivo por medio de los derechos sociales, los objetivos del EST son sintetizados por Jessop así:

La promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y la competitividad estructural⁵.

En suma, los rasgos específicos del ETS son el interés de promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política social.

Es decir, así como el EKB era la forma de regulación más apropiada para la reproducción ampliada del capitalismo *fordista*, el EST resultaría ser el armazón político más funcional al *posfordismo*.

En el tránsito del EKB al EST las políticas públicas, como la industrial y la regional, se desvanecieron o, en el mejor de los casos, cambiaron sustancialmente de carácter. En el presente artículo se ofrece, en primera instancia, una visión en perspectiva histórica comparada de las políticas regionales en los países avanzados y

en los latinoamericanos desde los años cincuenta hasta el presente, y en segundo lugar, una primera aproximación, también comparativa, de la evolución y las nuevas orientaciones de la política regional en los cinco países andinos.

El concepto de política regional tiene dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas orientadas a reducir los desequilibrios o disparidades interregionales en términos de ingreso, buscando a menudo reorientar la distribución espacial de las actividades económicas, y b) los esfuerzos al interior de regiones individuales para superar problemas de atraso o declive económico⁶.

La primera aproximación, que es la clásica, persigue –por razones de eficiencia y de equidad– garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional y lleva implícito un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como *Regional Planning* y en el francés como *Aménagement du Territoire*, busca realizar las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en el escalafón nacional.

El análisis que se realiza en el presente trabajo está más sesgado hacia la primera de dichas aproximaciones, pero inevitablemente contiene referencias a la segunda, en la medida en que las dos han coexistido en las distintas fases que se consideran en el

⁵ *Ibid.*, p. 66.

⁶ PUJADÁS, ROMÁ y JAIME FONT (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis, pp.53 y 54. Véase también: POLÈSE, MARIO (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC/GTZ), p. 214.

estudio, y tienden a imbricarse cada vez más hacia el futuro. Para poner las políticas regionales andinas en contexto, analizaremos en primer lugar la evolución de las políticas regionales en los países desarrollados y en los de América Latina en su conjunto.

1. LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Siguiendo a autores como Cuadrado Roura⁷ y Helmsing⁸, en la trayectoria de las políticas regionales practicadas en los países desarrollados pueden distinguirse dos grandes fases que coinciden con las de ascenso y declive del Estado de Bienestar mencionadas *supra*.

La *división de aguas* es marcada, como ya se señaló, por la confluencia en los años setenta de profundos desajustes en la economía mundial y la crisis que sufrió el papel del Estado en la búsqueda de la economía del bienestar. En esta coyuntura es claramente observable la transición de las políticas regionales de arriba-abajo, de corte keynesiano –con énfasis en la demanda y en la corrección de las disparidades

Interregionales– hacia los enfoques abajo-arriba, de carácter descentralizado y orientados a promover las potencialidades endógenas de las economías regionales y locales.

1.1 Las políticas e instrumentos de desarrollo regional hasta los años setenta

Desde los años cincuenta hasta los setenta, el rasgo más definitorio de las políticas regionales aplicadas en los países avanzados era el acento en la *intervención activa* del Estado central, dirigida a reducir las disparidades interregionales. Este objetivo se consideraba deseable tanto por razones de eficiencia macroeconómica (pleno empleo e impulso de la demanda agregada) como de equidad Interterritorial.

La justificación teórica de tales enfoques se encontraba en conceptualizaciones como las de Myrdal⁹ y Kaldor¹⁰; Perroux¹¹ y Boudeville¹², y Rosentain-Rodan¹³. Las primeras explicaban los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones. Las segundas aconsejaban concentrar

⁷ CUADRADO ROURA, JUAN R. (1988), *Políticas regionales. Hacia un nuevo enfoque*, Madrid: Papeles de Economía Española y CUADRADO ROURA, JUAN R. (1995), *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional*, Santiago de Chile: Revista Eure No. 63.

⁸ HELMSING A.H.J. (Bert) (1999), “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, en *Revista Eure*, Vol. XXV (75), Santiago de Chile.

⁹ MYRDAL, GUNNAR (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Nueva York: Harper Ross Publishers.

¹⁰ KALDOR, NICHOLAS (1957), *A Model of Economic Growth*, Economic Journal 57.

¹¹ PERROUX, FRANVOIS (1955), *Note sur la Notion de Pô les de Croissance*, Economic Appliquée, París.

¹² BOUDEVILLE, J. R. (1968), *L'espace et les Pô les de Croissance*, París: PUF.

¹³ ROSENSTAIN-RODAN, PAUL (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*, Economic Journal, junio-septiembre.

las inversiones en unos polos con capacidad de irradiar efectos de arrastre a todo el territorio nacional. Con una racionalidad similar la teoría del *gran empujón* (*big push*) abogaba por la concentración de los recursos escasos en unos grandes proyectos seleccionados.

Característicos de la fase activista eran instrumentos como los polos de desarrollo, el desarrollo integral de regiones con características biogeográficas o socioeconómicas especiales y la planeación comprensiva del territorio.

Se agregan a este repertorio, inversiones directas del Estado a través del establecimiento de empresas públicas en las regiones; provisión de infraestructura; incentivos y desincentivos para inducir la localización de la actividad económica; y políticas redistributivas del gasto público con criterio interregional.

Cuadrado Roura¹⁴ sintetiza el núcleo central de las políticas regionales intervencionistas de la siguiente manera:

El *objetivo básico* de la política regional debía ser, en consecuencia, reducir las disparidades interregionales tratando de impulsar el desarrollo de las áreas atrasadas y, en su caso, la recuperación de las que estuvieran en retroceso.

No obstante que los énfasis estratégicos y la combinación de instrumentos variaron mucho de país a país; en las políticas implementadas en la práctica

en los diversos contextos nacionales se pueden reconocer los denominadores comunes antes mencionados. Así, en un análisis realizado por Datar sobre la evolución del *Aménagement du territoire* en Francia, se caracteriza el período que va de los años cincuenta a principios de los setenta de la siguiente manera:

Cette période est souvent considérée comme l'âge d'or de l'aménagement du territoire (...) on est en présence d'une véritable ambition nationale, celle de la reconstruction de la France dès l'immediat après-guerre...

sous l'influence du général de Gaulle, on a la conviction de pouvoir inventer un monde nouveau fondé sur la volonté, l'ambition et la créativité¹⁵.

En el Reino Unido la *Town and Country Planning Act de 1947* dio origen a un largo ciclo de intervenciones regionales que se prolongó hasta el advenimiento de la era Thatcher en 1979; en Italia se creó en 1950 la *Cassa per il Mezzogiorno*, para promover el desarrollo del sur del país con base en la estrategia polos de desarrollo; y en España se incorporó el desarrollo regional como uno de los objetivos prioritarios del primer plan de desarrollo (1964-1967), que tuvo también los polos de desarrollo como su principal instrumento de política.

Según Hermansen¹⁶:

¹⁴ CUADRADO ROURA, JUAN R. (1988), op. cit., p. 70. Las cursivas están en el original.

¹⁵ LACOUR CLAUDE y ALIETTE DELAMARRE con la colaboración de MURIEL THOIN (2003), *40 Ans d'Aménagement du Territoire*, París: La Documentation Française/Datar.

¹⁶ HERMANSEN, TORMAD (1977), *Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional*, en: KUKLINSKI, ANTONI R. (1977), *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, México D.F., F.C.E., pp.73 y 74.

Podemos entender por política del polo de desarrollo una política a largo plazo de intervención deliberada en el desarrollo espontáneo de fuerzas que tienden a crear y/o controlar los polos de crecimiento tanto el espacio de organización industrial como en el geográfico (...)

(...) la política del polo de desarrollo puede seguirse en cualquier espacio económico aplicable, pero es en el geográfico –y en particular como medio de solución de problemas del desarrollo regional, tanto entre regiones como dentro de las regiones– donde se ha recibido con mayor beneplácito y se han hecho intentos por aplicarla.

A escala comunitaria, la CEE inició en 1975 una política regional orientada específicamente a la reducción de las disparidades económicas entre las regiones de los países miembros.

De este lado del Atlántico, los Estados Unidos hicieron importantes contribuciones a la política regional en la fase que se ha venido analizando. Experiencias clásicas como de *Tennessee Valley Authority* (1933), la *Appalachian Regional Commission* (1965) y la *New York Port Authority* tuvieron una fuerte influencia en las prácticas europeas y

latinoamericanas. Posteriormente, tomó impulso la planeación metropolitana (*Growth Management*), al punto de que para 1980 todas las áreas metropolitanas existentes en ese momento, tenían mecanismos comprensivos de planeación regional, que contaban con el apoyo del gobierno federal. Dos de los casos más exitosos han sido los del *Metropolitan Council for the Twin Cities of Minneapolis and St. Paul* y el la *Bay Area* que comprende las ciudades de San Francisco, Oakland y San José en California¹⁷.

Es importante anotar que durante los dos decenios en los que se aplicaron políticas regionales *activas*, se verificó en varios países desarrollados un proceso de convergencia en el nivel de ingreso de sus territorios subnacionales. Este es el caso de los estados de la Unión Americana, de las prefecturas del Japón, de las provincias de Canadá, de las comunidades autónomas de España y de noventa regiones de Europa¹⁸. Procesos de convergencia en dicho período también se han documentado en Italia¹⁹, Francia²⁰ y Suecia²¹, entre otros países europeos. Estos resultados pueden guardar relación con la eficiencia de las políticas intervencionistas, pero también pueden ser la consecuencia de los procesos de convergencia conducidos

¹⁷ WANNOP, URLAN A. (1995), *The regional Imperative, Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, Regional Studies Association, Gateshead Tine and Wear: Jessica Parker Publishers, cap. 7.

¹⁸ SALA-I-MARTIN, XAVIER (2000), *Apuntes de crecimiento económico* (2ª ed.), Barcelona: Antoni Bosh Editor, Cuarta parte.

¹⁹ DUNFORD, MICHAEL (2001), *Italian Regional Evolutions*, Working Paper 33/01, Sussex European Institute, University of Sussex (www.one-europe.ac.uk).

²⁰ CATIN, MAURICE y LLORISTOPHE VAN HUFFEL (2003), *Inégalités Régionales et Développement Économique: le Cas François (1850-2000)*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, No. 5.

²¹ PERSSON, JOAKIM (1994), *Convergence in per capita Income and Migration Across the Swedish Counties 1906-1990*, Institute for international Economic Studies, Stockholm University, Suecia.

por las fuerzas del mercado que postularon las teorías neoclásicas del crecimiento²².

Aunque es difícil separar los dos efectos anteriores a fin de evaluar la eficiencia de las políticas regionales, por lo menos es necesario reconocer, que en el período que estamos analizando, tanto la acción del Estado como el funcionamiento a largo plazo del mercado se movían en la misma dirección para beneficio de una mayor equidad interterritorial.

1.2 Las políticas regionales en los países avanzados desde los años ochenta hasta el presente

El largo ciclo expansivo, llamado de los “treinta gloriosos” que comenzó en la posguerra, terminó abruptamente a principios del decenio de los setenta. Entre las razones que se han ofrecido están los choques petroleros de 1973 y 1974; la quiebra del sistema monetario basado en las instituciones de Bretton Woods; la caída de la productividad en los países motores de la economía mundial; la crisis fiscal de estos mismos países; cambios profundos en la matriz tecno-económica de los sistemas productivos y el inicio de una nueva fase de la globalización.

Sea cual fuere su última causa, el hecho es que la crisis de crecimiento

de la primera mitad de los años setenta cambió para siempre la lógica de funcionamiento del Estado en el contexto del sistema capitalista:

The “growth dividend” that fuelled the social programmes and public infrastructure investments in the post-war period has disappeared (...) ²³.

Así lo reconocía también la OECD cuando afirmaba:

The rapid growth of social programmes in the 1950s and 1960s in OECD countries was closely related to high rates of economic growth and, thus to the successful management of the OECD economies. The lower growth performance of the OECD economies since the early 1970s was bound to disrupt the continuing extension of programmes and the growth of benefits and in that sense put the *Welfare State in crisis*²⁴.

Las emergentes limitaciones del Estado central para adelantar políticas regionales *top-down* indujeron la búsqueda de nuevos referentes y alternativas para el desarrollo regional. A partir de la constatación de que existían regiones como la Emilia –Romagna en el norte de Italia, Baden–Wurtemberg en Alemania y Flandes en Bélgica, con alto dinamismo eco-

²² Según los enfoques neoclásicos, dada la perfecta movilidad de los factores de la producción, el trabajo se desplazará desde las regiones atrasadas hacia las avanzadas y el capital lo hará en el sentido contrario, toda vez que su tasa de rendimiento marginal suele ser mayor en aquellas regiones en las cuales los salarios y el capital per cápita son más bajos. En consecuencia, en el largo plazo la tasa de acumulación de capital tenderá a igualarse en ambos tipos de regiones y por tanto lo mismo ocurrirá con el ingreso per cápita.

²³ TEITZ, MICHAEL B. (1996), *American Planning in the 1990s: Evolution Debate and Challenge*, Urban Studies, vol. 33, Nos. 4-5, p. 651.

²⁴ OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, París, p. 5. El énfasis es añadido.

nómico y gran capacidad competitiva en el comercio internacional, se fueron elaborando conceptualizaciones teóricas que conducían a revalorizar el papel del *potencial endógeno* del crecimiento regional.

Entre tales enfoques nuevos sobresale el de los *distritos industriales* o *especialización flexible* que formalizaron los economistas norteamericanos Piore y Sabel²⁵, a partir de las investigaciones realizadas en el norte de Italia por varios sociólogos de este país²⁶. En esencia, según estas teorías las regiones “ganadoras” deben su éxito a que cuentan con un sistema industrial basado en redes integradas por pequeñas y medianas empresas que compiten entre sí, al mismo tiempo que aprenden unas de otras, y que interactúan permanentemente con las instituciones locales, como asociaciones empresariales y universidades, para estar en capacidad de adaptarse con rapidez a los cambios de los mercados y las tecnologías.

El concepto de especialización flexible implicaba el tránsito del sistema fordista, basado en grandes empresas con economías de escala y producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, a un modelo *posfordista* caracterizado por pequeñas y medianas empresas que manufacturan tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente.

La especialización flexible y los distritos industriales redefinieron el marco

de referencia del desarrollo regional y dieron origen a la *segunda generación* de políticas regionales, cuya *noción central* era la *competitividad de las regiones individuales basada en la movilización de sus capacidades endógenas de desarrollo e innovación*.

Según Helmsing:

Una diferencia importante con las políticas de la primera generación es que el gobierno ya no está en el centro de la política. Más bien el desarrollo industrial endógeno enfatiza los roles de la cooperación entre firmas, de los gremios industriales, de los sindicatos de trabajadores y del gobierno, para desarrollar en conjunto las habilidades, los recursos y las reglas de juego²⁷.

De acuerdo con estos nuevos enfoques, la vieja política regional con su énfasis en la reducción de disparidades, debe ser reemplazada por un *modelo de pluralismo regional*, en el cual cada región combine las tradiciones y las vocaciones de producción local con las tecnologías avanzadas más apropiadas a su situación.

De esta manera, las nuevas políticas desplazan su atención desde el sector manufacturero tradicional hacia la innovación tecnológica, el sector de servicios avanzados y la infraestructura de telecomunicaciones e información, apelando a instrumentos como cooperación y asociación entre firmas y la creación de nuevas; formación de

²⁵ Véase de estos autores: PIRE, MICHAEL J. y CHARLES F. SABEL (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books. Existe traducción al español: MICHAEL J. PIRE y CHARLES SABEL (1993), *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires: Alianza Editorial.

²⁶ S. BRUSCO, G. BECATTINI, A. BAGNASCO y C. TRIGILIA.

²⁷ HELMSING, A.H.J. (BERT), (1999), op. cit., p. 7.

recursos humanos locales; provisión de infraestructura de servicios tecnológicos; la descentralización y desconcentración de las funciones estatales de promoción del desarrollo y el correlativo fortalecimiento de los gobiernos locales.

El concepto original de *distrito industrial* a la italiana ha evolucionado hacia las teorías de *medio o entorno innovador*, *sistema regional de innovación*, *sistemas industriales regionales* y *regiones inteligentes*, que en último análisis se basan en la noción de interacción entre agentes públicos y privados, por un lado, y las instituciones y la cultura local, por el otro, para los propósitos de adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas.

Aunque a veces no prevén lineamientos explícitos de política, la fortaleza de los enfoques en mención está en su *aproximación sistémica*, es decir, en su énfasis en la racionalidad y eficiencia sistémicas en el uso de los recursos y en el manejo de las opciones existentes en un territorio. En este rasgo encuentra Helmsing la nota distintiva de lo que para él constituye una tercera generación de políticas. En sus términos:

Las políticas de tercera generación enfatizan la competitividad sistémica mientras las políticas de segunda generación se orientan hacia las acciones de las firmas y la cooperación entre las firmas; así, las políticas de tercera generación

enfatizan la importancia de las condiciones básicas. Estas últimas no sólo se refieren al marco macroeconómico, sino también a un conjunto de acciones del nivel meso (sectorial y local) reforzando la competitividad de los sistemas regionales de producción (...) ²⁸.

En cuanto a los instrumentos de la tercera generación de políticas regionales, Lorensen ²⁹ identifica los siguientes:

- a) Educación y capacitación.
- b) Promoción de la experimentación e innovación en las firmas y creación de nuevas.
- c) Desarrollo de servicios de información para estimular el aprendizaje interactivo y orgánico entre firmas.
- d) Intermediación para *joint ventures*.
- e) Impulso a los sistemas de control de calidad.
- f) Encadenamientos entre grandes empresas y pymes.
- g) Apoyo a centros de investigación e innovación.
- h) Provisión de infraestructura de telecomunicaciones.
- i) Promoción del capital social a través de la asociatividad.

A este repertorio de instrumentos habría que agregar la promoción de *clusters*, entendidos estos como:

Self-reinforcing networks of not just firms, but a range of other organizations –including research centers, institutes, universities,

²⁸ HELMSING, A.H.J. (BERT) (1999), op. cit., p. 34. Nótese la similitud de este enfoque con el de competitividad sistémica desarrollado por el Instituto Alemán para el Desarrollo y difundido en América Latina por la CEPAL. Véase a este respecto: ESSER, KLAUS et al (1996), *Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política*, Revista de la CEPAL, N° 59, Santiago de Chile.

²⁹ LORENSEN, MARK (1999), *Regional Competitiveness, Localised Learning and Policy*, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School (Mark@cbs.dk).

financial bodies and public sector agencies— all of which are characterized by high levels of both competition and collaboration³⁰.

De este corte son las medidas de política regional que en la actualidad están adoptando las regiones “ganadoras” en los países avanzados. A este respecto, un estudio sobre la región de la Emilia-Romagna, por ejemplo, define las prioridades para este territorio así:

In this context the key factors for competitiveness are: capacity for continuous learning, necessity for continual improvement of quality, innovation and capacity for problem solving; quick response to market request and needs; flexible but dynamic organization; and continuity and financial stability of firms. This implies that: enterprises in local production systems must also be open to accumulating knowledge from external sources (...); bureaucracy, service providers and infrastructure must be very efficient and able to respond quickly to firms’ needs (...) all this implies, in turn, that the necessity for continuous learning is not specific to the activity of the enterprise but must be the benchmark of all the institutions and organizations operating within the region³¹.

En la misma línea, en la estrategia de desarrollo de la región Yorkshire y Humber en el Reino Unido³², se plantean los siguientes objetivos:

- a) Hacer crecer las empresas de la región.
- b) Aumentar la tasa de natalidad de las empresas.
- c) Atraer más inversión.
- d) Mejorar radicalmente la educación, el aprendizaje y las competencias.
- e) Ejecutar programas de reconstrucción orientados hacia la comunidad.
- f) Aprovechar al máximo los activos físicos y culturales únicos y conservar y mejorar los activos ambientales.

Más allá de los instrumentos, un estudio comparativo sobre las políticas regionales de los Estados Miembros de la UE³³ revela, en cuanto a los enfoques de política, los siguientes elementos comunes:

- a) Una tendencia al cambio del objetivo de la *distribución de riqueza* por el de *creación de riqueza*, con un creciente énfasis en la competitividad.
- b) En consecuencia con lo anterior, una focalización en las regiones de mayor potencial, esto es, las áreas urbanas y las aglomeraciones que se consideran como los motores del desarrollo.

³⁰ RAINES, PHILIP (2001), *Local or National Competitive Advantage? The Tensions in Clusters Development Policy*, Regional and Industrial Policy Research Paper 43, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

³¹ RUSSO, MARGHERITA et al. (2000), *The Challenges for the Next Decade: Notes on the Debate on the Development of the Emilia-Romagna Region*, ESRC Centre for Business Research Working Paper No. 176.

³² GATTO, FRANCISCO (2001), *Estrategia económica regional. Los casos de Escocia y la Región de Yorkshire y Humber*, Serie Estudios y Perspectivas, N° 4, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

³³ YUILL, DOUGLAS y FIONA (2001), *Regional Policy Development in the Member States: A Comparative Overview of Change*, Regional and Industrial Policy Research Paper 45, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow.

- c) Una consideración creciente de los insumos del nivel regional en la elaboración y ejecución de las políticas, sin dejar de lado el papel del gobierno central, que es visto como vital para las acciones de coordinación, balance y equidad.
- d) Un tránsito de las acciones sectoriales aisladas hacia enfoques integrados de amplio espectro.

Adicionalmente, una tendencia digna de ser destacada es el reescalamiento del concepto de “city”, como una órbita diferenciada de gobierno territorial, para reemplazarlo por el “city-región”, con la idea de que la región constituye el tamaño y la escala optima para que una masa crítica de organizaciones y actores económicos aprenda, innove y compita en la “nueva economía”³⁴.

Según Jonas y Ward:

The underlying assumption of “competitive regionalism” is that the global economy is built around distinctive metropolitan or regional economies; these may be comprised of clusters of related and interdependent economic activities or are simply significant agglomerations of populations and local administrative units. Each metropolitan area or city-region must find its global market niche and develop clusters of activities in which it can specialise and compete. Each cluster or agglomeration, in turn,

is characterised by a distinctive institutional milieu in which networked forms of economic organisation are presumed to connect the cluster or agglomeration to other networks and nodes in the global economy³⁵.

El problema con las políticas de tercera generación, que son intensivas en información, conocimiento y tecnología (ICT), es que ellas emergen y son aplicadas en las regiones más avanzadas (“core regions”), en donde la trayectoria histórica y las especificidades sociales y culturales son por sí mismas factores determinantes. La preocupación que surge, por tanto, es hasta que punto el paquete de políticas e instrumentos de última generación puede trasladarse a otros contextos.

Siendo Silicon Valley en California y Ruta 128/495 en Boston los casos paradigmáticos de economías basadas en ICT, dicha preocupación llega al extremo de que en Europa se tengan dudas acerca de la posibilidad de emular con éxito la experiencia estadounidense³⁶.

Con todo, los países europeos han adoptado, tanto individualmente como en el plano comunitario las políticas de segunda y tercera generación, pero sin abandonar –y esto hay que resaltarlo– de manera alguna el objetivo de reducir las disparidades regionales. Es que si bien en Europa ha habido un apreciable proceso de convergencia, los desequilibrios regionales siguen siendo significativos

³⁴ JONAS, ANDREW y KEVIN G. WARD (2001), *City-Regionalisms: Some critical Reflections on Transatlantic Urban Policy Convergence*, EGRG Working Paper 01/01, University of Manchester.

³⁵ *Ibid.*, p. 6.

³⁶ TRACEY, PAUL et al. (2002), *Cognition, Learning and European Regional Growth: An Agent-Centred Perspective on the “New” Economy*, Rothermere American Institute, University of Oxford, School of Geography and the Environmet. Disponible en internet: <http://www.geog.ox.ac.uk/research/wpapers/economic/wpg02-10.htm>

y su eliminación –según la Comisión Europea– demandaría por lo menos dos decenios más.

En Estados Unidos, frente a la ausencia de políticas federales para apoyar las regiones, los estados y las localidades han reforzado sus tradicionales esfuerzos de desarrollo económico, dándoles un carácter más proactivo y empresarial³⁷. Puesto que desde los años ochenta el gobierno federal suprimió o transfirió los programas de apoyo a los Estados, éstos (y también las ciudades) están adoptando sus propias estrategias de desarrollo endógeno, en una transición que coincide con la delineada por Jessop (del Estado de Bienestar Keynesiano al Estado de Trabajo Shumpeteriano).

Según Clarke y otros, el activismo económico estatal es más acusado en las áreas deprimidas por la desindustrialización, como los Estados de los Grandes Lagos (Ohio, Michigan, Indiana, Illinois y Wisconsin) y los del medio este. El enfoque empresarial se caracteriza por:

- Orientación proactiva, que consiste en el uso de estrategias más intervencionistas.
- Selectividad, prioridad a los sectores y empresas de alta tecnología y a la investigación y el desarrollo.
- Mejoramiento del clima empresarial, apoyo directo a las firmas y dotación de infraestructuras avanzadas.

- Intervención en las condiciones del mercado, promoción de economías de aglomeración y alianzas público-privadas.
- Apoyo a la inversión, incentivos financieros, tributarios y regulatorios³⁸.

Desde otra perspectiva, un estudio comparativo sobre las experiencias de planificación regional en Estados Unidos revela que los casos exitosos, como Oregon, tienen mucho que ver con factores políticos e institucionales relacionados con la presencia de instituciones regionales fuertes; consensos políticos estables; homogeneidad regional y policentrismo; y un proyecto regional ampliamente compartido³⁹.

A juicio de Jonas y Ward⁴⁰, la emergencia de la “city-region” como el *locus* privilegiado de la política regional, que ellos identificaron en Europa, también se está produciendo en los Estados Unidos.

Sobre la vigencia en el tiempo de las políticas de segunda y tercera generación, Scott sostiene que:

(...) the rapidly increasing visibility of governmental and non-governmental agencies in efforts to sustain regional competitive advantage throughout the world at the present time is very much more than a passing fad. For all the reasons adduced, it appears in fact to be an

³⁷ CLARKE, SUSAN et al. (1998), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Territorios No. 1, Bogotá: Cider, Universidad de Los Andes.

³⁸ *Ibid*, p. 51.

³⁹ WHEELER, STEPHEN (1998), *Reasons for Successful Regional Planning: a Comparative Analysis of Portland, Toronto and the San Francisco Bay Area*, ponencia presentada a la Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Pasadena, California.

⁴⁰ JONAS, ANDREW y KEVIN G. WARD (2001), op. cit.

early symptom of what will in all likelihood turn into a surging wave over the next decade or so⁴¹.

2. LAS POLÍTICAS REGIONALES EN AMÉRICA LATINA

América Latina no ha escapado a los efectos de las transformaciones estructurales y a los cambios en la orientación de las políticas regionales reseñadas en las secciones anteriores. Aunque originadas –en su gran mayoría– en los países avanzados, dichas mutaciones han impactado directamente el desarrollo latinoamericano y han inducido respuestas de política que, por lo general, están en la línea de las tendencias internacionales dominantes.

Al igual que en los países avanzados, las crisis internacionales del decenio de los setenta produjeron en América Latina cambios sustanciales en la lógica del accionar del Estado. Estas alteraciones se vieron reforzadas por la propia crisis latinoamericana de los años ochenta, que se originó en la acumulación de niveles insostenibles de deuda externa y determinó que en balance tal período fuere denominado por la CEPAL “la década perdida”.

Por tal razón, en América Latina también hay lugar a distinguir dos períodos claramente diferenciados en cuanto a las políticas públicas: a) el que se extiende de la segunda posguerra hasta finales de los setenta y principios de los ochenta, y b) el que va entre este lapso y la actualidad.

2.1 El período 1950-primer mitad de los ochenta

La protohistoria de las políticas regionales fue escrita en torno a la planificación de las cuencas hidrográficas, bajo el influjo de la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA) en los Estados Unidos (iniciada en 1933). Siguiendo este modelo se desarrollaron en América Latina, entre otros, los siguientes proyectos: Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de los Ríos de Papaloapán y Tepalcatepec (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948), la Comisión Nacional de Rionegro (Uruguay, s.f.) y la Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954), cuya creación fue asesorada por el propio David Lilienthal, director-fundador de la TVA.

Pero no sería sino hasta los inicios de la década de los setenta que comenzarían a aplicarse políticas de desarrollo regional propiamente dichas, enmarcadas en planes y estrategias nacionales de desarrollo que típicamente respondían a las orientaciones del Estado Keynesiano de Bienestar. En la adopción de los modelos de desarrollo de este corte jugaron un papel importante los acuerdos de la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) en 1961 y la consecuente puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

Característicos de esta primera fase de políticas de desarrollo regional –que corrió paralela con el auge de la planificación– son instrumentos como la *regionalización* para el uso económico nacional del territorio; los *polos de*

⁴¹ SCOTT, ALLEN J. (1998), *Regions and the World Economy*, Nueva York: Oxford University Press, p. 120.

crecimiento; las estrategias de integración económico-espacial; las corporaciones de desarrollo regional y los programas de desarrollo rural integrado—DRI—, que contaban con el apoyo del Banco Mundial.

Los resultados de la primera generación de políticas regionales que buscaba la reducción de las disparidades entre regiones y disminuir la concentración geográfica de la actividad productiva fueron —en la opinión de analistas como de Mattos y Boisier— de alcance muy limitado⁴².

Tan temprano como en la primera mitad del decenio de los setenta (antes de las eras Reagan y Thatcher), comienza a ejecutarse en los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) la operación de desmantelamiento del Estado Keynesiano de Bienestar y por ende de las políticas públicas —incluyendo las regionales— asociadas a él. En el caso particular de Chile, si bien la dictadura militar entronizada en 1973 mantiene políticas regionales explícitas, ellas entran abiertamente en contradicción con un modelo global de desarrollo que postulaba la prevalencia de la iniciativa privada sobre la acción del Estado, al cual se le reservaba apenas un papel subsidiario⁴³.

Ramos capta bien la paradoja de tales regímenes autoritarios empeñados en imponer la libertad de mercados, cuando dice que era el intento de

lograr la libertad económica mediante la represión política⁴⁴.

2.2 El período que va desde los ochenta hasta el presente

En la segunda mitad de los años ochenta y especialmente en los noventa, la onda neoliberal se propagó hacia el norte de América Latina llegando a abarcar todos los países comprendidos entre la Patagonia y el Río Grande.

En este marco se iniciaron dos procesos relevantes para los propósitos de este trabajo: la desvalorización de la planificación y de las políticas sectoriales y regionales; y la descentralización para aligerar el desacreditado Estado central de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales.

De esta manera las políticas regionales de primera generación que, como se dijo arriba, habían alcanzado logros poco significativos, fueron reemplazadas por los procesos descentralizadores.

Al respecto dice Finot:

(...) en los años ochenta se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización

⁴² Véase de estos autores: de MATTOS, CARLOS (1986), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Pensamiento Iberoamericano, No. 10, Madrid y BOISIER, SERGIO (1990), *Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina*, Documento 90/6, Ilpes/CEPAL, Santiago de Chile.

⁴³ ABALOS, JOSÉ y LUIS LIRA (1986), *Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político: Chile 1973*, Pensamiento Económico Iberoamericano, No. 10, Madrid.

⁴⁴ RAMOS, JOSEPH (1989), *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, p. 17.

política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica)⁴⁵.

A través de la descentralización se esperaba sentar las bases para un desarrollo local competitivo, asegurar la equidad social a escala territorial, aumentar la participación política y promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas⁴⁶.

No obstante bajo el manto de tales parámetros comunes, se esconden una variedad de procesos con contenidos profundamente diferentes. Así, la descentralización puede ser un mecanismo de democratización y de redistribución del poder político que permeabilice el régimen a las presiones de participación de los movimientos populares con base regional; o una estrategia neoliberal para restringir cualquier alternativa de cuño popular al plano local y microeconómico, mientras que las grandes decisiones permanecen centralizadas y abiertas a una lógica de articulación trasnacional.

Por esta razón, los procesos descentralizadores han avanzado tortuosamente a través de unas fuerzas centrífugas que se mueven en la dirección de transferir competencias y recursos a las entidades subnacionales y otras centrípetas, que actúan en el sentido de impedir que el Estado central se desprenda de la capacidad

de controlar los recursos para el desarrollo.

En tal contexto, si bien la línea de la descentralización para el desarrollo económico es la que menos ha avanzado, es indudable que los espacios abiertos por el empoderamiento político y fiscal de las entidades subnacionales han sido aprovechados por éstas, para emprender iniciativas endógenas de promoción de sus economías. Esta circunstancia, combinada con la revalorización de los componentes territoriales del desarrollo⁴⁷, ha inducido la aparición desde los años noventa de una nueva gama de políticas regionales de características muy similares a las de Europa y Estados Unidos, que comentamos anteriormente.

En dicha revalorización han incidido varios factores. En primer lugar está la evidencia de que con la globalización se ha iniciado un nuevo ciclo de profundización de las disparidades regionales, en el que hay unas regiones *gamadoras* que tienen las capacidades competitivas para conectarse a las nuevas dinámicas de la economía mundial y otras que se quedan rezagadas (*perdedoras*) por no disponer de tales ventajas. Entre las primeras están las grandes áreas metropolitanas (São Paulo, Santiago y menor medida Bogotá, Caracas y Lima) y las regiones que cuentan con recursos exportables y entre las segundas están casi todos los demás territorios, incluyendo las

⁴⁵ FINOT, IVÁN (2002), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Revista de la CEPAL No. 78, Santiago de Chile, p. 140.

⁴⁶ FINOT, IVÁN (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública No. 12, Santiago de Chile: Ilpes/CEPAL.

⁴⁷ Una buena exposición de este proceso se encuentra en: Ilpes/CEPAL (2000), *La reestructuración de los espacios nacionales*, Serie Gestión Pública No. 7, Santiago de Chile.

regiones industriales maduras que habían florecido al amparo del modelo de sustitución de importaciones⁴⁸.

Con el agravante —como bien lo advierte Markusen (1995)⁴⁹— de que las políticas sectoriales presididas por el imperativo de la competitividad internacional pueden reforzar las patrones concentradores, como lo demuestran las tendencias repolarizadoras de la economía brasileña y el desgarramiento entre los estados de la frontera norte de México —completamente integrados a la economía norteamericana vía NAFTA— y los estados del sur con niveles de ingreso equivalentes a un quinto del que tienen los primeros⁵⁰. A esta nueva onda de *archipelagización* se agregan insidiosamente los desequilibrios al interior de las regiones; entre las capitales provinciales y su *hinterland*; y en el seno de las áreas metropolitanas.

En segundo término, la *terciarización* de los territorios más avanzados, con el consiguiente peso creciente de los servicios de punta (telecomunicaciones, finanzas, transporte internacional) en el PIB, está induciendo una mayor atención a las infraestructuras correspondientes, a través de inversio-

nes más selectivas y localizadas y de polos de innovación tecnológica. En tercer lugar, la propagación de las teorías de capital social han estimulado una variada gama de iniciativas para construir proyectos consensuados de desarrollo regional y local, entre los que se destaca, por ejemplo, la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre)⁵¹.

Por último, las exigencias de incorporar criterios de sostenibilidad en la gestión del desarrollo obliga a tomar en cuenta la conservación y mejoramiento de los recursos físicos y biológicos, dando lugar a que se generalicen las normativas y prácticas del *Ordenamiento Territorial*⁵².

Por todas las razones anteriores, en América Latina está hoy a la orden del día la ejecución de actividades de apoyo y promoción del desarrollo regional que caen en la órbita de las políticas de *segunda y tercera generación*, en los términos de Helmsing.

Así, en casi todos los países se adelantan acciones para medir y potenciar la competitividad de las regiones, identificar y promover *distritos industriales*

⁴⁸ Para un completo análisis del fenómeno de *divergencia regional* véase: MONCAYO, ÉD GARD (2004), *El debate sobre la divergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica*, Revista *Eure*, Vol. XXX (90), Santiago de Chile.

⁴⁹ MARKUSEN, ANN (1995), *Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from four Countries*, en: World Bank (1995), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington D.C.

⁵⁰ Para un buen análisis de las tendencias del desarrollo regional en México, véase: WONG GONZÁLES, PABLO (1997), *La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo*, Documento 97/36, Santiago de Chile: Ilpes/CEPAL, Serie Ensayos.

⁵¹ Para un completo análisis de esta experiencia véase: DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (2003), *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, S.L.: El Viejo Topo.

⁵² MONTES LIRA, PEDRO FELIPE (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. 45, CEPAL.

y *clusters*, organizar *sistemas regionales de innovación tecnológica* y ordenar ambientalmente el territorio. Es el caso de los *escalafones de competitividad regional* elaborados en México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile, entre otros países; la identificación de *espacios regionales de conocimiento* en México⁵³; la incorporación del concepto de *sistemas regionales de ciencia y tecnología* en las políticas de ciencia y tecnología de Chile, Colombia, Venezuela y Argentina⁵⁴; la identificación y promoción de *clusters* en Brasil, México, Argentina, Cuba, Costa Rica y Uruguay⁵⁵; y de *planes de ordenamiento territorial* en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba Ecuador, México y Venezuela⁵⁶.

Siguiendo a Vázquez Barquero⁵⁷, las acciones e instrumentos de uso más frecuente pueden agruparse así:

Hardware :

- Construcción y mejoramiento de infraestructura para conectar con el mercado internacional (puertos, aeropuertos, puertos secos y vías fluviales).
- Dotación y ampliación de telecomunicaciones y telemática.

Software :

- Apoyo a la pyme e impulso a la creación de nuevas empresas (incubadoras, capital de riesgo, fondos de garantías, *clusters*).
- Impulso a la innovación tecnológica:
 - Centros de productividad y desarrollo tecnológico.
 - Parques industriales y tecnológicos.
 - Sistemas regionales de innovación tecnológica.
 - Formación de recursos humanos.
- Impulso a redes de empresas
- Sistemas de información para la toma de decisiones de inversión (bancos de proyectos, promotoras de inversión).

Orgware :

- Empoderamiento de las entidades territoriales a través de la descentralización.
- Regionalización del territorio para efectos de la planificación y ordenamiento ambiental.
- Adaptación de las administraciones regionales y locales para la promoción del desarrollo.
- Alianzas y cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONGs.

⁵³ Para un completísimo estudio sobre este tema véase: CASAS, ROSALÍA, coord. (2001), *La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México*, Barcelona: Antrophos, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

⁵⁴ Sobre el componente regional de las políticas de ciencias y tecnología en Chile, Colombia y Venezuela, véase: GÓMEZ, DAVID et al. comps. (2002), *Los sistemas nacionales de innovación (SNI) científica y tecnológica en los países del Convenio Andres Bello*, Bogotá: Quebecor World Bogotá. Sobre el caso de Argentina véase: CHUDNOSKY, DANIEL (1999), *Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina*, Revista de la CEPAL No. 67, Santiago de Chile.

⁵⁵ MELO, ALBERTO (2001), *The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean*, Working Paper No. 460, Washington D.C.: BID, p. 56.

⁵⁶ MASSIRIS, ANGEL (2002), *Ordenación del territorio en América Latina*, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Sociales, Universidad de Barcelona (<http://www.nb.es/geocrit/sn/sn-125.htm>).

⁵⁷ VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO (2000), *La política de desarrollo económico local*, en: AGHÓN, GABRIEL et al. (2000), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

- Proyectos estratégicos consensuados de desarrollo regional y local.

En la relación anterior se pone en evidencia una de las notas características del estadio por el que atraviesan las políticas públicas en América Latina: la transición de la *lógica vertical/sectorial* a la *lógica horizontal/territorial*, que da lugar al concepto híbrido de políticas *sectorregionales* o *sectoterritoriales*. Siguiendo a Muller⁵⁸, una política *sectoregional* es una que combina en proporción variable la *lógica sectorial* que implica *centralización* y la *lógica territorial* que implica *descentralización*. Según este autor, frente al fracaso de la *sectorialidad* el Estado tiene entonces

(...) la tentación de territorializar las políticas públicas, con la esperanza, un poco mítica, de poder recrear “verdaderos” territorios como antes, es decir, dotados de una capacidad autónoma de reproducción.

De esta manera el resurgimiento de lo local se explicaría como el intento de darle una nueva coherencia a la sectorialidad y construir relaciones de proximidad que requieren

La construcción de un espacio de medición que dé un mínimo de coherencia a las múltiples estrategias reticulares que están actuando a nivel local⁵⁹.

Lo anterior implica que hacia el futuro el gran desafío de las políticas secto-

regionales es superar su carácter meramente instrumental y encuadrarse en un marco de racionalidad y eficiencia sistémicas, es decir, sinergias y coordinación entre el nivel nacional y el subnacional; entre lógicas sectoriales y territoriales; entre los agentes públicos y la sociedad civil, y entre marcos normativos y acciones operativas.

En la búsqueda de esta nueva nacionalidad aparece el concepto de *desarrollo económico local*, cuya aplicación se está generalizando en América Latina y que es definido por Vásquez Barquero así:

El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones (...) una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra socio-cultural en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo: y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible⁶⁰.

⁵⁸ MULLER, PIERRE (1985), traducción de 1997, *Un esquema de análisis de políticas públicas sectoriales*, Tecnología Administrativa, Vol. XI (23) Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

⁵⁹ MULLER, PIERRE (2000), traducción de 2002, *Las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

⁶⁰ VÁSQUEZ BARQUERO, ANTONIO (2001), op. cit., p. 22.

A su turno, la interacción de las economías locales –especialmente de las exitosas– con la economía mundial y entre ellas mismas, ha dado lugar a las teorías y prácticas de la *glocalización*, que no es cosa distinta que el reconocimiento de que las localidades ganadoras establecen vínculos directos con los circuitos económicos globales, sin pasar por la intermediación de sus Estados nacionales respectivos⁶¹. Sin embargo, a este respecto bien cabe la advertencia de Helmsing en el sentido de que pocas localidades cumplen con los prerequisites para la generación de procesos autosostenidos de desarrollo local y de glocalización y que, por tanto, en muchos países el desarrollo tenderá a ser más desequilibrado⁶².

En síntesis, los grandes temas que cruzan actualmente las políticas regionales en América Latina son: descentralización, desarrollo económico local (competitividad), ordenamiento territorial (desarrollo sostenible) y glocalización.

Algunas alusiones a experiencias nacionales específicas sirven para corroborar las tendencias generales esbozadas para América Latina en su conjunto. Así, sobre Brasil, dice Bonelli⁶³:

As políticas sub-nacionais de competitividade no Brasil são executadas

pelos Estados da Federação com finalidade principal de atrair investimentos para seus respectivos territórios. Os mecanismos utilizados para este fim incluem uma vasta gama de medidas que vão desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até a apoio em termos de construção da infraestrutura (...).

Y desde Argentina, Manzanal comenta⁶⁴:

Con el nuevo milenio, los procesos espaciales de funcionamiento en redes, se irán consolidando en los países de la periferia desarrollada. Paralelamente aparece un renovado discurso regional proveniente del discurso neoliberal de nueva generación (década de los 90s) que adquiere entidad a partir de temas y acciones relacionadas centralmente con la competitividad y la productividad (...) en él se señala que, desde los territorios, tienen que operarse procesos de “atractividad” del capital y de las inversiones foráneas.

Las similitudes y paralelismos resaltados en los acápites procedentes, entre los países avanzados y los de América Latina, en materia de políticas regionales, no tiene el propósito, en manera alguna, de plantear que las experien-

⁶¹ BRESSI, GIOVANNI (2003), *The Impact of Globalization: Opportunities and Challenges for Glocal Development in Europe, Latin America and the Caribbean*, ponencia presentada al seminario “Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin American and the Caribbean”, marzo 2003, Milán, organizado por el BID,

⁶² HELMSING, A.H.J. (Bert) (2003), *Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado* (<http://www.scielo.cl>).

⁶³ BONELLI, REGIS (2001), *Políticas de competitividad industrial no Brasil, 1995-2000*, Serie Desarrollo Productivo N° 116, CEPAL.

⁶⁴ MANZANAL, MABEL (1999), *La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo*, Realidad Económica N° 166, IADE, Buenos Aires.

cias de los primeros puedan ser trasladadas mecánicamente a los segundos. Esto es así, porque en el contexto latinoamericano no conviene apresurar esquemas artificiosos de *glocalización o de ciudades globales* cuando el Estado-nación tiene todavía que cumplir impostergables tareas en el campo de la articulación de políticas y la equidad interpersonal e interterritorial, y segundo, porque la reproducción en nuestro medio de enfoques como los distritos industriales o los parques tecnológicos ha probado ser extremadamente lenta y difícil⁶⁵.

3. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN: UNA VISIÓN COMPARATIVA

La geografía, los equilibrios regionales y la organización territorial del Estado son temas permanentemente presentes en la historia de los países andinos. Desde los inicios de la vida republicana de estas naciones hasta nuestros días, la distribución del poder entre los distintos territorios y su reflejo en la tensión centralismo-federalismo como formas constitucionales de organización política del Estado, son cuestiones que han permeado la evolución histórica de dichos países durante los últimos dos siglos.

En la primera mitad del siglo XIX, los países andinos oscilaron entre el régimen centralista que aconsejaban los imperativos de las guerras de emancipación y el federalista que reflejaba

mejor la realidad de unas naciones fragmentadas en diversas regiones con autarquía económica y dirigencias políticas basadas en el poder militar de caudillos locales.

No fue sino hasta entrada la segunda mitad del siglo XIX, que el desencadenamiento de fuerzas favorables a la integración de los mercados nacionales hicieron posible el advenimiento de regímenes políticos que buscaron e impulsieron la adopción de constituciones de carácter centralista. Para llegar a este punto fueron necesarias, en varios casos, cruentas guerras civiles en las que las fuerzas vencedoras imponían la carta constitucional de sus preferencias.

La situación extrema se produjo en Colombia, en donde tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX nueve guerras civiles generales y catorce regionales entre los partidarios de los modelos federal y centralista. Por las mismas razones hubo una guerra civil en Bolivia (la Guerra Federal 1898-1864).

Los procesos de consolidación del Estado-nación –apudados por los avances en la integración de los mercados nacionales– comenzaron a ser impulsados en Venezuela por los gobiernos autocráticos de Antonio Guzmán Blanco (1870-1887) y Juan Vicente Gómez (1908-1935); en Ecuador durante el período “garciano” (presidente Gabriel García Moreno 1861-1865, con interregnos); en Bolivia por el presidente Narciso Campero en 1880; en Colombia por la Regeneración liderada por Rafael Núñez en los últimos dos decenios del

⁶⁵ FERNÁNDEZ, VICTOR RAMIRO (2001), *Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites*, Revista Eure, Vol. XXVII (82), Santiago de Chile y YOGUEL, GABRIEL (2000), *Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas*, Revista de la CEPAL N° 71, Santiago.

siglo, XIX, y en Perú por el gobierno de Nicolás de Piérola en 1895.

Las constituciones centralistas que resultaron de tales desarrollos económico-políticos conservaron su vigencia hasta finales del siglo XX, cuando al calor de las tendencias descentralizadoras ha vuelto a avivarse el contrapunto centralismo-federalismo que se creía superado. Un extremo del movimiento pendular del modelo territorial se toca en Venezuela, en cuya nueva Constitución (2000) se consagra que:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado (...) (art. 4).

En Colombia, Ecuador y Bolivia se ha llegado a fórmulas de compromiso que evocan las constituciones centro-federales del siglo XIX, según las cuales:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...) (art. 1° de la C.N. de 1991).

Bolivia es una república Unitaria, con gobiernos municipales autónomos (arts. 1 y 200 de la C.N. reformada en 1994).

Ecuador es un Estado Unitario con autonomía de sus entidades territoriales (...) (C.N. de 1998).

En Perú, después del ciclo hipercenralista que se inicia con la constitución Fujimorista de 1993, las reformas constitucionales de 2003 consagraron la descentralización.

De esta manera, los principios descentralizadores tienen ahora rango

constitucional en los cuatro países, de forma tal que su cumplimiento y desarrollo práctico da lugar a no pocas dificultades de hermenéutica jurídica. Entre estas está, por ejemplo, la de definir que clase de autonomía tienen las entidades territoriales en el marco de un régimen unitario, como es el caso de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Las sincronías en los desarrollos de la configuración política del Estado en los países andinos no se circunscribe a los grandes parámetros constitucionales, sino que son observables en la evolución de las políticas públicas relacionadas con la cuestión territorial. En esta materia, se evidencian en los cuatro países notables paralelismos, que, por lo demás, están inscritos en las tendencias generales de América Latina y de los países desarrollados examinados en las secciones anteriores. A este respecto llama poderosamente la atención como países de tan distinto grado de desarrollo y con historias socio-culturales tan diferentes pueden tener respuestas de política similares frente a un conjunto de problemas que también son semejantes.

Con estos antecedentes, en esta sección del trabajo se aboca un recuento comparativo de las políticas regionales explícitas aplicadas por los países andinos en el período comprendido entre la segunda posguerra y la actualidad.

3.1 El período que va desde la segunda posguerra hasta el decenio de los setenta (la política regional en ascenso)

Al igual que en los países desarrollados y en el conjunto de América

Édgard
Moncayo Jiménez

Latina, la segunda posguerra marca el inicio en los países andinos de una etapa en la que el Estado asume la conducción del proceso de desarrollo, adoptando los rasgos del Estado Keynesiano de Bienestar. Los objetivos del desarrollo se planteaban básicamente como el logro de tasas de crecimiento aceleradas mediante la estrategia de industrialización y la planificación de la economía.

Las políticas deliberadas para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones comenzaron a adoptarse en los países andinos desde finales de la década de los noventa y tomaron fuerza en lo largo de los años cincuenta, en el contexto de la consolidación y fortalecimiento de formas novedosas de intervención del Estado.

En Venezuela el acceso al poder de la junta cívico-militar en 1945 marca el inicio de un modelo de capitalismo de Estado, que bajo el slogan de “sembrar el petróleo”, se orientó, desde el principio, al objetivo central de industrializar el país, al tiempo que acometía la construcción de la gran infraestructura. A estos propósitos, el Estado, a través de la Corporación Venezolana de Fomento –CVF–, impulsó en el decenio de los cincuenta megaproyectos, como el siderúrgico (Cerro Bolívar, región Guayana), hidroeléctrico (ríos Caroní y Orinoco, región Guayana) y petroquímico (Zulia) que tuvieron un fuerte impacto en la geografía económica venezolana, permitiendo el despegue de los estados de Zulia y Bolívar (región Guayana).

De manera similar, en Ecuador la Ley de Fomento Industrial de 1957 representa el intento del Estado de volcar los excedentes de la bonanza

bananera (iniciada a finales de los años cincuenta) hacia el sector industrial. El auge de los precios del banano y la localización de empresas industriales en Guayaquil, convierte desde entonces a la Provincia de Guayas en una de las más dinámicas del país, al lado del polo tradicional de Quito en la Provincia de Pichincha.

Por esta misma época, los gobiernos de Mariano Ospina Pérez y Laureano Gómez en Colombia también adoptan medidas proteccionistas para estimular un proceso de industrialización, que se venía produciendo espontáneamente en el país en forma altamente desconcentrada. El papel de la CVF venezolana lo cumple en Colombia el Instituto de Fomento creado en los años cuarenta.

En Bolivia, aunque el énfasis en la industrialización aparecería sólo años más tarde, el inicio de la década de los cincuenta también señala un hito sobre el que el juicio de los historiadores es unánime: el de las grandes transformaciones que introducen el país en la modernidad. Aquí, se trataba de realizar las reformas sociales represadas (especialmente la de derechos de los trabajadores y la agraria) y de construir –como en Venezuela– un modelo de capitalismo de Estado para convertir el excedente del sector minero (entonces completamente en manos privadas) en recursos para el desarrollo nacional.

Los gobiernos de la Revolución Nacional (Victor Paz Estensoro y Hernán Siles Suazo) emprendieron tres acciones de gran trascendencia regional: la expansión de la industria petrolera, la finalización de la autopista Cochabamba-Santa Cruz y la apertura de la zona oriental del país.

Todas estas tres actividades favorecieron el desarrollo del departamento de Santa Cruz, el cual inició así el despegue que lo llevaría a convertirse en la actualidad en el más próspero del país.

Por último, en el Perú la adopción de la estrategia de sustitución de importaciones fue como en Bolivia relativamente tardía. En efecto, en noviembre de 1959 (último año del gobierno de Odría) se promulgó la Ley de Promoción Industrial No.13270, que estableció diversos incentivos para la industria y propició un acelerado crecimiento de este sector en la década de los sesenta.

En el marco de las mencionadas transformaciones estructurales y de la configuración paulatina de un Estado desarrollista e intervencionista, es que hacen su aparición las políticas e instituciones de la planificación: (1951, la Oficina de Planificación en Colombia; 1953, el Consejo Nacional de Coordinación y Planeamiento en Bolivia; 1954, la Junta Nacional de Planificación en Ecuador; 1958, la Oficina Central de Planificación y coordinación de la Presidencia de la República –Cordiplan– en Venezuela; y 1962, de Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social en Perú.

Conviene anotar que en el surgimiento de la planeación en los países andinos tuvieron una influencia importante varios organismos internacionales. Es el caso de las misiones de CEPAL a Bolivia (1953), Ecuador (1953), Colombia (1955) y Perú (1962 y 1963); del Banco Mundial a Colombia (1947); de Naciones Unidas a Bolivia (1953); de David Lilienthal director-fundador de la Tennessee Valley Authority

(1954), para asesorar la creación en Colombia de la Corporación Regional del Valle del Cauca; y de Arthur D. Little (1960), que elaboró un Programa de Desarrollo Industrial y Regional para el Perú.

Los primeros planes formales se elaboraron en Colombia y Venezuela más o menos en la misma época y en circunstancias políticas similares. En efecto, en Colombia el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970 (Plan Decenal) fue adoptado por la administración Lleras Camargo (1958-1962), el primero de un esquema de gobierno llamado Frente Nacional que significaba el retorno a la democracia después de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y constituía un pacto de gobernabilidad entre los dos grandes partidos tradicionales (liberal y conservador). En dicho plan –muy influenciado por los planteamientos de la CEPAL– se formalizaba el modelo de sustitución de importaciones y se introducía la noción de la programación obligatoria de las inversiones estatales.

El equivalente en Venezuela del Plan Decenal colombiano fue el I Plan de la Nación 1960-1964 promulgado por el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964), que era la primera administración democrática después de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) y la resultante de un acuerdo de gobernabilidad llamado Pacto de Punto Fijo, similar al Frente Nacional colombiano.

La Conferencia de Punta del Este en 1961 y la consiguiente puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, validaron las políticas desarrollistas que se venían practicando en varios

países de América Latina, abarcando la planificación, que hasta entonces todavía se asociaba en algunos medios con la supresión del libre mercado propia de los sistemas socialistas. De esta forma, el uso de las técnicas de la planificación se extendió por todos los países latinoamericanos, incluyendo a Perú y Ecuador que formularon su primer plan de desarrollo en 1962 y 1963, respectivamente, y a Bolivia que hizo lo propio en 1966 (Plan de Desarrollo del gobierno del General Barrientos).

En los términos de Muller (véase acápite 2.2 *supra*) los primeros planes de desarrollo de los países andinos tenían una lógica exclusivamente *vertical-sectorial*, en la que la dimensión *horizontal-territorial* todavía no tenía cabida. Es decir, en el contenido de dichos planes la dimensión espacial estaba ausente. Al respecto, sin embargo, conviene no olvidar que, al margen de los planes, los Estados ejecutaron megaproyectos y políticas que potenciaron el desarrollo de regiones como del departamento de Santa Cruz en Bolivia, la provincia de Guayas en Ecuador y el estado de Bolívar en Venezuela y crearon, además, instituciones para promover el desarrollo regional.

A nuestro juicio, el primer plan andino que introduce explícitamente consideraciones espaciales es el II Plan de la Nación 1963-1966 promulgado en Venezuela. Este documento discute el problema de las regiones “atrasadas” en contraste con las que llama de “mayor rentabilidad” y plantea la convivencia de elaborar planes regionales para los distintos estados del país.

El instrumento de la regionalización también aparece con fuerza en el plan de la Administración Lleras Restrepo

(1960-1970) en Colombia, que llega a formular un “Modelo de Regionalización” para articular globalmente las políticas urbanas y regionales con las sectoriales de orden nacional, con el fin último de lograr la integración física, económica y sociopolítica de las regiones del país. En este modelo se perciben claramente las influencias del *Aménagement du Territoire français*.

El gobierno de Lleras Restrepo impulsó también la Reforma Constitucional de 1968 que introduce por primera vez el tema de la descentralización (administrativa) en la gestión pública colombiana.

Hacia finales del decenio de los sesenta y principios de los setenta la incorporación de la variable espacial en los planes se generaliza, como se puede colegir del análisis del III Plan de la Nación 1965-1968 en Venezuela; del “Plan Estrategia Socio-económica del Desarrollo 1971-1991” en Bolivia (que introduce el concepto de *polos de desarrollo*); y del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977” en Ecuador. En este último país, la administración del general Rodríguez (1972-1976) despliega, además, una gran actividad en el campo regional, expidiendo la Ley de Promoción Industrial Regional (1973), la Ley de Promoción Regional de la Pequeña y Mediana Industria (1973) y la Ley de Fomento de Parques Industriales (1975), las tres encaminadas a promover el establecimiento de empresas industriales fuera de las provincias de Pichincha y Guayas.

En la misma tónica, dicho gobierno puso en marcha una iniciativa para el desarrollo integral de la Cuenca del Río Guayas (Cedege), e introdujo los programas de desarrollo rural

integrado, que el Banco Mundial estaba impulsando en otros países de América Latina, entre los cuales estaba Colombia.

En el Perú, durante la primera fase del gobierno militar (Velasco Alvarado 1968-1975) y en el marco de un modelo de capitalismo de Estado, el Plan de desarrollo Nacional de 1971-1975 previó grandes inversiones estatales en minería y petróleo, que a pesar de su impacto regional no lograron equilibrar un patrón de inversiones altamente concentrado en la Costa.

La presencia de la dimensión territorial en los planes de desarrollo en los países andinos continúa su marcha ascendente hasta alcanzar su punto más alto a finales de los años setenta y primera mitad del decenio de los ochenta, siendo Bolivia el primer país en donde este fenómeno se hace patente. En efecto, el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976-1980” (formulado en 1976), del primer gobierno de Hugo Bánzer (1971-1976), es el primero en el contexto andino, en cuanto a darle al desarrollo regional la categoría de una de las estrategias prioritarias. Esta estrategia contiene varios de los elementos característicos de las políticas regionales de primera generación aplicadas en los países avanzados, esto es: la reducción de las disparidades interregionales, la integración del territorio nacional y un presupuesto de inversiones regionalizado.

En la práctica, sin embargo, las acciones de gobierno favorecieron principalmente la región de Santa Cruz que recibió así un nuevo impulso. Durante la primera administración Bánzer también se reglamentó el funcionamiento de las corporaciones

regionales de gobierno, que habían venido creándose desde 1945.

Inmediatamente después del plan Bánzer, se formulan en Colombia, Ecuador y Venezuela, planes que tienen el denominador común de tratar el tema regional como una pieza central de la estrategia de desarrollo.

Así, en Colombia la administración Turbay Ayala (1978-1982) promulga el Plan de Integración Nacional –PIN– que convierte, como su nombre lo indica, la integración física del territorio en el *leit motiv* del plan y comienza a hablar el lenguaje del desarrollo endógeno, que por esa época apenas se estaba formalizando en los países desarrollados. El PIN también incorpora la descentralización, tratándola no como un medio sino como un medio para el desarrollo regional.

A renglón seguido, le corresponde el turno al “Plan Nacional de Desarrollo 1980–1984” formulado por la administración Roldós-Hurtado (1979-1984), conocido como el Plan Conade, en el cual la política relativa a la Articulación Espacial y Desarrollo Regional es una de las cinco políticas generales del plan. Entre los objetivos de esta política se señalan: la integración vial del territorio, el estímulo de las zonas deprimidas, la desconcentración industrial, el desarrollo urbano y el ordenamiento ambiental. Para ejecutar la estrategia se plantea la necesidad de organizar un *sistema de planificación regional*.

Simultáneamente, no ya en un plan de desarrollo sino en la propia Constitución nacional de 1979 (de corte intervencionista), en el Perú se avanzó hacia la descentralización mediante tres disposiciones: representación de

las regiones en el Senado; dar a las regiones el carácter de nivel intermedio de gobierno; y convertir a los municipios en instancias de gobierno local.

Finalmente, el último país andino en alcanzar el clímax de la planificación regional es Venezuela, con el VI Plan de la Nación 1981-1985 preparado por la administración de Luis Herrera Campins que, al igual que sus homólogos de Bolivia, Colombia y Ecuador, incorpora lo territorial en la concepción básica fundamental de la estrategia de desarrollo propuesta.

En adición al VI Plan, el gobierno de Herrera Campins actualizó y complementó la estructura institucional de la política regional en Venezuela (Decreto Ejecutivo No.478/80); impulsó en el congreso la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio –LOOT– y afianzó el papel de las corporaciones regionales de desarrollo. Por todo ello, bien puede decirse que este gobierno diseñó un modelo completo de *Administración Regional para el Desarrollo*.

En Bolivia, la fase ascendente de la política regional se dilató hasta 1984, año en el cual la segunda administración Siles Suazo (1982-1985) elaboró el “Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo, 1984-1987”, que era el primero formulado por un gobierno democrático después de casi 20 años de dictadura militar. A pesar de que, por esta razón, el Plan de Rehabilitación toma distancia con relación a los planes anteriores, contiene un Política de Desarrollo Regional que representa una línea de continuidad respecto del Plan Bánzer.

En tal sentido, las principales preocupaciones de la Política de Desarrollo

Regional del plan en mención eran: la integración física del territorio nacional; la disminución de los desequilibrios regionales a través de inversiones en las áreas más atrasadas; y la implantación de una estructura institucional apropiada para conducir un proceso participativo de planificación del desarrollo regional. Al efecto se plantea la utilización de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, a las cuales se asigna un presupuesto. Interesa destacar, también, que el plan de Siles Suazo es el primero en introducir los conceptos de descentralización y desconcentración.

Por su parte, en Ecuador, la inercia de las políticas regionales llegó también hasta mediados de los años ochenta, puesto que en el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1985-1992” (elaborado, a similitud del VII Plan venezolano 1985-1989, con la metodología de la Planeación Estratégico-Situacional –PES–), la cuestión regional todavía conserva su prioridad, siendo considerada uno de los 13 “grandes problemas nacionales” que enfrentaba el desarrollo del país.

3.2 La política regional en declive: neoliberalismo y descentralización (el período que se extiende desde 1980 hasta el presente)

Los países andinos no escaparon en modo alguno a la crisis del Estado de Bienestar que se produjo en los países desarrollados y en el resto de América Latina en los años ochenta. Tampoco se sustrajo este grupo de países (con la excepción de Colombia) a la severa contracción de las tasas de crecimiento del conjunto de los países latinoamericanos en el mismo período.

De la misma manera, la terapéutica aplicada siguió la pauta general latinoamericana: menos Estado y más mercado. Naturalmente que de aquí se desprendía –como una lógica consecuencia– el abandono de las políticas públicas dirigidas a señalar rumbos a la economía y a los agentes privados.

El primer país andino en avanzar decididamente en esta dirección fue Bolivia que, en 1985, bajo un nuevo período presidencial de Víctor Paz Estensoro (el mismo que había liderado la Revolución Nacional en los años cincuenta), adoptó una política económica basada en los principios del neoliberalismo. La así llamada Nueva Política Económica –NPE–, se anticipó casi un quinquenio al célebre Consenso de Washington, compilado por JOHN WILLIAMSON en 1989.

En tal contexto, el gobierno formuló el plan “Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000” –EDES– que en congruencia con la NPE planteaba una intervención gubernamental circunscrita a la provisión de infraestructura y servicios sociales; y una estrategia de fomento al sector privado y de promoción de la inversión extranjera directa. Como nota interesante, hay que mencionar que el plan EDES de –corte neoliberal– retoma el hilo de la descentralización que había comenzado a plantear el Plan de Rehabilitación de Siles Suazo.

La descentralización en Bolivia finalmente se hizo una realidad durante la administración Sánchez de Lozada (1993-1997) que introdujo el tema en la reforma constitucional de 1994 e impulsó en el Congreso la aprobación de la Ley de Participación Popular –LPP– (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa

Departamental –LPD– (1995). Aunque estas dos normas aluden tanto el plano departamental como el municipal, el modelo boliviano de descentralización tiene un sesgo marcadamente municipalista, porque mientras la LPP transfiere a los municipios competencias de amplio espectro (políticas, económicas y administrativas), la LPD sólo desconcentra hacia los departamentos facultades de orden administrativo. En el gobierno de Sánchez de Lozada también se organizó el Sistema Nacional de Planificación –SISPLAN– en el cual se prevé la participación de la sociedad civil en los procesos de planeación nacionales, departamentales y municipales.

Aparece aquí, entonces, lo que podría perfilarse como una de las *regularidades* en la evolución de largo plazo de las políticas públicas en los países andinos: *la sustitución de las políticas regionales por la descentralización*. Al mismo tiempo, la descentralización comienza un tortuoso recorrido por entre quienes la conciben como un expediente para ampliar los espacios democráticos y promover el desarrollo territorial equilibrado y los que la entiendan simplemente como un mecanismo para someter la acción gubernamental a los dictados del mercado.

Después de Bolivia, el siguiente país que tomó el cauce neoliberal fue Venezuela. En un giro paradójico de la historia –similar al de Paz Estensoro en Bolivia– Carlos Andrés Pérez, uno de los arquitectos del modelo venezolano de capitalismo de Estado, optó en su segunda administración (1989-1993) por el modelo neoliberal. Característicamente en el plan de este gobierno (“VIII Plan de la Nación 1990-1994” –El Gran Viraje–) la política regional ve reducido su perfil

y se funde con la de conservación ambiental.

En la línea de los enfoques teóricos de la Nueva Geografía Económica, el Gran Viraje acepta como un hecho que en un ambiente de competencia abierta el crecimiento regional será heterogéneo, pero al mismo tiempo plantea como mecanismo de compensación la transferencia de recursos fiscales a los estados.

En consonancia con tales planteamientos, en la segunda administración Pérez se inician en firme los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal en Venezuela.

A esta altura, en la vecina Colombia se estaba cumpliendo una transición muy similar que se inició con el plan “Cambio con Equidad” de la administración Betancur (1982-1986). En este plan la política regional es sustituida por la descentralización (elección popular de alcaldes, entre otras medidas). En el caso de Colombia, en donde estaba en ascenso el fenómeno de la insurgencia armada, la descentralización se concebía también como parte de un proyecto político más amplio, consistente en incorporar las élites locales al sistema tradicional, a través de la apertura de nuevos canales de participación democrática.

El *momentum* descentralizador en Colombia alcanzó su máxima expresión en la Constitución de 1991, en la que, como se mencionó *supra*, se combina eclécticamente el concepto de “República unitaria”, con el de “autonomía de las entidades territoriales”. Esta fórmula *híbrida* resultó de un compromiso entre los constituyentes que favorecían instituciones más federativas y los que eran partidarios

de reformas menos drásticas que implicaban solamente la profundización y perfeccionamiento de la descentralización.

Sobre la base de la amplia plataforma que le proporcionó la Constituyente de 1991 (que él mismo había promovido), el presidente Gaviria (1990-1994) —en el marco de un modelo económico inspirado en el consenso de Washington— puso en práctica un vasto conjunto de medidas descentralizadoras, bastante sesgadas hacia la transferencia de competencias y recursos fiscales al nivel municipal. De esta forma la concepción de la descentralización para el apalancamiento del desarrollo regional y la desconcentración productiva quedó postergada, manteniéndose hasta hoy en el limbo.

Adicionalmente, la administración Gaviria creó el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación. El primero tiene como función emitir concepto sobre el proyecto del plan nacional de desarrollo y en él deben participar representantes de las *entidades territoriales* y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; y los segundos cumplen un propósito similar a escala departamental y municipal.

Al igual que en Colombia, el Consenso de Washington fue el referente principal de las políticas económicas instrumentadas en el primer gobierno de Fujimori en el Perú, a partir de 1990. No obstante, a diferencia de los otros países andinos, en el Perú las reformas neoliberales no estuvieron acompañadas de un impulso a la descentralización, sino, por el contrario de una regresión hacia formas hipercentralistas de gestión territorial. Éstas

se plasmaron en la Constitución de 1993, la cual a pesar de consagrar declarativamente fórmulas descentralistas, introdujo las figuras del presidencialismo autocrático y una cámara única elegida por distrito nacional único, y debilitó sensiblemente los niveles regionales y municipales de gobierno, mediante el recorte de rentas y competencias.

El hilo perdido de la descentralización en el Perú, sólo vendría a retomarse un decenio después, con la expedición en el gobierno democrático de Toledo, de la ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del título IV sobre descentralización de la Constitución de 1993 (No. 27680), de la ley de Bases de la Descentralización (No. 27703) y de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (No. 27867, modificada por la Ley 27902); las tres en 2002. En esta legislación se perfila un régimen de organización política del Estado, en el que al igual que en Colombia se combinan eclécticamente los conceptos de “República unitaria” y de “autonomía de las entidades territoriales”. También se definen las normas que regulan la descentralización administrativa, política y fiscal, introduciendo adicionalmente el concepto novedoso de descentralización económica y productiva.

En el contexto del nuevo espíritu descentralista, el Ministerio de la Presidencia y la Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización elaboraron en 2002 un importante documento denominado Estrategia de Desarrollo Territorial que comprende Planes Concertados de Desarrollo Departamental para los 25 departamentos peruanos.

El último país andino en adoptar el paquete neoliberal de reformas estruc-

turales fue el Ecuador, en 1992, de la mano del presidente Sixto Durán Ballén que gobernó entre 1992 y 1996. A la manera de lo que había ocurrido en Bolivia (1985), Venezuela (1989), Perú (2000) y Colombia (1991), las políticas públicas ecuatorianas siguieron durante este gobierno los postulados del Consenso de Washington. Es decir apertura comercial, liberalización del sistema financiero, disminución de subsidios sociales, apertura a la inversión extranjera, flexibilización del mercado laboral y privatización de las empresas públicas (telecomunicaciones, hidrocarburos y electricidad).

En tal contexto, el Consejo Nacional de Desarrollo –Conade– preparó el “Plan de Acción de Gobierno 1993-1996” (Agenda para el desarrollo) que ignoraba la dimensión del desarrollo regional, reemplazándola por la descentralización. En esta dirección se aprobó la Ley de Modernización del Estado en 1993, que delega en el Consejo Nacional de Modernización –CONAM– la coordinación de la descentralización administrativa, política y fiscal.

En forma análoga a lo que había ocurrido en Colombia y Bolivia, en Ecuador la descentralización fue elevada al rango constitucional en la Carta de 1998, en la cual también se consagra la fórmula híbrida de un *estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales*.

La similitud con los casos colombiano y boliviano también es evidente en el sesgo municipalista que toma la descentralización en Ecuador y en la creación de Sistema de Planificación –SNP–, en el cual se prevé la participación de las entidades territoriales en los procesos de planificación.

Lo expuesto en los párrafos anteriores permite concluir que en el decenio de los noventa las políticas regionales en los países andinos fueron prácticamente disueltas en el mortero del Consenso de Washington y que en su lugar apareció la descentralización (excepto en el Perú) con un sesgo hacia la repartición de recursos fiscales y con un marcado acento municipalista. No obstante, la nitidez de este *hecho estilizado* se rompe con los últimos desarrollos de la política regional venezolana, a raíz del advenimiento de la administración Chávez Frías (1999-2006). En efecto, ocurre que en este gobierno, el Viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional preparó el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007, que retoma los principales elementos de los momentos de apogeo de la política regional.

Dicho plan está enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, el cual, a su turno, tiene en la dimensión territorial uno de sus cinco ejes prioritarios, siendo los otros cuatro el económico, el político, el fiscal y el internacional. En los dos documentos se proponen, entre otras, estrategias como la *descentralización desconcentrada*, *creación de condiciones para el desarrollo productivo diversificado y desarrollo territorial equilibrado*, a cuyo servicio se colocan instrumentos como una *nueva regionalización*, *la reactivación de los organismos regionales de desarrollo y las zonas especiales de desarrollo sostenible*.

En desarrollo de los planes, el gobierno de Chávez Frías el gobierno impulsó el trámite en la Asamblea Nacional de la Ley Orgánica de Planificación (2001) que prevé planes departamentales y municipales y establece los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas para

asegurar la participación social en los procesos de planificación estatales y municipales.

Ahora bien, mientras que si la mayoría de los países andinos a la declinación de la política regional correspondió el ascenso de la descentralización, en Venezuela el resurgimiento de la preocupación por el desarrollo regional se ha visto acompañada de ciertos conatos recentralizadores, tal como se evidenció en la Constituyente de 1999. De esta manera, Venezuela inicia el nuevo siglo reeditando la tensión entre federalismo y centralismo que signó el nacimiento de la República, pero ahora con una sociedad civil que pareciera estar dispuesta a defender los espacios conquistados por la descentralización.

Volviendo al plano general de los países andinos, otro proceso de la década de los noventa que es importante destacar es la aparición de las políticas *secto-territoriales*, mencionadas en la sección anterior de este documento. Recuérdese que para Muller el concepto de *secto-territorialidad* resulta de la intersección de la lógica *sectorial-vertical* con la *territorial-horizontal*, con miras a conciliar en las políticas públicas la racionalidad propia de las aproximaciones sectoriales con las relaciones de proximidad que se establecen en el territorio.

A nuestro juicio, tales enfoques secto-territoriales de política aparecen por primera vez en el contexto andino en Colombia, cuando en el marco del *Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología* se crean las *Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología*, durante la administración Gaviria (1990-1994). Estas instancias —transformadas hoy en Sistemas Regionales de Innovación— tienen el propó-

Las política regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo

sito de articular las políticas nacionales de ciencia y tecnología con las estrategias regionales de desarrollo económico y social. Con esta misma filosofía se crearon después (por parte de la administración Samper 1994-1998), los Comités Asesores de Comercio Exterior –Carces– y los Consejos Regionales de Competitividad. Una relación completa de las políticas y/o instrumentos sectoterritoriales que actualmente se aplican en Colombia, se presenta en la Tabla 1.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Bolivia (2001) contempla la incorporación de esta variable en los planes regionales y en la Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología e Innovación

(2001) de Venezuela se prevé la conformación de redes regionales. En este último país, también en el Plan de Chávez se encuentran varias referencias a políticas secto-territoriales en materia de desarrollo productivo y competitividad.

Por último, el actor de más reciente aparición en el escenario de las políticas regionales en los países andinos es el *desarrollo local*, entendido como el impulso a procesos de crecimiento y cambio estructural de un territorio subnacional, en el cual interactúan las dimensiones económica, sociocultural y política-administrativa (véase la sección 2.2 *supra*) Experiencias de esta naturaleza se están promoviendo en los cinco países objeto de este estudio.

Tabla No. 1

Políticas secto-territoriales en Colombia

Plan de Desarrollo Vigente – Hacia un Estado Comunitario 2002-2006–.	Plantea una política de desarrollo territorial que articula y complementa la descentralización y el ordenamiento regional, con el objeto de promover la creación de capacidades internas en los territorios para que estos gestionen armoniosamente su propio desarrollo.
Modelo de Organización Política del Estado	República unitaria y descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales.
Descentralización	En principio está consignado en la constitución vigente desde 1991. Está en curso desde entonces (e incluso desde el decenio de los ochenta) un activo proceso de descentralización administrativa, política y fiscal.
Ordenamiento Territorial	Principio consagrado en la Constitución nacional. Existe legislación sobre ordenamiento territorial a nivel municipal (Ley 388 de 1997) y se tramita actualmente en el congreso un proyecto de ley sobre ordenamiento territorial a escala nacional.

Políticas Regionales Especiales	<i>Política de Integración y Desarrollo Fronterizo</i> , basada en artículos constitucionales 289 y 337, el documento CONPES 3155 de 2002, la ley 191 de 1995, la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo fronterizo, los Comités Territoriales Fronterizos y las Comisiones Presidenciales de Vecindad e Integración.
Políticas Secto-territoriales	
Agricultura	<p><i>Agendas regionales para el desarrollo rural 2003 – 2006</i>, definidas a través de los Consejos Seccionales Agropecuarios –CONSEA–, integrados por representantes del Ministerio de Agricultura, de los gobiernos departamentales y de los gremios y asociaciones de productores involucrados en la Agenda. Su objetivo es aumentar la competitividad y la seguridad alimentaria de los departamentos.</p> <p><i>Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural</i> –PADEMÉR–. Tiene como objetivo fomentar la generación de empleo; aumentar la productividad de las microempresas rurales; y lograr una mayor competitividad de sus productos. Sus principales instrumentos son servicios tecnológicos, de comercialización y financieros.</p> <p><i>Agrocadenas</i>. Se han identificado en 27 departamentos (de un total de 32). Se trata principalmente de cultivos de exportación entre los cuales están: <i>banano</i>, en Chocó, Urabá antioqueño y Magdalena; <i>arroz</i> en Tolima, Meta, Casanare, Cauca, Santander, Norte de Santander, Cesar, Guajira, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Nariño; <i>caña de azúcar</i> en Valle, Cauca, Risaralda, Caldas, Cesar, Norte de Santander; y <i>café</i> en el Eje Cafetero.</p> <p><i>Áreas de Desarrollo Rural</i>. El instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder– impulsa un programa de desarrollo regional rural orientado a aumentar la competitividad de la pequeña producción agropecuaria y forestal. Inicialmente abarca a los departamentos de Meta, Arauca y Casanare (16 municipios); Boyacá y Cundinamarca (84 municipios); Caquetá (11 municipios); Santander, Cesar, La Guajira (68 municipios); Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena (51</p>

Tabla No. 1
Políticas secto-territoriales en Colombia

<p>Agricultura</p>	<p>municipios); Nariño y Cauca (71 municipios); Norte de Santander (17 municipios); Nororiente antioqueño y Chocó (44 municipios); Huila y Tolima (34 municipios).</p> <p><i>Centros Regionales de Gestión Agroempresarial.</i> Organizaciones para gerenciar la competitividad de encadenamientos productivos y desarrollo rural, en los cuales participan productores y comercializadores privados y públicos descentralizados.</p>
<p>Mipymes</p>	<p><i>Consejos Regionales y Municipales de Mipymes</i>, para orientar regional y localmente las actividades del <i>Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las Mipymes –Fomipyme–</i> del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Financiación de proyectos de fomento, promoción y desarrollo tecnológico de las Mipymes).</p>
<p>Comercio Exterior y Competitividad</p>	<p><i>Consejos regionales de comercio exterior –CARCES–.</i> Tienen como función asesorar al Ministerio de Industria y Comercio Exterior en el nivel regional para promover la competitividad y el crecimiento de las exportaciones regionales. Están integrados por representantes de entidades públicas y por empresarios y académicos. A través de estos consejos se han definido 19 planes estratégicos exportadores regionales: Antioquia, Arauca, Atlántico, Amazonas, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Chocó, Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Sucre y Valle.</p> <p><i>Zonas Francas y Zonas Económicas Especiales de Exportación</i></p> <p><i>Centros de información e inversión en tecnología –CRIT–</i></p> <p><i>Red de Centros de Productividad. –Red Colombia Compite–</i> Liderada por la Presidencia de la República y apoyada por el sector privado, el DNP y Colciencias. Participan el Centro de Productividad y Tecnología de Antioquia, Producariibe en Barranquilla, Centro de Productividad e Innovación del Cauca, Centro de Productividad del Tolima, Centro de Productividad de Bucaramanga y Centro de Productividad de Manizales.</p>

Tabla No. 1
Políticas secto-territoriales en Colombia

Comercio Exterior y Competitividad	<p><i>Consejos Regionales de Competitividad.</i></p> <p><i>Convenios Regionales de Competitividad:</i> Nariño: Cuero y calzado. Antioquia: Ropa interior femenina, construcción y hortifruticultura. Eje cafetero: Textil y confecciones. Norte de Santander: Calzado</p>
Ciencia y Tecnología	<p><i>Agendas Prospectivas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación.</i> Impulsadas por Colciencias. Se definen como un ejercicio-proceso de reflexión/concertación/programación de acciones, mediante los cuales los gobernantes y demás líderes (Universidad, Sena, Cámaras de Comercio, ONG's) establecen compromisos y planes de acción en torno a los sectores o factores prioritarios, para mejorar la competitividad y calidad de vida de la región, mediante un protagónico papel de la ciencia y la tecnología.</p> <p><i>Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología.</i> Integrados por los gobiernos seccionales e integrados por representantes de la academia y el sector privado.</p>
Industria	<p><i>Parques Tecnológicos – Consejo Asesor de Parques Tecnológicos</i></p> <p><i>Minicadenas productivas.</i> En el sector agroindustrial, manufacturero y artesanal a escala subdepartamental. A cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Fomipyme) y con el apoyo de la ONUDI.</p>
Infraestructura	<p>Programa estratégico de mejoramiento de la infraestructura vial secundaria y terciaria orientado a promover la interacción y el desarrollo regional (Documento CONPES 3261 de 2003). Financiado parcialmente por la CAF.</p> <p><i>Agenda de conectividad.</i> Busca masificar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones y contempla acciones regionales (Telecentros y telefonía rural comunitaria).</p> <p><i>Mesas regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–</i></p>

Tabla No. 1
Políticas secto-territoriales en Colombia

<p>Procesos de Planeación Estratégica Departamental</p>	<p>Plan Estratégico de Antioquia (Planea)</p> <p>Plan Estratégico del Valle del Cauca</p> <p>Visión Tolima 2020</p> <p>Visión Risaralda 2017^a</p> <p>Plan Estratégico de desarrollo del sur del CESAR (comprende 13 municipios)</p>
<p>Procesos de planeación estratégica de áreas metropolitanas y ciudades-región</p>	<p>Mesa de planificación regional Bogotá-Cundinamarca</p> <p>Plan estratégico del Área Metropolitana de Bucaramanga</p>
<p>Procesos de planeación estratégica regional</p>	<p>Programa Plan Caribe</p> <p>Plan Orinoquia hacia el siglo XXI</p> <p>Ecorregión del Eje Cafetero</p> <p>Ecorregión del Pacífico</p>
<p>Otros Procesos</p>	<p>Existen numerosos procesos de desarrollo alternativo y desarrollo sostenible en áreas interdepartamentales, subdepartamentales y municipales entre los cuales están:</p> <p>Programa de desarrollo sostenible de la Mojana (1 municipio de Antioquia, 2 de Bolívar, 1 de Córdoba y 6 de Sucre)</p> <p>Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio (29 municipios de los departamentos de Bolívar, Cesar, Santander y Antioquia)</p> <p>Plan de desarrollo sostenible amazónico</p> <p>Estrategias y programas para zonas fronterizas</p> <p>Plan estratégico del núcleo del Macizo Colombiano (15 municipios de Cauca, 11 de Nariño y 8 de Huila)</p> <p>Hay también procesos <i>botton-up</i> orientados a impulsar el desarrollo tecnológico:</p> <p>Manizales Eje del Conocimiento</p> <p>Valle del Conocimiento</p> <p>Bucaramanga Tecnópolis</p>

Fuente: Elaboración del autor

*Transformación del paradigma de desarrollo regional
(con especial aplicación al contexto andino)*

	Política regional clásica	Políticas secto-territoriales
Problemas dominantes y orientación general de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Disparidades interregionales • Regiones atrasadas • Aprovechamiento de recursos naturales localizados (v.gr. cuencas hidrográficas) • Articulación física del territorio • La equidad y la redistribución como objetivo de la política regional • Enfoque <i>Top down</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y competitividad • Inserción internacional • Innovación y cambio tecnológico • El desarrollo endógeno como objetivo de la política secto-territorial • Enfoque <i>botton-up</i>
Modelo nacional de desarrollo	<p>Industrialización con dirigismo de Estado</p> <p>Estado keynesiano de Bienestar</p>	<p>Ampliación de la órbita de acción del mercado sin énfasis sectoriales</p> <p>Estado shumpeteriano de trabajo</p>
Modelo de organización política del Estado	República unitaria y centralista	Fórmulas eclecticas que combinan el unitarismo (salvo Venezuela) con diversos grados y modalidades de autonomía regional
Teorías y enfoques interpretativos	<ul style="list-style-type: none"> • Etapas del crecimiento (FISHER, CLARK) • Causalidad circular acumulativa (MYRDAL, KALDOR, HIRSHMAN) • Polos de desarrollo (PERROUX, BOUDEVILLE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un marco teórico formal • Identificación de los factores determinantes del crecimiento endógeno (Porter, Distritos Industriales, Nueva Geografía Económica)
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones directas del Estado en las áreas objetivo • Corporaciones regionales de desarrollo 	<p><i>Hardware</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras de conexión con los mercados internacionales (puertos, aeropuertos, vías fluviales)

Tabla No. 2

Transformación del paradigma de desarrollo regional (con especial aplicación al contexto andino)

	Política regional clásica	Políticas sectoriales territoriales
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos (v. gr. exenciones tributarias) • Controles (v. gr. restricciones a nuevas inversiones en áreas congestionadas) • Regionalización del territorio para efectos de la planificación del desarrollo 	<p><i>Hardware</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conectividad: telecomunicaciones y telemática <p><i>Software</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo empresarial • Apoyo a la mipyme • Agendas regionales de desarrollo sectorial (v.g agricultura; c y t) • Centros de productividad • Centros de desarrollo tecnológico • Sistemas regionales de innovación tecnológica • Consejos regionales de competitividad • Planes regionales de exportación • Clusters • Parques industriales y tecnológicos • Formación de recursos humanos <p><i>Orgware</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración de la dimensión económica a la descentralización • Planes de ordenamiento territorial • Alianzas de cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONG • Proyectos estratégicos de desarrollo de escala regional y local (v.gr. ciudades-región).

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

De lo expuesto en las secciones precedentes, pueden derivarse las siguientes conclusiones:

1. Las cuestiones relativas a la estructuración del espacio y a la organización territorial del Estado han permeado la historia andina, desde los inicios de la vida republicana de los cinco países hasta nuestros días. El contrapunto centralismo-federalismo generó en el siglo XIX varias guerras civiles; durante el siglo XX fue la dialéctica que motivo múltiples cambios constitucionales y enfrentamientos partidistas; y aún hoy –en los albores del siglo XXI– sigue sin superarse plenamente.
2. Las políticas regionales andinas cumplieron durante la segunda mitad del siglo XX una trayectoria que está íntimamente asociada con la evolución que tuvo el papel asignado al Estado en los procesos del desarrollo y que guarda una estrecha similitud con los ciclos del Estado de Bienestar y de la política regional en los países desarrollados y en el conjunto de América Latina (véase Tabla 2). Considerando que las políticas relacionadas con el territorio son altamente *dependientes de la trayectoria (path dependce)* y están necesariamente influidas por las especificidades geográficas de los países en donde se aplican, dicha sincronía en la evolución de las políticas resulta sorprendente. Dejando de lado por prosaica la hipótesis del simple mimetismo, una explicación posible podría

encontrarse en los enfoques teóricos de Wallerstein, según los cuales:

El análisis de los sistemas-mundo plantea la cuestión de cómo conceptualizamos el cambio social. Se suele describir este tipo de cambios hablando de sociedades que son equiparadas a países: de ahí que hablemos de “sociedad británica”, “sociedad estadounidense”, “sociedad brasileña”, “sociedad china” etc. Puesto que en el mundo de hoy hay más de 200 Estados, los estudiosos del cambio social tendrían que habérselas con más de 200 sociedades diferentes. La ciencia social ortodoxa acepta esta concepción que podemos llamar el supuesto de la sociedad múltiple; pero el análisis de los sistemas-mundo no acepta que este supuesto sea un punto de partida válido para comprender el mundo moderno.

En vez de defender que el cambio social tiene lugar país por país, Wallerstein (1979) postula la existencia de un “sistema-mundo” que en la actualidad tiene una extensión global. Si aceptamos este supuesto de una “sociedad única” las numerosas “sociedades nacionales” se convierten simplemente en parte de un todo mayor, por lo que un determinado cambio social sólo puede ser comprendido en su totalidad en el contexto más amplio del sistema-mundo moderno⁶⁶.

3. La fase ascendente de las políticas regionales en los países andinos se

⁶⁶ TAYLOR, PETER y COLIN FLINT (2000), *Geografía política, economía-mundo, estado-nación y localidad*, 4ª ed., Madrid: Trama Editorial, pp. 5 y 6.

produjo en el contexto de la configuración paulatina de un Estado desarrollista e intervencionista que en Bolivia, Perú y Venezuela alcanzó incluso los rasgos de un capitalismo de Estado, que tenía como objetivo central volcar el excedente generado por la exportación de recursos naturales hacia la industrialización sustitutiva de importaciones.

En esta fase, que se extendió desde la posguerra hasta el decenio de los ochenta, los objetivos de las políticas nacionales eran muy similares y tenía que ver principalmente con la reducción de las disparidades interregionales, la integración física del territorio y el impulso a nuevos polos de desarrollo.

4. Aunque la eficiencia de las políticas regionales activas ha sido severamente cuestionada por diversos analistas, hay que reconocer, por un lado, que ellas resultaron procíclicas a procesos reales de reducción de las disparidades regionales jalonadas por fuerzas estructurales y por el otro, que en el período de su aplicación se consolidaron exitosamente polos alternativos de desarrollo muy importantes como la región de Santa Cruz en Bolivia, la de Guayas en Ecuador y en menor medida la de Guayana en Venezuela.
5. La crisis del Estado de Bienestar en los años setenta, el impacto de los desajustes de la economía mundial en la década de los ochenta y

la adopción del modelo neoliberal en los años noventa, determinaron el desmonte del Estado desarrollista en los países andinos y por consiguiente el ocaso de las políticas públicas activas, entre ellas las regionales.

En el caso particular de las políticas regionales, éstas fueron reemplazadas por una descentralización para la repartición de recursos fiscales con acento municipalista, que ha postergado la descentralización para el desarrollo regional y local⁶⁷.

6. En el decenio de los ochenta, además de la descentralización, aparecieron tres ejes nuevos en cuanto al desarrollo regional: las políticas *secto-regionales* de innovación tecnológica, desarrollo productivo y competitividad; el ordenamiento territorial; y el desarrollo económico local.

Lo anterior sugiere que hacia el futuro los grandes desafíos de los países andinos en materia de políticas regionales son: a) desarrollar la racionalidad sistémica necesaria para engarzar una variedad de acciones e instrumentos actualmente inconexos entre sí; b) reorientar la descentralización hacia el desarrollo competitivo de las regiones y las localidades, y c) mantener la integridad del Estado-nación en medio de las exigencias externas de la globalización y las demandas internas por mayores competencias para las entidades subnacionales.

⁶⁷ Sobre los desarrollos recientes y deseables de la descentralización en América Latina véase: FINOT, IVÁN (2002), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Revista de la CEPAL No.78, Santiago de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

ABALOS, JOSÉ y LUIS LIRA (1986), *Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político: Chile 1973*, Pensamiento Económico Iberoamericano No.10, Madrid.

ALONSO, EDUARDO (2002), *Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Serie Desarrollo Productivo N° 140, CEPAL, Santiago.

BOISIER, SERGIO (1990), *Los tiempos verbales del desarrollo regional en América Latina*, Documento 90/6, Ilpes/CEPAL, Santiago de Chile.

BONELLI, REGIS (2001), *Políticas de competitividad industrial no Brasil, 1995-2000*, Serie Desarrollo Productivo N° 116, CEPAL.

BOUDEVILLE, J. R. (1968), *L'espace et les Pôles de Croissance*, París: PUF.

BRESSI, GIOVANNI (2003), *The Impact of Globalization: Opportunities and Challenges for Glocal Development in Europe, Latin America and the Caribbean*, ponencia presentada al seminario "Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin American and the Caribbean", marzo 2003, Milán, organizado por el BID.

CASAS, ROSALÍA, coord. (2001), *La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México*, Barcelona: Antrophos, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

CATIN, MAURICE y LLORISTOPHE VAN HUFFEL (2003), *Inégalités Régionales et Développement Économique: le Cas François (1850-2000)*, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* N° 5.

CLARKE, SUSAN et al. (1998), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Territorios No. 1, Bogotá: Cider, Universidad de Los Andes.

CUADRADO ROURA, JUAN R. (1988), *Políticas regionales. Hacia un nuevo enfoque*, Madrid: Papeles de Economía Española.

— (1995), *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional*, Santiago de Chile: Revista Eure N° 63.

CHUDNOSKY, DANIEL (1999), *Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina*, Revista de la CEPAL N° 67, Santiago de Chile.

DE MATTOS, CARLOS (1986), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Pensamiento Iberoamericano N° 10, Madrid.

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (2003), *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, S.L.: El Viejo Topo.

DUNFORD, MICHAEL (2001), *Italian Regional Evolutions*, Working Paper 33/01, Sussex European Institute, University of Sussex (www.one-europe.ac.uk).

EUROPEAN COMMISSION (1999), *ESDP European Spatial Development Perspective*, Luxemburgo: Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

ESSER, KLAUS et al. (1996), *Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política*, Revista de la CEPAL 59, Santiago de Chile.

FERNÁNDEZ, VÍCTOR RAMIRO (2001), *Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites*, Revista Eure, Vol. XXVII (82), Santiago de Chile.

FINOT, IVÁN (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública N° 12, Santiago de Chile: Ilpes/CEPAL.

— (2002), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Revista de la CEPAL N° 78, Santiago de Chile.

GATTO, FRANCISCO (2001), *Estrategia económica regional. Los casos de Escocia y la Región de Yorkshire y Humber*, Serie Estudios y Perspectivas N° 4, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

GÓMEZ, DAVID et al. comps. (2002), *Los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) científica y tecnológica en los países del Convenio Andrés Bello*, Bogotá: Quebecor World Bogotá.

HELMSING A.H.J. (Bert) (1999), *Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*, Revista Eure, Vol. XXV (75), Santiago de Chile.

— (Bert) (2003), *Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado* (<http://www.scielo.cl>).

HERMANSEN, TORMAD (1977), *Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional en*: Kuklinski, ANTONI R. (1977), *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional*, México D.F., F.C.E.

ILPES/CEPAL (2000), *La reestructuración de los espacios nacionales*, Serie Gestión Pública N° 7, Santiago de Chile.

JESSOP, BOB (1999), *Crisis del Estado de bienestar hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores.

JONAS, ANDREW y KEVIN G. WARD (2001), *City-Regionalisms: Some critical Reflections on Transatlantic Urban Policy Convergence*, EGRG Working Paper 01/01, University of Manchester.

Édgard
Moncayo Jiménez

KALDOR, NICHOLAS (1957), *A Model of Economic Growth*, Economic Journal 57.

LACOUR CLAUDE y ALIETTE DELAMARRE con la colaboración de MURIEL THOIN (2003), *40 Ans d'Aménagement du Territoire*, París: La Documentation Française/Datar.

LORENSEN, MARK (1999), *Regional Competitiveness, Localised Learning and Policy*, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School (Mark@cbs.dk).

MANZANAL, MABEL (1999), *La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo*, Realidad Económica N° 166, IADE, Buenos Aires.

MARKUSEN, ANN (1995), *Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from four Countries*, en: World Bank (1995), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington D.C.

MASSIRIS, ANGEL (2002), *Ordenación del territorio en América Latina*, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Sociales, Universidad de Barcelona (<http://www.nb.es/geocrit/sn/sn-125.htm>).

MELO, ALBERTO (2001), *The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean*, Working Paper No.460, Washington D.C.: BID.

MENY, IVES y JEAN CLAUDE THOENING (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

MONCAYO, ÉD GARD (2004), *El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica*, Revista Eure, Vol. XXX (90), Santiago de Chile.

MONTES LIRA, PEDRO FELIPE (2001), *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 45, CEPAL.

MULLER, PIERRE (1985), traducción de 1997, *Un esquema de análisis de políticas públicas sectoriales*, Tecnología Administrativa, Vol. XI (23) Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

MULLER, PIERRE (2000), traducción de 2002, *Las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

MYRDAL, GUNNAR (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Nueva York: Harper Ross Publishers.

OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, París, El énfasis es añadido.

PERROUX, FRANVOIS (1955), *Note sur la Notion de Pôles de Croissance*, Economic Appliquée, París.

Las política
regionales en
América Latina y
los países andinos:
un análisis
comparativo

PERSSON, JOAKIM (1994), *Convergence in per capita Income and Migration Across the Swedish Counties 1906-1990*, Institute for international Economic Studies, Stockholm University, Suecia.

PIORE, MICHAEL J. y CHARLES F. SABEL (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books. Existe traducción al español: MICHAEL J. PIORE y CHARLES SABEL (1993), *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires: Alianza Editorial.

POLÈSE, MARIO (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC/GTZ).

PUJADÁS, ROMÁ y JAIME FONT (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis.

RAINES, PHILIP (2001), *Local or National Competitive Advantage? The Tensions in Clusters Development Policy*, Regional and Industrial Policy Research Paper 43, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Gasgow.

RAMOS, JOSEPH (1989), *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ROSENSTAIN-RODAN, PAUL (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*, Economic Journal, junio-septiembre.

RUSSO, MARGHERITA et al. (2000), *The Challenges for the Next Decade: Notes on the Debate on the Development of the Emilia-Romagna Region*, ESRC Centre for Business Research Working Paper No.176.

SALA-I-MARTIN, XAVIER (2000), *Apuntes de crecimiento económico* (2ª ed.), Barcelona: Antoni Bosh Editor, Cuarta parte.

SCOTT, ALLEN J. (1998), *Regions and the World Economy*, Nueva York: Oxford University Press.

STRANGE, SUSAN (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

TAYLOR, PETER y COLIN FLINT (2000), *Geografía política, economía-mundo, estado-nación y localidad*, 4ª ed., Madrid: Trama Editorial.

TEITZ, MICHAEL B. (1996), *American Planning in the 1990s: Evolution Debate and Challenge*, Urban Studies, Vol. 33, N° 4-5.

TRACEY, PAUL et al. (2002), *Cognition, Learning and European Regional Growth: An Agent-Centred Perspective on the "New" Economy*, Rothermere American Institute, University of Oxford, School of Geography and the Environmet. Disponible en internet.

Édgar
Moncayo Jiménez

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO (2000), *La política de desarrollo económico local en: AGHÓN, GABRIEL et al. (2000), Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

WANNOP, URLAN A. (1995), *The regional Imperative, Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, Regional Studies Association, Gateshead Tine and Wear: Jessica Parker Publishers.

WHEELER, STEPHEN (1998), *Reasons for Successful Regional Planning: a Comparative Analysis of Portland, Toronto and the San Francisco Bay Area*, ponencia presentada a la *Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning*, Pasadena, California.

WONG GONZÁLES, PABLO (1997), *La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo*, Documento 97/36, Santiago de Chile: Ilpes/CEPAL, Serie Ensayos.

YOGUEL, GABRIEL (2000), *Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas*, Revista de la CEPAL N° 71, Santiago.

YUILL, DOUGLAS y FIONA (2001), *Regional Policy Development in the Member States: A Comparative Overview of Change*, Regional and Industrial Policy Research Paper 45, European Policies Research Centre University of Stathclyde, Glasgow.