



SG/RT.CCAAM/I/dt 4  
29 de abril de 2005  
3.21.43

---

REUNIÓN TÉCNICA PREPARATORIA PARA LA PRIMERA  
REUNIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO ANDINO DE  
AUTORIDADES MUNICIPALES  
5 DE MAYO DE 2005  
LIMA - PERÚ

## ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

## TABLA DE CONTENIDO GENERAL

	Pág
Introducción	3
Primera Parte: Análisis de la experiencia europea en materia de desarrollo regional e inserción de los territorios comunitarios y posibilidades de adaptación de esta experiencia para el desarrollo de una estrategia andina.	4
Segunda Parte: Comparación de las experiencias y estrategias nacionales y regionales de desarrollo y de competitividad en los Países Miembros. Recomendaciones preliminares de una línea de actuación de la Comunidad Andina en esta materia.	35
Tercera Parte: Bases de una estrategia de cooperación sobre desarrollo territorial en el marco de la integración andina	103
A manera de conclusiones	151

## INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización en curso está actuando como una fuerza centrífuga que tiende a aumentar las brechas de desarrollo en el interior de las economías nacionales. Esto es así, porque sólo algunos territorios subnacionales están en capacidad de conectarse activamente a los nuevos circuitos de la economía mundial. Los demás –la mayoría desafortunadamente– se están quedando por fuera de las configuraciones emergentes de las dinámicas globalizadas del comercio, las inversiones y la tecnología.

En tal contexto, los esquemas regionales de integración económica pueden contribuir, bien a atenuar o bien a exacerbar dichas tendencias polarizadoras, dependiendo del modelo de integración en el que se basen. En efecto, el Tratado de Libre Comercio de Norte América –basado exclusivamente en mecanismos de liberación comercial– ha determinado el crecimiento de las regiones mexicanas situadas en la frontera con Estados Unidos, en detrimento del crecimiento del resto del país. En la Unión Europea, en cambio, los mecanismos de compensación (Fondos Estructurales) puestos en marcha para apoyar las regiones que no se benefician de la expansión del comercio, han logrado morigerar significativamente el aumento de las brechas internas.

Sobre la base de consideraciones del orden de lo arriba expuesto y en el marco del nuevo Diseño Estratégico para la Comunidad Andina aprobado por la cumbre presidencial de San Francisco de Quito en julio de 2004 (a propuesta de la Secretaría General), la CAN ha iniciado un proceso de reflexión sobre la dimensión territorial de la integración andina. En esta dirección se dio un primer paso con la elaboración del estudio “Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración” (Moncayo, 2003)<sup>1</sup>, que permitió identificar el origen regional (subnacional) del comercio intra-andino. De este trabajo surgió el concepto de “regiones activas”, es decir, aquellas que realizan el grueso del intercambio intra-grupo, que como se sabe es esencialmente de productos manufacturados.

El presente documento construye sobre el anterior y avanza hacia proponer las bases de una Estrategia Andina de Cooperación para el Desarrollo Territorial. A este propósito se han desarrollado tres grandes partes. La primera está dedicada a la experiencia de la Unión Europea en materia de política regional, con miras a identificar elementos que puedan ser relevantes en el ámbito andino. La segunda adelanta un análisis comparativo de la evolución y estado actual de las políticas regionales en los Países Miembros, con el fin de precaver que las propuestas que se presentan en la tercera parte resulten consonantes con las tendencias e intereses nacionales.

Se incluyen por último unas breves consideraciones a manera de conclusión.

Conviene señalar que en la línea de trabajo de apoyo al desarrollo territorial, ya se conformó en 2004 el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM) como instancia asesora de los órganos principales de la CAN y que la Secretaría General está apoyando activamente otras iniciativas en este campo, como la Red Andina de Ciudades que surgió como una iniciativa de sus propios integrantes.

---

<sup>1</sup> Moncayo, Edgard (2003), *Geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración*, Secretaría General de la CAN, Lima.

**Primera Parte:**

**Análisis de la experiencia europea en materia de desarrollo regional e inserción de los territorios comunitarios y posibilidades de adaptación de esta experiencia para el desarrollo de una estrategia andina.**

## TABLA DE CONTENIDO

- I. Esquema comentado de la evolución de la política regional europea
    1. Primera fase (1958-1971). Antecedentes
    2. Segunda fase (1972-1978). Gestación
    3. Tercera fase (1979-1986). Nacimiento efectivo de la política regional comunitaria
    4. Cuarta fase (1987-1995). Consolidación
    5. Quinta fase (1997-2006). Nueva ampliación de cobertura geográfica
  
  - II. La política regional en la Unión Europea en la actualidad
    1. Alcances
    2. Instrumentos
    3. Modus operandi
  
  - III. Apreciaciones sobre los rasgos principales de la política regional europea
    1. Gradualidad y funcionalidad
    2. Cohesión y convergencia
    3. Aplicación
    4. La tríada de las políticas regionales
    5. La emergencia de las regiones
  
  - IV. Aplicabilidad de la experiencia europea al contexto andino
    1. Los ejes
    2. Los instrumentos
- Bibliografía de la primera parte

## **Introducción**

De los esquemas de integración económica existentes actualmente en el mundo, el más avanzado, sin duda, es el de la Unión Europea. En este contexto, uno de los procesos más complejos e interesantes es el de los fondos estructurales dirigidos a lograr la cohesión y convergencia regionales (nivel subnacional) en el espacio europeo integrado.

Estudiar tal experiencia puede ser, por tanto, de gran utilidad para reflexionar sobre el diseño de una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina.

Esta primera parte está dividida en cuatro capítulos:

- 1.— Esquema comentado de la evolución de la política regional europea.
- 2.— La política regional europea en la actualidad (2000-2006).
- 3.— Apreciaciones sobre los rasgos principales de la política regional europea.
- 4.— Aplicabilidad de la experiencia europea al contexto andino.

## **I. ESQUEMA COMENTADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA**

### **1. Primera Fase (1958-1971). Antecedentes**

#### **1958. -- Tratado de Roma**

En el preámbulo del Tratado de Roma por el que se constituyó la Comunidad Económica Europea (en 1957, con entrada en vigor el 1 de enero de 1958), se expresaba que las partes contratantes (6 países) estaban ansiosos de reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo económico mediante la reducción de las diferencias existentes entre las diversas regiones y el atraso de las menos favorecidas.

No obstante, en el Tratado no hay ningún título específico relacionado con la cuestión regional, ni menos aún una mención a una política regional común. Lo que sí se encuentra en dicho marco normativo es una serie de artículos dispersos que se relacionan con los temas regionales, entre los cuales sobresale el artículo 90 referido a las ayudas estatales. Esta provisión dice básicamente que las ayudas al desarrollo regional pueden ser permitidas (esto constituye excepción al principio general de que las ayudas estatales están prohibidas) y que la Comisión puede ejercer el papel de supervisión.

#### **1959. –Primer estudio sobre desarrollo regional llevado a cabo por la Comunidad.**

Utilizando como indicador el ingreso per cápita, se puso de relieve como las regiones más desarrolladas de la Comunidad estaban comprendidas en una zona de gran pujanza que se definía a lo largo de un eje Norte-sur, desde Holanda hasta el norte de Italia y entre los valles del Rin y del Ródano. Esta franja que se dio en llamar Lotaringia Industrial, comprendía alrededor del 30% del territorio de la CE, concentrándose en ella el 45% de la población y el 60% del PIB del Mercado Común. También se destacó en dicho estudio que las regiones menos desarrolladas eran las

periféricas (como Calabria en Italia) y tanto mas cuanto más alejadas del centro estaban, dándose diferencias interregionales del orden de 5 a 1<sup>2</sup>.

Tras este primer informe, la preocupación efectiva de la CE comenzó a manifestarse de forma más intensa, por lo cual la Comisión promovió la conformación de un Grupo de Expertos Nacionales para llevar a cabo una confrontación de las políticas de desarrollo regional practicadas en los seis países miembros, así como delimitar el espacio al cual deberían aplicarse las iniciativas comunitarias. Las “zonas difíciles”, caracterizadas por el Grupo, incluyeron las áreas fronterizas, zonas industriales en decadencia y zonas de escasos recursos y carentes de industrialización<sup>3</sup>.

### **1961. -- Conferencia de Economías Regionales**

La Conferencia se celebró en Bruselas y sobre la base de sus conclusiones la Comisión preparó un Programa de Acción, consistente en la conformación de tres grupos de trabajo especializados para el estudio de problemas concretos: regiones con una sola industria, polos de desarrollo, efectos de contagio y complementariedad de zonas fronterizas.

### **1965. -- Memorando sobre Problemas Regionales**

Este documento puso énfasis en la promoción de polos de desarrollo, como el que se creó en Taranto-Bari en el sur de Italia.

### **1971. -- Primera Resolución sobre Esquemas de Ayuda Regional**

Esta resolución constituye la primera expresión concreta de una política regional común y en ella se establecen los montos y principios que regulan las ayudas comunitarias para las regiones europeas<sup>4</sup>. Este mismo año, la Comisión preparó el informe “Desarrollo regional en la comunidad”.

## **2. Segunda Fase (1972-1978). Gestación**

### **1972. -- Conferencia de París**

En 1972 se produjo la primera ampliación de la CE con el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega (los ciudadanos noruegos rechazaron la adhesión mediante referéndum).

En la Conferencia de París, la Europa de los nueve decidió ir hacia una política regional comunitaria efectiva (junto con la de medio ambiente y energía). La cumbre acordó tres puntos: a) los estados miembros deben coordinar sus políticas regionales, b) la Comisión debe preparar un informe sobre las políticas regionales de los nueve y c) la Comunidad debe poner en marcha un Fondo de Desarrollo Regional, antes de finalizar el año de 1973<sup>5</sup>.

En cumplimiento de tales mandatos, la Comisión presentó su informe en mayo de 1973 (Thomson Report on the Regional Problems of the Enlarged Community), en el que se constata una ligera reducción de las brechas interregionales europeas (ahora son de 4 a 1)<sup>6</sup>. Igualmente, en el mismo año se creó *de iure* el Fondo de Desarrollo Regional que vino a empezar a funcionar en 1975.

<sup>2</sup> Véase: Tamames, Ramón y Mónica López (1996), *La Unión Europea*, Madrid: Alianza Editorial, pp.465 y 466.

<sup>3</sup> Ibid, p.466.

<sup>4</sup> Swan, Dennis (1975), *The Economics of the Common Market (tercera edición)*, Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Ltd., p.174

<sup>5</sup> Ibid., p.181.

<sup>6</sup> Ibid.

### **1975. -- La entrada en funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER–**

En el reglamento adoptado por el Consejo en marzo de 1975, se establece que el objetivo del Feder es:

Corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad y especialmente los que son consecuencia de una estructura preponderantemente agraria, de los cambios industriales y del subempleo estructural<sup>7</sup>.

De esta forma y en consonancia con el preámbulo del Tratado de Roma de 1958 arriba citado, la Comunidad replanteaba, en cierta medida, uno de sus principios inspiradores, que era la confianza de que el mercado sería capaz de lograr el equilibrio de todo el sistema de integración.

Inicialmente el Feder se dotó con un presupuesto de 258 millones de Ecus (un 4% del presupuesto comunitario), que se repartió entre los Estados miembros, mediante un sistema de cuotas. La ayuda del Fondo era para apoyar las políticas regionales establecidas por los países miembros y para acceder a ella estos debían presentar un Programa de Desarrollo Regional (PDR), elaborado conforme a un esquema común.

En 1975, se crea también un Comité de Política Regional adjunto al Consejo y a la Comisión, al cual se le confía la tarea de:

proceder al examen de los problemas relativos al desarrollo regional, de los progresos realizados o por realizar para solucionarlas, y de las medidas de política necesarias para promover la realización de los objetivos regionales de la Comunidad.

### **3. Tercera Fase (1979-1986). Nacimiento efectivo de la Política Regional Comunitaria**

#### **1979. -- Primera reforma del Feder.**

Se reserva un 5% de los recursos del fondo para acciones de orientación realmente comunitaria. En el otro 95%, llamado de *cupo o de cuota*, se mantiene el carácter subsidiario (frente a las políticas nacionales) de las operaciones.

En 1981, año de ingreso de Grecia a la Comunidad, la dotación de recursos se amplió a 1.500 millones de Ecus, que representaban el 7.3% del presupuesto comunitario.

#### **1984. Reglamento 1787/84 que modifica las modalidades de intervención del Feder.**

Se amplía al 11.27% de los recursos del Fondo, el margen discrecional que la Comisión puede utilizar para apoyar acciones de carácter verdaderamente comunitario. A este afecto el Feder dibuja un mapa de las zonas elegibles para su actuación que abarca un 65.7% de la superficie de la Comunidad y que comprende toda Irlanda, Grecia y Portugal, el sur de Italia e islas (Sicilia, Córcega y Cerdeña) y buena parte de España, del noroeste y el sur del Reino Unido, suroeste de Francia, amén de numerosas regiones aisladas de los restantes estados<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Citado por: Gonzáles Yanci, María del Pilar (1997), *Las regiones de la Unión Europea*, en: Puyol, Rafael y Julio Vinuesa (1997), *La Unión Europea*, Madrid: Editorial Síntesis, p.351.

<sup>8</sup> Ibid., p.354.

#### 4. Cuarta Fase (1987- 1995 ). Consolidación

##### 1987. -- Entrada en vigor del Acta Única Europea –AUE–

Tras la entrada en vigor del AUE en 1987 se introdujo en el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas el título XIV, relativo a la Cohesión Económica y Social<sup>9</sup>. En él se establecen los principios clave de la política comunitaria regional así:

Artículo 130A que dice:

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

Artículo 130B, que dice:

Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130A. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y el desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130A, participando en su consecución. La Comunidad apoyará, así mismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación"; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros existentes.

,Artículo 130C, que reza:

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad, mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.

##### 1988.-- Reglamento marco CEE No.2052 del Consejo, en el que demarcan las funciones de los Fondos Estructurales<sup>10</sup>.

En virtud de esta norma se incrementaron en forma considerable las dotaciones con fines estructurales y se reordenaron las prioridades de los Fondos de acuerdo con los principios de concentración, cooperación, planificación y programación integradas, adicionalidad y subsidiaridad.

El principio de *concentración* se refiere a que los Estados miembros han de combinar sus esfuerzos para el desarrollo regional concentrándolos en seis objetivos comunes. Conforme al segundo principio, el de *cooperación*, la población ha de participar en todas y cada uno de las fases de acción de los fondos a los distintos niveles local, regional, nacional y comunitario. El principio de *planificación y programación integradas* supone que los problemas han de considerarse en su conjunto, formulando una estrategia global que se aplique durante un cierto número de años.

Por su parte, el principio de *adicionalidad* hace relación a que el carácter del apoyo comunitario es adicional al esfuerzo nacional. Finalmente, el principio de *subsidiaridad*, que permea todas las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, se refiere

---

<sup>9</sup> Véase: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (1995), *Unión Europea, recopilación de los Tratados*, Tomo I, volumen I, Luxemburgo

<sup>10</sup> Sobre este tema véase: Fernández Álvarez, Antonio (1997), *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Madrid: Editorial Trotta, cap.16

a que una autoridad superior no debe intervenir si un objetivo puede ser alcanzado satisfactoriamente a un nivel inferior.

Entre los seis objetivos comunes arriba mencionados hay cuatro en los que estaba prevista explícitamente la acción del Feder a saber:

Objetivo No.1: fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

Objetivo No.2: reconvertir regiones o partes de ellas gravemente afectadas por el declive industrial.

Subobjetivo 5 b): fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Objetivo No.6: Contribuir al desarrollo de las regiones de baja densidad de población (inferior a 8 habitantes por Km<sup>2</sup>, que son básicamente las regiones del norte de Suecia y Finlandia.)

Como ya se mencionó, las reformas de 1988 preveían una duplicación en términos reales de las dotaciones de los tres Fondos estructurales, de manera que en 1992 la cuantía ascendiese a 12.900 millones de euros a precios de 1988. Este incremento de fondos se debía, no sólo a la voluntad de fortalecer la política regional, sino al ingreso en 1986 de España y Portugal que eran países con numerosas regiones clasificadas en los objetivos 1 y 2 arriba mencionados.

### **1990.-- Reunificación alemana**

La Comisión adopta los reglamentos necesarios para la entrada de los Länder del Este en la CE.

### **1992.--Los Doce firman en Maastricht el Tratado de la Unión Europe –TUE–**

El TUE consagró la política de cohesión económica y social como uno de los tres ejes esenciales de la Unión Europea e introdujo varias innovaciones en la política regional, así:

#### **1.-- El Fondo de Cohesión**

Su objetivo es atender necesidades en materia de transporte y medio ambiente, con la previsión (para 1993/99) de que los beneficiarios del fondo sean los países de la UE con ingreso per cápita menos del 90% del promedio (España, Grecia, Irlanda y Portugal). El Consejo de Edimburgo de diciembre de 1992 le asignó un total de 15.150 millones de euros para el período 1993-1999.

#### **2.-- Las Redes Trans-europeas**

Se refieren a las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía, con el objetivo de acortar distancias entre las regiones centrales y periféricas y comunicar a la UE con los países de su entorno europeo y el norte de África.

#### **3.-- El Comité de las Regiones –CdR–**

Con carácter consultivo de la Comisión y del Consejo de Ministros, el CdR tiene la función de asegurar la participación de las entidades regionales y locales en la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias. En particular en las siguientes:

- Redes trans-europeas en los ámbitos del transporte, las telecomunicaciones y las infraestructuras energéticas;
- Sanidad pública;
- Enseñanza y juventud;
- Cohesión económica y social y
- Cultura.

#### **4.--Las regiones ultra -periféricas**

Se ratifica el trato especial a favor de estas regiones (Canarias, Azores, Madeira, Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión).

En el TUE también se formuló el proyecto de la Unión Económica y Monetaria –UEM- a ser completado en 1999.

#### **1994.-- Constitución en Bruselas del Comité de las Regiones previsto en el TUE**

222 miembros eligen a Jacques Blanc, presidente de Lanquedoc-Rousillon en Francia, como presidente del CdR. Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona, asume la vicepresidencia<sup>11</sup>.

En 1994 también entró en vigencia un nuevo reglamento de los Fondos Estructurales (2084/93) que, con algunas modificaciones, en esencia ratifica el de 1988. Además, la Comisión elaboró el documento “Europa 2000+”, en el cual se presentaba una serie de análisis encaminados a que los Estados miembros tomaran conciencia de la dimensión transnacional de sus políticas territoriales, con miras a impulsar la cooperación en esta materia.

Motivados por “Europa 2000+” los ministros responsables de la planeación territorial deciden iniciar el diseño de la Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial, con el fin de tomar en cuenta la dimensión espacial de las políticas comunitarias.

#### **1995.--Ingreso de Australia, Finlandia y Suecia a la UE (cuarta ampliación).**

La adhesión de estos tres países se había convenido en el Consejo de Corfú en 1994, junto con el de Noruega. No obstante, en este último país un referéndum rechazó, por segunda vez, su ingreso a la UE.

#### **1996.--Primer Informe de Cohesión de la Comisión**

En el Tratado de Maastricht (1992) se estipuló que la Comisión debe presentar, cada tres años, un informe sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios (incluidas las políticas comunitarias) hayan contribuido a ello. La Comisión adoptó su Primer Informe de Cohesión a finales de 1996, el cual sirvió de base para las propuestas contenidas en la Agenda 2000 y la posterior reforma de la política de cohesión adoptada en 1999.

### **5. — Quinta Fase (1997-2006). Nueva Ampliación de la Cobertura Geográfica.**

#### **1997.-- Agenda 2000**

El 15 de julio de este año, la Comisión adopta una comunicación titulada “**Agenda 2000, Por una unión mas fuerte y mas amplia**”, en la que se colocan en un marco común las grandes perspectivas del desarrollo de la Unión Europea y de sus políticas hacia el siglo XXI; así como los problemas derivados de la quinta ampliación (los Pecos) y el marco financiero posterior al año 2000. En cuanto a este último se plantea programar un periodo suficientemente largo y financiar simultáneamente la profundización de las políticas comunitarias y su ampliación a los nuevos socios.

#### **1999.--Nueva reforma de los fondos estructurales**

Bajo la influencia de Agenda 2000, el Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) reforma nuevamente los fondos estructurales y modifica parcialmente el funcionamiento del Fondo de Cohesión creado en Maastricht (1992). En concordancia con la Agenda

---

<sup>11</sup> Para un tratamiento detallado de los antecedentes, constitución y primeros años de funcionamiento del CdR véase: Morata, Francesc (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona: Ariel, cap.9.

2000, los fondos fueron dotados con 213.000 millones de euros para el periodo 2000-2006, es decir, 30.000 millones de euros anuales, que representan una tercera parte del presupuesto comunitario<sup>12</sup>.

Se pone en marcha el Instrumento de Política Estructural de la Preadhesión (ISPA) y el Programa Especial de Adhesión en los sectores de agricultura y desarrollo rural (SAPARD) que complementan el programa PHARE ( de apoyo a la administración política y los sectores sociales) para impulsar el desarrollo económico y social en los países entonces candidatos de Europa Central y Oriental (quinta ampliación).

### **— Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial (ESDP)<sup>13</sup>**

El proceso iniciado en 1994 (a raíz de Europa 2000+), culminó en 1999 con la adopción de la ESDP, por parte del Consejo informal de Ministros responsables de la Planeación Espacial. El enfoque de este documento parte de la base de que con el avance de la integración económica y social las fronteras se van desvaneciendo, al tiempo que las relaciones y las interdependencias entre las regiones y las ciudades de los Estados miembros se intensifican. En consecuencia, los proyectos regionales, nacionales y comunitarios en un país pueden tener un considerable impacto en la estructura espacial de otros Estados miembros.

Al reconocer también las disparidades regionales de desarrollo e incluso los efectos espaciales contradictorios de las políticas comunitarias, la ESDP plantea la pertinencia de ligar los tres grandes pilares del proceso europeo de integración.

- Cohesión económica y social.
- Conservación de los recursos naturales y la tradición cultural.
- Competitividad balanceada del territorio europeo.

Más específicamente, los lineamientos de desarrollo espacial de la ESDP son los siguientes:

- Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y balanceado, fortaleciendo los vínculos entre las áreas rurales y urbanas. Esto implica superar el dualismo anacrónico entre la ciudad y el campo.
- Promoción de conceptos integrados de transporte y comunicaciones, que apoyen el desarrollo policéntrico del territorio europeo.
- Desarrollo y preservación de las entidades regionales y el mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades europeas en la era de la globalización.

La ESDP no tiene carácter mandatorio, pero aspira a convertirse en un marco común de referencia de las políticas territoriales a la UE, lo cual se produjo en 2004, cuando la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Planificación Espacial aprobó el documento "Guiding Principles for Sustainable Spatial Development for the European Continent" que adopta para todo el espacio europeo, la visión y los principios de la ESDP.

En 1999 se perfecciona la Unión Económica y Monetaria.

---

<sup>12</sup> Véase el documento oficial de la Comisión Europea (1999) "Guidelines for the Programmes in the Period 2000 – 2006". Com (1999) 344 final. Diario Oficial 6267 22.09. 1997

<sup>13</sup> Por la sigla en inglés de: *European Spatial Development Perspective*, documento publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999

### **2001. -- Segundo Informe de Cohesión de la Comisión**

Este documento contiene una evaluación de las reformas de 1999 y un análisis de las implicaciones de la quinta ampliación en la política de cohesión.

### **2004. -- Constitución para Europa**

En el artículo 3 (objetivos de la Unión) de esta carta se prevé que:

la Unión fomentará la cohesión económica, social y **territorial**<sup>14</sup> y la solidaridad entre los Estados miembros.

#### **— La Europa de los 25**

Se protocoliza el ingreso de diez nuevos países:

Chipre, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Eslovenia y Eslovaquia. Se previó un aumento de 14.117 millones de euros en los Fondos Estructurales para canalizar ayuda regional hacia estos países.

#### **— La Comisión adoptó una propuesta de la reforma de la política de Cohesión**

En el marco de la propuesta de presupuesto de la Europa de 27 miembros para el periodo 2007 – 2013, la Comisión presenta las bases de una reforma en la política de cohesión consonante con la Unión ampliada.

## **II. LA POLÍTICA REGIONAL DE LA UE EN LA ACTUALIDAD ( 2000 - 2006)**

### **1. Alcances**

En el presente la política regional europea se basa en tres grandes pilares: a) la política de competencia de la Comisión, b) las ayudas financieras y c) las iniciativas comunitarias<sup>15</sup>.

#### *1.1 Política de Competencia de la Comisión.*

La facultad que le dan los tratados a la Comisión para procurar un mercado común sin distorsiones de competencia, incluye el control de las ayudas nacionales para las regiones. En uso de tal prerrogativa la Comisión ha promulgado desde 1971 “Directrices para la ayuda regional”, que imponen a los Estados miembros límites máximos para la ayuda y criterios para la selección de las regiones que pueden acceder a ella.

Incluso, desde 1985 los apoyos financieros nacionales a las regiones, sólo son permitidos por la Comisión en el contexto de un programa coordinado de desarrollo regional que comprende también recursos de los Fondos Estructurales Comunitarios.

De esta manera, a juicio de algunos analistas, el control de ayuda regional está siendo utilizado cada vez más por la Comisión, no tanto como un instrumento para garantizar las condiciones de competencia en el mercado común, sino como un expediente para integrar dichos esquemas financieros en una política regional europea de amplio espectro (Krieger-Bodem, 2002, p.31)<sup>16</sup>.

#### *1.2 Las ayudas financieras*

---

<sup>14</sup> El énfasis es añadido

<sup>15</sup> La PRE vigente en la actualidad está contenida en el documento: Comisión Europea (1999), op.cit.

<sup>16</sup> Krieger-Bodem, Christiane (2002), *European Integration and The Case for Compensatory Regional Policy*, Working Paper No. 1135, Kiel Institute for World Economics, Kiel.

Éstas se orientan al cumplimiento de dos objetivos específicamente territoriales<sup>17</sup>:

**Objetivo 1:** Fomentar la recuperación de las regiones menos desarrolladas, es decir, dotarlas de los equipamientos básicos que aún carecen y favorecer las inversiones a las empresas con el fin de permitir el despegue de actividades económicas. Este objetivo concierne a unas cincuenta regiones (de un total de 250 del nivel NUTS-2) que representan el 22% de la población de la Unión y a él se asigna el 70% de las ayudas (véase mapa más adelante).

**Objetivo 2:** Apoyar la recuperación económica y social en las zonas con deficiencias estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca.

Este objetivo concierne el 18% de la población que habita en zonas de crisis y a su logro se dedica el 11.5% de las ayudas.

**Objetivo 3:** Modernizar los sistemas de formación y fomentar el empleo. A este objetivo se dedica el 12.3% de las ayudas.

### 1.3 Las Iniciativas Comunitarias

La Comisión dispone del 5.35% de la dotación de los Fondos Estructurales para adelantar acciones, por fuera de las cuotas nacionales, de carácter netamente comunitarios.

## 2. Los Instrumentos

### 2.1 Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

Las ayudas estructurales, que representan el 35% del presupuesto de la Unión, provienen de los Estados miembros más prósperos y se canalizan a través de cuatro Fondos Estructurales:

-El **Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER)**; que financia infraestructura, inversiones productivas para generar empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las PYME.

-El **Fondo Social Europeo (FSE)**, que apoya la inserción profesional de desempleados y grupos desfavorecidos a través de la financiación de acciones de formación y de sistemas de ayuda a la contratación de obreros.

-La **Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA / Orientación)**, que financia acciones de desarrollo rural y de ayuda a los agricultores, principalmente en las regiones menos desarrolladas. La función "**Garantía**" de dicho fondo apoya también el desarrollo rural en el marco de la política agrícola común en las demás regiones de la Unión.

-El **Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)**, que tiene como finalidad adoptar y modernizar el equipamiento de este sector.

Además, el **Fondo de Cohesión** interviene para financiar proyectos de infraestructura de transporte y de protección del medio ambiente, en España, Grecia, Irlanda y

---

<sup>17</sup> Después de la Agenda 2000 (1997), los seis objetivos de las políticas comunitarias se reagruparon en tres. Dos de ellos tienen carácter territorial y un tercero está relacionado con la generación de empleo.

Portugal. A estos efectos dispone de 18.000 millones de euros para el periodo 2000-2006.

Los Fondos Estructurales no financian proyectos aislados, sino programas plurianuales de desarrollo regional, definidos conjuntamente por los Estados miembros, las regiones y la Comisión Europea.

Para efectos estadísticos y de direccionamiento de las ayudas, el territorio económico de los Estados miembros está subdividido conforme a la nomenclatura NUTS<sup>18</sup>. Ésta es jerárquica y subdivide cada país en unidades territoriales del nivel NUTS 1, que a su vez se subdividen en unidades territoriales del nivel NUTS 2, las cuales vuelven a desagregarse en unidades del nivel NUTS 3. Cada nivel tiene un código y un nombre. No obstante una unidad territorial concreta podrá estar clasificada en varios niveles. La mayoría de los Fondos Estructurales se asigna en el nivel NUTS 2.

## 2.2 *Las Iniciativas Comunitarias*

Como se mencionó arriba, la Comisión dispone de un margen discrecional del 5.35% para adelantar acciones de naturaleza realmente comunitaria. Estos programas son:

**INTERREG III**, que fomenta las cooperaciones fronterizas, transnacionales e interregionales. Se financia a través del FEDER

**URBAN II**, que apoya las estrategias innovadoras en rehabilitación de ciudades y de barrios en crisis. Se financia a través del FEDER.

**LEADER**, que tiene como finalidad reunir a los agentes socioeconómicos de territorios rurales para reflexionar sobre nuevas estrategias locales de desarrollo sostenible. Su financiación le corresponde a FEOGA-Orientación

**EQUAL**, orientado a eliminar los factores que dan lugar a las desigualdades y a las discriminaciones en el acceso al mercado de trabajo. Su financiación corresponde al Fondo Social Europeo.

En adición a los programas anteriores, la comisión ha puesto en marcha las **Estrategias Regionales de Innovación**, en cumplimiento de un mandato del Consejo Europeo. En efecto, los Jefes de Estado (o de gobierno) reunidos en Lisboa en marzo de 2000, decidieron comprometer todos los esfuerzos necesarios para preparar la transición de las economías europeas hacia una economía basada en el conocimiento. En concordancia con estas directrices, la Comisión preparó la comunicación llamada "The Regions and the New Economy: Guidelines for the European Regional Development Fund (ERDF) Innovative Actions for the period 2000 – 2006", con el propósito de inducir en las regiones el desarrollo de iniciativas basadas en la innovación tecnológica y el conocimiento<sup>19</sup>.

Con un presupuesto de 1.000 millones de Euros (el 0.5% de los Fondos), la Comisión ha organizado tres programas:

RIS / RIS+ (Regional Innovation Strategies)

RITTS (Regional Innovation and Technology Transfer Initiatives)

RE (Network of Innovative Regions in Europe)

<sup>18</sup> Reglamento (CE) No. 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo.

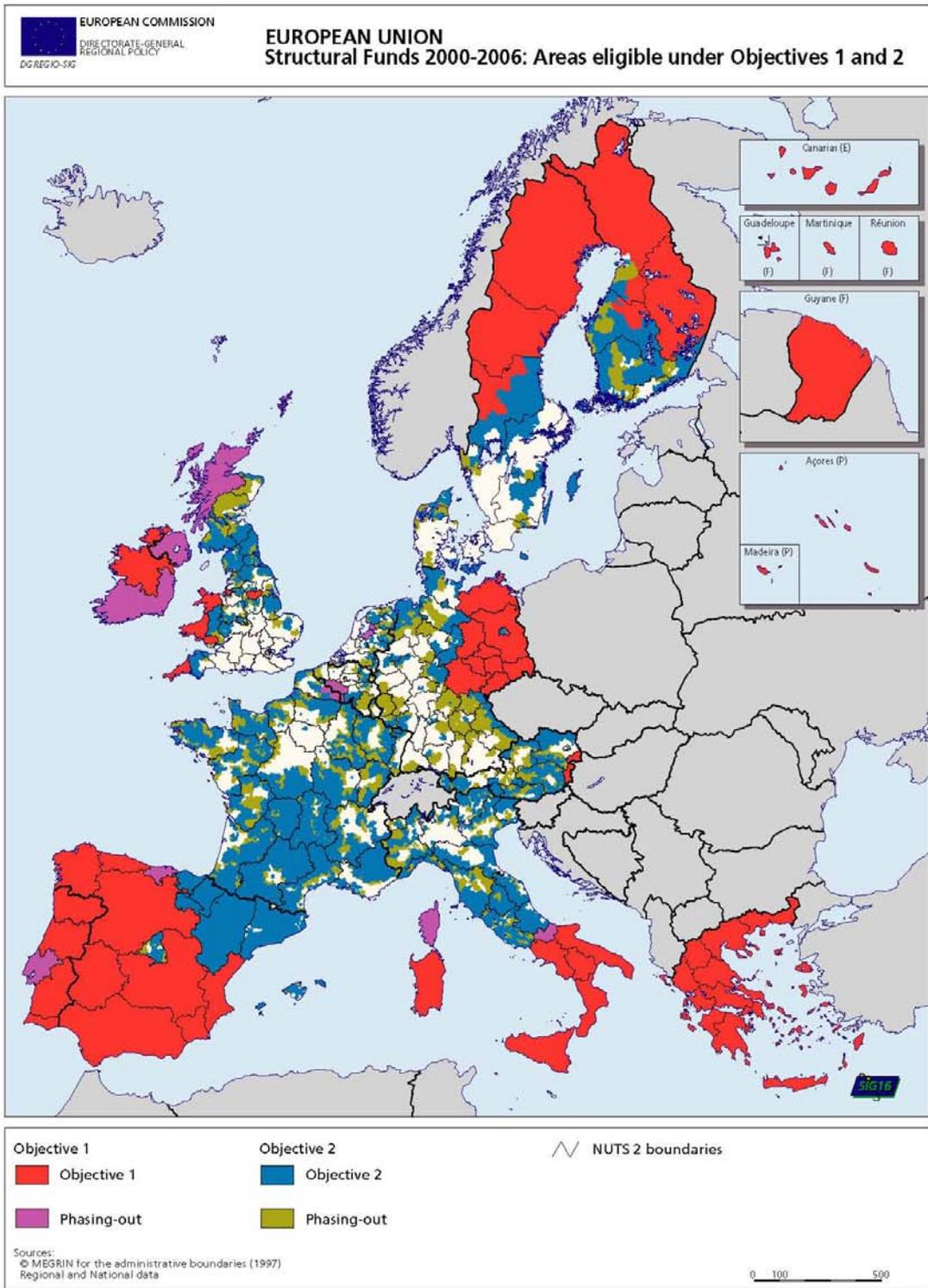
<sup>19</sup> European Commission. DG Regional Policy (2002), *Regional Innovation Strategies under European Regional Development Fund. Innovative Actions 2000 –2002*, Bruselas.

### 13. El Modus Operandi

Como ya se comentó, la financiación de la UE a las regiones tiene un carácter complementario al de los fondos nacionales y por lo tanto, la responsabilidad de gestionar el desarrollo regional sigue siendo principalmente de los Estados miembros. No obstante la Comisión incide en la selección de las zonas que pueden beneficiarse de los fondos (a través de la política de competencia) y propone orientaciones temáticas comunes.

Los fondos se reparten por país y por regiones. Tras estas decisiones cada Estado o región establece y recoge en un plan sus propuestas a favor de las zonas en dificultades o de los grupos sociales objetivo, normalmente con una amplia participación de los agentes económicos y sociales. Estos planes son presentados a la Comisión y una vez acordados se consignan en los llamados **Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) ó Documentos Únicos de Programación (Docup)**, según exijan, o no, una decisión adicional de la Comisión para la aplicación de los programas.

Las autoridades responsables siguen de cerca el progreso de los programas e informan a la Comisión Europea, presentándole un informe de los gastos. Ésta analiza la evolución de los indicadores de seguimiento y los estudios de evaluación y alienta la realización de intercambios temáticos. También informa a los responsables de programas de las nuevas prioridades comunitarias que tengan incidencia en el desarrollo regional.



### III. APRECIACIONES SOBRE LOS RASGOS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA –PRE-

De lo expuesto en las dos secciones anteriores, se pueden colegir algunos de los elementos más distintivos de la política regional europea:

1.– *Gradualidad y Funcionalismo*. Con un enfoque eminentemente funcionalista, la PRE fue evolucionando *pari passu* con los avances y profundización del proceso de integración. Transcurrieron más de 20 años entre el Tratado Roma (1958) y el nacimiento efectivo de la política regional europea con la reserva del 5% del FEDER para acciones propiamente comunitarias en 1979. Casi otras dos décadas corrieron entre éste momento y la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, en la cual se consolidó la PRE.

En total, cuarenta años para llegar a la formulación de la **Perspectiva de Desarrollo Espacial** en 1999.

2.– *Cohesión y Convergencia*. Desde el Tratado de Roma hasta la Constitución Europea (2004), pasando por el Tratado de Maastricht (1992), el eje central de la PRE ha sido la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el apoyo a las más atrasadas.

3.– *Ampliación*. Cada una de las cinco ampliaciones (seis con la de los LANDER de Alemania del este) para el ingreso de nuevos Estados, ha significado una tensión para aumentar los recursos de los Fondos Estructurales y un complicado proceso de la clasificación de las nuevas regiones en los objetivos de las políticas de cohesión. Como el nivel de desarrollo de los nuevos miembros es por lo general inferior al promedio preexistente, el problema de la cohesión y la reducción de disparidades interregionales se complejiza.

4.– *La Triada de las políticas regionales en la UE*.

La PRE ha estado en el vértice de las interrelaciones entre varios procesos de definición de políticas: a) la política de competencia y las iniciativas comunitarias facultativas de la Comisión, b) los Fondos Estructurales (cuya acción es subsidiaria frente a las decisiones gubernamentales) y c) las políticas regionales de los Estados-miembros.

En unos períodos los objetivos de tales procesos de política han sido coincidentes, pero hacia el futuro; y frente a los cambios de las políticas nacionales y los debates alrededor de la eficacia de los Fondos, se avizora la necesidad de un nuevo equilibrio entre los tres vértices del triángulo mencionado.

5.– *Emergencia de las Regiones*

La movilización del nivel subnacional, resultante de las nuevas lógicas de crecimiento económico y de los procesos de descentralización política, está conduciendo a la emergencia de un nuevo espacio virtual en la UE: la Europa de las Regiones y las Ciudades.

En las secciones subsiguientes de este documento analizaremos con más detalle los cinco rasgos distintivos enunciados anteriormente.

## 1. Gradualidad y Funcionalismo

En términos generales, puede decirse que la integración europea ha tenido, a lo largo de su evolución, dos grandes dimensiones: la **económica**, que comprende la formación del mercado común y se basa en mecanismos de liberalización del intercambio de factores; y la **social**, que intenta corregir los desequilibrios sociales y territoriales que genera la integración comercial y económica. Esta última recurre a instrumentos y mecanismos de corte intervencionista.

Desde el punto de vista del equilibrio dialéctico que la UE ha buscado entre las dos dimensiones mencionadas, se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas:

**Primera:** Entre el Tratado de Roma (1958) y el Acta Única Europea (1987).

**Segunda:** Entre el Acta Única Europea (1987) y el Tratado de Ámsterdam (1997)

**Tercera:** Desde el Tratado de Ámsterdam en adelante.

### 1.1 Primera Etapa.

Desde la perspectiva económica, los dos hechos más destacados de este periodo fueron la implementación de la Unión Aduanera en 1968 y la puesta, en marcha del *Sistema Monetario Europeo* en 1979. En esta primera fase es importante recordar que la integración europea tenía un valor estratégico en el contexto de las relaciones internacionales de la época, puesto que se concebía como una de las maneras de demostrar, en la Europa de la Guerra Fría, la superioridad de la economía de mercado frente al sistema de planificación centralmente dirigida de los países europeos del este.

Desde el ángulo de la cohesión no fueron muy significativos los pasos que se dieron en esta etapa, siendo los más sobresalientes la entrada en funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER– en 1975 y la reserva de un 5% de los recursos de este Fondo, para acciones comunitarias por parte de la Comisión.

### 1.2 Segunda Etapa

Hacia la primera mitad de los ochenta la UE era todavía una unión aduanera imperfecta.

The abolition of tariffs twenty years ago did not create a single, integrated market. A variety of non-tariff barriers continued to impede the free movement of goods, capital and labor within the EC. These non-tariff barriers, or NTBs, include a variety of border controls and checks, differences in national technical regulations and standards, government preferences for domestic producers in public procurement, exchange controls, fluctuating exchange rates and differences in national tax regimes<sup>20</sup>.

La entrada en vigor del Acta Única Europea, en 1987, significó la aceleración del proceso de integración comercial, con miras al perfeccionamiento de un mercado único en 1992. Cumplida esta etapa, en el Tratado de Maastricht (firmado en 1992 y vigente desde 1993) se formuló el proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM) que, refrendado por el Tratado de Ámsterdam (1997), culminó en 1999.

---

<sup>20</sup> Cutler, Tony et al. (1989), 1992 – *The Struggle for Europe. A Critical Evaluation of European Community*, Oxford, UK: Berg Publisher Ltd.

En esta fase de profundización de la dimensión económica, el correlato en la esfera de la cohesión social fue el fortalecimiento sustancial a los recursos de los Fondos Estructurales acordado en 1988 ( Reglamento Marco CEE No. 2052 del Consejo). Recuérdese que estos aumentaron del 15.1% del presupuesto comunitario en 1988 al 37.7 en 1999.

### 1.3 Tercera Etapa

Con el perfeccionamiento de la unión económica y monetaria, la caída del muro de Berlín, la inflación de la Unión Soviética y la expansión global del sistema capitalista; el estímulo para la profundización de las políticas de cohesión ha perdido intensidad. Hasta ahora, como hemos visto, cada vez que se avanzaba en la integración económica, se daba también un paso significativo en la política de cohesión. A partir de 1999 esta importante tradición se ha interrumpido.

Así, en primer lugar, para 2006 la participación de las acciones estructurales en el presupuesto comunitario se reducirá al 30% y las ayudas no utilizadas dentro de los dos años siguientes a la asignación serán reprogramadas. En segundo lugar, por primera vez se establece un valor máximo de ayuda por Estado miembro, que se fija en un 4% del PIB del país beneficiario. Finalmente, se percibe una tendencia hacia la *renacionalización* de las políticas comunitarias.

El relativo debilitamiento de la política de cohesión guarda relación con los poco concluyentes resultados de la convergencia y con los costos de la quinta ampliación, tal como veremos las siguientes secciones.

## 2. Política de Cohesión y Convergencia

La permanente preocupación de la UE por los temas de la cohesión y convergencia se origina en el temor de que la formación de un mercado ampliado pudiera inducir la concentración de la actividad económica y, por lo tanto, del ingreso y el bienestar en las áreas más desarrolladas. Por ello, como hemos visto, hacia la década de los setenta, se abrió paso la idea de poner en marcha los mecanismos de ayuda para las regiones menos favorecidas.

La filosofía de los Fondos Estructurales europeos va entonces a contracorriente de los postulados de la teoría neoclásica del crecimiento, porque según este enfoque el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado se encarga de asegurar que, en el largo plazo, se produzca un proceso de convergencia en los niveles de ingreso de las distintas economías<sup>21</sup>.

*La hipótesis de la convergencia*, que está en el corazón de los modelos neoclásicos de crecimiento se basa en dos premisas fundamentales: a) los rendimientos marginales decrecientes de cada uno de los factores productivos (capital y trabajo) y b) la perfecta movilidad espacial de los factores. En estas circunstancias el capital tenderá a migrar desde las economías ricas (donde es abundante y tiene rendimientos decrecientes) hacia las pobres (donde es escaso y puede obtenerse una mejor redistribución). Por su parte, el trabajo migrará, por las mismas razones, en sentido contrario.

---

<sup>21</sup> Para una presentación de los distintos enfoques teóricos del crecimiento aplicados al desarrollo regional, véase: Moncayo, Edgard (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, Serie Gestión Pública No. 13, Santiago: ILPES / CEPAL. Varios de los párrafos que siguen se benefician de este trabajo.

El resultado de esta migración cruzada de factores es que las economías pobres tenderán a crecer más rápido que las ricas, hasta lograr el *catching up*. La convergencia se daría con mayor certeza entre las regiones de un país, dada la similitud de sus funciones de producción y la perfecta movilidad de bienes y factores existente entre ellas. Es decir, en esta visión “optimista” del crecimiento, la acción espontánea de las fuerzas del mercado conduce a los países (y en su interior a las regiones) a una progresiva igualación de sus niveles de desarrollo, haciendo innecesarias las políticas intervencionistas propugnadas por los enfoques keynesianos.

Si, como estamos viendo, la aproximación intervencionista de la UE al desarrollo territorial se aparta de los enfoques neoclásicos, se acerca mucho, en cambio, a las teorías del crecimiento endógeno formuladas en los años ochenta sobre la base de los trabajos pioneros de Myrdal y Kaldor. Estos desarrollos teóricos constituyen, a su vez, la principal base conceptual de la Nueva Geografía Económica -NGE- impulsada por teóricos como Krugman, Fujita y Venables<sup>22</sup>.

En esencia lo que postula la NGE, es que el crecimiento de la economía en una determinada localización, obedece a una lógica de causación circular, en la que los rendimientos crecientes a escala (por oposición a los rendimientos decrecientes del marco teórico neoclásico) y los encadenamientos hacia delante y hacia atrás de las empresas, conducen a una aglomeración de actividades que se autoreforzan progresivamente. En los modelos de la NGE, al contrario de lo que ocurre en los neoclásicos, el crecimiento de las economías avanzadas puede continuar indefinidamente porque los rendimientos de la inversión en capital (incluido el humano) no disminuyen en el tiempo, debido a la presencia de externalidades originadas en economías de aglomeración. Lo anterior supone, desde luego, el rechazo de la hipótesis de convergencia.

Para la NGE no existe ninguna fuerza que reduzca las diferencias de largo plazo en las tasas de crecimiento y antes por el contrario, las economías tienden a diverger en el tiempo. De hecho, la sola presencia de rendimientos crecientes originada en el cambio tecnológico impide cualquier movimiento hacia la convergencia. Antes bien, la dinámica del mercado impulsaría una acumulación creciente de riqueza e ingreso en las economías más desarrolladas, aumentando la divergencia entre países y regiones<sup>23</sup>.

La contraposición de los enfoques anteriormente descritos ha dado lugar, desde principios de los años noventa, a un animado debate teórico y empírico (no exento, claro está; de una inevitable carga ideológica) sobre la existencia o no de convergencia internacional e interregional<sup>24</sup>. Lo que ocurre es que el tema tiene una alta relevancia, en la medida en que sus implicaciones tocan con algunas de las cuestiones más cruciales del desarrollo contemporáneo. Entre estas están, por ejemplo, las condiciones de viabilidad del Estado-nación; la pertinencia de las políticas de descentralización; las relaciones entre los patrones de concentración de la actividad productiva y los niveles

---

<sup>22</sup> Una amena introducción a la NGE se encuentra en: Krugman, Paul (2003), *Where in the World is the "New Economic Geography?"*, en: Clark, Gordon et al. (2003), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford: Oxford University Press

<sup>23</sup> Esto es, lo que, según Martin, habría ocurrido en la UE en el decenio de los noventa. Véase de este autor: Martin, Philippe (2003), *Public Policies and Economic Geography*, en: Funck, Bernard y Ludovico Pizatti eds. (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington D.C.: Banco Mundial

<sup>24</sup> Un verdadero alud de literatura técnica se ha producido sobre esta controversia. Para una completa reseña de la misma véase: Moncayo, Edgard (2004), *El debate de la convergencia económica internacional, enfoques teóricos y evidencia empírica*, Revista Eure Vol. XXIX (90), Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica.

de estabilidad y crecimiento; y los impactos territoriales de la globalización y los procesos de integración económica.

En el contexto de este debate, la posición de la Comisión Europea ha sido de un optimismo muy cauto y cualificado.

Así, en el Primer Informe de Cohesión producido por la Comisión en 1996 se lee:

Las disparidades en el ingreso per capita entre los Estados miembros se han reducido significativamente desde 1983. Esto se debe principalmente al *catching up* de los países de cohesión –España, Portugal, Grecia e Irlanda– que han incrementado su ingreso per capita del 66% al 74% del promedio comunitario.

.... las disparidades de ingreso entre las regiones de la Unión han permanecido básicamente inmodificadas en el tiempo: en las 25 regiones más ricas el ingreso per capita creció marginalmente del 40% del promedio comunitario al 42%, mientras que el mismo indicador se incrementó en las 25 regiones más pobres del 53% al 55%. No obstante, en las regiones más pobres del Objetivo 1, como grupo, el ingreso per cápita aumentó en 2.5 puntos porcentuales ( del 64% al 67.2% del promedio de la UE).

En el Segundo Informe de Cohesión de la Comisión (2001) se reporta, para el periodo 1995-2000, la continuidad de las tendencias identificadas en el primer informe, esto es:

- los países de cohesión (excepto Grecia) siguen acortando la brecha con relación al promedio europeo.
- Las disparidades regionales en la UE permanecen sin cambio, pero el ingreso per capita de las regiones pobres incluidas en el Objetivo 1 ascendió al 71% del promedio comunitario. A juicio de la Comisión, este comportamiento estaría demostrando la eficacia de los Fondos Estructurales.
- Las disparidades regionales en el interior de los Estados miembros tienden a aumentar<sup>25</sup>.

En el Segundo Informe se advierte, además, sobre las consecuencias territoriales de la quinta ampliación, al señalar que ocho de los diez nuevos miembros tienen un ingreso per cápita equivalente al 42% del promedio europeo y una tasa de desempleo más alta.

En el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión (2004), al tiempo que se reconocen avances en la convergencia (especialmente en los países de cohesión, y las regiones incluidas en el objetivo1) se dice que:

es importante no ignorar las amplias disparidades en producción, productividad y empleo que persisten entre países y regiones<sup>26</sup>.

En dicho documento se reitera la preocupación por las implicaciones territoriales de la quinta ampliación, indicando que el 92% de la población de los nuevos Estados miembros vive en regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 50% del promedio. En consecuencia, la ampliación conducirá a:

la profundización de las brechas de desarrollo económico, a un desplazamiento hacia el este del problema de las disparidades y una situación de desempleo más

---

<sup>25</sup> Ésta es también la conclusión de un estudio académico: Rodríguez Pose, Andrés y George Petrakos (2004), *Integración Económica y desequilibrios Territoriales en la Unión Europea*, Eure, Vol. XXIX (89), Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica

<sup>26</sup> European Commission (2004), *A new Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, p. vii (traducción libre del autor).

difícil; las disparidades socioeconómicas se doblarán y el PIB per cápita de la Unión decrecerá en un 25%<sup>27</sup>.

Con todo y a pesar de los reconocidos escasos avances en materia de convergencia regional, la Comisión manifiesta que:

Vale la pena aclarar que las políticas de cohesión —uno de los pilares de la construcción europea, junto con el mercado único y la unión monetaria— es la única política de la UE que explícitamente se refiere a las desigualdades socioeconómicas. Ella es, así, una política muy específica que implica transferencia de recursos entre los Estados miembros vía el presupuesto de la Unión, con el propósito de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible a través de inversiones en capital físico y humano<sup>28</sup>.

Desde la perspectiva de las investigaciones académicas, la evaluación de la convergencia en las regiones europeas no muestra resultados coincidentes. En efecto, los primeros análisis al interior de los países europeos (90 regiones pertenecientes a Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Holanda, Bélgica, Dinamarca y España) realizados por Barro y Sala-i-Martin (1991)<sup>29</sup>, encontraron una convergencia cercana al 2% en el periodo 1950 – 1990. A una conclusión similar llega un trabajo de Boltho (1990). No obstante, tales resultados no son congruentes con los obtenidos por Cuadrado-Roura (2001)<sup>30</sup>, para quien un proceso dominante de convergencia sólo se presenta en el subperiodo comprendido entre 1960 y mediados de los años setenta. De entonces para acá —según este autor— la convergencia habría sido nula o extremadamente lenta en su conjunto, con fases de divergencia en algunos intervalos. La ausencia de convergencia significativa en la última parte del siglo XX, también se plantea en los trabajos de Magrini(1998)<sup>31</sup>, Fayolle y Lecuyer(2001)<sup>32</sup>, Boldrin y Canova (2000)<sup>33</sup>, Cappelen, Castellani y Faberger (2002)<sup>34</sup> y Martin (2003, Op. cit.).

Un punto de vista alternativo se presenta en el trabajo de Rodríguez-Pose y Petrakos (2004)<sup>35</sup>, según el cual en el periodo 1997 – 1998, si bien puede verificarse una ligera tendencia hacia la convergencia intrarregional en el plano europeo, en el interior de los países la divergencia aumenta a medida que avanza el proceso de integración. Esta tendencia se explica —según estos autores— porque a mayor nivel de integración, mayor el dinamismo de las áreas centrales de los Estados. Esto es, las regiones que más se benefician del proceso de integración son aquellas que están más integradas a los circuitos económicos europeos y globales, mientras que las regiones periféricas se rezagan. En este periodo, en la Europa de los 15, los países con mayores disparidades

---

<sup>27</sup> Ibid., p. 11 XXV (traducción libre del autor).

<sup>28</sup> Ibid (traducción libre del autor).

<sup>29</sup> Barro, Robert J y Xavier Sala-i-Martin(1991), *Convergence across States and Regions*, Brookings, Papers of Economic Activity No. 1

<sup>30</sup> Cuadrado-Roura, Juan Ramón (2001), *Convergencia Regional en la Unión Europea. De las hipótesis técnicas a las tendencias reales*, en: Mancha Navarro, Tomás y Daniel Sotelsek ,dirección y coordinación (2001), *Convergencia económica e integración la experiencia en Europa y América Latina*, Madrid: Pirámide.

<sup>31</sup> Magrini, Stefano(1998), *The Evolution of Income Disparities among the Regions of the European Union*, Regional Science and Urban Economics 29

<sup>32</sup> Fayolle, Jacky y Anne Lecuyer (2000), *Regional Growth, National Membership an European Structural Funds: An Empirical Appraisal*, OECD Studies Department, Paris

<sup>33</sup> Boldrin, Michele y Fabio Canova (2001), *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, CEPR, Londres.

<sup>34</sup> Cappelen, A. et al. (2002), *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, Eindhoven Centre for Innovation Studies, Technishe Universitit Eindhoven, Holanda

<sup>35</sup> Rodríguez-Pose, Andres y George Petrakos (2004) Op. cit.

regionales internas son en su orden: Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y España (Espasa, 2003)<sup>36</sup>.

Específicamente en cuanto al papel de la política europea de cohesión, los analistas también divergen. Así, mientras Cappelen et al. (2002), Tondl (1999), Midelfart-Knarvick y Oberman (2002)<sup>37</sup> y Castells y Espasa (2003)<sup>38</sup> consideran que la asistencia financiera de la UE a las regiones atrasadas contribuyó a la convergencia intraregional en los años noventa, Ederveen et al. (2001)<sup>39</sup>, Boldrin y Canova (2001, Op. cit.) y Fayolle y Lecuyer (2000, Op. cit.) cuestionan, por el contrario, la eficacia de los Fondos Estructurales. En un trabajo más reciente Boldrin y Canova (2003)<sup>40</sup> llegan incluso a proponer la eliminación de las ayudas.

### 3. Ampliación

Cada vez que se ha producido la adhesión de nuevos Estados miembros a la UE, ha sido necesario ampliar los Fondos Estructurales y modificar sus reglamentos operativos. Con la quinta ampliación, de 2004, ocurrió lo propio, pero en mayor escala, toda vez que ella generará un aumento sustancial a los desequilibrios territoriales en Europa.

Esto es así porque los diez nuevos países tienen un PIB per cápita (PPP) igual al 44.0% de la media UE-15 y en consecuencia el PIB per cápita de la UE-25 pasará a ser el 90.8% de la media comunitaria actual. Las disparidades territoriales aumentarán en forma importante, tanto entre países como entre regiones. Entre países, la brecha entre el PIB per capita del país más rico y el más pobre pasa de 2.89 a 6.33; y entre regiones de 5.13 a 9.07. Evidentemente, el ingreso de Bulgaria y Rumania en 2007 aumentará todavía más estas divergencias, por tratarse de países con un nivel de ingreso inferior al promedio de los diez que ingresaron en 2004<sup>41</sup>.

No obstante, la ampliación traerá un aumento menos fuerte de las disparidades entre regiones que entre países, porque los desequilibrios territoriales en los nuevos socios no son tan pronunciados como los existentes en la actual U-15, dada la reducida dimensión geográfica de los mismos.

Para atender las nuevas realidades, el Consejo Europeo de Copenhague, en diciembre de 2002, aprobó una adición de recursos por 21.746,4 millones de euros para el periodo 2004 – 2006. Como se ha mencionado antes, la perspectiva para después de 2006 es la de introducción de topes tanto para el presupuesto comunitario y la participación de las ayudas en él, como en el monto que le puede ser trasferido a cada beneficiario.

Como en las anteriores ampliaciones, los montos y los procedimientos de la nueva política regional europea dependerá de una negociación política entre los Estados-miembros. A este respecto las cuestiones cruciales son: a) la posición en los países que son “aportantes netos” (Alemania, Francia y el Reino Unido), b) la disposición que

---

<sup>36</sup> Espasa, Marta (2003), *El impacto de la ampliación sobre la política regional y de la cohesión en la Unión Europea*, Universidad de Barcelona. p. 3

<sup>37</sup> Midelfart-Knarvick, Karen y Henry Overman (2002), *Relocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?*, Economic Policy 25.

<sup>38</sup> Castells, Antoni y Marta Espasa (2003), *Do Structural Actions Contribute to Reduced Regional Disparities in the European Union?* en: Funck y Pizotti eds. (2003, Op. cit.).

<sup>39</sup> Ederveen, S. et al. (2002), *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

<sup>40</sup> Boldrin, Michelle y Fabio Canova (2003), *Regional Policies and EU Enlargement*, en: Funck y Pizotti eds. (2003, Op. cit.).

<sup>41</sup> Espasa, Marta (2003), op. cit., p 5

tengan los actuales países beneficiarios a permitir la redistribución de las asignaciones y c) las aspiraciones de los nuevos países miembros<sup>42</sup>.

#### 4. La Tríada de las Políticas Regionales en la UE

Desde sus orígenes, en la definición de las políticas de la integración europea ha habido una tensión dialéctica entre los enfoques intergubernamentales y los supranacionales. Según los primeros, las decisiones deben ser exclusivamente el resultado de la interacción de los gobiernos de los países miembros. Conforme a los segundos, los Estados deben delegar en órganos supranacionales, competencias para conducir determinadas materias que revisten un interés comunitario, creando de esta manera una órbita de potestad normativa propia, que goza de preeminencia sobre los ordenamientos jurídicos nacionales.

En el campo de la política regional europea, la contraposición entre dichos enfoques se manifiesta en la estricta aplicación de los principios de subsidiariedad y adicionalidad (complementariedad) que se utilizan en las operaciones de los Fondos Estructurales y en el margen discrecional que ha logrado conquistar la Comisión para adelantar iniciativas que revisten un carácter verdaderamente comunitario.

A este respecto, algunos analistas perciben una tendencia a la *renacionalización* de la PRE, inducida por los importantes cambios de orientación en las políticas regionales de los Estados miembros. Éstas se estarían alejando de las inversiones directas en la dotación de infraestructura y otras formas de intervención directa, para concentrar los esfuerzos en el *software* del desarrollo, relacionado con una atmósfera propicia para la actividad económica (competitividad). Es decir, un viraje desde el énfasis en la *distribución de la riqueza* hacia el de *creación de riqueza*, que incluye una selectividad más estricta en la escogencia de las áreas beneficiarias y una mayor consideración de las iniciativas originadas en las propias regiones.

En algunos casos, los nuevos criterios de política regional de orden nacional conducen a un cierto favorecimiento de las regiones más avanzadas, que por ser las más competitivas son las que tienen mayor capacidad de jalonar el crecimiento nacional<sup>43</sup>.

Bachtler et al. lo ponen en los siguientes términos:

The most significant longer-term developments in Member State regional policies are: a shift in policy objectives towards the promotion of regional competitiveness; a decline of traditional demand-side policy instruments in favor of softer, supply-side measures; a contraction of regional aid areas; a growth of bottom up, local economic development initiatives; more policy targeting; changes in policy governance (towards decentralization, partnership and policy coordination); a growing interest in sustainability and social inclusion. *It is possible to characterize these policy trends in terms of movements towards a new regional policy paradigm*<sup>44</sup>.

De la cita anterior se colige que uno de los rasgos del nuevo “paradigma” al que aluden Bachtler et al., es la creciente importancia de los procesos relacionados con el

<sup>42</sup> Bachtler, John et al. (2001), *Regional Policy in Europe after Enlargement*, Research Paper 44, European Policy Research Center, University of Strathclyde, U.K.

<sup>43</sup> Sobre las tendencias descritas véase: Bachtler, John et al (2003), *Regional Policies After 2000: Complementary or Conflict?*, Research Papers, European Policies Research Center; University of Strathclyde Strathclyde y Yuill, Douglas y Fiona Nishlade (2001), *Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change*, Research Papers 45, European Policies Research Center, University of Strathclyde.

<sup>44</sup> Bachtler, John et al. (2003), op cit., p.2. El énfasis es añadido

desarrollo regional y local, lo cual se ha traducido entre otras cosas en la constitución del Comité de las Regiones -CDR- en 1994. Esta evolución ha traído a la escena de la UE un nuevo actor, con el que se configura una Triada supranacional–nacional–subnacional en la formación de la política regional europea.

Dichos cambios en el nivel de las políticas y las instituciones son congruentes con los procesos de *re-escalamiento* que está experimentando el Estado en Europa, los cuales son descritos por Brenner (2003, pp 31 y 32, énfasis en el original)<sup>45</sup> así:

Los problemas de la gobernanza urbana no pueden ser ya confrontados solamente en una escala urbana, como dilemas de regulación municipal o local, sino que deben ser analizados también a escala metropolitana, regional, nacional, supranacional y global del poder territorial del Estado, porque es últimamente sobre estas escalas supra-urbanas que la **geopolítica** de la re-estructuración del Estado global está siendo actualmente disputada en la UE y en todos lados.

En el pasado, sólo los gobiernos nacionales tenían interrelaciones con los otros dos actores territoriales, lo cual le daba al Estado nacional un poderoso papel articulador. Recientemente la irrupción del nivel subnacional ha creado una estructura de “dual networks”, en la que cada uno de los tres actores de la PRE tiene relaciones directas con los demás. Es decir, en el nuevo contexto, la PRE no sólo coordina las interdependencias de los tres niveles territoriales en el proceso de política, sino que su estructura dual crea nuevos papeles para cada actor, dando lugar al concepto de “multi–level governance”<sup>46</sup>.

De esta manera, las regiones pueden ahora movilizar la Comisión en contra de sus propios gobiernos nacionales (y viceversa), así como movilizar estos en contra de la Comisión (y viceversa). El patrón general resultante no es el de tres actores involucrados en un proceso político de cooperación, sino de unas alianzas inestables, que dan como resultado eventos de coaliciones exitosas entre el nivel nacional y el subnacional, seguidos de alianzas Comisión-nivel subnacional dentro de la misma región.

A juicio de Ansell et al. (1997, Op. cit.)<sup>47</sup>, la existencia de “dual networks” le conviene a todos los actores y

suggest the stability of a “middle ground”, between strict intergovernmentalism and a strongly federal Europe.

---

<sup>45</sup> Brenner, Neil (2003), *La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en Europa Occidental post-fordista*, EURE, Vol. XXIX (86), Pontificia Universidad Católica de Chile. En esta misma línea de argumentación, véase: Jessop, Bob (2004), *La economía política de la escala y la construcción de las regiones fronterizas*, Revista EURE Vol XXIX (89), Pontificia Universidad Católica de Chile.

<sup>46</sup> Ansell, Christopher et al. (1997), *Dual Networks in European Regional Development Policy*, Journal of Common Market Studies, vol. 35 (3)

<sup>47</sup> Ibid.,p.350.

## 5. La Emergencia de las Regiones

La creciente relevancia de la dimensión regional en la PRE, aludida en el acápite anterior, está vinculada, naturalmente, con la revalorización que ha experimentado la escala de lo regional y local en la economía y la política contemporáneas<sup>48</sup>. Lo primero tiene que ver con los enfoques de la Nueva Geografía Económica, para los cuales — como vimos *supra*— la actividad económica tiende a aglomerarse en unas determinadas localizaciones, que por esta razón se convierten en los motores de sus respectivas economías nacionales. Lo segundo hace relación a la tendencia generalizada en las democracias modernas, hacia una organización pública descentralizada.

En la UE, el perfeccionamiento del espacio económico común ha sacado flote la gravitación decisiva que tienen en la dinámica de la integración, economías regionales como Ílle de France, Escocia, Badem-Würtemberg (Alemania), Cataluña y Lombardía. Estas entidades han impulsado procesos de cooperación interregional que desbordan los marcos nacionales como la Asamblea de Regiones de Europa y los Cuatro Motores para Europa, entre otros, que impulsan la visión que ha dado en llamarse la “Europa de las Regiones”. Un eje fundamental de este proyecto es, en el plano político, el impulso de formas más descentralizadas de “governance” en la integración europea.

A este respecto, el Comité de las Regiones que se mencionó arriba, integrado por representantes de las colectividades regionales y locales para funcionar como instancia consultiva del Consejo y la Comisión, constituye para algunos analistas el paso —en la PRE—, de la *regionalización puramente funcional* existente antes del Tratado de Maastricht (1992), a una *regionalización institucional*, más consonante con la concepción de una Europa descentralizada<sup>49</sup>.

## IV. APLICABILIDAD DE LA EXPERIENCIA EUROPEA AL CONTEXTO A ANDINO

En esta sección realizaremos algunas consideraciones en torno a la aplicabilidad de la Política Regional Europea en el contexto andino, tanto desde el punto de vista de los ejes identificados en la sección anterior, como de los instrumentos de la PRE presentados en la sección II.

### 1. Los ejes

En la sección anterior señalamos que los rasgos más sobresalientes de la PRE son:

- Gradualidad
- Convergencia
- Ampliación
- Triada supranacional-nacional-regional
- Emergencia de las regiones

---

<sup>48</sup> Sobre este concepto véase; Moncayo, Edgard (2003), *La geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración*, Lima: Secretaria de la CAN, cap.I

<sup>49</sup> Oberdorff, Henri (2003), *La Montée en Puissance Européenne de l'acteur Regional*, Territoires 2020 Num.8, Paris: Datar, La Documentation Francaise. Para una prolija argumentación a favor de la descentralización de la PRE véase: Rosenfeld, Martin (2003) *The Impact of Centralized vs. Descentralized Responsibilities in the Field of Regional Policy on Economic Efficiency and Interregional Cohesion*, Hale Institute for Economic Research, Alemania (disponible en Internet)

De entrada, hay que decir la cuestión de la *ampliación* a nuevos miembros no se ha suscitado hasta ahora en el proceso andino de integración, ni parece relevante en el futuro previsible. Nos centraremos, por tanto, en la consideración de las otras cuatro grandes cuestiones relacionadas *supra*.

En primer lugar, con respecto a la *gradualidad*, la ruta recorrida inicialmente por la UE es la apropiada y constituye un buen referente de lo que puede hacerse en el ámbito andino. En este sentido, la Estrategia Andina de Desarrollo Regional –EADR– podría comenzar por unos “mapeos” o tipologías de los distintos tipos de regiones en los cinco países<sup>50</sup>, y unos estudios sobre las dinámicas regionales de crecimiento en el marco de la CAN. Asimismo, son aprovechables las experiencias europeas con respecto a las conferencias de regiones que se convocaron en las primeras fases de la PRE, con miras a discutir los estudios e ir generando los consensos necesarios.

El enfoque funcionalista que acompañó el gradualismo en la elaboración de la PRE, aunque es menos aplicable en la CAN (por ejemplo en lo que tiene que ver con las acciones de cohesión y convergencia, como veremos en el punto siguiente), también conviene tenerlo en cuenta, para no plantear prematuramente una EADR con elementos que no guarden una mínima correspondencia con los alcances y profundidad del proceso andino de integración.

En segundo término, en cuanto a la *convergencia*, existen entre los dos esquemas de integración muy grandes diferencias. En efecto, en la UE, la búsqueda de la reducción de las brechas de desarrollo entre países y regiones, ha sido un propósito político permanente, que se fue fortaleciendo a lo largo del proceso, desde las tímidas menciones del Tratado de Roma hasta la plena carta de ciudadanía que adquirió en la Constitución Europea de 2004. En el proceso andino, por su parte, la cuestión relacionada con la cohesión se reflejó inicialmente sólo a escala de países, a través del trato especial y diferenciado a favor de los miembros de menor desarrollo económico relativo (Bolivia y Ecuador). Este tratamiento se refería a los asuntos arancelarios y no contemplaba para nada las ayudas financieras directas.

Se da aquí un contraste interesante: mientras que la UE —inspirada en el principio de la integración por la vía del mercado— contempló desde el principio la posibilidad de intervenciones financieras directas en aras de la convergencia; la CAN que era, en sus comienzos, un proyecto más planificado y dirigista, omitió la consideración de este tema. Lo que ocurre es que la preocupación de la UE por la convergencia, también tiene un origen muy pragmático, cual es el temor de que la integración beneficie en mayor medida a las regiones más avanzadas, como en efecto ha ocurrido, y por ello ha tratado de ir compensando a través de las ayudas estructurales a las regiones atrasadas, en la medida en que se progresa en la profundización del mercado único.

En la actualidad, el comercio intrabloque representa el 65% del intercambio global de la UE. En el plano andino, la situación es harto diferente, porque las grandes disparidades regionales — que, por supuesto, aquí también existen— no pueden, de manera alguna, atribuirse a los efectos de la integración. Mas aún, la tendencia hacia la agudización de la divergencia interregional, que se observa en los países miembros desde la década de los noventa, está relacionada, no con el comercio intragrupo (que apenas alcanza el

---

<sup>50</sup> Recuérdese que los estudios de la Comisión identificaron desde el principio los siguientes tipos de regiones: atrasadas (con un PIB per capita por debajo de la media comunitaria), con dificultades estructurales (regiones industriales en declive y rurales, por ejemplo), transfronterizas y ultraperiféricas.

10% del total andino), sino principalmente con las dinámicas de la apertura al mercado mundial que se practica en todos ellos.

Un elemento adicional que vale la pena mencionar en este contraste entre la UE y la CAN respecto al principio de convergencia, es el de que en el primero de estos esquemas, la búsqueda de la cohesión hace parte integral de las estrategias de desarrollo de los Estados miembros y es por ello que en la PRE se aplica estrictamente el principio de subsidiaridad. No sucede, en cambio, lo mismo en países andinos, toda vez que ninguno de ellos concede –en el marco de sus políticas nacionales de desarrollo– una atención prioritaria al problema de la convergencia y la cohesión interregional. Es decir, mal podría haber unas políticas estructurales a escala comunitaria, cuando éstas no existen en los países miembros (recuérdese que el principal objetivo de la política regional europea es elevar el ingreso per cápita de las regiones atrasadas al nivel del promedio comunitario).

En tercer término está la cuestión de las *redes duales de elaboración de políticas* (dual policy networks) que emerge de la Triada supranacional –nacional– regional, propia de las políticas regionales en un marco comunitario. A este respecto, en la CAN también se ha dado la dialéctica entre *supranacionalidad e intergubernamentalismo*, que se comentó arriba para el caso de UE. Esto es así, porque en el plano de su organización institucional y jurídica, el proceso andino ha tenido, desde sus orígenes, inequívocos elementos de supranacionalidad<sup>51</sup>.

No obstante, en la CAN no existe aún política común alguna, ni han prosperado en el pasado iniciativas para fortalecer el margen de acción del órgano ejecutivo y técnico<sup>52</sup>.

Por otra parte, la interrelación directa de la Secretaría General con el nivel subnacional de los países, aumentaría su visibilidad ante los actores regionales y legitimaría la integración andina en los muchos territorios para los cuales el mercado de la CAN tiene una importancia fundamental.

En todo caso, en circunstancias en las que los Países Miembros no tienen políticas regionales explícitas, pero no serían tampoco receptivos a la idea de una política regional de carácter comunitario, las acciones que se planteen en el marco de la EADR deben tener como condición *sine qua non* lo que los europeos llaman “valor agregado comunitario” (*valeur ajoutée communautaire*), esto es, iniciativas cuyo impacto se amplifique a través de las intervenciones comunitarias, sea porque los territorios concernidos son transnacionales (fronteras) o geopolíticamente estratégicos (Orinoquia, Amazonía), sea porque se aborden problemas comunes a todos los países (regiones industriales en declive) o, en fin, porque se trate de conseguir beneficios políticos (acción externa conjunta) o metodológicos (intercambio de experiencias).

Finalmente, con respecto a la “*montée en puissance de l’acteur regional*”, este es un fenómeno que se siente cada vez con mayor fuerza en el plano interior de los países y comienza a manifestarse a escala comunitaria, con la reciente creación, por ejemplo, del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales.

---

<sup>51</sup> Sobre el concepto de supranacionalidad en la CAN, véase: Salazar Manrique, Roberto (1999), *Bases jurídicas, institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina*, en: Secretaría General de la CAN (1999), *Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina*, Bogotá, CEJA.

<sup>52</sup> A través, por ejemplo, de un presupuesto comunitario propio, resultante de un pequeño gravamen a las importaciones de los países miembros que iría directamente a la Secretaría General.

Una EADR deberá tomar en cuenta en todo caso, el hecho de que los procesos de descentralización y de empoderamiento de los niveles subnacionales revisten en la mayoría de los Países Miembros un carácter municipalista y sólo comprenden los aspectos políticos, administrativos y fiscales, dejando de lado los de promoción del desarrollo económico.

Una interrelación directa de las regiones con la Secretaría General en la esfera económica, estaría creando un nuevo e interesante fenómeno que los marcos normativos internos tendrían que comenzar a asimilar.

## 2. Los instrumentos

Como se anotó en la sección II de este documento, los instrumentos fundamentales de la PRE son los Fondos Estructurales y las Iniciativas Comunitarias (que incluyen las Estrategias Regionales de Innovación). Para la programación 2000-2006 los respectivos presupuestos son los siguientes:

### Financiamiento de la PRE 2000 - 2006 (millones de euros a precios de 1999)

	Participación	
<b>Fondos Estructurales</b>	182.450	85.5%
<i>Objetivos Primarios</i>		
Objetivo 1- Regiones menos desarrollados	135.900	74%
Objetivo 2- Regiones con dificultades estructurales.	12.500	12%
Objetivo 3- Formación y generación de empleo	24.050	13%
<i>Iniciativas Comunitarias</i>	10.440	5.0%
Pesca	1.100	0.5%
Estrategias Regionales de Innovación	1.000	0.5%
<b>Fondo de Cohesión</b>	<u>18.000</u>	<u>8.5%</u>
<b>TOTAL</b>	<b>212.990</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Comisión Europea

Distribuidos en 7 años, estos recursos suponen un monto anual de 30.000 millones de euros, lo cual equivale al 30% del presupuesto comunitario y al 0.43% del PIB de la UE. Si se tiene en cuenta que las ayudas estructurales son apenas un complemento de los esfuerzos que hacen los Estados miembros, los cuales dedican en conjunto unas

sumas por lo menos diez veces mayores a sus programas internos de cohesión, se tiene que en la UE el presupuesto total para las políticas de cohesión es del orden de 300.000 millones de euros. Por lo demás, dada la alta interpenetración comercial en la UE, las ayudas estructurales se gastan en la adquisición de bienes y servicios producidos en la propia UE.

En el contexto andino un 0.43% del PIB equivale aproximadamente a 1.000 millones de euros, que es un monto completamente fuera del alcance de una acción de carácter comunitario. Más manejable resultaría, en cambio, pensar en actividades del tipo de las Iniciativas Comunitarias y Estrategias Regionales de Innovación de la UE, que son del resorte exclusivo de la Comisión<sup>53</sup>.

En este sentido Interreg III, que fomenta la cooperación transfronteriza, tiene su correspondencia en la línea de trabajo que tiene la CAN en esta materia (Decisiones 459, 501 y 502). Urban II y Leader +, con su énfasis respectivo en las ciudades y el desarrollo rural, son también experiencias aprovechables.

De especial interés resultan las Estrategias Regionales de Innovación –ERI– de la Comisión, orientadas a apoyar las regiones —especialmente las más atrasadas— en el campo de la innovación y el desarrollo tecnológico. El esfuerzo se orienta hacia el establecimiento de Sistemas Regionales de Innovación (Regional Innovation Systems) entendidos como: ambientes económicos e institucionales que promueven la creación, disseminación y adaptación/ adopción de conocimiento para incrementar la *competitividad* y la *atractividad* de las economías regionales (véase recuadro I.1).

El equivalente de las ERI, junto con las demás acciones que lleguen a hacer parte de la EADR, podría financiarse con un fondo alimentado por recursos de organismos internacionales (BID, BIRF), la CAF y cooperación internacional (incluida la de la UE)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Este tema será objeto de una mayor elaboración en las partes segunda y tercera de este documento.

<sup>54</sup> Una propuesta de un fondo de esta naturaleza se encuentra: Acosta, Jaime (2004), *La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina*, Nueva Sociedad 18, Caracas.

## Recuadro I.1

### Estrategias de Innovación Regional

#### 1. Objetivo

Apoyar y financiar programas para aumentar las capacidades de las regiones menos desarrolladas de promover actividades que generen empleo (especialmente en las pymes) y promuevan la innovación, la formación de capital humano y el avance hacia la sociedad del conocimiento

#### 2. Principios metodológicos

- Asociación y consenso público-privado
- Programas basados en las necesidades de innovación de las empresas (énfasis en las pymes) y con activa participación de los agentes regionales (demand-led y bottom-up)
- Orientación a resultados concretos (innovación en las firmas o en los procesos de elaboración de políticas)
- Cooperación interregional a escala europea y benchmarking de políticas y métodos

#### 3. Alianzas

Ris/Ris+ se adelanta en asocio con el RITT (Regional Innovation and Technology Transfer Initiatives), financiado a través de la Dirección General de Empresas, y con la red IRE (Innovation & Regions in Europe)

#### 4. Presupuesto y beneficios

Con el 0.05% del presupuesto de los Fondos estructurales, Ris/Ris+ financia iniciativas hasta de 500.000 € (50% la CE y 50% la región). Cerca de 50 regiones (la tercera parte del total) se ha beneficiado del programa

#### 5. Principales resultados

- Proyectos de innovación tecnológica y sociedad del conocimiento (un 80% de la financiación se ha dirigido a esta clase de iniciativas).
- Identificación y promoción de clusters
- Sistema de monitoreo y benchmarking
- Creación de nuevas empresas
- Proyectos de desarrollo sostenible y tradición cultural

Fuente: [www.europa.eu.int/comm/regional policy](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy)

### Bibliografía de la primera parte

- Acosta, Jaime (2004), *La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América latina*, Nueva Sociedad 18, Caracas.
- Ansell, Christopher et al. (1997), *Dual Networks in European Regional Development Policy*, Journal of Common Market Studies, vol. 35 (3).
- Bachtler, John et al (2003), *Regional Policies After 2000: Complementary or Conflict?*, Research Papers, European Policies Research Center; University of Strathclyde.
- Bachtler, John et al. (2001), *Regional Policy in Europe after Enlargement*, Research Paper 44, European Policy Research Center, University of Strathclyde, U.K.
- Barro, Robert J y Xavier Sala-i-Martin(1991), *Convergence across States and Regions*, Brookings, Papers of Economic Activity No. 1.
- Boldrin, Michele y Fabio Canova (2001), *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, CEPR, Londres.
- Boldrin, Michele y Fabio Canova (2003), *Regional Policies and EU Enlargement*, en: Funck, Bernard y Ludovico Pizotti eds. (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Brenner, Neil (2003), *La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en Europa Occidental post-fordista*, EURE Vol. XXIX (86), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cappelen, A. et al. (2002), *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, Eindhoven Centre for Innovation Studies, Technische University Eindhoven, Holland .
- Castells, Antoni y Marta Espasa (2003), *Do Structural Actions Contribute to Reduced Regional Disparities in the European Union?* En: Funck, Bernard y Ludovico Pizotti eds. (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cuadrado-Roura, Juan Ramón (2001), *Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis técnicas a las tendencias reales*, en Mancha Navarro, Tomás y Daniel Sotelsek, dirección y coordinación, (2001), *Convergencia económica e integración la experiencia en Europa y América Latina*, Madrid: Pirámide.
- Cutler, Tony et al. (1989), 1992 – *The Struggle for Europe. A Critical Evaluation of European Community*, Oxford, UK: Berg Publisher Ltd.
- Espasa, Marta( 2003), *El impacto de la ampliación sobre la política regional y de la cohesión en la Unión Europea*, Universidad de Barcelona.
- European Commission. DG Regional Policy (2002), *Regional Innovation Strategies Under the European Regional Development Fund. Innovative Actions 2000 – 2002*, Bruselas.
- European Commission (2004), *A new Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Ederveen, S. et al. (2002), *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Fayolle, Jacky y Anne Lecuyer (2000), *Regional Growth, National Membership an European Structural Funds: An Empirical Appraisal*, OECD Studies Department, Paris.
- Fernández Álvarez, Antonio (1997), *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Madrid: Editorial Trotta.

- Gonzáles Yanci, María del Pilar (1997), *Las regiones de la Unión Europea*, en: Puyol, Rafael y Julio Vinuesa (1997), *La Unión Europea*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Jessop, Bob (2004), *La economía política de la escala y la construcción de las regiones fronterizas*, Revista EURE Vol XXIX (89), Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Midelfart-Knarvick, Karen y Henry Overman (2002), *Relocation and European Integration: Is Structural Spending Justified?* Economic Policy 35.
- Krieger-Bodem, Christiane (2002), *European Integration and The Case for Compensatory Regional Policy*, Working Paper No. 1135, Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- Krugman, Paul (2003), *¿ Where in the World is the "New Economic Geography ?*, en: Clark, Gordon et al. (2003), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford: Oxford University Press.
- Magrini, Stefano(1998), *The Evolution of Income Disparities among the Regions of the European Union*, Regional Science and Urban Economics 29.
- Mancha, Tomás y Daniel Sotelsek, dirección y coordinación (2001), *Convergencia económica e integración la experiencia en Europa y América Latina*, Madrid: Pirámide.
- Martin, Philippe (2003), *Public Policies and Economic Geography*, en: Funck, Bernard y Ludovico Pizotti eds. (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Moncayo, Edgard (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, Serie Gestión Publica No. 13, Santiago: ILPES / CEPAL
- Moncayo, Edgard (2003), *La geografía económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración*, Lima: Secretaria de la CAN
- Moncayo, Edgard (2004), *El debate de la convergencia económica internacional, enfoques teóricos y evidencia empírica*, Revista Eure Vol. XXIX(90), Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Morata, Francesc (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Barcelona: Ariel
- Oberdorff, Henri (2003), *La Montée en Puissance Européenne de l'acteur Regional*, Territoires 2020 Num.8, Paris: Datar, La Documentation Francaise.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (1995), *Unión Europea, recopilación de los Tratados*, Tomo I, volumen I, Luxemburgo.
- Rodríguez Pose , Andrés y George Petrakos (2004), *Integración Económica y desequilibrios Territoriales en la Unión Europea*, Eure, Vol. XXIX (89), Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica.
- Rosenfeld, Martín (2003) *The Impact of Centralized vs. Decentralized Responsibilities in the Field of Regional Policy on Economic Efficiency and Interregional Cohesión*, Hale Institute for Economic Research, Alemania (disponible en Internet)
- Salazar Manrique, Roberto (1999), *Bases jurídicas, institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina*, en: Secretaría General de la CAN (1999), *Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina*, Bogotá: CEJA.
- Swan, Dennis (1975), *The Economics of the Common Market (tercera edición)*, Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Ltd.
- Tamames, Ramón y Mónica López (1996), *La Unión Europea* , Madrid: Alianza Editorial.
- Yuill, Douglas y Fiona Nishlade (2001), *Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change*, Research Papers 45, European Policies Research Center, University of Strathclyde,

**Segunda Parte:**  
**Comparación de las experiencias y estrategias nacionales y regionales de desarrollo y de competitividad en los países Miembros. Recomendaciones preliminares de una línea de actuación de la Comunidad Andina en esta materia.**

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción

- I. Las políticas regionales en los países desarrollados
- II. Las políticas regionales en América Latina
- III. Evolución de las políticas regionales en los Países Miembros:  
una visión comparativa
- IV. Nuevas orientaciones de la política regional en los Países  
Miembros.

Bibliografía general de la segunda parte

Apéndice I – Principales rasgos de la descentralización en los  
países de la CAN

Apéndice II – Bibliografías nacionales

## 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, quienes 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 (1992, p.17):

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 gubernamental<sup>55</sup>.

Estos autores (Ibid, p.130) 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.

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 lleva a cabo como una secuencia lineal que desciende 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 la descentralización de competencias a las órbitas subnacionales (Strange, 1996)<sup>56</sup>.

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 (1999)<sup>57</sup> llama el Estado Shumpeteriano de Trabajo —ETS—.

Pero, mientras que los objetivos del EKB con respecto al sistema económico eran promover el pleno empleo de 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 (Ibid, p.66) así:

---

<sup>55</sup> Meny, Ives y Jean Claude Thoening (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel, p.17.

<sup>56</sup> Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>57</sup> 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 las citada denominación.

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 estructural.

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 estudio 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 de 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 económico (Pujadas y Font, 1998 pp.53 y 54)<sup>58</sup>.

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 estudio, y tienden a imbricarse cada vez más hacia el futuro.

---

<sup>58</sup> Pujadas, 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.

## I. LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS<sup>59</sup>

Siguiendo a autores como Cuadrado Roura (1988 y 1995)<sup>60</sup> y Helmsing (1999)<sup>61</sup>, 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. 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 inter-territorial.

La justificación teórica de tales enfoques se encontraba en conceptualizaciones como las de Myrdal (1957)<sup>62</sup> y Kaldor (1957)<sup>63</sup>; Perroux (1955)<sup>64</sup> y Boudeville (1968)<sup>65</sup>; y Rosenstein-Rodan (1943)<sup>66</sup>. Las primeras explicaban los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones. Las segundas aconsejaban concentrar 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*) de Rosenstein-Rodan abogaba por la concentración de los recursos escasos en unos grandes proyectos seleccionados.

---

<sup>59</sup> Este capítulo y los dos siguientes se benefician de trabajos previos elaborados por el autor para el ILPES/CEPAL.

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Nueva York: Harper Ross Publishers.

<sup>63</sup> Kaldor, Nicholas (1957), *A Model of Economic Growth*, Economic Journal 57.

<sup>64</sup> Perroux, François (1955), *Note sur la Notion de Pôles de Croissance*, Economic Appliquée, París.

<sup>65</sup> Boudeville, J. R. (1968), *L'espace et les Pôles de Croissance*, París: PUF.

<sup>66</sup> Rosenstain-Rodan, Paul (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*, Economic Journal, junio-septiembre, y Rosenstein-Rodan, Paul (1961), *Notes on the Theory of the Big Push*, en: Ellis, H y H. Wallick, eds. (1961), *Economic Development of Latin America. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association*, Nueva York: St Martin Press.

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 Roura (1988, Op. cit., *cursivas en el original*, p.70) 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 (Lacour y Delamarre, 2003)<sup>67</sup> 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 de 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 créativité.

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 de 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 Hermansen (1977, pp. 73 y 74)<sup>68</sup>:

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 (Moncayo, 2004)<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Lacour, Claude y Aliette Delamarre con la colaboración de Muriel Thoin (2003), *40 Ans d'Aménagement du Territoire*, París : La Documentation Française/Datar.

<sup>68</sup> 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.

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 de la *Bay Area* que comprende las ciudades de San Francisco, Oakland y San José en California (Wannop, 1995)<sup>70</sup>.

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 Europa (Sala-i-Martín, 2000)<sup>71</sup>. Procesos de convergencia en dicho período también se han documentado en Italia (Dunford, 2001)<sup>72</sup>, Francia (Catin y Van Huffel, 2003)<sup>73</sup> y Suecia (Persson)<sup>74</sup>, 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 por las fuerzas del mercado que postularon las teorías neoclásicas del crecimiento<sup>75</sup>.

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.

## **2. Las políticas regionales en los países avanzados desde los años ochenta hasta el presente**

El largo ciclo expansivo, llamado de los “treinta gloriosos”, 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

---

<sup>69</sup> Véase el documento sobre la política regional europea preparado por Edgard Moncayo, que hace parte de esta consultoría.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> Sala-i-Martin, Xavier (2000), *Apuntes de crecimiento económico* (segunda edición), Barcelona: Antoni Bosh Editor, Cuarta parte.

<sup>72</sup> Dunford, Michael (2001), *Italian Regional Evolutions*, Working Paper 33/01, Sussex European Institute, University of Sussex ([www.one-europe.ac.uk](http://www.one-europe.ac.uk)).

<sup>73</sup> Catin, Maurice y Lloristophe Van Huffel (2003), *Inegalités Regionales et Developpment Économique: le Cas François (1850–2000)*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* No.5.

<sup>74</sup> Persson, Joakim (1994), *Convergence in per capita Income and Migration Across the Swedish Counties 1906–1990*, Institute for international Economic Studies, Stokholm University, Suecia.

<sup>75</sup> 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.

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...<sup>76</sup>

Así lo reconocía también la OECD (1981)<sup>77</sup> 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*.

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 económico 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 Sabel (1984)<sup>78</sup>, a partir de las investigaciones realizadas en el norte de Italia por varios sociólogos de este país<sup>79</sup>. 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*.

---

<sup>76</sup> Teitz, Michael B. (1996), *American Planning in the 1990s: Evolution Debate and Challenge*, Urban Studies, vol.33, Nos.4-5, p.651.

<sup>77</sup> OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, París, p.5. El énfasis es añadido.

<sup>78</sup> Véase de estos autores: 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.

<sup>79</sup> S. Brusco, G. Becattini, A. Bagnasco y C. Trigglia.

Según Helmsing (1999)<sup>80</sup>:

Una diferencia importante con las políticas de la primera generación es que el gobierno ya no está en el centro de la política. Mas 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 juego.

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, hacia 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 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 el 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 (Ibid., p.34)<sup>81</sup> 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...

En cuanto a los instrumentos de la tercera generación de políticas regionales, Lorensen (1999)<sup>82</sup> 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.

<sup>80</sup> Helmsing, A.H.J. (Bert), (1999), Op. cit., p.7.

<sup>81</sup> 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 59, Santiago de Chile.

<sup>82</sup> Lorensen, Mark (1999), *Regional Competitiveness, Localised Learning and Policy*, Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School. (Mark@cbs.dk).

- 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, financial bodies and public sector agencies—all of which are characterized by high levels of both competition and collaboration (Raines, 2001)<sup>83</sup>.

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 region (Russo, 2000)<sup>84</sup>.

En la misma línea, en la estrategia de desarrollo de la región Yorkshire y Humber en el Reino Unido (Gatto, 2001)<sup>85</sup> 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 UE (Yuill y Wishlade, 2001)<sup>86</sup> 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.

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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.

<sup>85</sup> Gatto, Francisco (2001), *Estrategia económica regional. Los casos de Escocia y la Región de Yorkshire y Humber*, Serie Estudios y Perspectivas 4, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.

<sup>86</sup> Yuill, Douglas y Fiona Wishlade (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.

- 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.
- 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 de “city–region”, con la idea de que la región constituye el tamaño y la escala óptima para que una masa crítica de organizaciones y actores económicos aprenda, innove y compita en la “nueva economía (Jonas y Ward, 2001, p.6)<sup>87</sup>”. Según Jonas y Ward (Op. cit., p.6):

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 inter–dependent 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 specialize and compete. Each cluster or agglomeration, in turn, is characterized by a distinctive institutional milieu in which networked forms of economic organization are presumed to connect the cluster or agglomeration to other networks and nodes in the global economy.

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 estadounidense (Tracey, 2002)<sup>88</sup>.

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 y su eliminación —según la Comisión Europea— demandaría por lo menos dos decenios más (Véase la Primera Parte de este documento).

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

---

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> 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>

económico, dándoles un carácter más proactivo y empresarial (Clarke et al., 1998)<sup>89</sup>. 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 regulatorios<sup>90</sup>.

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 compartido (Wheeler, 1998)<sup>91</sup>.

A juicio de Jonas y Ward (Op. cit.), 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 early symptom of what will in all likelihood turn into a surging wave over the next decade or so<sup>92</sup>.

## II. 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

<sup>89</sup> Clarke, Susan et al. (1998), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Territorios No. 1, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes.

<sup>90</sup> Ibid, p. 51.

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> Scott, Allen J. (1998), *Regions and the World Economy*, Nueva York: Oxford University Press, p.120.

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 substanciales 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.

### 1. El período 1950–primera mitad de los ochenta

La protohistoria de las políticas regionales fue escrita por los esfuerzos 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 Papaloapán (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 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 limitado<sup>93</sup>.

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

---

<sup>93</sup> 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.

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 subsidiario (Abalos y Lira, 1986)<sup>94</sup>.

Ramos (1989)<sup>95</sup> 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 política.

## 2.- El período de los ochenta y noventa

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 (2002)<sup>96</sup>:

... en los años ochenta se inició una tendencia histórica a traspasar parte de la provisión de bienes públicos hacia procesos democráticos subnacionales (descentralización política) y a transferir procesos de producción de los bienes provistos públicamente a la competencia económica (descentralización económica).

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 públicas (Finot, 2001)<sup>97</sup>.

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 transnacional.

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

---

<sup>94</sup> Abalos, José y Luis Lira (1986), *Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político: Chile 1973*, Pensamiento Económico Iberoamericano No.10, Madrid.

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública No.12, Santiago de Chile: Ilpes/CEPAL.

recursos a las entidades subnacionales y otras centripetas, 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 desarrollo<sup>98</sup>, 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 *ganadoras* 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 en 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 regiones industriales maduras que habían florecido al amparo del modelo de sustitución de importaciones (Moncayo, 2004)<sup>99</sup>.

Con el agravante –como bien lo advierte Markusen (1995)<sup>100</sup>– 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 primeros<sup>101</sup>. 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 inversiones 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

---

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> Para un completo análisis del fenómeno de divergencia regional, véase: Moncayo, Edgard (2004), *El debate sobre la divergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica*, revista **Eure** vol. XXX(90), Santiago de Chile.

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> Para un buen análisis de las tendencias del desarrollo regional en México, véase: Wong González, 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.

consensuados de desarrollo regional y local, entre los que se destaca, por ejemplo, la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre<sup>102</sup>.

Por último, las exigencias de incorporar criterios de sostenibilidad en la gestión del desarrollo obligan 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* (Montes, 2001)<sup>103</sup>.

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 países se adelantan acciones para medir y potenciar la competitividad de las regiones; identificar y promover *distritos industriales 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 México<sup>104</sup>; la incorporación del concepto de *sistemas regionales de ciencia y tecnología* en las políticas de ciencia y tecnología de Chile, Colombia, Venezuela y Argentina<sup>105</sup>; la identificación y promoción de *clusters* en Brasil, México, Argentina, Cuba, Costa Rica y Uruguay<sup>106</sup>; y de *planes de ordenamiento territorial* en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba Ecuador, México y Venezuela (Massiris, 2002)<sup>107</sup>.

Siguiendo a Vázquez Barquero (2000)<sup>108</sup>, 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.

---

<sup>102</sup> Para un completo análisis de esta experiencia véase: de Sousa Santos, Boaventura (2003), *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, \_\_\_\_\_: El Viejo Topo.

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> 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.

<sup>106</sup> Melo, Alberto (2001), *The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean*, Working Paper No.460, Washington D.C.: BID, p.56.

<sup>107</sup> 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>).

<sup>108</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2001), *La política de desarrollo económico local* en: Aghón, Gabriel et al. (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

**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.
- 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 Muller (1985)<sup>109</sup>, 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 local<sup>110</sup>.

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 racionalidad aparece el concepto de *desarrollo económico local*, cuya aplicación se está generalizando en América Latina y que es definido por Vásquez Barquero (2001, Op. cit., p.22) así:

---

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> Muller, Pierre (2000), traducción de 2002, *Las políticas públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

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 sociocultural 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 sostenible<sup>111</sup>.

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 respectivos<sup>112</sup>. Sin embargo, a este respecto bien cabe la advertencia de Helmsing (2003) en el sentido de que pocas localidades cumplen con los prerrequisitos 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 desequilibrado<sup>113</sup>.

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 Bonelli (2001)<sup>114</sup>:

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 comenta (1999)<sup>115</sup>:

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 '90) 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 tienen el propósito, en manera alguna, de plantear que las experiencias de los primeros puedan ser trasladadas mecánicamente a los segundos. Esto es así, porque en el contexto

---

<sup>111</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2001), Op. cit., p.22.

<sup>112</sup> 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,

<sup>113</sup> Helmsing, A.H.J. (Bert) (2003), *Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado* (<http://www.scielo.cl>).

<sup>114</sup> Bonelli, Regis (2001), *Políticas de competitividad industrial no Brasil, 1995–2000*, Serie Desarrollo Productivo 116, CEPAL.

<sup>115</sup> Manzanal, Mabel (1999), *La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo*, realidad económica 166, IADE, Buenos Aires.

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 difícil (Fernández, 2001<sup>116</sup> y Yoguel, 2000<sup>117</sup>).

### III. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN: UNA VISIÓN COMPARATIVA<sup>118</sup>

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 impusieron 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 –auspiciados 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 siglo, XIX; y en Perú por el gobierno de Nicolás de Piérola en 1895.

---

<sup>116</sup> 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.

<sup>117</sup> Yoguel, Gabriel (2000), *Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas*, Revista de la CEPAL 71, Santiago.

<sup>118</sup> La bibliografía utilizada en esta síntesis comparativa aparece como un apéndice bibliográfico de esta Segunda Parte.

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, por su parte, la ley de reforma constitucional de 2002 le confiere a la descentralización el status de “política permanente y obligatoria del Estado orientada al desarrollo integral del país”.

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 circunscriben 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.

### **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 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 (IFI) 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. Al decir de Barnechea (1995, p.113)<sup>119</sup>:

En este período, pese a estar dominado por la exportación de materias primas, la ola cepalina llegó a nuestras playas.

---

<sup>119</sup> Barnechea, Alfredo (1995), *La república embrujada*, Lima: Nuevo Siglo/Aguilar/Santillana S.A., p.113.

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 mas 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<sup>120</sup> 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 II.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,

---

<sup>120</sup> En desarrollo del Decreto Ley 14220 de 1962, que estableció el “Sistema Nacional de Planificación”.

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 (1966–1970) 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* francés.

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 fin 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 de 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.

## **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 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 1993<sup>121</sup> e impulsó en el Congreso la aprobación de la Ley de

---

<sup>121</sup> En Europa la descentralización se había desarrollado desde finales de los años sesenta y principios de los setenta. Véase: Borja, Jordi (1987), *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid: IEAL.

Participación Popular –LPP– (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa –LDA– (1996). 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)<sup>122</sup>, la LDA 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*<sup>123</sup>. 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. El primer paso se dio en 1989 con la elección popular de alcaldes y gobernadores, lo cual se complementó en 1993 con medidas legislativas sobre descentralización fiscal<sup>124</sup>.

A esta altura, en la vecina Colombia se estaba cumpliendo una transición muy similar que se inició con en 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.

---

<sup>122</sup> La propia reforma constitucional municipalizó parte del presupuesto general de la nación.

<sup>123</sup> Es de destacar en la LDA, complementada en 1997 con las Normas de Planificación Participativa Municipal (Resolución suprema No 216961), la capacidad que se da a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) para participar tanto en los procesos de planificación y presupuestación municipal, como en la fiscalización del gasto público.

<sup>124</sup> Constitucionalmente Venezuela ha sido Estado federal desde 1864, pero en la práctica el manejo de las relaciones entre los diferentes niveles territoriales de gobierno fue netamente centralista desde esa fecha hasta las reformas descentralizadoras a las que estamos haciendo referencia (Mascareño, 2000).

El *momentum* descentralizador en Colombia alcanzó su máxima expresión en la Constitución de 1991, en la que, como se mencionó *supra*, se combinan 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<sup>125</sup>.

Lo anterior es calificado por Dammert (2003) como “regresión hipercentralista”, teniendo en cuenta que, como se mencionó antes, la constitución de 1979 había llegado a definir al Estado peruano como unitario, representativo y *descentralizado* y que en desarrollo de esta norma se habían dado avances importantes en materia de competencias municipales (Ley orgánica de municipalidades de 1984) y de regionalización del país. Estos últimos llegaron hasta incluso la elección popular de gobiernos regionales en 1989 y 1990<sup>126</sup>.

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 No.27902); las tres en 2002. En esta legislación definen las normas que regulan la descentralización

---

<sup>125</sup> En 1992 el gobierno central intervino los gobiernos regionales y dispuso la conformación de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) adscritos al Ministerio de la Presidencia. A este Ministerio se encargó el nombramiento de los presidentes de los CTAR.

<sup>126</sup> Paradójicamente fue la dictadura militar de Pinochet (1973-1990) la que impulsó el proceso de descentralización en Chile.

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.

Posteriormente, en 2003, se creó el Consejo Nacional de Descentralización –CND– que tiene un presidente con rango ministerial. El CND elaboró el Plan Nacional de Descentralización 2004-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004-2013.

El último país andino en adoptar el paquete neoliberal de reformas estructurales 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 1997 se aprueban la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social y la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado para los Gobiernos Seccionales (75% para los municipios, 20% para los Consejos Provinciales y 5% para el Fondo de Convergencia).

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 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 en 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 acompañado 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 el capítulo II de esta segunda parte y que serán objeto de una explicación detallada más adelante.

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 el capítulo II.2 *supra*) Experiencias de esta naturaleza se están promoviendo en los cinco países objeto de este estudio.

### 3. Conclusiones

De lo expuesto anteriormente sobre la visión comparativa de las políticas regionales en los países andinos, pueden derivarse las siguientes conclusiones:

**A.–** 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.

**B.–** 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. Considerando que las políticas relacionadas con el territorio son altamente *dependientes de la trayectoria* (path depeence) 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 moderno<sup>127</sup>.

**C.–** La fase ascendente de las políticas regionales en los países andinos se 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, el cual 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.

**D.–** 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 jalonados 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.

**E.–** 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.

---

<sup>127</sup> Taylor, Peter y Colin Flint, cuarta edición (2000), *Geografía política, economía–mundo, estado–nación y localidad*, Madrid: Trama Editorial pp.5 y 6.

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 local<sup>128</sup>.

**F.**— 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.

#### **IV. NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA REGIONAL EN LOS PAÍSES MIEMBROS**

Como se planteó en los capítulos anteriores, la década de los noventa marca un cambio de paradigma en las políticas de desarrollo regional, con el advenimiento de los enfoques e instrumentos de tercera generación. Aunque con rezagos, relativizaciones y ciertas adaptaciones autóctonas, los procesos que en este campo están teniendo lugar en los países andinos guardan una estrecha asociación con los que ocurren en el resto de América Latina y en el mundo desarrollado. Parecería que los imperativos socioeconómicos de la globalización, están imponiendo respuestas de política similares en todas las latitudes del planeta.

##### **1. Cambio en el paradigma de las políticas de desarrollo regional**

La mencionada transición en los enfoques teóricos y operativos de la política regional se esquematiza, con particular referencia a los países andinos, en la tabla II.1, en la cual se destacan tres elementos principales. Primero, la aparición de una línea de actuación de carácter secto–territorial, que como se ha dicho antes combina la lógica vertical–sectorial clásica con una preocupación por los efectos espaciales de las políticas públicas. Segundo, el énfasis en la eficiencia, la competitividad y las capacidades propias de los territorios, en lugar de los enfoques redistributivos del pasado, y tercero, el predominio actual de una racionalidad puramente instrumental, esto es, la apelación a un repertorio de instrumentos que carece de un marco coherente de política (Véase diagrama II.1).

Sobre esto último, podría decirse, parafraseando a Pirandello, que se trata de una diáspora de instrumentos que necesita afanosamente un nuevo marco de política.

Para reiterar la idea de que dicho fenómeno está ocurriendo también en otros países latinoamericanos, vale la pena citar las conclusiones de un estudio sobre las políticas de fomento productivo en Centroamérica (Alonso, 2002)<sup>129</sup>:

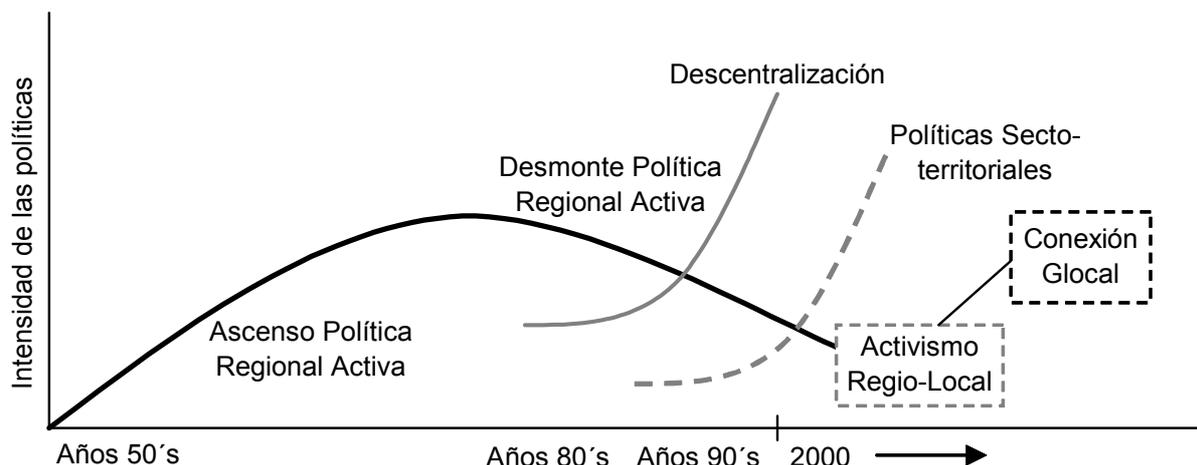
---

<sup>128</sup> 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.

La profundización de la apertura económica de los últimos años en los países centroamericanos hace necesario emprender acciones para fomentar el proceso productivo de esta región. Existe conciencia de la necesidad de establecer planes y programas para mejorar el desempeño competitivo de los sectores productivos; en efecto, existen en la región gran cantidad de iniciativas que buscan superar los obstáculos competitivos de los sectores productivos, en áreas tales como normalización, metrología, control de la calidad, promoción de exportaciones, entre otras. Ello es alentador, ya que se está originando la capacidad en los sectores público y privado para crear la base de servicios de apoyo que requieren los sectores productivos para su eficiente y eficaz desarrollo en economías abiertas e insertas en la economía mundial.

Sin embargo, dichas iniciativas son recientes, se desarrollan de forma aislada, no cuentan con un respaldo sólido expresado en políticas de los gobiernos, no gozan de continuidad ante los cambios de gobierno, y sobre todo no son integrales, en el sentido de ser parte de un conjunto de políticas, planes y programas debidamente institucionalizados y dirigidos a superar las brechas competitivas de los diferentes sectores productivos.

**Diagrama II.1**  
**Evolución de las Políticas Regionales (Cambio de Paradigma)**



<sup>129</sup> Alonso, Eduardo (2002), *Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Serie Desarrollo Productivo 140, CEPAL, Santiago.

Tabla II.1

**TRANSFORMACIÓN DEL PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL  
(CON ESPECIAL APLICACIÓN AL CONTEXTO ANDINO)**

	<b>Política regional clásica</b>	<b>Políticas secto-territoriales</b>
Problemas dominantes y orientación general de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disparidades interregionales</li> <li>- Regiones atrasadas</li> <li>- Aprovechamiento de recursos naturales localizados (v.g. cuencas hidrográficas)</li> <li>- Articulación física del territorio</li> <li>- La equidad y la redistribución como objetivo de la política regional</li> <li>- Enfoque <i>Top down</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiencia y competitividad</li> <li>- Inserción internacional</li> <li>- Innovación y cambio tecnológico</li> <li>- El desarrollo endógeno como objetivo de la política secto-territorial</li> <li>- Enfoque <i>button-up</i></li> </ul>
Modelo nacional de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Industrialización con dirigismo de Estado</li> <li>- Estado keynesiano de bienestar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación de la órbita de acción del mercado sin énfasis sectoriales</li> <li>- Estado shumpeteriano de trabajo</li> </ul>
Modelo de organización política del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- República unitaria y centralista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fórmulas eclécticas que combinan el unitarismo (salvo Venezuela) con diversos grados y modalidades de autonomía regional</li> </ul>
Teorías y enfoques interpretativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etapas del crecimiento (Fisher, Clark)</li> <li>- Causalidad circular acumulativa (Myrdal, Kaldor, Hirshman)</li> <li>- Polos de desarrollo (Perroux, Boudeville)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de un marco teórico formal</li> <li>- Identificación de los factores determinantes del crecimiento endógeno (Porter, Distritos Industriales, Nueva Geografía Económica)</li> </ul>
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones directas del Estado en las áreas objetivo</li> <li>- Corporaciones regionales de desarrollo</li> <li>- Incentivos (v. g. exenciones tributarias)</li> <li>- Controles (v. g. restricciones a nuevas inversiones en áreas congestionadas)</li> <li>- Regionalización del territorio para efectos de la planificación del desarrollo</li> </ul>	<p><b>Hardware</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras de conexión con los mercados internacionales (puertos, aeropuertos, vías fluviales)</li> <li>- Conectividad: telecomunicaciones y telemática</li> </ul> <p><b>Software</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo empresarial</li> <li>- Apoyo a la mipyme</li> <li>- Agendas regionales de desarrollo sectorial (v.g agricultura; c y t)</li> <li>- Centros de productividad</li> <li>- Centros de desarrollo tecnológico</li> <li>- Sistemas regionales de innovación tecnológica</li> <li>- Consejos regionales de competitividad</li> <li>- Planes regionales de exportación</li> <li>- Clusters</li> <li>- Parques industriales y tecnológicos</li> <li>- Formación de recursos humanos</li> </ul> <p><b>Orgware</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración de la dimensión económica a la descentralización</li> <li>- Planes de ordenamiento territorial</li> <li>- Alianzas de cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONG</li> <li>- Proyectos estratégicos de desarrollo de escala regional y local (v.g ciudades- región).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

**2. Las políticas secto-territoriales**

La aparición de las políticas secto-territoriales en el campo del desarrollo regional puede explicarse a la luz de varios enfoques teóricos.

En primer lugar, desde la perspectiva de las políticas públicas, Pierre Muller (2002) a quien habíamos hecho referencia antes (véase sección II. Supra) explica que el fenómeno de las dinámicas secto-territoriales así:

Es en este contexto [crisis de legitimidad de los corporativismos sectoriales] que debe ubicarse *el resurgir de lo local* [...], el espacio local aparece hoy, al mismo tiempo, como un lugar potencial para darle de nuevo coherencia a la sectorialidad y permitir así superar los efectos perversos del corporativismo, y como un lugar donde pueden reconstruirse relaciones de proximidad en las cuales los individuos encuentran de nuevo un poco de dominio sobre la complejidad del mundo. Dicho de otra manera, lo local aparece hoy como un espacio donde la exigencia de racionalidad puede reconciliarse con la exigencia de proximidad.

Otra línea de interpretación, también mencionada arriba en el capítulo II sugiere que la crisis del Estado Keynesiano de Bienestar está determinando el tránsito hacia una nueva configuración estatal que Jessop (1999)<sup>130</sup> llama Estado Shumpeteriano de Trabajo –EST–. Las funciones del EST serían la promoción de la competitividad, la flexibilización del mercado laboral y la asociatividad (con el sector privado y las ONG), que son procesos que se llevan a cabo cada vez más en forma localizada. De aquí se sigue que el principal escenario del EST sería de región (o la ciudad) y su principal preocupación la de modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas a nivel global.

En tercer lugar, según Brenner (2003), la secto-territorialización hace parte de un complejo proceso de reescalamiento que está sufriendo el Estado:

La globalización (debe concebirse) como una reconfiguración contradictoria de las entidades espaciales, incluyendo aquellas en las que los Estados nacionales están organizados. Desde este punto de vista, los Estados nacionales no están siendo erosionados bajo las condiciones geoeconómicas contemporáneas, sino rearticulados, re-territorializados y re-escalados.

En la tabla II.2 se presenta una sinopsis de los instrumentos secto-territoriales que se están aplicando en los países andinos<sup>131</sup>, la cual, a su turno, fue elaborada con base en la información por país que se consigna en las tablas II.3, II.4, II.5 y II.6.

Sobre la tabla II.2 cabe destacar las siguientes regularidades:

- a) Todos los países –aunque en distinto grado y profundidad– están utilizando instrumentos secto-territoriales.
- b) Los cinco países están adelantando procesos de descentralización, también con diversos enfoques y velocidades.
- c) El fenómeno secto-territorial se está presentando en una forma espontánea sin que medie una promoción sistemática con una coordinación central por parte de los gobiernos nacionales. No obstante, es frecuente que las entidades de orden nacional (ministerios y otras agencias) se involucren activamente en el impulso de procesos – secto-territoriales, a veces dentro de la lógica de su propia

---

<sup>130</sup> Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar, hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores/U.Nal.

<sup>131</sup> La aparición del fenómeno secto-territorial también es detectada para América Latina en general, en: CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile, p.256.

descentralización funcional. En otras ocasiones –como en el caso típico de las áreas metropolitanas y ciudades-región– los procesos surgen por iniciativa de ellas mismas.

- d) En el campo del desarrollo productivo el instrumento más utilizado es la “identificación y promoción de clusters”.
- e) Las estrategias nacionales de competitividad están contemplando la dimensión territorial.

Con relación a lo anterior, vale la pena destacar los siguientes casos especiales:

- a) En Ecuador el Consorcio de Consejos Provinciales –CONCOPE–, con apoyo de la GTZ está desarrollando una metodología de planeación regional (provincial) que involucra varios de los elementos que han sido objeto de discusión en este trabajo. Una primera experiencia ya se está desarrollando en la provincia de El Oro<sup>132</sup>.
- b) Colombia es un país que dispone de la batería mas completa de instrumentos sectoriales territoriales.
- c) En Perú, la agencia Promipyme ha preparado un estudio que identifica en varios departamentos (Arequipa, Cajamarca, Junín, Lambayeque y Tacna), diversos instrumentos e instancias sectoriales territoriales de planeación y promoción<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> CONCOPE y GTZ (2004), *Regional Economic Development Planning at the Provincial Level*, Documento preparado por Auckland Von Robenau, Consultor de la GTZ, Quito.

<sup>133</sup> La intención principal del estudio era identificar los procesos de planificación y promoción económica a escala regional, con los cuales tienen que interactuar los Consejos Regionales de la Pyme. Véase: Lombardi, José (2004), *Los espacios de concertación de políticas Mypes en las regiones Arequipa, Junín, Lambayeque y Tacna*, Propyme, Lima.

Tabla II.22

POLÍTICAS SECTO-TERRITORIALES –CAN–							
		Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	
1	Plan Nacional de Desarrollo		√	√		√	
2	Modelo de organización política del Estado	República unitaria con gobiernos municipales autónomos	República unitaria, descentralizada y presidencialista	República unitaria, descentralizada y presidencialista	República unitaria, descentralizada y presidencialista	República federal y descentralizada	
3	Descentralización	√	√	√	√	√	
4	Ordenamiento Territorial	√	√			√	
5	Políticas regionales especiales	√	√		√	√	
6	Procesos de Planeación Regional (Estadal) (gubernamentales)	√	√	√	√	√	
7	Procesos de planeación estratégica regional (Estadal) (Concertados)		√	√	√	√	
8	Procesos de planeación en áreas metropolitanas y ciudades–región	√	√	√	√		
9	Procesos de planeación municipal	√	√	√	√	√	
10	Políticas secto – territoriales de desarrollo productivo	Minería		√	√		
		Agricultura y Agroindustria		√	√	√	
		Industria		√	√	√	√
		Servicios			√	√	
11	Comercio exterior y competitividad	√	√	√	√		
12	Mipymes	√			√		
13	Ciencia y Tecnología	√	√		√	√	
14	Infraestructura	√	√				
15	Capacitación y financiación de recursos humanos		√	√	√		
16	Otros	√	√	√	√	√	

Tabla II. 3

**POLÍTICAS SECTO-TERRITORIALES –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	<b>Política de Integración y Desarrollo Fronterizo</b> , 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	
	<p data-bbox="349 970 483 1002">Agricultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="582 916 1962 1043">▪ <b>Agendas regionales para el desarrollo rural 2003 – 2006</b>, 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.</li> <li data-bbox="582 1066 1962 1161">▪ <b>Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural –PADEMÉR–</b>. 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.</li> <li data-bbox="582 1184 1962 1370">▪ <b>Agrocadenas</b>. 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, Santander, Cesar y Nariño; <i>caña de azúcar</i> en Valle, Cauca, Risaralda, Caldas, Cesar, Norte de Santander; y <i>café</i> en el Eje Cafetero.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Áreas de Desarrollo Rural.</b> 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 municipios); Nariño y Cauca (71 municipios); Norte de Santander (17 municipios); Nororiente antioqueño y Chocó (44 municipios); Huila y Tolima (34 municipios).</li> <li>▪ <b>Centros Regionales de Gestión Agroempresarial.</b> Organizaciones para gerenciar la competitividad de encadenamientos productivos y desarrollo rural, en los cuales participan productores y comercializadores privados y públicos descentralizados.</li> </ul>
	Mipymes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Consejos Regionales y Municipales de Mipymes,</b> para orientar regional y localmente las actividades del <b>Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las Mipymes</b> –Fomipyme– del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Financiación de proyectos de fomento, promoción y desarrollo tecnológico de las Mipymes).</li> </ul>
	Comercio Exterior y Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Consejos regionales de comercio exterior –CARCES–.</b> 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.</li> <li>▪ <b>Zonas Francas y Zonas Económicas Especiales de Exportación</b></li> <li>▪ <b>Centros de información e inversión en tecnología –CRIT–</b></li> <li>▪ <b>Red de Centros de Productividad.</b> –Red Colombia Compite– 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, Producaribe 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.</li> <li>▪ <b>Consejos Regionales de Competitividad</b></li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Convenios Regionales de Competitividad:</b>  Nariño: Cuero y Calzado  Antioquia: Ropa interior femenina, Construcción y Hortifructicultura  Eje cafetero: Textil y Confecciones  Norte de Santander: Calzado</li> <li>▪ <b>Agenda Interna:</b>  Como parte del proceso de preparación para la negociación del TLC, se está haciendo un inventario de fortalezas y debilidades de todos los departamentos del país</li> </ul>
	Ciencia y Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Agendas Prospectivas Regionales de Ciencia, Tecnología e Innovación.</b> 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.</li> <li>▪ <b>Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología.</b> Integrados por los gobiernos seccionales e integrados por representantes de la academia y el sector privado.</li> </ul>
	Industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Parques Tecnológicos</b> – Consejo Asesor de Parques Tecnológicos</li> <li>▪ <b>Minicadenas productivas.</b> 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.</li> </ul>
	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>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.</b></li> <li>▪ <b>Agenda de conectividad:</b> Busca masificar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones y contempla acciones regionales (Telecentros y telefonía rural comunitaria).</li> </ul>
	Capacitación y Formación de Recursos Humanos	<p>Mesas regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–</p>
	Procesos de Planeación Estratégica Departamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan Estratégico de Antioquia (Planea)</li> <li>▪ Plan Estratégico del Valle del Cauca</li> <li>▪ Visión Tolima 2020</li> <li>▪ Visión Risaralda 2017</li> <li>▪ Plan Estratégico de desarrollo del sur del CESAR (Comprende 13 municipios)</li> </ul>

<p>Procesos de planeación estratégica de áreas metropolitanas y ciudades–región</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mesa de planificación regional Bogotá–Cundinamarca</li> <li>▪ Plan estratégico del Área Metropolitana de Bucaramanga</li> </ul>
<p>Procesos de planeación estratégica regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa Plan Caribe</li> <li>▪ Plan Orinoquia hacia el siglo XXI</li> <li>▪ Ecorregión del Eje Cafetero</li> <li>▪ Ecorregión del Pacífico</li> </ul>
<p>Otros Procesos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existen numerosos procesos de desarrollo alternativo y desarrollo sostenible en áreas interdepartamentales, subdepartamentales y municipales entre los cuales están:</li> <li>▪ Programa de desarrollo sostenible de la Mojana (1 municipio de Antioquia, 2 de Bolívar, 1 de Córdoba y 6 de Sucre)</li> <li>▪ Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio (29 municipios de los departamentos de Bolívar, Cesar, Santander y Antioquia)</li> <li>▪ Plan de desarrollo sostenible amazónico</li> <li>▪ Estrategias y programas para zonas fronterizas</li> <li>▪ Plan estratégico del núcleo del Macizo Colombiano (15 municipios de Cauca, 11 de Nariño y 8 de Huila)</li> </ul> <p>Hay también procesos <i>buton-up</i> orientados a impulsar el desarrollo tecnológico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manizales Eje del Conocimiento</li> <li>▪ Valle del Conocimiento</li> <li>▪ Bucaramanga Tecnópolis</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa de Promoción del Desarrollo Socioeconómico Local en Colombia (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Agencia Colombiana de Cooperación –ACCI–, Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Antioquia, Nariño, Santander y Valle del Cauca, Alcaldía de Pasto, Acopi y PNUD).</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración del autor.

Tabla III. 4

POLÍTICAS SECTO-TERRITORIALES –PERÚ–		
1	Plan Nacional de Desarrollo	No existe
2	Modelo de organización política del Estado	República Unitaria, presidencialista y descentralizada. Perú cuenta con 24 circunscripciones político-administrativas o departamentos gobernados por gobiernos regionales (Lima tiene dos áreas metropolitanas y Lima Provincial. La provincia constitucional del Callao tiene el suyo propio). En sentido estricto todavía no existen las regiones, las cuales deben ser constituidas conforme la legislación vigente, previa consulta a la población vía un referéndum, previsto para octubre de 2005. Los departamentos están conformados por 194 provincias, y estas a su vez por 1634 distritos.
3	Descentralización	En 2002 se reinició el proceso de descentralización hacia gobiernos regionales y locales. La ley de reforma constitucional de 2002 otorgó a la descentralización el carácter de “Política permanente de Estado”. Actualmente está en ejecución el Plan Nacional de Descentralización 2004 – 2006.
4	Ordenamiento Territorial	Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004 – 2013
5	Políticas regionales especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juntas de coordinación interregional. Formadas hasta el momento, para el manejo del corredor panoceánico nororiental, del megaproyecto de desarrollo forestal y silvo-agropecuario de la sierra, del circuito turístico nororiental, del proyecto hidroenergético y de irrigación Pampas Verdes y del corredor oceánico centro-sur.</li> <li>• Plan de paz y desarrollo 2004 – 2006. Abarca los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, así como las provincias de la Convención (Cusco) y Satipo (Junín) y está dirigido a combatir la pobreza y la desigualdad regional para afirmar la paz social a las zonas que fueron azotadas por el terrorismo.</li> </ul>
6	Procesos de Planeación Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes concertados de desarrollo regional</li> <li>• Ley de gobiernos regionales</li> <li>• Consejos de desarrollo regional</li> <li>• Consejos provinciales</li> </ul>
7	Procesos de planeación estratégica regional	Plan maestro de desarrollo regional Cajamarca 2010; Ayacucho Competitivo
8	Procesos de planeación en áreas metropolitanas y ciudades – región	Plan de Competitividad de la Región de Lima Metropolitana
9	Procesos de planeación municipal	Consejos de desarrollo local
10	Políticas secto – territoriales	Identificación y promoción de clusters
	Minería	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos regionales de agricultura y medio ambiente (Junio)</li> <li>• Identificación y promoción de clusters: camélidos (Puno, Cusco, Arequipa, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica); Uva-Pisco (Ica, La Libertad, Lima, Tacna y Arequipa); Espárragos (La Libertad, Ica); Flores ( ); lácteos (Cajamarca), pesca ( )</li> <li>• Cadenas productivas</li> </ul>
	Agricultura y Agroindustria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas de coordinación del sector industrial</li> </ul>
	Industria	

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parques industriales (Arequipa, Cajamarca y Junín)</li> <li>• Identificación y promoción de clusters: textiles de algodón ( ).</li> </ul>
		Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos regionales de turismo (Arequipa, Cajamarca, Junín)</li> <li>• Clusters de turismo (Cusco)</li> </ul>
11	Comercio exterior y competitividad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos regionales de competitividad</li> <li>• Planes regionales de competitividad –Comisiones regionales de Competitividad–</li> <li>• Centros de competitividad</li> <li>• Consejos regionales de exportación</li> <li>• Planes estratégicos regionales de exportación, en el marco del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2003 – 2013. Elaborados por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur).</li> </ul>
12	Mipymes		Consejos regionales de la microempresa (Lambayeque)
13	Ciencia y Tecnología		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes regionales de Ciencia y Tecnología (Arequipa tiene el proceso más avanzado), impulsados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONCYEC–, que tiene oficinas regionales</li> <li>• Centros de Innovación Tecnológica (por sectores, pero descentralizados).</li> </ul>
14	Infraestructura		
15	Capacitación y financiación de recursos humanos		
16	Otros		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas de lucha contra la pobreza</li> <li>• Mapa de las potencialidades productivas del Perú –Elaborado por el PNUD, oficina del Perú, 2004</li> </ul>

Fuente: elaboración del autor

Tabla III. 5

POLÍTICAS SECTO-TERRITORIALES –ECUADOR–			
1	Plan Nacional de Desarrollo	Plan plurianual de Gobierno 2003 – 2007 procesado en el marco del Sistema nacional de planificación –SNP– (arts. 254 y 255 de la CN)	
2	Modelo de organización política del Estado	República Unitaria, presidencialista y descentralizada	
3	Descentralización	La constitución de 1998 (art. 225) y la ley de descentralización del Estado y de participación consagran la descentralización hacia las entidades nacionales autónomas o hacia otras de carácter regional.	
4	Ordenamiento Territorial		
5	Políticas Regionales Especiales		
6	Procesos de Planeación Regional (Provincial) (gubernamentales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comités permanentes de desarrollo provincial –CPDP–, establecidos por la ley de descentralización del Estado</li> <li>• Planes de desarrollo provincial, apoyados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo</li> </ul>	
7	Procesos de planeación estratégica regional (Provincial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso PACA (Participatory Appraisal of Competitive Advantage), impulsado por el Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador –CONCOPE–. Busca desarrollar diagnósticos y presentar propuestas para estimular la economía regional y local. Se ha llevado a cabo en las provincias de Los Ríos y El Oro.</li> <li>• Agencias de Desarrollo Empresarial (ADE´s), que tienen como fin la generación de fuentes alternativas de financiamiento, y apoyar nuevos negocios y proporcionar asesoría, en el campo del desarrollo territorial. La primera ADE se estableció en Loja y la experiencia se está replicando en siete provincias de frontera: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo, Morona Santiago y El Oro. El proceso tiene el apoyo del PNUD, el Programa de voluntarios de las Naciones Unidas, en cooperación con el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (MINIP)</li> <li>• Guayas Siglo XXI, liderado por la Escuela Politécnica del Litoral</li> <li>• Cooperación Civil para el Desarrollo Económico Local de Ambato (municipio) y Tuncurahua (Provincia)</li> </ul>	
8	Procesos de planeación en áreas metropolitanas y ciudades – región	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan General de Desarrollo de la provincia de Pichincha (Agenda de Producción y Competitividad del gobierno de la provincia de Pichincha )</li> <li>• Agencia de Desarrollo Empresarial Guayaquil siglo XXI</li> </ul>	
9	Procesos de planeación municipal (Cantonal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Desarrollo Económico Local de Cuenca –ACUDIR– (Provincia de Azuay). Proceso concertado, participativo y estratégico.</li> <li>• Planes de desarrollo cantonal y parroquial.</li> </ul>	
10	Políticas secto – territoriales	Minería	Identificación y promoción de clusters (Petróleo)
		Agricultura y Agroindustria	Identificación y promoción de clusters (Banano, Camarón)(El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos); Frutas, Flores.
		Industria	
		Servicios	

11	Comercio exterior y competitividad	En el marco de la Agenda Nacional de Competitividad “La Agenda Ecuador Compite” de 2004, se contempla el concepto de “creación de territorios competitivos locales”.
12	Mipymes	
13	Ciencia y Tecnología	Incubadoras de empresas tecnológicas (Pichincha)
14	Infraestructura	
15	Capacitación y financiación de recursos humanos	

Fuente: elaboración del autor

Tabla III. 6

POLÍTICAS SECTO-TERRITORIALES –VENEZUELA–			
1	Plan Nacional de Desarrollo	Plan de Desarrollo Económico y Social 2001 – 2007	
2	Modelo de organización política del Estado	República federal y descentralizada (art. 4 de la CN)	
3	Descentralización	Ley orgánica de descentralización de 1989. El proceso está estancado	
4	Ordenamiento Territorial	Ley orgánica de ordenamiento territorial	
5	Políticas regionales especiales	Uno de los 5 ejes del Plan Nacional es la Política Territorial, que contempla 5 estrategias: Dinámica regional, Fachadas de integración, Ejes de desconcentración, Zonas especiales en desarrollo sustentable (ZEDES) y Núcleos de desarrollo endógeno. Se han identificado 6 ZEDES (Barlovento, Masparro, Camatagua-El Sombrero, Sur del Lago, Guajira y Guanipa). Corporaciones Regionales de Desarrollo Plan para el desarrollo sostenible de la región Orinoco-Apure (PDSOA). (300.000 Km <sup>2</sup> que equivalen al 30% del territorio nacional)	
6	Procesos de Planeación Regional (Estadal) (gubernamentales)	Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art. 166 de la C.N. y Ley 50/09/2002). Hasta la fecha no han sido activos en la promoción del desarrollo económico.	
7	Procesos de planeación estratégica regional (Estadal) (Concertados)	Consejos Estadales Planes Estadales de Desarrollo	
8	Procesos de planeación en áreas metropolitanas y ciudades–región		
9	Procesos de planeación municipal	Consejos Locales de Planificación Pública (art.182 de la CN y Ley 12/06/2002). Hasta la fecha se han instalado en cerca de 310 municipios (un 90% del total). Planes municipales. Agenda de Proyectos de Impacto Rápido para el Ddesarrollo Humano Sostenible Local en el marco del proyecto de desarrollo humano sostenible local –DHSL– (7 municipios del estado Trujillo, 1 parroquia del estado Vargas, 1 parroquia del estado Miranda, 11 municipios del estado Guárico y 1 municipio del estado Sucre). En cumplimiento del Plan de desarrollo se han identificado cerca de 51 Núcleos de Desarrollo Endógeno a escala municipal. Redes de innovación productiva	
10	Políticas secto – territoriales	Minería	
		Agricultura y Agroindustria	Se han identificado 76 Núcleos de Desarrollo Endógeno: 32 ubicados en ZEDES, 17 fuera de ZEDES y otros 27. Plan SARAO –Sistema de Asociaciones Rurales Auto-organizadas–
		Industria	Identificación y promoción de clusters. Parques industriales, previstos en el plan de desarrollo: – Tacuyo, municipio Morán del Estado Lara – La Fría, municipio Garcia de Hevia del estado Táchira – Tinaquillo, municipio del estado Falcón

			<ul style="list-style-type: none"><li>- El Tigre, municipio Simón Bolívar del estado Anzoátegui</li><li>- Cumana, municipio Sucre del estado Sucre</li></ul>
		Servicios	
11	Comercio exterior y competitividad		
12	Mipymes		
13	Ciencia y Tecnología		Fundaciones regionales para la C y T, componentes regionales de política de C y T, Municipio Innovador y Redes de Innovación Productiva (RIP)
14	Infraestructura		
15	Capacitación y financiación de recursos humanos		
16	Otros		

Fuente: elaboración del autor

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL DE LA SEGUNDA PARTE

- Abalos, José y Luis Lira (1986), *Desarrollo regional, liberalismo económico y autoritarismo político: Chile 1973*, Pensamiento Económico Iberoamericano No.10, Madrid.
- Aghón, Gabriel et al. (2001), *Desarrollo económico-social y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.
- Alonso, Eduardo (2002), *Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Serie Desarrollo Productivo 140, CEPAL, Santiago.
- Barnechea, Alfredo (1995), *La república embrujada*, Lima: Nuevo Siglo/Aguilar/Santillana S.A.
- 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 116, CEPAL.
- Boudeville, J. R. (1968), *L'espace et les Pô les de Croissance*, París: PUF
- Borja, Jordi (1987), *Descentralización y participación ciudadana*, Madrid: IEAL.
- 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 po el BID,
- Carrion, Fernando ed. (2003), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLACSO / OEA / Parlamento Andino.
- 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 Regionales et Developpment Économique: le Cas François (1850–2000)*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* No.5.
- Clarke, Susan et al. (1998), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Territorios No. 1, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes.
- CONAM y GTZ (circa 2001), *Línea de referencia (segunda edición). Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Quito: Bocetos Printer.
- CONCOPE y GTZ (2004), *Regional Economic Development Planning at the Provincial Level*, Documento preparado por Auckland Von Robenau, Consultor de la GTZ, Quito.
- Cuadrado Roura, Juan R. (1988), *Políticas regionales. Hacia un nuevo enfoque*, Madrid: Papeles de Economía Epañola.
- Cuadrado Roura, Juan R. (1995), *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional*, Santiago de Chile: Revista Eure No.63.
- 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.
- De Mattos, Carlos (1986), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Pensamiento Iberoamericano No.10, Madrid.

De Sousa Santos, Boaventura (2003), *Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo*, \_\_\_\_\_: El Viejo Topo.

Dunford, Michael (2001), *Italian Regional Evolutions*, Working Paper 33/01, Sussex European Institute, University of Sussex ([www.one-europe.ac.uk](http://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, 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.

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

Finot, Iván (2002), *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, Revista de la CEPAL No.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 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 Andres 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.

Helmsing, A.H.J. (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 No.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.

Kaldor, Nicholas (1957), *A Model of Economic Growth*, Economic Journal 57.

Lacour Claude y Alette Delamarre con la colaboración de Muriel Thoin (2003), *40 Ans d'Aménagement du Territoire*, París : La Documentation Française/Datar.

Lombardi, José (2004), *Los espacios de concertación de políticas Mypes en las regiones Arequipa, Junín, Lambayeque y Tacna*, Propyme, Lima.

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 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>).

Mattos, Carlos (1986), *Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional*, Pensamiento iberoamericano No 10, Madrid.

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.

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.

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, p.5. El énfasis es añadido.

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

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.

Rosenstein–Rodan, Paul (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe*, Economic Journal, junio–septiembre.

Rosenstein-Rodan, Paul (1961), *Notes on the Theory of the Big Push*, en: Ellis, H. y H. Wallick eds. (1961), *Economic Development of Latin America. Proceedings of a Conference held by the International Economic Association*, Nueva York: St. Martin Press.

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* (segunda edición), 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.

Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, Peter y Colin Flint, cuarta edición (2000), *Geografía política, economía–mundo, estado–nación y localidad*, Madrid: Trama Editorial.

Teitz, Michael B. (1996), *American Planning in the 1990s: Evolution Debate and Challenge*, Urban Studies, vol.33, Nos.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 Environment. Disponible en internet:

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, Urian 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 (2009), *Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas*, Revista de la CEPAL 71, Santiago.

Yuill, Douglas y Fiona Wishlade (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.

**APENDICE I DE LA SEGUNDA PARTE -  
PRINCIPALES RAZGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN  
LOS PAÍSES ANDINOS**



**Apéndice I de la Segunda Parte**  
**PAÍSES ANDINOS: PRINCIPALES RAZGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

	Tipo de Estado	Status legal de la descentralización	Descentralización		
			Política	Funcional	Fiscal
<b>Bolivia</b>	República Unitaria con gobiernos municipales autónomos, 9 departamentos, 112 provincias y 314 secciones de provincia.  Gobiernos municipales autónomos, con potestad normativa, ejecutiva y técnica en el ámbito de la jurisdicción de sección de provincia.	Ley de Participación Popular –LPP– (1994)  Ley de Descentralización Administrativa –LDA– (1995)	Elección popular indirecta de alcaldes municipales: Un consejo local directamente elegido, elige el alcalde (1994).	Trasferencia amplia de competencias al nivel municipal	Participación de las administraciones municipales en los ingresos nacionales (renta interna y renta aduanera), entre un 10% y un 20%. Límites para la destinación de estos recursos: 10% para gasto corriente y 90% para gasto de inversión.  Transferencia al dominio tributario exclusivo municipal de varios impuestos.
<b>Colombia</b>	República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.  División Político-administrativa del territorio: Departamentos y Municipios.  Posibilidad constitucional de conformar regiones entre varios departamentos.	Constitución Nacional de 1991	Elección popular de alcaldes (1986) y gobernadores (1992)  Mecanismos de Participación Ciudadana	Transferencia hacia los departamentos y municipios de competencias en salud y educación  Los departamentos y municipios cuentan con competencias propias de amplio espectro.	Transferencia de cerca del 50% de los ingresos corrientes del gobierno central a las entidades territoriales.
<b>Ecuador</b>	Estado unitario pluricultural y multiétnico con autonomía de sus entidades territoriales (provincia, cantón y parroquia).	Constitución Nacional de 1998	Elección popular de Prefectos provinciales y alcaldes municipales (en el nivel del cantón)	Transferencia al nivel municipal de competencias en salud, infraestructura, vivienda, medio ambiente y otros sectores sociales.  Transferencia a los consejos provinciales de la vialidad provincial, el desarrollo rural, proyectos hidroeléctricos, coordinación entre municipios y otros sectores.  Plan Nacional de Desconcentración (1999)	15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central se destinan a las entidades del régimen seccional autónomo (consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales y circunscripciones para indígenas y afroecuatorianos *)

**Apéndice I de la Segunda Parte (Continuación)**

	Tipo de Estado	Status legal de la descentralización	Descentralización		
			Política	Funcional	Fiscal
<b>Perú</b>	República unitaria dividida en regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados.	Constitución Nacional (Reforma constitucional de 2001)	Elección popular de alcaldes (1981)  Elección popular de Presidentes Regionales (Ley No. 27867), vicepresidentes y miembros de los consejos regionales (2002)	Transferencia de funciones compartidas en educación, salud, promoción del desarrollo económico, recursos naturales, seguridad ciudadana, vivienda y otras materias.  Asignación de competencias exclusivas a los niveles regional y municipal. En infraestructura, urbanismo, ordenamiento territorial y otras materias.	Transferencia (no automática ni en montos definidos) de recursos fiscales de la nación y facultad para crear tributos propios.
<b>Venezuela</b>	Estado federal descentralizado, integrado por Estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorios federales y municipios.	Constitución Nacional de 2000.	Elección popular de gobernadores estatales y alcaldes municipales (1984)	Transferencia a los Estados de varias competencias compartidas (reguladas por leyes nacionales) y para la organización de sus municipios. *  Transferencia de competencias a los municipios en ordenamiento territorial, infraestructura vial, medio ambiente, salud y saneamiento básico, entre otros sectores. *	Situado fiscal constitucional hasta un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios del fisco nacional, el cual se reparte entre los Estados y el Distrito Capital. *

\* Indica que en la práctica no se cumple con la normativa legal o se ha dado marcha atrás en el proceso.

Fuente: Elaboración del autor.

**APENDICE II DE LA SEGUNDA PARTE -  
BIBLIOGRAFÍAS NACIONALES DE BOLIVIA, COLOMBIA,  
ECUADOR, PERÚ Y VENEZUELA**

## BIBLIOGRAFÍA NACIONAL DE BOLIVIA

Alexander, Robert J. (1982), *Bolivia, Past, Present and Future of its Politics*, Nueva York: Praeger.

Ameller, Vladimir (2002), *Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desengaños*, La Paz: Cosude, p.110.

Antelo, Eduardo (2000), *Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985*, Serie Reformas Económicas N.62, Santiago de Chile: CEPAL.

Ardaya, Rubén (1996), *El fortalecimiento municipal de la participación popular*, en Ministerio de Desarrollo Humano, PNUD (1996), *Apere(he)ndiendo la participación popular*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.

Arze A., René D. (1999), *Visión histórica*, en: *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz: Harvard Club de Bolivia.

Ayo Saucedo, Diego (1999), *Los desafíos de la participación popular*, La Paz: Cebem.

Ávila, Diego y Marcelo Renjal (circa 2001), *Motivaciones, decisiones y acciones de la descentralización en Bolivia*, en: CONAM (GTZ (circa 2001), *Línea de referencia (segunda edición). Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Quito: Boceto's Printer.

Bade, Max F. Y Mauricio Casanovas (1998), *Análisis de las políticas de descentralización y participación popular en Bolivia*, Universidad de Toronto (disponible en Internet: <http://www.lagniks.net>).

Barrios, Franz Xavier (2002), *El estado triterritorial: una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz: Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS/Plural.

Berthin Siles, Gerardo (1999), *El Estado y sus instituciones* en: Harvard Club de Bolivia (1999), *Bolivia en el siglo XX. La formación de Bolivia Contemporánea*, La Paz: Editorial Offset Boliviana.

Blanes, José (1991), *Movimientos regionales y planificación descentralizada*, en: Blanes, José, comp. (1991), *El reto de la planificación descentralizada*, La Paz: CEBEM, Sociedad Boliviana de Planificación.

Blanes, José y Mario Galindo (1993), *Las regiones hoy, desequilibrios institucionales y financieros*, La Paz: Cebem.

Blanes, José (2005), *Comunicación personal del autor*, abril.

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

Castañeda, Jorge (1997), *La vida en rojo. Una biografía del Che Guevara*, México D.F.: Alfaguara.

Cormier, Jean (1997), *Che Guevara, compañero en la revolución*. Barcelona: Ediciones B, S.A.

Faguet, Jean Paul (2000), *Descentralization and Local Government Performance. Improving Public Service Provision in Bolivia*. Centre for Economic Performance and Development Studies

Institute, London School of Economics, publicado en Bogotá: Revista de Economía de la Universidad del Rosario, Vol.III(1).

Fernández S., Gustavo (1995), *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia*, en: Ilpes (1995), *Reforma y modernización del Estado*, Santiago de Chile.

Fernández, Gustavo (1999), *Bolivia y sus circunstancias*, en: Harvard Club de Bolivia, *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, La Paz: Editorial Offset Boliviano.

Finot, Iván (1990), *Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia*, La Paz: procesado. Este trabajo esta publicado por el Ildis en: *Democratización del Estado y descentralización*, La Paz, 1990.

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

Finot, Iván (2003), *El proceso boliviano de descentralización: para seguir adelante*, procesado.

Galindo, Mario y Fernando Molina (1995), *Descentralización fiscal en Bolivia*, Serie Política Fiscal No.72, Santiago de Chile: CEPAL.

Gamarra, Eduardo A. (1995), *Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia*, Serie reformas de Política Pública 36, Santiago de Chile: CEPAL.

Klein, Herbert S. (2002), *Historia de Bolivia*, La Paz: Librería Editorial Juventud.

Langer, Erick D. (1999), *Una visión histórica de Bolivia en el siglo XX*, en: Harvard Club de Bolivia (1999), op., cit.

Mayorga, René Antonio (1998), *Breve diagnóstico sobre problemas en la implementación de las leyes de participación popular y descentralización administrativa*, La Paz, policopiado.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2001), *Lineamientos de políticas de ordenamiento territorial en Bolivia*, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (1994), *Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República*, La Paz: W Producciones.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (1996), *Normas básicas del sistema nacional de planificación*, La Paz: W producciones.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación (1996), *Agenda Bolivia 21*, La Paz: W Producciones.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación (1989), *Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000*, La Paz: Servicio Gráfico Quipus.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación (1992), *Estrategia Nacional de Desarrollo. Un instrumento para la concertación*, La Paz: Editorial Lux.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República (1976), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976-1980 (cuatro tomos)*, La Paz.

Morales, Juan Antonio y Jeffrey Sachs (1988), *Bolivia's Economic Crisis*, NBER Working Paper No.2620, Cambridge, Mass.: NBER

Padilla Omiste, Alvaro (2002), *El sistema de ciencia, tecnología e innovación en Bolivia* en: Convenio Andres Bello (2002), *Los sistemas nacionales de innovación (SNI) científica y tecnológica en los países del Convenio Andres Bello*, Bogotá: Quebecor World Bogotá.

Peres Arenas, José A. (1997), *El proceso de planificación en Bolivia en la construcción de las políticas públicas*, La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Presidencia de la República (1997), *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997–2002, "Bolivia XXI, país socialmente solidario"*. La Paz. Presentación del presidente Hugo Bánzer Suárez.

Presidencia de la República, Ministerio de Planeamiento y de Coordinación (1984), *Plan nacional de rehabilitación y desarrollo, 1984-1987*, La Paz.

Roca, José Luis (1999), *Fisonomía del regionalismo boliviano (segunda edición)*, La Paz: Plural Editores.

Sachs, Jeffrey (1986), *The Bolivian Hyperinflation and Stabilization*, NBER Working Paper No.2073, Cambridge, Mass.: NBER.

Salame, G. Iván (1989), *El proceso de descentralización administrativa en Bolivia*, Cochabamba: Editorial los Amigos del Libro.

Salinas, Jorge (2000), *Desarrollo turístico en el municipio de Buenavista, Santa Cruz, Bolivia: Desafíos y opciones para impulsar un proyecto de desarrollo local*, Santiago de Chile: CEPAL/ GTZ, proyecto "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina".

Salinas, Jorge (2000), *Descentralización y desarrollo local: una visión general del caso en Bolivia*, Santiago de Chile: CEPAL/ GTZ, proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina..

Thévoz, Laurent (circa 1998), *Descentralization in Bolivia: A Model under Construction*. Community Studies in Planning and Land Use Management (CSPLUM). Disponible en internet: <http://www.lagniks.net>.

Urquiola, Miguel (1999), *La distribución de la población en el siglo XX*, en: Harvard Club de Bolivia (1999), Op., cit.

Urquiola, Miguel et al. (1999), *Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence: 1950–1992*, BID, procesado. Disponible en Internet: <http://www.iadeb.org/res>.

Vaca Toledo, Fernando (1999), *Historia de la Nación Boliviana*, Cochabamba.

Vázquez Viaña, Humberto (1987), *Antecedentes de la guerrilla del Che en Bolivia*, Institute of Latin American Studies, Universidad de Estocolmo, Research Paper Series, Núm 46.

## BIBLIOGRAFÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Acosta Puerta, Jaime (2001), *Ciudades del conocimiento, Brasil y Colombia en la construcción endógena del futuro*, Bogotá D.C.: Confecámaras/Creset/Unión Europea, Panamericana Editores.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C; (2001), *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá D.C 2001-2004 (Bogotá para vivir todos del mismo lado)*, Bogotá D.C.: Imprenta Distrital.

Avramovic, Dragoslav, Jefe de Misión (1972), *Desarrollo económico de Colombia, problemas y perspectivas*, Informe del Banco Mundial. Bogotá D.C.: Biblioteca del Banco Popular.

Baquero, Alberto, coord. (2002), *Modelos de desarrollo económico, Colombia 1960-2002*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.

Bejarano, Jesús Antonio (2002), *Modelo de apertura: Colombia o el Japón latinoamericano*, en: Baquero, Alberto, coord. (2002).

Betancur, M<sup>a</sup> Soledad et al. (2001), *Globalización, cadenas productivas & redes de acción colectiva, reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*, Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores y otros.

Caballero Argáez, Carlos (1987), *50 años de economía, de la crisis del treinta a la del ochenta*. Bogotá D.E.: Asociación Bancaria.

Caicedo Ferrer, Juan Martín (1990), *Misión Bogotá Siglo XXI*, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Cámara de Comercio de Bogotá (1998), *La Bogotá que todos soñamos. Resumen del estudio de competitividad para Bogotá realizado por la firma Monitor*, Bogotá D.C.

Chica, Ricardo (1988), *Un diagnóstico de la crisis de acumulación de la industria colombiana*, Desarrollo y Sociedad 22, CEDE, Bogotá D.E.: Uniandes.

Cider (1981), *Las regiones y el plan*, en: Universidad de los Andes (Cede, Cider) y Fenalco (1981), *Controversia sobre el plan de integración nacional*, Bogotá D.E.: Editorial Presencia.

Clarke, Susan et al. (1998), *Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos*, Territorios No.1, Cider, Uniandes, Bogotá D.C.

Consejo Nacional de Competitividad (1995), *Estrategia nacional de competitividad*, Bogotá D.C.: Presidencia de la República.

Corp (1971), *Controversia sobre el plan de desarrollo*, Bogotá D.C.: Editorial Oveja Negra.

Correa, Nestor Raúl (s.f), *Comentarios al título XI de la Constitución: "De la organización territorial"*, Bogotá D.C.: Comisión Colombiana de Juristas/Impreandes-Presencia.

Cuadrado Roura, Juan R. (1995), *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional*, Revista Eure No.63, Santiago de Chile.

Cuervo, Luis Mauricio (1997), *Iniciativas locales de desarrollo económico, informe final de consultoría para el DNP*, Bogotá D.C.: mimeografiado.

Cuervo, Luis Mauricio (1999), *El rompecabezas de la intervención económica territorial*, Territorios No.2, Bogotá D.C.: Cider, Uniandes.

Currie, Lauchin (1963), *Ensayos sobre planeación, introducción a una teoría de desarrollo conocida como Operación Colombia*, Bogotá: Antares Tercer Mundo S.A.

Currie, Lauchin (1974), *The Leading Sector, Model of Growth in Developing Countries*, Journal of Economic Studies.

Currie, Lauchin (1992), *La teoría en que se basa la estrategia del sector líder*, Revista Estrategia Económica y Financiera, No. 163, Bogotá D.C.: marzo.

DNP (1970), *Políticas de desarrollo regional urbano, modelo de regionalización*, Revista de Planeación y Desarrollo 3(2). Bogotá D.C

DNP (1983), *Plan nacional de desarrollo "Cambio con Equidad"*, Bogotá D.E.: Canal Ramírez-Antares.

DNP (1998), *Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.

DNP (1998), *Estadísticas Históricas de Colombia*, Bogotá D.C.: TM Editores, DNP.

DNP, Proyecto Profundización de la descentralización en Colombia (2001), *Estado del arte de la construcción de visiones*, Bogotá D.C.: Documentos para el Desarrollo Territorial No.46.

Flórez, Carmen Elisa (2000), *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá D.C.: Banco de la República/TM Editores.

Flórez, Luis Bernardo (2002), *El modelo neoliberal en Colombia 1974-1978*, en: Baquero, Alberto, coord. (2002).

Gaviria Trujillo, César (1994), *Descentralización y autonomía de las entidades territoriales*, en: *Las bases de la nueva Colombia, El revolcón institucional 1990-1994*, Bogotá D.C.: Presidencia de la República.

Gouësset, Vincent (1998), *Bogotá: nacimiento de una metrópolis*, Bogotá: TM Editores y otros.

Greco (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano) (1999), *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: aspectos globales*, Bogotá D.C.: Banco de la República, Borradores de Economía 134.

Helmsing, A.H.J. Bert (1999), *Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*, Revista Eure No.75, Santiago de Chile.

Hincapié, Ana Lucia et al. (1998), *Desenvolvimiento, tendencias y perspectivas del proceso de descentralización colombiano*, Medellín: CIDE.

Hommes, Rudolf et al. (1994), *Una apertura hacia el futuro, balance económico 1990-1994*, Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda, DNP.

Iregui, Ana María et al. (2001), *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*, Borradores de Economía No. 175. Bogotá D.C.: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Jaramillo, Samuel y Luis M. Cuervo (1986), *La conformación del espacio regional en Colombia*, Bogotá D.C: CEDE, Uniandes.

Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de Bienestar, hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia/ Siglo del Hombre Editores.

Londoño Yepes, Carlos A. (2000), *La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia*, Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.

López G., Luis F. (1992), *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

López Michelsen, Alfonso (1975), *Presentación del plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978 –Para Cerrar la Brecha-* Bogotá D.E.: DNP.

López Montaña, Cecilia (1994), *La política social de la Administración Barco*, en: Deas Malcom y Carlos Ossa (1994), *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*, Bogotá D.C.: Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero.

Lundy, Mark (1999), *Bienestar y participación, una construcción local, Versalles, Valle del Cauca*, en: Territorios No. 1, Bogotá D.C, Cider, Uniandes.

Ministerio de Desarrollo económico (1995), *Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social*, Bogotá D.C.: Editorial Presencia.

Ministerio de Desarrollo Económico (1997), *Ley de desarrollo territorial "Ley 388 de 1997"*, Bogotá D.C.: Fotolito Parra & Cia Ltda.

Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), *Informe final de la misión*, Bogotá D.E.: DNP/Printer colombiana.

Moncayo Jiménez, Edgard (1987), *Lineamientos para una política de desarrollo industrial*, en: Nueva Colombia Industrial/IFI/CAF (1987), *Industria colombiana: alternativas para una nueva estrategia*, Bogotá D.E.

Moncayo Jiménez, Edgard (2001), *Los conceptos de desarrollo económico y competitividad en los planes departamentales de desarrollo*, Consultoría realizada para el Ilpes/CEPAL y presentada al DNP de Colombia. Bogotá D.C.: procesado.

Moncayo Jiménez, Edgard (2004), *Las políticas regionales en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Moncayo Salcedo, Héctor León (circa 2001), *La parábola de la descentralización*, en: CONAM y GTZ (circa 2001), *Línea de referencia (segunda edición). Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Quito: Boceto's Printer.

Morcillo, Pedro Pablo (2002), *La planeación en Colombia, historia, derecho y gestión*, Bogotá D.C.: Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.

Muller, Pierre (2000), *Las políticas públicas entre sectores y territorios*, Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales, No.16,. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Prada, Fernando (2001), *La estrategia económica de las ciudades. Innovaciones y balance conceptual de la planeación local en Colombia* en: Brand, Peter C. (editor y compilador) (2001), *Trayectorias urbanas en la modernización del estado en Colombia*, Bogotá D.C.: TM Editores, Universidad Nacional, Sede Medellín.

Presidencia de la República, DNP (1994), *El salto social, bases para el plan nacional de desarrollo 1994-1998*, Bogotá D.C.

Presidencia de la República, DNP (1995), *Política para el financiamiento de la descentralización*, en: Presidencia de la República, DNP (1995), *Las políticas de el Salto Social*, Bogotá D.C.

Presidencia de la República, DNP (1999), *Plan nacional de desarrollo 1998-2002, Cambio para construir la paz*, Bogotá D.C.: Quebecor Impreandes.

Restrepo, David (2001), *Descentralización y violencia en Colombia*, en: Martínez O., Astrid (2001), *Economía, crimen y conflicto*, Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia y otros.

Revéz, Edgar y Santiago Montenegro (1983), *Modelos de desarrollo, recomposición industrial y evolución de la concentración industrial de las ciudades de Colombia*, Revista Desarrollo y Sociedad No.11, Uniandes.

Revéz, Edgar et al. (1977), *Poder e información*, Bogotá D.C.: CEDE, Uniandes.

Reyes, Alvaro (1987), *Tendencias del empleo y la distribución del ingreso*, en: Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez, Editores (1987), *El problema laboral colombiano*, Bogotá D.E.: Contraloría General de la República/DNP/SENA.

Sarmiento, Libardo (1994), *Evolución de la pobreza y la calidad de vida rural en Colombia, según tipos municipales y regiones, 1972-1992*, en: Miniagricultura (1994), *El agro y la cuestión social*, Bogotá D.C.: TM Editores/Banco Ganadero/Caja Agraria/Vecol.

Thoumi, Francisco Elías (1983), *La estructura del crecimiento regional en Colombia (1960-1975)*, Revista de Desarrollo y Sociedad No.10, Uniandes, Bogotá D.E.

Urrutia, Miguel (1986), *Historia de la planeación en Colombia*, Revista de Planeación y Desarrollo, volumen XVIII, números 3 y 4, Bogotá D.E.

Urrutia, Miguel (1983), *Teoría y realidad de la planeación en Colombia*, Revista y Desarrollo, vol XV(4), DNP, Bogotá D.E.

Verano de la Rosa, Eduardo et al., (s.f.), *Región y estado, una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*, Bogotá D.C.: Presidencia de la República/Consejería Presidencial para la Costa Atlántica/Departamento Administrativo de la Función Pública.

Vidal Perdomo, Jaime (1970), *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá D.C.: Biblioteca Jurídica Contemporánea, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: descentralización y federalismo fiscal, Informe Final de la Misión para la Descentralización*, Bogotá D.C.: Presidencia de la República, DNP.

## BIBLIOGRAFÍA NACIONAL DE ECUADOR

Acosta, Alberto (1995), *Breve historia económica del Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Albornoz, Vicente (2000), *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*, Cuadernos sobre Descentralización 2, Quito: Cordes/Konrad Adenauer Stiftung.

Andrade, Pablo (2003), *Seguridad y democracia. El caso ecuatoriano*, Universidad Andina Simón Bolívar, procesado ([pandrade1@uasb.edu.ec](mailto:pandrade1@uasb.edu.ec)).

Ayala Mora, Enrique (2000), *Las nuevas fronteras y la identidad Nacional*, en: Cañete, María Fernanda, comp. (2000), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito: CEDIME/IFEA.

Banco Central del Ecuador (1987), *La planificación en el Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Cameron, John (2000), *Municipal decentralization and peasant organization in Ecuador: una oportunidad política para la democracia y el desarrollo?* Ponencia preparada para el encuentro de la Latin American Studies Association, Hyatt Regency de Miami, marzo 16–18, 2000. Disponible en internet: <http://www.lagniks.net>

Carrión, Fernando (2000), *Proceso y marco jurídico de la descentralización en el Ecuador*, en: Franky, Pablo, comp. (2001), *Descentralización andina*, Bogotá: OEA/Pontificia Universidad Javeriana.

CONADE (1989), *Plan nacional de desarrollo económico y social 1989–1992*, (cuatro tomos), Quito: Edim- press.

CONADE (s.f.), *Plan nacional de desarrollo 1980–1984 del gobierno democrático, segunda parte tomo I: Políticas Generales y política y programación del sector público*, Otávalo: Editorial Gallo capitán.

Díaz, María Angeles (2003), *La evaluación de la política regional, una revisión de enfoques y métodos* en: Bañón i Martínez, comp. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) (2002), *Planificar en Ecuador Utopía o realidad*, Quito: Banco del Estado.

Frank, Jonas (circa 2001), *La ruta crítica de la descentralización en Ecuador (1950-2001)*, en: CONAM y GTZ (circa 2001), *Línea de referencia (segunda edición). Los procesos de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, Quito: Boceto's Printer.

Fundación José Peralta (2002), *Ecuador: su realidad. Edición actualizada 2002–2006*, Quito.

Gobierno de la Provincia de Pichincha (2002), *Plan general de desarrollo de Pichincha*, (tomos I y II), Quito: AH/editorial.

León, Jorge (2000), *La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador*, en: Coñete, María Fernanda, comp. (2000), *La crisis ecuatoriana sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito: Cedime/IFEA.

Maiguashca, Iván (1983), *La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)*, en: Ayala Mora, Enrique, ed. (1983), *Nueva historia del Ecuador, volumen 12, ensayos generales I*, Quito: Corporación Editora Nacional/Grijalbo.

Maiguashca, Juan (1994), *El proceso de integración nacional en Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895*, en: Maiguashca, Juan (1994), *Historia y región en Ecuador 1830-1930*, Quito: Flacso/Corporación Editorial Nacional.

Matus, Carlos (s.f), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Ilpes/Fundación Altadir.

Moncayo, Patricio (2002), *La planificación estratégica un intento de cambio*, en: Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

Odeplan (2002), *Las experiencias de planificación participativa y descentralizada en el Ecuador*, Quito: policopiado.

Ojeda, Lautaro (1998), *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

Ojeda, Lautaro (2000), *La descentralización en el Ecuador. Razones de un proceso inconcluso*, Quito: CEPLAES/Ediciones Abya-Yala.

Ortiz Crespo, Gonzalo (2000), *Historia económica del Ecuador siglo XX*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

Peña Carrasco, Diego (2003), *Ecuador: descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación*, en: Carrión, Fernando ed. (2003), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLACSO / OEA / Parlamento Andino.

Presidencia de la República, Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Electorales (2001), *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, Quito: CONAM/Banco del Estado/Ministerio de Hacienda y Crédito Público/GTZ.

Quintero, Rafael y Erika Silva (1991), *Región y representación política en el Ecuador contemporáneo*, en: Quintero, Rafael ed. (1991), *La cuestión regional y el poder*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Quintero, Rafael y Erika Silva (2001), *Ecuador: una nación en ciernes* (cuarta edición), Quito: Editorial Universitaria.

Salvador Lara, Jorge (1995), *Breve historia contemporánea del Ecuador* (segunda edición), México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Simmons, Beth A. (1999), *Territorial disputes and their resolution. The case of Ecuador and Perú*, Peaceworks No.27, Washington D.C.: United States Institute of Peace ([www.usip.org](http://www.usip.org)).

Tamanes, Ramón y Mónica López (1999), *La Unión Europea* (cuarta edición), Madrid: Alianza Editorial.

Tapia Carrillo, Luis y Svetlana Zavgorodniaya de Costales (2000), *Región, regionalización y descentralización. Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*, Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador/GTZ.

Verdesoto, Luis (2000), *¿Porqué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?*, Quito: CORDES/Konrad Adenauer Stiftung.

Verdesoto, Luis (2001), *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

Vicepresidencia de la República, Oficina de Planeación –Odeplan– (2000), *Plan de Gobierno 2000–2003. Por un nuevo país*, Quito.

Vicuña Izquierdo, Leonardo (1987), en: Banco Central del Ecuador (1987), *La planificación en el Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Villalobos, Fabio (1987), *La industrialización ecuatoriana 1976-1983*, Quito: Flacso Ecuador/CIPAD.

## BIBLIOGRAFÍA NACIONAL DEL PERÚ

Adrianzen, Alberto (2003), *La descentralización en Perú*, en: Carrión, Fernando, ed. (2003), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Quito: FLACSO / OEA / Parlamento Andino.

Boggio Ana y Luis Miranda (2003), *Planificación en ciencia, tecnología e innovación*, Paradigmas No 4, Concytec, Perú.

Consejo Nacional de Planificación (2003), *Descentralización en el Perú, una oportunidad de crecimiento y desarrollo*, Lima.

Consejo Nacional de Planificación (2004), *Comprendiendo la descentralización. Un enfoque legal*, Lima.

Contreras, Carlos (2004), *Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente*, en: Contreras, Carlos (2004), *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*, LIMA: IEP.

Dammer, Manuel (1999), *Desarrollo territorial descentralista*, Lima (policopiado).

Dammer, Manuel (2003), *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial (Volúmenes I y II)*, Serie Gestión Pública Nos 31 y 32, ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.

Díaz, Julio (2002), *Descentralización, contextualización y perspectivas*, en: Páginas No 175, Lima.

Gonzales de Olarte, Efraín (2004), *La difícil descentralización fiscal en Perú*, Lima: IEP.

Ministerio de la Presidencia, Secretaría técnica para el proceso de descentralización (2002), *Estrategia de desarrollo territorial*, Lima.

Ministerio de la Presidencia, Secretaría técnica para el proceso de descentralización (2002), *Planes concertados de desarrollo departamental*, Lima.

Sanchez, Fernando (2003), *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*, Serie Gestión Pública No 30 ILPES / CEPAL, Santiago de Chile.

Wise, Carol (2003), *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico.

## BIBLIOGRAFÍA NACIONAL DE VENEZUELA

Araujo, Orlando (1969), *Evolución industrial de Venezuela*, Caracas: Ediciones de la Universidad Central de Venezuela.

Barrios, Armando (2002), *Un fondo de compensación interterritorial para Venezuela: algunas consideraciones para su diseño*, Cuadernos del CENDES no. 50, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Barrios, Sonia (1998), *El moderno estado intervencionista en Venezuela: el caso de la Corporación Venezolana de Fomento*, Caracas: Cendes, Universidad Central de Venezuela.

Betancourt, Rómulo (1956), *Venezuela: política y petróleo*, México.

Bernard Mommer, segunda edición (1997), *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*, Caracas: Ediciones IESA.

Bitar, Sergio y Eduardo Troncoso (1983), *El desafío industrial de Venezuela*, Buenos Aires: Pomaire.

Brewer Carías, Allan (1994), *Informe sobre la descentralización en Venezuela*, Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas: policopiado.

Cartaza, Vanessa (2003), *Descentralización y pobreza en Venezuela: una relación marcada por la crisis*, en: Díaz, Jaime H., coord. (2003), *Descentralización y superación de la pobreza en los países andinos*, Bogotá: Corporación Podión.

Castellano Bohórquez, Hercilio (1995), *Planificación de la Ordenación del territorio y la conservación del ambiente: situación actual y perspectivas*, en: López, Jesús et al. (1995), *Vigencia y perspectivas de la planificación en Venezuela*, Caracas: Cendes/ Vadell hermanos Editores.

CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile.

Chen, Chi-Yi (1977), *Estrategia del desarrollo regional, caso Venezuela*, Caracas: Editorial Arte.

Chen-yi (1978), *Desarrollo regional-urbano y ordenamiento del territorio: mito y realidad*, Caracas: Universidad Católica, Andres Bello.

Cordiplan (1967), *III Plan de la Nación*, Caracas: Talleres Tipo-litográficos de la Dirección de Cartografía Nacional del M.O.P.

Cordiplan (1970), *IV Plan de la Nación 1970–1974*.

Cordiplan (1979), *V Plan de la Nación*, Caracas.

Cordiplan (1981), *VI Plan de la Nación 1981–1985*, Caracas.

Cordiplan (1981), *VII Plan 1984–1989*, Caracas.

Cordiplan (1990), *El gran virage. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación*, Caracas.

Cordiplan (1995), *Un proyecto del país. Venezuela en Consenso*, Documentos del IX Plan de la Nación.

Coronil, Fernando (2002), *El Estado mágico, naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Caracas.

Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela/ Nueva Sociedad.

Echenique, Carlos et al (2003), *Las políticas públicas de participación ciudadana en Venezuela. Referencia al caso del municipio BARUTA en el estado Miranda*, en: Mascareño, Carlos coord. (2003), *Las políticas públicas en el siglo XXI. Caso Venezolano*, Caracas: CENDES.

Echerman F., Boris (1989), *Treinta años de desarrollo regional en Venezuela resumen de una experiencia jurídica*, Seminario de Desarrollo Regional: Camino hacia la Justicia Social, Corpozulia, mimeografiado.

Fudeco (1989), *Reflexiones sobre las experiencias la planificación y desarrollo regional en Venezuela*, ponencia presentada en: *Seminario Desarrollo Regional: Camino hacia la justicia social*, Caracas, 28, 29 y 30 de Junio de 1989, mimeografiado.

García Guzmán, Belén (1992), *Aproximación a un nuevo modelo operativo de desarrollo regional y su aplicabilidad en la región Zuliana*, Trabajo de ascenso para optar la categoría del Profesor Asociado, Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia, procesado.

Giordani C., Jorge et al. (1997), *La planificación en el plan de la nación*, Caracas: Cendes/ Vadell hermanos Editores.

Giordani, Jorge A. (1994), *La planificación en Venezuela. De la experiencia nacional al plan corporativo petrolero*, Cuadernos del Cendes No.25, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Hassan, Mustafa (1975), *Economic Growth and Employment Problems in Venezuela*, Nueva York: Praeger.

Hausman, Ricardo (1981), *State Landed Property, Oil Rent and Accumulation in the Venezuelan Economy*, PhD dissertation, Cornell University, Ithaca.

Hausman, Ricardo y Miguel Rodríguez (1986), *Venezuela*, artículo en: Fedesarrollo (1986), *Coyuntura económica andina*, revista Coyuntura Económica, vol. XVI No,2, Bogotá D.E.

Hernandez, José Julián (2004), *Planificación y deliberación. Acerca de los Consejos Estadales de Planificación y Políticas Públicas*, Cuadernos del CENDES No 55, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

IESA, Corpozulia, Gobernación del Estado de Zulia, PDVSA y otros (2000), *Plan prospectivo estratégico "Zulia Tercer Milenio" 2001-2020*, Maracaibo.

Iveplan (2002), *Líneas generales del plan nacional de desarrollo económico y social 2001-2007*, Planificación y Política, Serie Cuadernos No.14, Caracas.

Llambi, Luis (1998), *La reforma del Estado en Venezuela, el sector público agrícola y el proceso de descentralización*, Caracas: Fundación Polar.

Lombardi, John V. (1989), *The Patterns of Venezuela's Past*, en: Martz, John D. y David Myers eds. (1986), *Venezuela. The Democratil Experience*, Nueva York: Praeger Publishers.

Marcano, Frank y Sonia Barrios (2001), *Estado Vargas. Aspectos socioeconómicos, función urbana y opciones del desarrollo*, Caracas: CENDES, Universidad Central de Venezuela.

Martz, John y David J. Myers (1986), *The Politics of Economic Development*, en: Martz, John y David J. Myers (1986), *Venezuela, the Democratic Experience*, Nueva York: Praeger Publishers.

Mascareño, Carlos (2002a), *Empresariado territorial y estado: desencuentros en la descentralización*, Provincia (Revista Venezolana de Estudios Territoriales) No. 9, CIEPLAN/FESCOL.

Mascareño, Carlos (2002b), *La relación Estado-sociedad civil a través de las estructuras de los gobiernos descentralizados de Venezuela*, Territorios No.8, Bogotá: Cider, Uniandes.

Mascareño, Carlos (2002c), *El arreglo institucional y el Consejo Federal de Gobiernos de Venezuela*, Cuadernos del CENDES No 50, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Mascareño, Carlos, coord. (2000), *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas: PNUD/ ILDIS.

Matus, Carlos (1987), *Adiós, señor presidente*, Caracas: Editorial Pomaire Venezuela S.A.

Matus, Carlos (s.f), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Ilpes/ Fundación Altadir.

Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001), *Plan nacional de desarrollo regional 2001–2007*, Caracas.

Muñoz L., Carlos A. (1990), *El Estado venezolano y su política regional*, Mérida: Universidad de los Andes–Consejo Editorial/ Editorial Venezolana C.A.

PNUD/ Banco Mundial/ BID (1999), *La descentralización, diálogo para el desarrollo*, Caracas: Nueva Sociedad.

Rachadell, Manuel (1989), *La reforma del Estado en Venezuela*, en: Medellín Torres, Pedro (1989), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá D.E.: Fescol.

Ross, Maxim (1990), *Evolución de la economía venezolana en 1989 y perspectivas para 1990*, en: Fedesarrollo (1990), *Coyuntura Económica Latinoamericana No. 1*, vol.XX No.4, Bogotá D.C.

Sánchez Melean, Jorge (1984), *La política de desarrollo regional en Venezuela: Evaluación y perspectivas*, Maracaibo: Ediciones Asamblea Legislativa del Estado de Zulia.

Sanín (1978), *Venezuela Saudita*, Valencia: Vadell Hermanos Editores.

Scotto, Clemente (2003), *La participación ciudadana como política pública. Una experiencia en la gestión local*, en: Mascareño, Carlos coord. (2003), Op. cit.

World Bank (1997), *Venezuela Decentralized Provision of Urban Services. Finding the Right Incentives*, Washington D.C.

**Tercera Parte\***

**Bases de una Estrategia de Cooperación sobre  
Desarrollo Territorial en el Marco de la  
Integración andina**

---

\*El autor agradece la eficaz colaboración del economista Néstor Garza en la preparación de esta parte

## TABLA DE CONTENIDO

- Introducción
- I. Regiones Activas
- II. Regiones *commodities*
- III. Regiones agroindustriales
- IV Regiones fronterizas
- Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

En esta tercera parte se plantean elementos para la formulación de una agenda de cooperación andina en el campo del desarrollo territorial. Al efecto se distinguen cuatro tipos de regiones subnacionales<sup>134</sup>:

1. Las regiones activas en la integración andina
2. Regiones *commodities*
3. Regiones agroindustriales
4. Regiones fronterizas

### I. REGIONES ACTIVAS

#### 1.- Definición

Setenta y tres de un total de ochenta y tres regiones subnacionales andinas (incluyendo los distritos metropolitanos de Bogotá, Caracas y Lima), son *activas* en algún grado en la integración andina. De ellas, 13 pueden considerarse *activas en alto grado*, en la medida en que concentran la parte substancial de las exportaciones de sus respectivos países al mercado andino (Moncayo, 2003).

#### 2.- Caracterización del dinamismo económico y la competitividad

El fenómeno de las regiones *activas* se presenta en otros contextos de integración:

Santiago, y no Chile, es el socio de MERCOSUR. En cuanto tal, la metrópoli se erige como una capital inserta en un ámbito preferentemente subcontinental, mientras que el resto de Chile, y en particular sus regiones *commodities*, se ligan claramente a los mercados más globales (Daher, 2003)<sup>135</sup>.

La anterior afirmación sería válida para las regiones *activas* en la integración andina, en general, pero en especial para Lima–Callao, con respecto a Perú, y Santa Cruz, con respecto a Bolivia.

Las regiones *activas* comparten la característica de ser polos industriales que en varios casos exhiben un escaso dinamismo económico, debido, entre otras razones, a los procesos de *desindustrialización* que han tenido lugar en países a los cuales pertenecen. No obstante sus niveles de competitividad sistémica son altos por tratarse de las regiones más desarrolladas de sus respectivas naciones (véase tabla III.1).

---

<sup>134</sup> Esta identificación se basa en el estudio anterior preparado por el autor para la Secretaría General. Véase: Moncayo, Edgard (2003), *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración*, Lima: Secretaría General de la CAN. No obstante —como se verá— se han agregado varios elementos nuevos.

<sup>135</sup> Daher, Antonio (2003), *Regiones-commodities, crisis y contagio en Chile*, Revista EURE, Vol. XXIX (86), Universidad Católica de Chile.

**TABLA III.1**

**REGIONES ACTIVAS EN LA COMUNIDAD ANDINA CARACTERIZACIÓN BÁSICA**

PAÍS	REGIÓN <sup>1</sup>	Participación industrial en el PIB regional <sup>2</sup>	Dinamismo del sector industrial en relación al PIB regional <sup>3</sup>	Participación de la región en el PIB nacional <sup>4</sup>	Dinámica regional en relación al PIB nacional <sup>5</sup>	Escalafón de competitividad <sup>6</sup>	Tendencia de especialización industrial <sup>7</sup>	Tendencia exportaciones manufactureras <sup>8</sup>
Bolivia	Santa Cruz	20,26	Alto	29,35	Alta	1 / 1	Declinante	
Colombia	Cundinamarca	16,96	Alto	28,58	Alta	1 / 23	Declinante	Creciente
	Antioquia	19,47	Bajo	14,58	Baja	3 / 23	Declinante	Creciente
	Valle	23,93	Bajo	11,34	Baja	2 / 23	Estable	Creciente
	Bolívar	24,33	Alto	3,65	Alta	14 / 23	Creciente	Creciente
Ecuador	Sucumbíos			9,36	Alta	13 / 22	Región Petrolera	N.D.
	Pichincha			22,98	Baja	2 / 22	Declinante	N.D.
	Guayas			26,95	Alta	1 / 22	N.D.	N.D.
Perú	Lima	18,78		47,29	Alto	1/24	Creciente	N.D.
Venezuela	Carabobo	52,00				1 / 23	N.D.	N.D.
	Miranda	19,00				5 / 23	N.D.	N.D.
	Bolívar	3,00				9 / 23	N.D.	N.D.
	Zulia	11,00				2 / 23	N.D.	N.D.

1. Cundinamarca incluye Bogotá; Pichincha incluye Quito; Lima incluye Lima-Callao;

2. Bolivia 1999; Colombia 2000; Perú 2001;

3. Bolivia 91 - 01; Colombia 90 - 00;

4. Bolivia 1999; Colombia 2000; Ecuador 1998; Perú 2001;

5. Bolivia 91 - 01; Colombia 90 - 00; Perú 95 - 01;

6. Bolivia 1999; Colombia 2000 (Dato para Bogotá); Ecuador 1998; Venezuela 2003; Perú, 2004.

7. Bolivia 91 - 99; Colombia 90 - 00; Perú 95 - 01;

8. Colombia 91 - 03

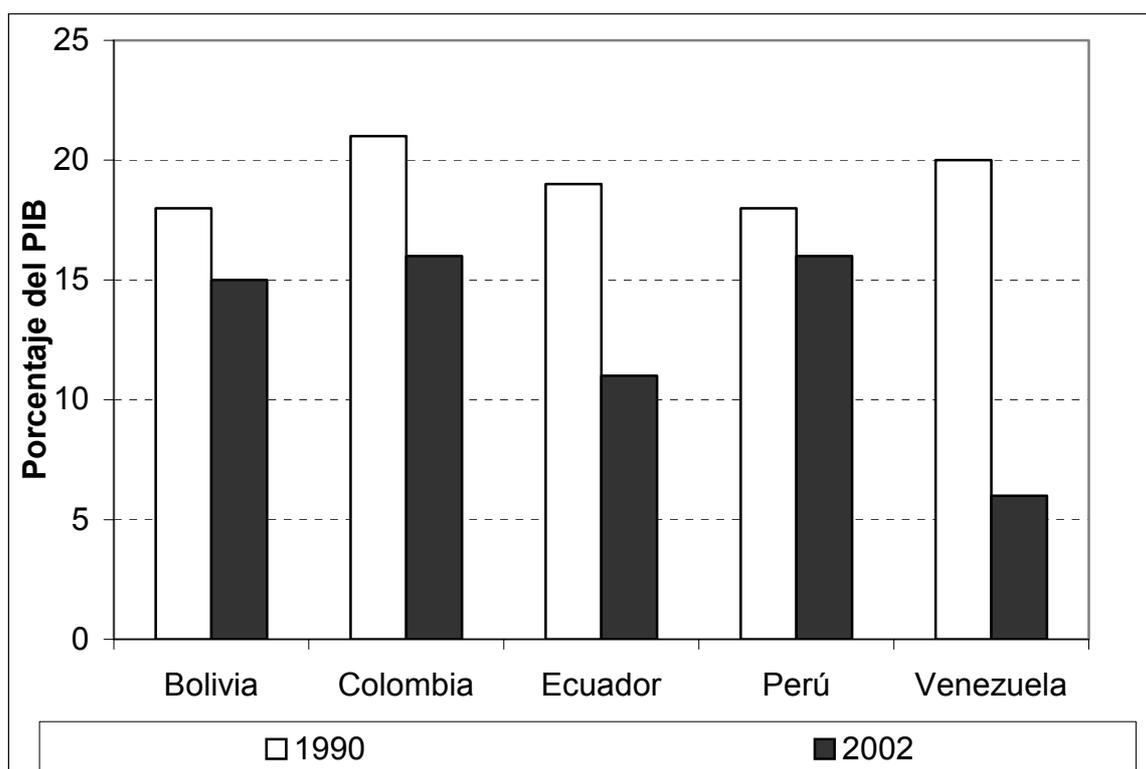
N.D.: No disponible

Fuente: Elaboración del autor

### 3. El Problema: desindustrialización

Todos los países de la CAN han experimentado un proceso de “desindustrialización”, esto es, de pérdida de participación del sector manufacturero en el PIB total. El fenómeno es especialmente agudo en Venezuela, donde dicha participación pasó del 20% al 6% entre 1990 y 2002. (véase gráfico No. III.1). Como también la agricultura ha seguido el mismo sendero, los sectores que han ganado participación son el minero y los servicios.

**GRÁFICO III.1**  
**Países Andinos. Participación manufacturera en el PIB total**



Fuente: World Development Indicators 2004. The World Bank, Washington D.C.

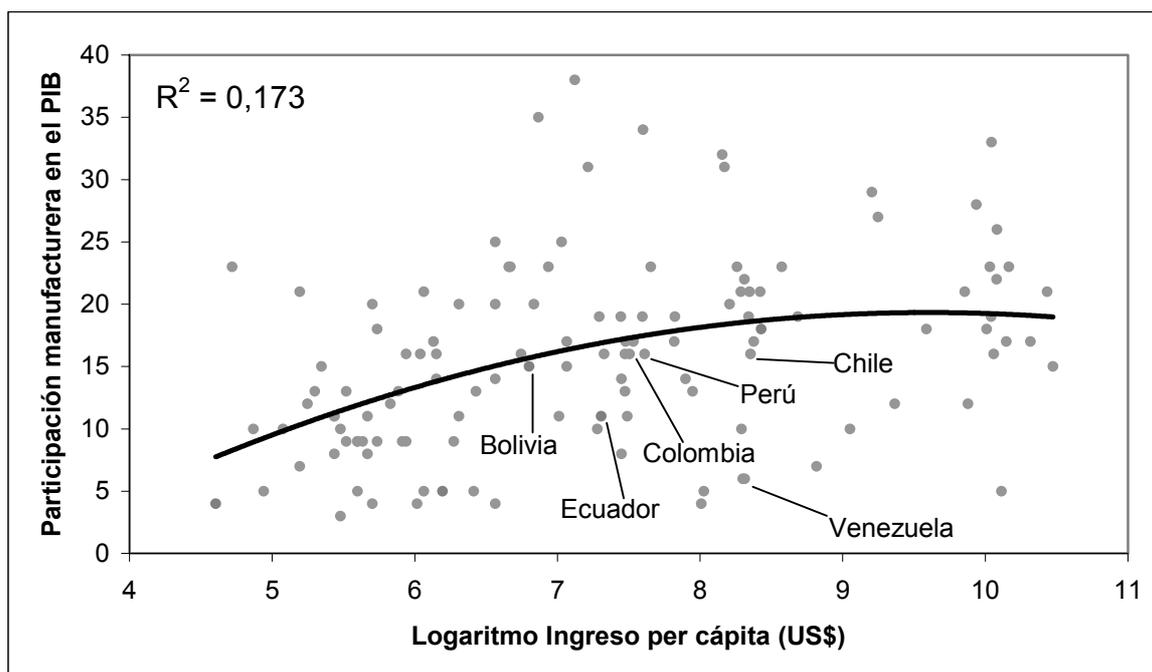
La desindustrialización ha afectado al dinamismo de las regiones *activas* porque en estas el principal sector es el industrial.

La pérdida de participación de la industria manufacturera en el PIB en el último decenio es una tendencia que comparten los países andinos con el resto de América Latina. La desindustrialización también se presentó en los países desarrollados, pero en este contexto el fenómeno está asociado con una productividad mayor en la industria que en el sector servicios. A este respecto, ha logrado establecerse que el nivel de ingreso per cápita (medido a precios constantes de 1980) en el cual la desindustrialización se convierte en una tendencia manifiesta está comprendido entre 8000 y 9000 dólares, que es el umbral que han alcanzado actualmente los NEI de la primera oleada. (Rowthorn y Ramaswamy, 1999)<sup>136</sup>. Los países andinos que están más alejados del patrón internacional son Venezuela y Ecuador (véase gráfico III.2).

<sup>136</sup> Rowthorn, Robert y Ramana Ramaswamy (1999), *Deindustrialization. Its Causes and Implications*, Economic Issues 10, FMI.

Gráfico III.2

PATRÓN INTERNACIONAL DE PARTICIPACIÓN MANUFACTURERA EN EL PIB 2002



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de World Development Indicators 2004. World Bank

Así las cosas, la desindustrialización andina y latinoamericana no sólo es prematura<sup>137</sup>, sino que es “negativa”, en el sentido de que la mano de obra liberada por el sector industrial no puede ser absorbida productivamente por el sector servicios, como ocurre en economías con crecimiento rápido<sup>138</sup>.

La desindustrialización no es conveniente por dos razones básicas: a) el crecimiento de la productividad y el desarrollo tecnológico son más altos en la industria manufacturera que en otros sectores de la economía y los derrames tecnológicos del sector pueden ser importantes (Kuznets, 1968)<sup>139</sup> y b) la estructura de la especialización productiva es un factor determinante del crecimiento a largo plazo (Ross, 2004, cap.IX)<sup>140</sup>.

En cuanto a lo primero, aún en sectores en donde la productividad ha aumentado, en la mayoría de los países la brecha correspondiente en relación con las economías industrializadas —Estados Unidos, especialmente— ha tendido a ensancharse en la década de 1990. De hecho, en varios países el cierre de la brecha de productividad en relación con los Estados Unidos, fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los noventa, a pesar de los aumentos en productividad de algunos sectores como las telecomunicaciones, la minería y, en algunos casos, la electricidad.

<sup>137</sup> Las NEI de la segunda oleada (especialmente Malasia, Tailandia, China y en menor medida India) — que tienen un ingreso per cápita inferior al valor mencionado arriba— están en un dinámico proceso de industrialización.

<sup>138</sup> Para un amplio análisis sobre estas conexiones véase: UNCTAD (2003), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2003*, Ginebra.

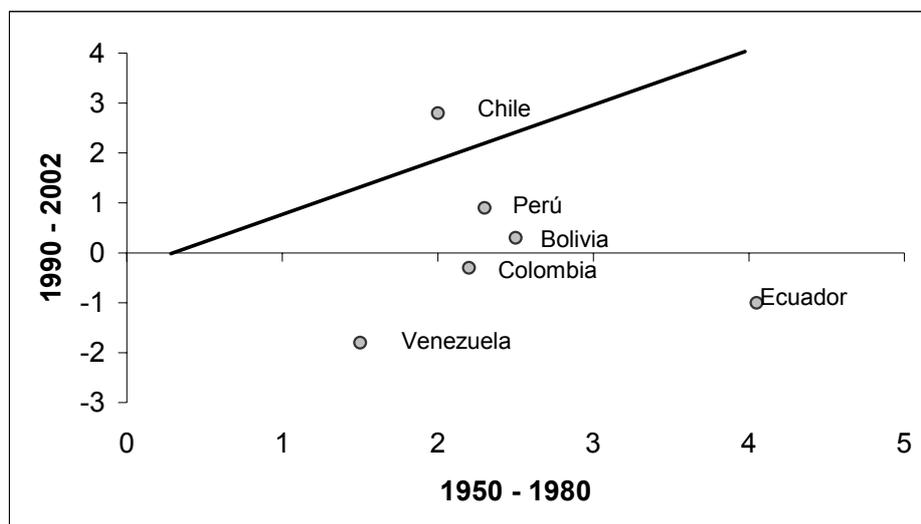
<sup>139</sup> Kuznets, Simon (1968), *Toward a Theory of Economic Growth. With Reflections on the Economic Growth of the Nations*, Nueva York: WW Norton Company Inc.

<sup>140</sup> Ross, Jaime (2004), *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica / CIDE.

Una manera de apreciar dicha involución es comparar la productividad laboral de toda la economía del periodo 1990 – 2002 con la del período 1951 – 1980, tal como se presenta en el gráfico III.3. En esta figura se aprecia que en todos los países andinos dicha variable desmejoró en los noventa; al extremo de que en Colombia, Ecuador y Venezuela el crecimiento promedio fue negativo.

**Gráfico III.3**

**Crecimiento porcentual promedio de la productividad por trabajador**



Tomado de: Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá: CEPAL / Norma, p.54

Estos niveles declinantes de productividad laboral obligan –a la hora de buscar competitividad internacional– a considerables depreciaciones en la moneda y cuando esto no es posible (como ocurre con frecuencia en las economías andinas) a la represión salarial<sup>141</sup>.

Con respecto a los vínculos entre industrialización y crecimiento, las relaciones entre estas dos variables habían sido claramente establecidas por Kaldor y están siendo reelaboradas tanto en el plano teórico (Rodrik, 2001 y Villarreal, 2004), como en el de la práctica de las nuevas políticas industriales. El primero de los teóricos mencionados (Kaldor, 1966<sup>142</sup> y 1967<sup>143</sup>), formuló tres leyes sobre la relación entre industria y desempeño de la economía. Según la primera, existe una fuerte relación de causalidad entre el crecimiento del producto manufacturero y el del PIB<sup>144</sup>. La segunda ley (conocida como la ley de Verdoorn) establece que también existe una relación de causalidad positiva entre el crecimiento del producto industrial y el de la productividad en el sector, como resultado de rendimientos de escala y economías de aprendizaje; y

<sup>141</sup> Esto es lo que Fajnzylber denominaba la “competitividad” espúrea. Véase Fajnzylber, Fernando (1998), *Competitividad internacional: Evolución y lecciones*, Revista de la CEPAL no. 36, Santiago de Chile.

<sup>142</sup> Kaldor, N (1966), *Causes of the Show Rate of Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture*. Cambridge University Press.

<sup>143</sup> Kaldor, N (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, New York State School of Industry and Labour Relations, Cornell University, Nueva York, Ithaca.

<sup>144</sup> Para una comprobación de estas hipótesis en el caso colombiano, véase: Escobar, Jaime y Carlos Ortiz (2002), *Industria manufacturera y crecimiento económico nacional*, Anuario de Investigaciones No 2, CIDSE, Universidad del Valle, Cali.

la tercera se refiere a que la productividad en los sectores no manufactureros aumenta cuando la tasa de crecimiento del producto manufacturero se incrementa<sup>145</sup>.

Rodrik (2001)<sup>146</sup> –por su parte– considera que el siguiente planteamiento de Prebisch mantiene su vigencia:

A vigorous policy of industrialization is required as an inevitable complement to technical progress in primary production (Prebisch, 1959)<sup>147</sup>.

En esta línea de pensamiento, Villarreal (2004, p.2)<sup>148</sup> atribuye las bajas tasas de crecimiento de México (3% en promedio durante 1990 – 2002) a lo que el llama una política industrial “pasiva” que genera:

un modelo de manufactura de ensamble con desarticulación productiva interna que no sólo frena la posibilidad de integrar y mejorar la posición del país en la cadena global de valor sino crear nuevas líneas de valor en la cadena global. Es decir, no permite avanzar de la manufactura a la *mentefactura* y entrar en procesos en la nueva era global del conocimiento.

En el terreno de la práctica Brasil ha comenzado a diseñar una nueva generación de políticas industriales que incluyen la innovación tecnológica y el comercio<sup>149</sup>. En MERCOSUR existe, además, un proceso formal de cooperación industrial entre empresas que ha incluido, entre otros, los sectores farmacéutico, químico, textil y confecciones, alimentos y bebidas, agroindustrial y automotor (Alcorta, 2000)<sup>150</sup>.

#### **4. Elementos de la solución: una nueva generación de políticas industriales y de innovación tecnológica**

La creciente insatisfacción con los resultados de las políticas del Consenso de Washington ha determinado el paulatino resurgimiento del interés de los países latinoamericanos por aplicar políticas de desarrollo productivo, ligadas con la innovación tecnológica y el comercio exterior.

Tal es claramente –como se mencionó arriba– el caso del Brasil, que recientemente ha promulgado las Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior<sup>151</sup>, en las que explicita sus opciones estratégicas sectoriales en cuatro actividades de uso

<sup>145</sup> Una reinterpretación contemporánea de las leyes de Kaldor y Verdoorn se encuentra en: Thirlwall, Anthony (2003), *Una manera alternativa para comprender el desempeño de las naciones*, México D.F.: FCE.

<sup>146</sup> Rodrik, Dani (2001), *Development Strategies for the Next Century*, en Banco Mundial (2001), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington D.C.

<sup>147</sup> Prebisch, Raul (1959), *Comercial Policy in the Underdeveloped Countries*, American Economic Review, Vol 49 (2). Véase también en español: Prebisch, Raul (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México D.F.: FCE.

<sup>148</sup> Villarreal, René y Rocio Ramos de Villarreal (2004), *TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para Colombia y América Latina. Hacia una estrategia de competitividad sistémica del desarrollo*, Bogotá: Norma.

<sup>149</sup> Casa Civil da Presidencia da Republica et al. (2004), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior*, Brasilia.

<sup>150</sup> Alcorta, Ludovico et al. (2000), *Experience of Technological Collaboration by MERCOSUR Companies*, en: UNCTAD (2000), *Development Strategies and Support Services for SMEs: Proceedings of Four Intergovernmental Expert Meetings*, Ginebra: UNCTAD.

<sup>151</sup> Casa Civil da Presidencia da Republica et al. (2004), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, Brasilia.

intensivo de conocimiento: semiconductores, software, fármacos y medicamentos, y bienes de capital. La política brasileña privilegia el mercado ampliado de MERCOSUR y contiene una dimensión sectorial explícita:

Contribuir para el desenvolvimiento regional, estimulando iniciativas que valorizan la dimensión espacial y el fortalecimiento de arreglos productivos locales (ibid., p.10).

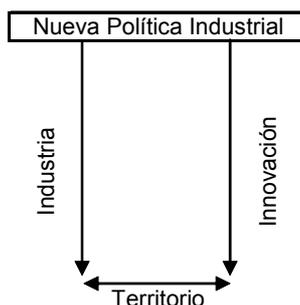
En Centroamérica, se presenta la paradoja de que no obstante que los países individualmente considerados no han implementado, de manera coherente y sistémica, políticas de fomento al desarrollo productivo (Alonso, 2003 p.8)<sup>152</sup>.

sí existe en el marco del MCCA —por mandato de los presidentes del grupo— un Programa de Modernización Industrial, que desde 1994 impulsan conjuntamente la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica –FECAICA–, los ministerios de Economía de los países miembros y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana –SIECA–. Este programa ha recibido apoyo técnico de CEPAL y ONUDI y está gestionando financiación del BID.

Otro proceso de integración en el que se está adelantando un activo proceso de cooperación industrial es el APEC. En este contexto existen el Industrial Science and Technology Working Groups (ISTUNG) y el Comité on Economic and Technical Cooperation (ESC) para impulsar la Agenda de Cooperación Económica y Técnica (Ecotech), la cual está muy orientada hacia actividades relacionadas con la economía de la información y los desafíos ambientales<sup>153</sup>.

Respecto del renovado interés en las políticas de desarrollo productivo interesa señalar, también, que la CEPAL (2004)<sup>154</sup>, la UNCTAD (2003)<sup>155</sup> y la CAF (2004)<sup>156</sup> dedicaron sus últimos informes anuales a este tema. En el recuadro 1 se presenta una síntesis de los planteamientos de la CEPAL y la CAF sobre esta materia.

En la perspectiva de una nueva generación de políticas industriales debería buscarse la confluencia de tres vectores: Industria, Innovación y Territorio (Boekholdt y Thuriaux, OCDE, 1999)<sup>157</sup>.



<sup>152</sup> Alonso, Eduardo. *Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Serie Desarrollo Productivo 140, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>153</sup> Estos programas trabajan en asociación con la Global Learning Development Network (GDLN) impulsada por el Banco Mundial. Véase el sitio web de la APEC: [www.apec.org](http://www.apec.org).

<sup>154</sup> CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Trigésimo periodo de sesiones de la CEPAL, San Juan de Puerto Rico, 28 de Junio al 2 de Julio de 2004.

<sup>155</sup> UNCTAD (2004), *Informe sobre comercio y desarrollo 2003. La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural*, Ginebra, 2003.

<sup>156</sup> CAF (2004), *Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*, Caracas.

<sup>157</sup> OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1999), *Boosting Innovation. The Cluster Approach*, París.

### Recuadro III.1

#### Enfoques recientes sobre desarrollo productivo identificados por la CEPAL y la CAF<sup>1</sup>

##### CEPAL

- Innovación y desarrollo tecnológico
  - Concepto: Proceso sistémico en el que participan variados agentes que interactúan en un Sistema Nacional de Innovación
  - Aumentar la inversión pública y privada C y T
  - Provisión de Capital de trabajo
  - Complementos de apoyo a la oferta con el apoyo a la demanda
  - Aprovechamiento del potencial de transferencia de tecnología de la IED
  - Creación de capacidades tecnológicas locales
  - Servicios tecnológicos a las Pymes
  - Difusión de las TIC
  - Inversión en Capital Humano
  - Gestión eficaz de los sistemas de propiedad intelectual
- Desarrollo empresarial
  - Modernización de los incentivos fiscales para la inversión productiva
  - Creación de nuevas empresas
  - Modernización de las Pymes
  - Nuevas políticas hacia la informalidad
  - Articulación de empresas: horizontal (intereses sectoriales comunes) y vertical (relaciones agua arriba y aguas abajo)
  - Articulación territorial de empresas (Clusters y Sistemas Regionales de Innovación)
- Estructura productiva
  - Incentivos para sectores líderes (automotor, farmacéutica, hardware, software)
  - Añadir valor (upgrading) a partir de clusters de recursos naturales
  - Cadenas productivas
  - Nuevas actividades: agricultura orgánica, biotecnología, biodiversidad, servicios ambientales, ecoturismo

##### CAF

- Innovación y desarrollo tecnológico
  - Idem
  
  - Idem
  
  - Idem
- Desarrollo empresarial
  - Mejorar el ambiente de negocios
  - Mejorar la regulación del mercado laboral
  - Disminución de trabas administrativas
  - Mejorar la productividad laboral
  - Sintonizar la oferta educativa con la demanda laboral
  - Aprovechar el aporte que puede hacer la IED a la capacitación laboral
- Estructura productiva
  - Diversificación de la estructura productiva → mejoramiento de la inserción internacional
  - Idem (especial atención recibe en los planteamientos de la CAF el desarrollo de una política productiva basada en clusters, con activa participación pública)

1. Es importante advertir que los enfoques referenciados no son propiamente propuestas de la CEPAL y la CAF, sino una identificación que hacen estas entidades de los procesos que están en curso en distintos países de América Latina, complementada con recomendaciones de las dos instituciones.

Fuente: CEPAL (2004, Op. cit. caps. 6, 7 y 8)

Fuente: elaboración del autor con base en CAF (2004) Op. cit. cap. 3

## 5.- Elementos de una agenda de cooperación dirigida a las regiones activas

En forma esquemática los elementos de esta agenda se sintetizan en la tabla III.2 cuyo contenido pasa a explicarse:

### A) Programa andino de cooperación industrial y tecnológica<sup>158</sup>

Si bien actualmente los Países Miembros carecen de una política global y coherente de desarrollo productivo, todos tienen experiencia en campos como programas de competitividad, identificación de clusters y programas de apoyo a las PYME, entre otros, que seguramente proporcionan el caldo de cultivo para emprender esfuerzos más sistemáticos a escala comunitaria<sup>159</sup>. En este sentido el “valor agregado” que la CAN puede ofrecer es la incorporación de la dimensión comercial en las acciones que se adelanten, tal como se plantea en el siguiente acápite.

A pesar de que hay varias entidades internacionales trabajando el tema de clusters en el ámbito andino, consideramos que existe un amplio margen de acción para la CAN, puesto que la mayoría de los procesos en curso no contemplan el sector industrial, ni menos aún la dimensión del mercado ampliado.

Algunos clusters identificados en la literatura y trabajos de campo disponibles se relacionan en la tabla III.3.

TABLA III.3  
ALGUNOS DE LOS CLUSTERS INDUSTRIALES IDENTIFICADOS EN LOS PAÍSES ANDINOS

Bolivia	N.D.	N.D.
Colombia	Caña, azúcar, confitería, papel, químicos y alcohol carburante	Valle del Cauca
	Pulpa, papel, impresos	Valle del Cauca
	Textiles y confecciones	Antioquia, Bogotá D.C.
	Petroquímica	Bolívar (Cartagena)
	Salud especializada	Antioquia (Medellín), Valle del Cauca (Cali) y Bogotá D.C.
Ecuador	Textiles y confecciones	N.D.
Perú	Textiles y confecciones	Lima (Gamarra)
	Calzado	La Libertad (Trujillo)
Venezuela	Petroquímica	Zulia, Carabobo
	Software	Caracas
	Hierro y siderúrgica	Bolívar

<sup>158</sup> Algunas reflexiones de este carácter se plantearon en el seminario “Desarrollo conceptual y alternativas para la integración andina en la prospectiva del libre comercio y la globalización” organizado por la Secretaría General de la CAN y la CAF, Lima, 23 de abril de 2004.

<sup>159</sup> Más específicamente, Ecuador realizó el Informe de Competitividad Industrial 2004 (con apoyo de la ONUDI) y Colombia está ejecutando el Programa Prospectivo Industrial (Ministerio Comercio, Industria y Turismo).

**TABLA III.2**

<b>REGIONES ACTIVAS</b>	
Acciones que se adelantan en los países miembros	Posibles acciones de cooperación comunitaria
<b>NIVEL CENTRAL</b>	
No existen políticas explícitas coherentes y sistemáticas de fomento al desarrollo productivo, que incorporen reconversión industrial, innovación e inserción internacional	Inducir una reflexión en el seno de los órganos comunitarios sobre la pertinencia de una nueva generación de políticas industriales (Programa Andino de Modernización Industrial y Tecnológica)
<b>NIVEL REGIONAL</b>	
Diversas iniciativas de desarrollo y competitividad que otorgan diverso grado de prioridad a la competitividad industrial.	
<b>NIVEL SECTO - REGIONAL</b>	
Acciones e instrumentos desarticulados <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejos de competitividad</li> <li>- Consejos de Ciencia y Tecnología</li> <li>- Cluster</li> <li>- Parques Industriales</li> </ul>	Promover la definición de un Programa Andino de Cooperación Industrial y Tecnológica Promover la expansión y la profundización del comercio intra-grupo de manufacturas <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadenas productivas andinas en los sectores en los que hay comercio intra-industrial</li> </ul>
	Programa andino de Regiones Innovadoras <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distritos Industriales</li> <li>- Clusters</li> <li>- Redes de innovación</li> <li>- Apoyo a la PYME</li> </ul>
<b>Fuente:</b> elaboración del autor.	

Las primeras acciones de la SGCAN podrían orientarse hacia:

- Convocar una reunión de agentes económicos públicos y privados de las regiones activas, con el propósito de discutir estas iniciativas.
- Realizar un primer levantamiento descriptivo de los clusters industriales existentes en los Países Miembros.
- Preparar una metodología para identificación de clusters
- Preparar una guía operativa para promoción de clusters industriales
- Realizar cursos de alto nivel para gestores y operadores de clusters

Algunas de las entidades con las cuales la SGCAN podría asociarse para trabajar en este programa de las siguientes:

- ONUDI:	Ha desarrollado una metodología para medir la competitividad industrial de los países, la cual ya ha sido aplicada en Ecuador (Private Sector Development Branch – Investment Promotion and Institutional Capacity Building Division. SME Cluster and Network)
- BID:	Adelanta programas de competitividad y <i>networking</i> para la Pyme (Departamento de Desarrollo Sostenible División de Micro, Pequeña y Mediana empresa)
- CAF:	En el marco del Programa Andino de Competitividad, tiene una línea muy activa de trabajo sobre clusters.
- CEPAL:	Fue pionera en América Latina del trabajo sobre clusters (hasta ahora con énfasis en los basados en recursos naturales) (División de Desarrollo Productivo)

## **B) Expansión y la profundización del comercio intra-grupo de manufacturas**

Existen ramas industriales en las que se registran índices altos de comercio intra-industrial (farmacéutico, automotriz y químico, entre otros). En torno a estos sectores podría organizarse un programa de *cadena industriales andinas*, que incorpore el concepto de *Sustitución Competitiva de Importaciones*, esto es, la producción interna en condiciones competitivas, de elementos de las cadenas que no se producen o fueron debilitados en la fase de apertura indiscriminada. Se trataría así de impulsar una industrialización con tres pivotes: exportaciones, sustitución de importaciones y mercado interno.

El concepto de *cadena industriales de integración* (que se está manejando en MERCOSUR) podría incluir la utilización de otros instrumentos de promoción comercial como ruedas especializadas de negocios y asociación de empresas (que tiene el interesante antecedente de las empresas multinacionales andinas).

También hay potencial de expansión del comercio intra-grupo en sectores como metalmecánica, papel, azúcar, oleaginosas y textiles de algodón (Centro de Comercio Internacional, 2003)<sup>160</sup>.

La SGCAN tiene una larga experiencia en la realización de ruedas de negocios.

## **C) Programa andino de regiones innovadoras**

<sup>160</sup> Centro de Comercio Internacional (2003), *The Andean Community Statistical Indicators for Identifying Intra-Regional Export Potencial* (Documento de trabajo), Ginebra.

La comunidad europea desarrolla un programa denominado Regional Innovation Strategies RIS / RIS+ (Véase la primera parte de este trabajo) que se basa en la siguiente justificación:

*To date, in the less – developed regions, the Structural Funds have been mainly directed towards creating the physical infrastructure which are a necessary precondition for sustaining a process of economic development: roads, airports, water-treatment plants, energy, railroads, etc. However, intangibles are gradually becoming a priority for regional policy in those regions that are successfully overcoming their shortage of infrastructures. The emphasis is therefore increasingly being placed on those conditions which will most directly and immediately affect the capacity of business, particularly SMEs to develop new job-creating activities. This necessarily involves policies for the promotion of innovation, that are more regionalized as the RIS / RIS+ experience has clearly shown (European Commission, 2002)<sup>161</sup>.*

El RIS / RIS+ responde a cuatro principios metodológicos principales:

- a) Los RIS deben estar basados en alianzas público–privadas (el sector privado y los principales agentes innovadores de la región deben estar estrechamente asociados en el desarrollo del proyecto).
- b) Los RIS deben ser *demand-led* (con su foco en la capacidad de innovación de las firmas, pymes en particular) y *bottom-up* (con una amplia participación de los agentes regionales de innovación).
- c) Los RIS deben ser *action-oriented* (con resultados de innovación en las firmas o en los esquemas de política).
- d) Los RIS deben aprovechar la dimensión europea a través de su vinculación a esquemas de cooperación interregional.

Este último criterio es condición *sine que non* para acceder a la cofinanciación de la Comisión, que es el 50% del *grant* total de 500.000€ (la región debe aportar el otro 50%).

Un esquema de esta naturaleza podría aplicarse en la CAN para promover actividades como las siguientes:

Organización de sistemas regionales de innovación  
Clusters, distritos industriales y redes de empresas de software y tecnologías de información  
Creación de agencias regionales de desarrollo y / o innovación  
Intercambio de mejores prácticas  
Programas de apoyo tecnológico a las pyme

A estos efectos sería muy pertinente “cruzar” el trabajo que adelanta SGCAN sobre la sociedad del conocimiento con la dimensión territorial. Además de las posibles alianzas mencionadas en el literal anterior, que también son válidas para las regiones innovadoras, un mecanismo interesante con este campo es el de Global Development Learning Network (GDLN) (véase recuadro III.2).

---

<sup>161</sup> European Commission DG Regional Policy (2002), *Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund. Innovative Actions 2000 – 2002*, Bruselas.

### Recuadro III.2

#### Global Development Learning Network

The Global Development Learning Network (GDLN) is a global partnership of learning centers (GDLN Affiliates) that use advanced information and communication technologies to connect people around the world working in development. Applying technologies and services developed in the area of "distance learning", GDLN Affiliates help organizations, teams, and individuals to communicate so that they can share knowledge and learn from each others' experiences.

GDLN Affiliates offer videoconferencing and high-speed internet resources as the core platforms for communication; these are combined with facilitation techniques and learning approaches according to individual needs of users. Through these services, GDLN Affiliates enable their clients to hold coordination, consultation, and training events in a timely and cost-effective manner. Clients may be academic institutions offering distance learning courses on development issues; development agencies seeking dialogue with key partners across the globe; government agencies discussing trade issues with peer agencies in other countries; or non-governmental organizations planning major conferences with their partners around the world.

The World Bank played a key role in establishing GDLN and continues to provide considerable support to the Network. It bears the cost for staffing and operating GDLN Services, a team that coordinates the Network's operations. Other teams in the World Bank work with and through GDLN to communicate with clients across the globe.

Fuente: [www.gdln.org](http://www.gdln.org)

## II. LAS REGIONES-COMODITIES<sup>162</sup>

### 1.- Definición

Para los efectos de este trabajo se entiende por regiones-*commodities*, aquellas que son monoproductoras y monoexportadoras de un *commodity* (producto estandarizado basado en un recurso natural). En el caso andino, los principales *commodities* de exportación son los minerales y los energéticos como el petróleo y el gas. También se explotan otros de origen agrícola como el banano, el café y el cacao.

### 2.- Características de dinamismo económico y competitividad

Se trata de regiones que, por una parte, exhiben por lo general altas tasas de crecimiento (con relación al promedio del país al cual pertenecen) y en este sentido son regiones *ganadoras*, pero por otra, tienen típicamente bajos niveles de competitividad sistémica. Esto último —la baja posición en el *ranking* nacional de competitividad— es indicativo de que la actividad de explotación del recurso natural no se ha traducido en un avance del sistema económico en su conjunto. (véase la tabla III.4 al final de esta sección).

<sup>162</sup> Esta expresión es tomada de Antonio Daher. Véase de este autor: Daher, Antonio (2003), *Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile*, Revista Eure vol.XXIX(86).

### 3.- El problema: la supuesta “maldición” de los recursos naturales

El auge de la minería en los países andinos es la consecuencia de las políticas de apertura a la IED en este sector, que se adoptaron en los últimos dos decenios y que se tradujeron en un aumento de la participación del PIB minero en el PIB total de dicho grupo de países (véase gráfico III.4)

El problema con el crecimiento en la exportación de *commodities* y recursos naturales no renovables, es que él tiende a ser declinante e inestable en el largo plazo. Por estas razones, la *reprimarización minera* de los países andinos ha evocado el fantasma de la “maldición” de los recursos naturales, consistente en la paradoja de que las economías ricas en esta clase de recursos tienden a crecer menos que aquellas que no los tienen (Sachs y Warner, 1995<sup>163</sup> y 1997<sup>164</sup>).

La idea central aquí, es que las economías exportadoras de commodities tienden a dilapidar los ingresos en épocas de *boom*, en lugar de invertirlos en formación de capital para enfrentar con solvencia las partes bajas del ciclo. Éste es el conocido fenómeno de la “enfermedad holandesa”.

Tal sería el caso, por ejemplo, de la frustrada intención venezolana de sembrar el petróleo para diversificar su economía, según argumentan Sachs y Rodríguez (1999)<sup>165</sup>. Para estos autores las economías ricas en recursos naturales crecen a tasas bajas porque:

they are likely living beyond their means

Para otros teóricos, (Easterly y Levine, 2002)<sup>166</sup>, la causalidad negativa de los recursos naturales sobre el crecimiento no es directa, sino que se da a través del efecto deletéreo que ellos producen en las instituciones. Es decir, en esta perspectiva las economías-*commodities* no desarrollan instituciones que sean conducentes al crecimiento, al punto de que se atribuye a la pugna por los recursos naturales la causa de las guerras civiles en el África (Ross, 2003)<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> Sachs Jeffrey y Andrew Warner (1995), *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper 5398, Cambridge Mass.

<sup>164</sup> Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1997), *Natural Resource Abundance and Economic Growth—Revised*, Working Paper of the Centre for International Development, Harvard University, Cambridge, Mass.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1999), *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*, Journal of Development Economics.

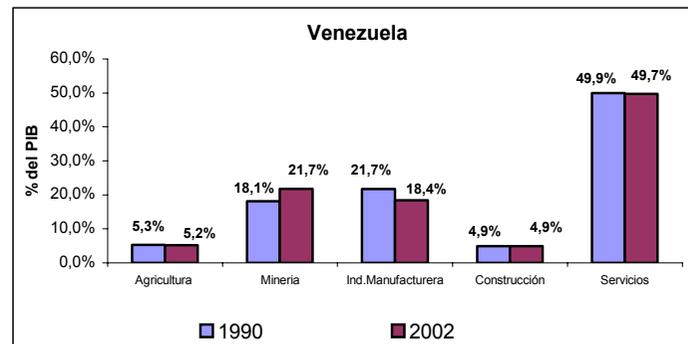
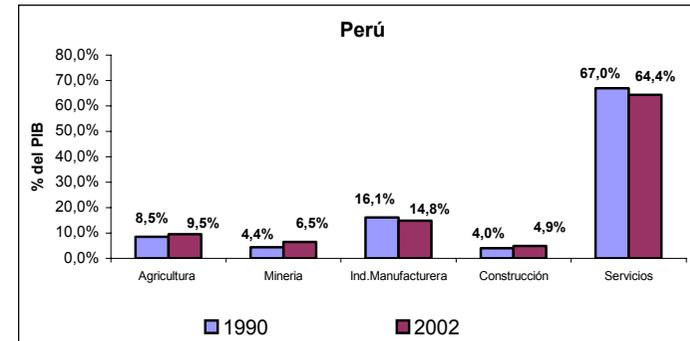
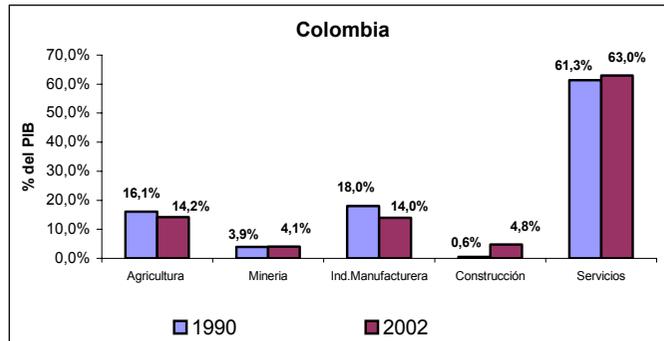
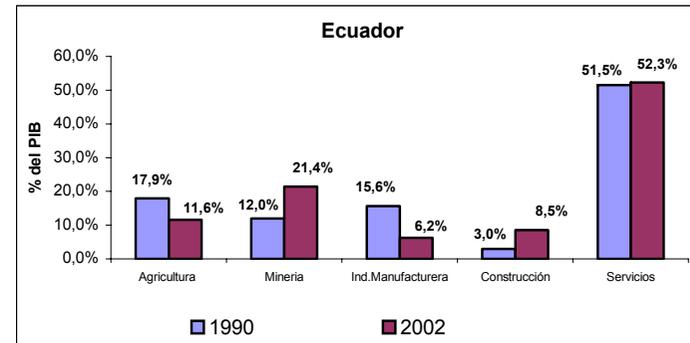
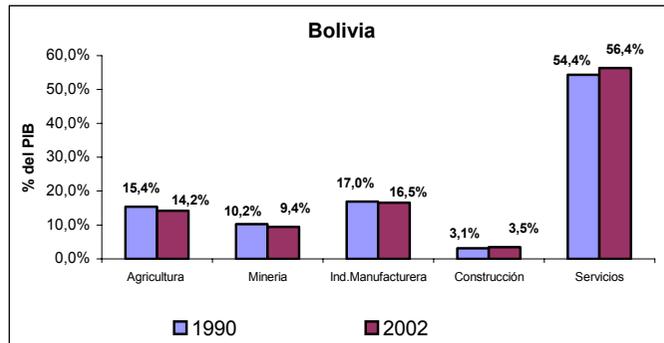
<sup>165</sup> Rodríguez, Francisco y Sachs, Jeffrey (1999), *Why do Resource Abundant Economics Growth More Slowly? A New Explanation and Application to Venezuela*. Disponible en Internet: [www.bsos.vmd.edu/econ/rodriguez](http://www.bsos.vmd.edu/econ/rodriguez).

<sup>166</sup> Easterly, William y Ross Levine (2002), *Tropics, Germs and Crops: how Endowments Influence Economic Development?* NBER Working Paper 9106, Cambridge, MA.

<sup>167</sup> Ross, Michael (2003), *The Natural Resources Course: How Wealth can Make You Poor*, en: Bannon, Ian y Paul Collier eds. (2003), *Natural Resources and Violent Conflict*, Washington D.C.: Banco Mundial.

### GRÁFICO III.4

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTOR DE ORIGEN DE LOS PAÍSES ANDINOS. 1990 Y 2002



Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003. Cepal 2004

#### 4.- Elementos de la solución: los *clusters* basados en recursos naturales

La paradoja de la “riqueza empobrecedora”, si bien se presenta en muchas economías con abundancia de recursos naturales, no tiene porque ser fatídica como lo demuestra el caso de los países escandinavos, Australia, Nueva Zelanda y Chile, en los más del 60% de las exportaciones está constituido por productos primarios. Según Bravo-Ortega y de Gregorio (2002)<sup>168</sup>, lo anterior se explica por la presencia de altos niveles de capital humano. Es decir, los recursos naturales son lesivos para el crecimiento económico en países con bajo nivel de capital humano. Por el contrario, altos niveles de esta clase de capital no sólo minimizan los efectos negativos sino que pueden activar el potencial productivo de los recursos naturales. Esta opinión es compartida por Martin (2002)<sup>169</sup>.

Unos casos recientes de éxito exportador basado en recursos naturales son los de Malasia y Tailandia. Al contrario de lo que suele pensarse, las exportaciones de estos dos países no están compuestas sólo por manufacturas intensivas en mano de obra sino también —y en forma significativa— por bienes basados en recursos naturales (de baja intensidad tecnológica) (Reinhardt, 2001)<sup>170</sup>. Incluso, investigaciones recientes demuestran que el despegue como exportador de acero de los Estados Unidos, a principios de siglo XIX se basó en su amplia disponibilidad de mineral de hierro (Irwin, 2000)<sup>171</sup>.

Por otra parte, Lederman y Maloney (2003)<sup>172</sup> encuentran que no es la abundancia de recursos, en sí misma, lo que perjudica el crecimiento, sino la concentración de las exportaciones en unos pocos productos.

De lo anterior se sigue que el camino para superar la paradoja de los recursos naturales que no generan desarrollo, es concebir una estrategia para agregar valor (*upgrading*) a dichos recursos y potenciar los encadenamientos con otros sectores productivos. En esta línea de razonamiento se han situado la CEPAL y el Banco Mundial.

La primera de tales instituciones (Ramos, 1998 y Buitelaar, 2001)<sup>173</sup> ha adelantado un programa de identificación de conglomerados industriales a partir de recursos naturales (minería, recursos forestales y agroindustrias) y la segunda argumenta que es posible transformar las actividades basadas en este tipo de recursos en industrias de conocimiento e información (de Ferranti et al., 2002)<sup>174</sup>. A este respecto, este estudio cita como ejemplo los clusters de conocimiento derivados de la industria de la pulpa y el papel en Suecia y Finlandia, y de la minería en Australia.

---

<sup>168</sup> Bravo-Ortega, Claudio y José de Gregorio (2002), *The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital and Economic Growth*, Banco Central de Chile, Documentos de trabajo No.139, Santiago de Chile.

<sup>169</sup> Martin, Hill (2002), *Outgrowing Resource Dependence: Theory and Evidence*, Documentos de Trabajo No.143, Banco Central de Chile.Reinhardt.

<sup>170</sup> Reinhardt, Nola (2000), *Back to Basics in Malaysia and Thailand: the Role of Resource Based Exports in their Exports and Growth*, World Development No.28.

<sup>171</sup> Irwin, Douglas (2000), *How did the United States Become a Net Exporter of Manufactured Goods?* NBER Working Paper 7638, Cambridge, MA.

<sup>172</sup> Lederman, Daniel y William Maloney (2003), *Trade Structure and Growth*, Policy Research Working Paper 3024, Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>173</sup> El trabajo seminal fue elaborado por Joseph Ramos. Véase de este autor: Ramos, Joseph (1998), *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales*, Revista de la CEPAL No.66, Santiago de Chile. Para los desarrollos que esta línea de trabajo ha tenido en el sector minero véase: Buitelaar, Rudolf M. (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: IDRC/Alfaomega.

<sup>174</sup> De Ferranti, David et al. (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Desafortunadamente en América Latina no se ha avanzado mucho hasta ahora en tal dirección. En las conclusiones de los estudios de caso de Chile, Perú, Bolivia y Colombia, Buitelaar (Op. cit., p.309) consigna que:

La minería desarrolla ventajas locales estáticas, sobre todo en la forma de infraestructura especializada, pero desarrolla pocas ventajas locales dinámicas en términos de capacidad innovadora. El derrame financiero en la actualidad se da más en las metrópolis dentro o fuera de América Latina que en las economías de las regiones donde se encuentra la fase extractiva.

En las aglomeraciones mineras, coexiste un segmento empresarial moderno, poco enraizado en la economía local, que persigue una estrategia de eficiencia, con un segmento empresarial tradicional atrapado en una estrategia de sobrevivencia. La contribución de la minería al desarrollo local es percibida como insuficiente por la comunidad aledaña.

No obstante, dada la importancia del sector minero de los países andinos (es prácticamente el único que está impulsando el crecimiento del grupo) y su peso determinante en varias de las regiones más dinámicas de la CAN, sería pertinente que la estrategia andina de desarrollo regional contemplara una línea de acción dirigida a las regiones–*commodities*.

#### **5.- Elementos para una agenda de cooperación dirigida a las regiones–*commodities***

En esta fase inicial los principales elementos de propuesta se esquematizan en la tabla III.4. Con respecto del contenido de esta tabla se ofrecen las siguientes observaciones:

##### **A) Acciones a escala nacional**

Entre 2000 y 2002 se realizó el Proyecto de Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible (MMSD), como un proceso independiente de análisis participativo que tenía como objetivo:

identificar cómo la minería y minerales pueden contribuir de mejor manera a la transición global hacia el desarrollo sostenible.

**TABLA III.4**

**REGIONES–COMMODITIES**

ACCIONES QUE SE ADELANTRAN EN LOS PAÍSES MIEMBROS		POSIBLES ACCIONES DE COOPERACIÓN COMUNITARIA
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>		
– Políticas de estímulo a la IED		Concertar (entre gobiernos, multinacionales, regiones y comunidades) a nivel andino principios y prácticas que conduzcan a una contribución más efectiva de la IED en minería al desarrollo nacional
– Políticas tributarias para irrigar los beneficios económicos de la actividad a las regiones y municipios donde están localizados los recursos (regalías).		
– Políticas de desarrollo minero		Compartir conocimientos sobre mejores prácticas
– Inversiones en infraestructura (puertos, carreteras, ferrocarriles)		
<b>REGIONES Y EMPRESAS</b>		
– Esfuerzos para lograr encadenamientos <ul style="list-style-type: none"> <li>– Hacia atrás: proveedores de bienes y servicios</li> <li>– hacia delante: elaboración de productos derivados</li> <li>– laterales</li> </ul>		Programa andino de proveedores de la actividad minera. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ejes Identificación de productos y empresas</li> <li>– Ruedas de negocios</li> <li>– Misiones comerciales</li> </ul>
– Innovación tecnológica		Programa Andino de Innovación Tecnológica en el sector minero a partir de la conformación de una red de los centros de desarrollo tecnológico existentes. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Lexiviación bacteriana (existe un importante antecedente).</li> </ul>
– Irradiación de los beneficios de la actividad al conjunto de la economía regional (desenclave)		Promoción de la cultura de <i>clusters</i> y Sistemas Regionales de Innovación <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manuales</li> <li>– Cursos y talleres</li> </ul>
– Mitigación del impacto ambiental		
Fuente: elaboración del autor.		

El proyecto fue una iniciativa del Consejo Mundial de Comercio para el Desarrollo Sostenible (WBCSD), financiado por la Iniciativa Minera Global (GMI) y ejecutado por el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED), con sede en Londres. El MMSD presentó su informe final a la Cumbre de la Tierra del año 2000. La filosofía, hallazgos y métodos de trabajo del MMSD están en la línea de las iniciativas que aquí se están proponiendo y, por tanto, podrían ser un referente relevante para la EADR.

Existen, además, las conferencias mundiales e interamericanas de Ministros de Minas.

## **B) Acciones a nivel *meso* (regiones y empresas).**

### **a) Programa andino de proveedores de la actividad minera**

Varios de los estudios de caso realizados por la CEPAL reportan la existencia de redes (o registros) de proveedores con diferentes niveles de operatividad. El “*valor agregado*” comunitario podría consistir en un programa andino de proveedores que hiciera una identificación precisa de insumos y empresas y creara las condiciones para activar un intercambio intragrupo (ruedas de negocios, misiones comerciales). Entre los suministros que demanda la actividad minera están los siguientes:

<b>BIENES</b>	<b>SERVICIOS</b>
Explosivos	Transporte
Combustibles	Consultorías
Energéticos	Financiamiento
Aceros estructurales	Comunicaciones
Plásticos	Publicidad
Brocas	Programas sociales
Maquinaria y equipos	
Materiales de construcción	
Bolas de molino	
Repuestos	
Metalmecánicos	

Un estudio comparativo sobre los encadenamientos del sector petrolero revela que Estados Unidos compra y vende más productos de alta tecnología que Venezuela y que lo mismo ocurre, en el caso del cluster minero, comparando a Australia con Chile. Esto sugiere que existen márgenes para complejizar tecnológicamente los clusters petrolero y minero (CAF, 2004, pp.112 y 113)<sup>175</sup>.

### **b) Programa andino de innovación tecnológica en el sector minero**

La Sociedad Minera Pudahuel de Chile, desarrolló la tecnología de lixiviación en pilas por capas delgadas y la aplicación de procesos bacterianos que permitió una mejora importante en la eficiencia de los procesos productivos en la minería cuprífera y una ampliación del espectro de minerales aptos para ser procesados económicamente (Beckel, 2001)<sup>176</sup>. Así mismo, la industria petrolera venezolana

<sup>175</sup> CAF (2004), *Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*, Caracas.

<sup>176</sup> Beckel, Jorge (2001), *Una innovación tecnológica en la minería cuprífera de Chile* en: Buitelaar, Rudolf, comp. (2001), Op. cit.

(INTEVEP-PDVSA) sintetizó un combustible llamado “Orimulsión” que ha tenido un amplio impacto tecnológico en el sector (véase recuadro 3).

En los años ochenta la Junta del Acuerdo de Cartagena había impulsado acciones en este campo, con el apoyo de la cooperación europea. La idea sería retomar este tipo de esfuerzos, mediante la organización de programas de investigación en red basado en los centros de desarrollo tecnológico existentes en la CAN, como el TECSUP de Perú (véase recuadro 4).

### Recuadro III.3

#### La Creación de la Orimulsión

La Orimulsión es un ejemplo del tipo de innovaciones que se pueden realizar en nuestros países alrededor de las ventajas comparativas. De hecho, esta invención recibió el premio CAF a la Investigación Tecnológica en el año 2000. Venezuela posee 267 mil millones de barriles de bitumen económicamente recuperables que subyacen en la faja del Orinoco. Sin embargo, el uso del mismo es relativamente limitado por dificultades de transporte y necesidades de procesamiento para ser usados en refinerías. Gracias a la cooperación entre los científicos de la Universidad de los Andes en Mérida (ULA) y los tecnólogos de la industria petrolera venezolana (INTEVEP-PDVSA), se sintetizó un combustible sobre bitumen (70%) y agua (30%). Para que el lector entienda el valor de la invención, es necesario explicar que el bitumen y el agua no se mezclan naturalmente. Intentos anteriores en el mundo por lograr este tipo de “emulsión” no habían sido exitosos. El combustible generado tiene, además, importantes beneficios que le han permitido entrar en el mercado de las plantas termoeléctricas mundiales: alto contenido energético por dólar, compatible con las regulaciones ambientales de emisiones; fácil manejo y transporte, estable en su almacenamiento a temperatura de invierno; exoneración de aranceles dentro de la comunidad europea; bajos costos de sus plantas procesadoras; y suficiente oferta.

La generación de este nuevo producto propició un efecto demostración en toda la comunidad científica y tecnológica del país. Surgieron cientos de patentes en el transporte, procesamiento, almacenamiento, refinación y combustión del petróleo en todas sus formas. Se generaron nuevos métodos geofísicos de exploración, nuevos catalizadores, nuevos procesos de refinación, nuevas tecnologías ambientales, nuevos modelos de simulación de crudos, de simulación de derrames e impacto ambiental.

Tan sólo INTEVEP-PDVSA, se amplió en 1994 a más de 1.600 profesionales con estudios de pregrado, maestrías y PhD (con una tendencia a duplicarse cada dos años), especializados en áreas de modelaje matemático, en estudios y servicios técnicos en geofísica, química, procesos químicos, mecánica, metalurgia, electrónica, sistemas, ingeniería ambiental, etc. En resumen, se creó una demanda de investigadores y tecnólogos multidisciplinarios en todo el negocio petrolero que marcó un camino en la creación de capacidades de innovación.

Por otro lado, las redes institucionales se fortalecieron para llevar adelante el negocio de la Orimulsión. Bitúmenes del Orinoco (BITOR), surgía como la empresa comercializadora que haría contratos y alianzas entre centros tecnológicos nacionales e internacionales, con las universidades (ULA, LUZ, UCV y USB), y con compañías extranjeras productoras de electricidad que utilizarían Orimulsión para probar su factibilidad y eficiencia en la generación de energía, y se irían amoldando a las nuevas condiciones del combustible. Así, se adaptaron plantas en Inglaterra, Japón, Italia, Dinamarca, Canadá, Corea del Sur, EEUU, Singapur y China, las cuales utilizan Orimulsión como combustible, consolidando un mercado real.

Con todas estas ventajas, la Orimulsión compite en el mercado energético, igualando el precio del carbón en todos sus escenarios. En estas condiciones de mercado, además de que estuviera considerado como un producto fuera del marco de la cesta de la OPEP, esta innovación se abre un espacio que no existía antes, y su tendencia en el mercado moderno de energía termoeléctrica está en continuo aumento. Un estudio del MIT en 1992, asociado al programa de *Technology and Policy* y al *Energy Lab*, muestra que existe una enorme oportunidad de sinergia entre el nuevo combustible y la creciente demanda energética. El estudio se basa en distintos escenarios de precios altos y bajos niveles de demanda, con elevadas regulaciones ambientales. Se concluye que la Orimulsión, en combinación con el gas y las nuevas tecnologías de producción de electricidad, entre otras variables, mostraban las mejores, ambientalmente más compatibles, más robustas y más económicas, estrategias de producción de electricidad para el sudeste de los Estados Unidos.

#### **Recuadro III.4 TECSUP**

El Centro Tecnológico Superior (TECSUP) fue creado en 1982 a iniciativa de un grupo de industriales peruanos encabezados por el empresario minero ingeniero Luis Hochschild Plaut. Estos industriales veían con preocupación que la existencia de alrededor de 50 universidades en el país no contribuía a mejorar la calidad de la mano de obra calificada en el país. Al contrario, se necesitaba de centros que ofrecieran una formación tecnológica de mando medio de calidad que complementase la creciente oferta de profesionales.

Actualmente el TECSUP brinda 6 cursos integrales con duración de 3 años: Operaciones químicas y metalúrgicas, mantenimiento de maquinaria pesada, mantenimiento de maquinaria de planta, electrotecnia industrial, electrónica industrial y electrónica de sistemas computarizados. El TECSUP brinda instrucción a alrededor de 1.500 estudiantes por año. El número de egresados supera los 2.000, de los cuales más del 90% cuenta con un empleo estable.

El proyecto de creación de este instituto buscó financiamiento nacional como internacional. Alrededor de 175 empresas nacionales han donado más de US\$ 18 millones a este proyecto. Estos aportes fueron utilizados para inversiones y cubrir el déficit operativo inicial. La participación del sector privado nacional reforzó las gestiones de búsqueda de financiamiento internacional y como resultado se obtuvo el apoyo del gobierno del Estado de Baden Wurttemberg de Alemania, quienes aportaron la asistencia técnica necesaria para el diseño de esta institución y, posteriormente, donaron maquinarias y equipos. Por su parte, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos de Norteamérica (AID) brindó apoyo para el desarrollo de cursos vespertinos cortos, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió un programa de crédito educativo. Posteriormente, el TECSUP ha contado con financiamiento de diferentes fuentes de cooperación internacional como la Unión Europea, de organizaciones canadienses, del País Vasco de España, de organizaciones suecas, entre otras.

En 1984, TECSUP inició sus actividades en Lima, brindando cursos de formación de profesionales técnicos en carreras de 3 años. Luego de dos años se dio inicio al Programa de Capacitación Continua, cuyo objetivo es brindar perfeccionamiento y actualización mediante unos cursos cortos nocturnos. Posteriormente, se diseñaron cursos que son dictados directamente en las empresas.

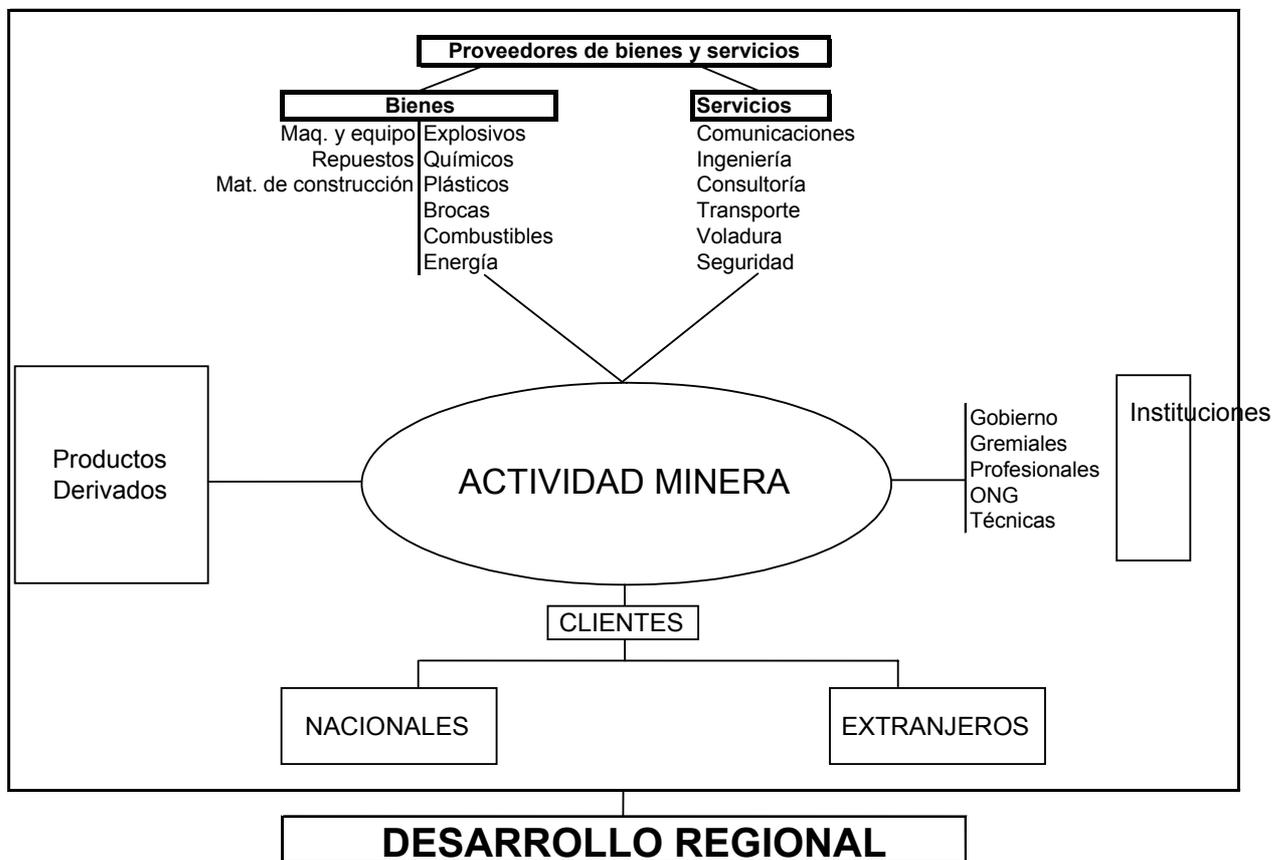
En 1990 se inició el proyecto para la creación de la segunda etapa de TECSUP en la ciudad de Arequipa, la cual entró en funcionamiento en 1993. Desde entonces, ha brindado servicios de capacitación para las principales empresas industriales y mineras del sur del país.

TECSUP cuenta con una moderna infraestructura y con laboratorios avanzados que le permiten ofrecer servicios de consultoría y de investigación y aplicación de tecnología en las áreas de análisis químicos, pruebas metalúrgicas, automatización de procesos, planes de capacitación, consultoría de seguridad y reorganización de procesos.

Fuente: Kuramoto, Juana (2001), *El caso de Tamboraque*, en: Buitelaar, R (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: CEPAL, IDRC/CRDI y Alfaomega.

c) **Promoción de la cultura de *clusters* y *sistemas regionales de innovación*** (el desenclave de las regiones) (véase diagrama III.1).

**DIAGRAMA III.1**  
DIAGRAMA BÁSICO DEL CLUSTER MINERO



**Fuente:** elaboración del autor.

Al igual que en el caso del sector industrial, en el minero habría un campo de acción para SGCAN porque la CAF todavía no ha incursionado en este tema y el Banco Mundial y la CEPAL sólo han realizado unos pocos estudios de caso<sup>177</sup>.

Un ejemplo de las aspiraciones de una *región-commodity* lo constituye el “desenclave” del carbón en La Guajira (Colombia), (véase recuadro III.5).

<sup>177</sup> Entre ellos están: Loayza, Fernando et al (2003), *Convirtiendo el oro en capital humano. El caso boliviano*, en: McMahon, L. y Félix Remy (2003), *Grandes minas y la comunidad. Efectos socioeconómicos y ambientales en Latinoamérica, Canadá y España*, Bogotá: Banco Mundial, IDRC / CRDI y Alfaomega; Pisco-Font, Alberto et al. (2005), *Aprende mientras se trabaja*, en: McMahon, L. y F. Remy (2003, Op. cit.); Kuramoto, Juana (2001), *Las aglomeraciones mineras en Perú*, en: Buitelaar, Rudolf (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: CEPAL, IDRC/CRDI y Alfaomega; Kuramoto, Juana (2001), *La aglomeración minera en torno a Yanacocha S.A.* en: Buitelaar, R (2001, Op. cit.); Torres-Zorrilla, Jorge (2001), *El complejo de cobre de la Southern Perú*, en: Buitelaar, R (2001, Op. cit.); Kuramoto, Juana (2001), *El caso de Tamboraque*, en: Buitelaar, R (2001, Op. cit.); y Loayza, Fernando (2001), *Dinámica de la aglomeración minera en Oruro*, en: Buitelaar, R. (2001, Op. cit.).

### Recuadro III.5

#### El desenclave del Carbón en La Guajira

Este proceso consiste en la diversificación de la actividad carbonífera, que hoy se limita exclusivamente a la exportación del carbón de mayor poder calórico y de mayor limpieza, basada en el aprovechamiento de los excedentes de dicha actividad primaria para cuatro fines complementarios:

- La generación carboeléctrica masiva mediante una o varias plantas termoeléctricas
- La producción masiva de briquetas para la industria y el uso doméstico, tanto para el mercado nacional como internacional
- La liquefacción del carbón para la fabricación de diesel y otros combustibles
- La producción de varios otros derivados de la carboquímica de alto interés económico para el consumo del país y para la exportación

La generación carboeléctrica masiva estará destinada a suministrar energía para la industrialización de la Guajira, la atracción de empresas nacionales y transnacionales con proyección hacia los mercados del Caribe y Centroamérica, así como a los Estados Unidos y Europa. También a abastecer el mercado eléctrico nacional mediante la utilización de la extensa red nacional de interconexión eléctrica y la exportación a Panamá y Centroamérica. Obviamente, se comenzará por la atención prioritaria a la demanda de energía del Departamento para el consumo domiciliario, de alumbrado público y otros usos conexos.

La diversificación de la economía carbonera propuesta incluye la producción de briquetas para uso industrial y doméstico, emulsiones energéticas y varios otros subproductos y derivados de alto valor en el mercado nacional e internacional. Para este efecto se puede utilizar el cuantioso carbón excedente de las exportaciones y el residuo removido de menor calidad y poder energético, menos apto para la exportación preferencial, y se aprovecharán los importantes desarrollos tecnológicos logrados y suficientemente probados ya por varios países, China entre ellos. Las briquetas podrían constituirse en la fuente más barata y funcional para las industrias de los países del Caribe y Centroamérica que, como es sabido, carecen de petróleo y carbón; así como para superar en Colombia y los países andinos el lesivo consumo dendroenergético. Dicha potencia asiática podría asociarse a esta iniciativa con inversiones y con su mundialmente reconocida tecnología de briquetas inodoras.

Fuente: Gobernación del departamento de La Guajira (2004), *Plan de desarrollo departamental 2004 – 2007*, Riohacha ([www.laguajira.gov.co](http://www.laguajira.gov.co)).

Muchas empresas mineras –especialmente de la gran minería– interactúan con la comunidad local mediante distintos programas de desarrollo social en sus áreas de influencia, ejecutadas, –por lo general– a través de fundaciones sin ánimo de lucro creadas ex profeso. Estas entidades representan un activo importante en el propósito de promover el desenclave de las regiones mineras (del Corral, 2003)<sup>178</sup>. Una alianza interesante podría hacerse con el Natural Resources Cluster de Business Partners for Development (véase recuadro III.6)

<sup>178</sup> Del Corral, Germán (2003), *Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales*, Serie Recursos Naturales, No 58, CEPAL, Santiago de Chile.

### Recuadro III.6

#### Natural Resources Cluster de Business Partners for Development (BPD)

El Natural Resources Cluster de Business Partners for Development (BPD) busca promover el rol de las empresas petroleras, gasíferas y mineras en actividades de desarrollo. El programa es una colaboración singular entre empresas petroleras y mineras, CARE Internacional, el Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional (RU). Entre los miembros del Comité de Orientación del programa se encuentran:

- Anglo American
- bp plc
- CARE Internacional
- Consejo Internacional de Minería y del Medio Ambiente (ICME)
- Departamento del Desarrollo Internacional (Reino Unido)
- Grupo Banco Mundial
- Integrated Coal Mining Limited
- Norsk Hydro
- Phelps Dodge
- Placer Dome
- Recursos WMC
- Rio Tinto
- Royal/Dutch Shell

La meta del programa es producir ejemplos prácticos, basados en operaciones de recursos naturales alrededor del mundo, que muestren cómo las alianzas trisectoriales que involucran a empresas, autoridades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil pueden ser un medio más efectivo para que las empresas administren mejor sus riesgos sociales y contribuyan a un desarrollo humano sostenible. A través del trabajo en diferentes países y en diferentes fases de desarrollo de proyectos, el Natural Resources Cluster pone sistemáticamente a prueba el desempeño de las alianzas tri-sectoriales en términos tanto de beneficios para la compañía, como de impacto en el desarrollo.

Un pedido permanente de los miembros del Natural Resources Cluster con actividades de campo ha sido la capacitación en habilidades e instrumentos que faciliten el diálogo multilateral, la construcción de consenso intercultural y el manejo de alianzas. Esta demanda refleja una creciente conciencia, al interior de la iniciativa del BPD, de que el proceso de desarrollo de alianzas trisectoriales para enfrentar temas sociales es complejo y requiere ser sistematizado y profesionalizado.

Fuente: [www.bpd-naturalresources.org](http://www.bpd-naturalresources.org)

Sobre este tema existe el antecedente del seminario “Taller internacional con autoridades locales de los pueblos y distritos mineros de América Latina y el Caribe”, del 1 al 4 de julio de 2002 (CEPAL / UNCTAD, 2002)<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> CEPAL / UNCTAD (2002), *Seminario Taller de autoridades locales de pueblos mineros*, octubre, Santiago de Chile. Véase también: Ruiz, Maldonado (2003), *La función de las autoridades en las localidades mineras*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No 53, Santiago de Chile.

**TABLA III.4**  
**REGIONES COMMODITIES EN LA COMUNIDAD ANDINA. CARACTERIZACIÓN BÁSICA**

País	Nombre	Producto (Sector)	Participación del sector en el PIB regional <sup>1</sup>	Dinamismo del sector (en relación al PIB total) <sup>2</sup>	Participación regional en el PIB nacional <sup>3</sup>	Dinámica regional en relación al promedio nacional <sup>4</sup>	Escalafón en el índice de competitividad <sup>5</sup>	Principales actividades
Bolivia	Potosí	Plata (Minería)	29,42	Alto	5,44	Alta	7 / 9	
	Oruro	Oro, estaño y zinc (Minería)	31,31	Alto	6,70	Alta	4 / 9	Yacimiento de Kori Kollo ubicado en la provincia de Saucarí a 41 kms al noroeste de la ciudad de Oruro. Empresa minera Inti Rayni (1932), constituida por el grupo boliviano Zeland Mines S.A. y el Texano Westworld Inc. Alta tecnología. Fundación Inti Rayni desarrolla actividades de desarrollo regional y social.
	Santa Cruz	Gas (Minería)	7,82	Alto	29,35	Alta	1 / 9	Los principales productores de gas, Repsol-YPF, British Gas y British Petroleum favorecen al consorcio Pacífico GNL para operar el controvertido proyecto de exportación de gas licuado a Estados Unidos
Colombia	Guajira	Carbón y gas (Minería)	56,40	Alto	1,27	Baja	12 / 23	Carbón: yacimientos del Cerrejón
	Córdoba	Ferroniquel (Minería)	8,40	Alto	1,90	Alta	22 / 23	Yacimientos de Cerro Matoso
	Cesar	Carbón (Minería)	21,00	Alto	1,49	Alta	16 / 23	
	Arauca	Petróleo (Minería)	66,50	Alto	4,72	Alta	-	Yacimientos de Caño Limón
	Casanare	Petróleo (Minería)	66,50	Alto	4,72	Alta	-	Yacimientos de Cusiana
Ecuador	Sucumbíos	Petróleo (Minería)			9,36	Alta	13 / 22	
	Esmeraldas	Petróleo (Minería)			5,22	Alta	9 / 22	

**TABLA III.4 (Continuación)**

País	Nombre	Producto (Sector)	Participación del sector en el PIB regional <sup>1</sup>	Dinamismo del sector (en relación al PIB total) <sup>2</sup>	Participación regional en el PIB nacional <sup>3</sup>	Dinámica regional en relación al promedio nacional <sup>4</sup>	Escalafón en el índice de competitividad <sup>5</sup>	Principales actividades
Perú	Cajamarca	Oro, Plata, Plomo, Zinc (Minería)	34,44		2,69	Alta	19 / 24	Oro, Plata y Doré (aleación de 70% de oro y 30% de plata). Empresa minera Yanacocha en los distritos de Cajamarca y La Encañada. Alta tecnología (lixiviación bacteriana) minera Yanacocha adelanta actividades de desarrollo regional y social.
	Tacna	Cobre (Minería)	24,67		1,39	Alta	3 / 24	Yacimientos de Cuajone, en el distrito de Torato, provincia Mariscal Nieto, 30 Kmts al noroeste de la ciudad de Moquegua. Explotados desde 1976 por la Southern Peru Copper Corporation, perteneciente al consorcio mexicano Grupo México S.A. de C.V. Hace parte del complejo Toquepala - Cuajone - Ilo (donde está una de las tres fundiciones de cobre más grandes del mundo y el puerto exportador de cobre).
	Moquegua	Cobre (Minería)	34,62		1,95	Alta	2 / 24	
	Pasco	Plomo, Zinc, Plata, Oro y Cobre (minería)	57,12		1,25	Baja	12 / 24	
	Ancash	Oro, Cobre, Plomo, Zinc (Minería)	16,82		2,90	Alta	9 / 24	Operación minera Antamina. Se localiza en el distrito de San Marcos en la provincia Huarí. Producción anual de 250.000 ton. de cobre metálico y 150.000 de zinc. Exportaciones por US\$ 1.000 millones anuales. La operación pertenece a un consorcio formado por Rio Algom Ltd (33.75% de las acciones), Noranda Inc (33,75%), Teck Corporation (22.5%) y Mitsubishi (10%). La empresa Antamina desarrolla actividades de desarrollo regional y social
	Cuzco	Gas (Minería)	21,91		1,60	Baja	23 / 24	Reserva de Camisea en la provincia de Convención

**TABLA III.4 (Continuación)**

<b>País</b>	<b>Nombre</b>	<b>Producto (Sector)</b>	<b>Participación del sector en el PIB regional<sup>1</sup></b>	<b>Dinamismo del sector (en relación al PIB total)<sup>2</sup></b>	<b>Participación regional en el PIB nacional<sup>3</sup></b>	<b>Dinámica regional en relación al promedio nacional<sup>4</sup></b>	<b>Escalafón en el índice de competitividad<sup>5</sup></b>	<b>Principales actividades</b>
<b>Venezuela</b>	Carabobo	Petróleo (Minería)	17,00				1 / 23	
	Bolívar	Hierro, Aluminio, Oro, Diamantes y otros minerales (Minería)	67,00				9 / 23	
	Zulia	Petróleo (Minería)	39,00				2 / 23	
	Aragua	Petróleo (Minería)	9,00				3 / 23	

1. Bolivia 1999; Colombia 2000 Arauca y Casanare = Nuevos; Perú 2001; Venezuela 1999

2. Bolivia 1991 - 2001; Colombia 2000 Arauca y Casanare = Nuevos

3. Bolivia 1999; Colombia 2000 Arauca y Casanare = Nuevos; Ecuador 1998; Perú 2001

4. Bolivia 1989 - 99; Colombia 1990 - 00; Perú 1995 - 01 excepto Ancash (1999 - 01);

5. Bolivia, 1999; Ecuador 1998; Colombia 2000; Venezuela 2003

Fuente: Elaboración del autor con base en las fuentes documentales disponibles.

### III. REGIONES AGROINDUSTRIALES

#### 1.- Definición

Son territorios en los cuales se está produciendo un proceso de transformación agrícola que apunta hacia la exportación de productos con alto valor agregado y que incorporan innovación tecnológica y conocimiento. En algunos casos se trata de regiones que están reconvirtiendo su producción agrícola, al pasar de cultivos transitorios importables a cultivos permanentes exportables.

#### 2.- Caracterización del dinamismo económico y la competitividad

Los procesos de reconversión agroindustrial está teniendo lugar, tanto en regiones relativamente avanzadas que también son industriales, como en territorios tradicionalmente especializados en agricultura que están tratando de transformar sus economías apostándole a sus ventajas comparativas (véase tabla III.6 al final de esta sección).

Los niveles de competitividad sistémica de las regiones agroindustriales se sitúan, por lo general, en los niveles intermedios de los *rankings* de sus respectivos países

#### 3.- El Problema: la “desagrarización”

Los países de la CAN, como los del resto de América Latina, están experimentando desde los años noventa, un proceso de “desagrarización”, concomitante con el de “desindustrialización” que se comentó en la sección I *supra*.

El hecho de que la actividad agrícola pierda en el PIB total no es en sí mismo una anomalía, porque es bien sabido que, por lo general, cuando aumenta el nivel de ingreso de los países disminuye la participación del sector agrícola en la actividad económica.

Lo que resulta preocupante es la yuxtaposición de los procesos de “desagrarización” con los “desindustrialización” y “reprimarización minera”, comentados en las secciones anteriores, porque estas tendencias de especialización productiva no son conducentes al desarrollo. Además la “desagrarización” comienza a poner en riesgo niveles razonables de seguridad alimentaria<sup>180</sup>.

Si uno de los objetivos de la apertura comercial era corregir el supuesto “sesgo” en contra de la agricultura que entrañaba el modelo de sustitución de importaciones, hay que reconocer que, al menos en este aspecto, ella no cumplió su cometido. Y no lo hizo, porque las tasas de cambio tendieron a apreciarse (via ingresos de capital y como instrumento anti-inflacionario), dejando la producción nacional inerte frente a la competencia desleal de la oferta altamente subsidiada de los países industrializados (los subsidios al productor otorgados por los Estados Unidos y la Unión Europea están

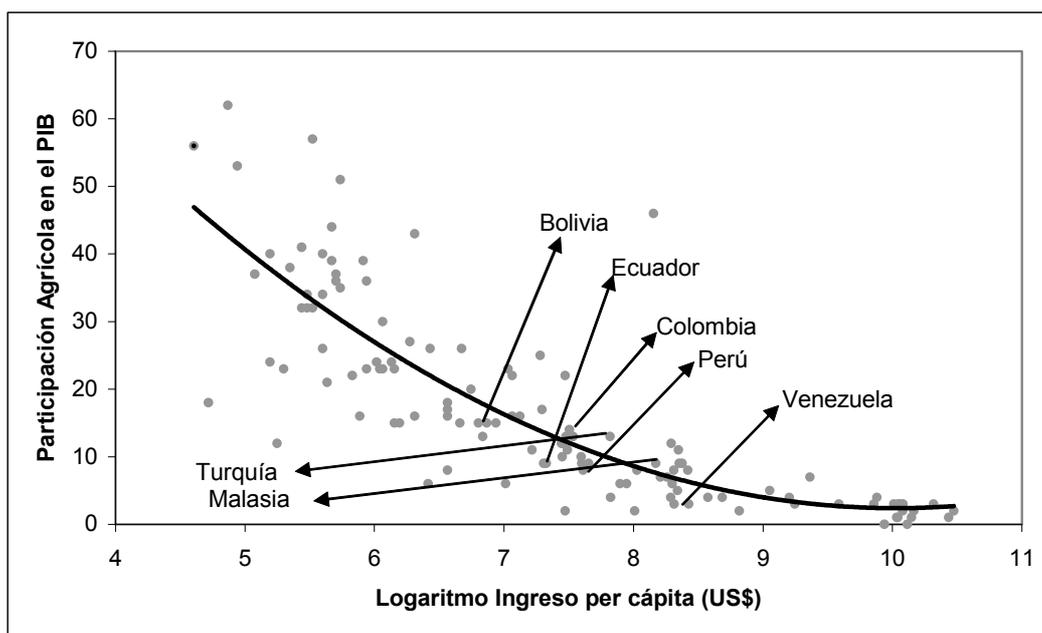
---

<sup>180</sup> Tanto Venezuela y Perú, que han sido consuetudinariamente importadores netos de alimentos, como Colombia que había tenido en la agricultura una de sus fortalezas, han visto deteriorarse su balanza comercial en este rubro. Véase: Hernández, Gustavo Adolfo y Juan Ricardo Plata (2001), *Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los noventa*, Archivos de Economía No.147, DNP, Bogotá

entre 25% y el 40% del valor total de la producción y siguen en aumento) (de A. David, 2001<sup>181</sup> y Basco et al., 2003<sup>182</sup>)

Es interesante constatar que hay países con un nivel de ingreso per cápita superior al de los países andinos como Turquía, Malasia, Costa Rica y Guatemala cuyo nivel de “agriculturización” es mayor: (PIB Agrícola / PIB total) en términos de su participación en el PIB total. Estos casos que son también los de los Estados Unidos y Nueva Zelanda se explican porque son países que al igual que los andinos tienen una condición favorable de recursos naturales para la agricultura (véase gráfico III.4).

**Gráfico III.4**  
**PATRÓN INTERNACIONAL DE PARTICIPACIÓN AGRÍCOLA EN EL PIB 2002**



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de World Development Indicators 2004. Banco Mundial (2005), Washington D.C.

Los cultivos cuya producción y área sembrada han sido mas afectados son los que compiten con las importaciones subsidiadas, principalmente cereales, algodón y oleaginosas. Con todo, en algunas agriculturas regionales se está produciendo un proceso de reconversión hacia cultivos permanentes exportables como frutas y hortalizas, que si bien todavía no alcanzan a producir altos niveles de crecimiento regional, si están determinando el tránsito hacia economías más competitivas e innovadoras.

#### 4.- Elementos de la solución: los *Clusters* agroindustriales

Con la misma lógica que se expuso en el caso de los recursos mineros (sección II *supra*), en la agroindustria se está aplicando crecientemente el concepto de *clusters*, en combinación con el de *cadena de valor* (value chain). Según este último enfoque, la diferencia entre los países desarrollados y los no desarrollados no radica en su dotación inicial de recursos, sino en su participación y posición dentro de las cadenas

<sup>181</sup> De A. David, María Beatriz comp. (2001), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Bogotá: CEPAL/Alfaomega.

<sup>182</sup> Basco, Carlos et al. (2003), *La nueva ley de seguridad agrícola y la inversión rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicaciones comerciales*, Serie Desarrollo Productivo No 41, CEPAL, Santiago de Chile.

productivas globales, el grado de control que tienen sobre estas, y las condiciones para ascender hacia eslabones de mayor nivel agregado.

La entrada a tales eslabones de mayor valor agregado suele estar resguardada por barreras de información y conocimiento, precisamente por ser los que generan mayor renta (Kaplinsky, 2000)<sup>183</sup>. Por tanto, el camino hacia la elevación de la capacidad competitiva implica colocar los recursos de una economía en trayectorias ascendentes de conocimiento tecnológico y organizativo.

Como bien dicen de Ferranti et al. (2002, Op. cit., p.10):

We must reiterate that rich endowments of natural resources, combined with the aggressive pursuit and adoption of new technologies, are proven growth recipe. Further, the evidence strongly indicates that their development does not preclude the development of manufacturing or other activities in the "knowledge economy". In short countries that "have played to their strengths" have done well.

En dicho sentido, un buen ejemplo de una experiencia exitosa es la del *cluster* de la industria del salmón en la X Región de Chile, sobre el cual dice Montero (2004)<sup>184</sup>:

no basta una aglomeración de oferta en un territorio para estar en presencia de un auténtico *cluster* [...] si se observa la trayectoria de aprendizaje colectivo que esta industria ha recorrido surgen elementos intangibles que hay que agregar al capital humano adquirido. La gestión de un complejo productivo como el del salmón es de una alta complejidad. Incluye fases dispersas, en lagos y mares. Supone el manejo de una especie viva y su manejo genético. Requiere un contacto estrecho con los gustos y preferencias de los mercados de destino. Exige un manejo logístico de una cadena exigente en plazos y tiempos. El *cluster* moviliza gran cantidad y diversidad de competencias profesionales [...] sea cual fuere la evolución futura del cluster salmonero es evidente que ha seguido una senda evolutiva y una trayectoria organizacional que *pueden servir de referente para otras iniciativas de desarrollo en torno a recursos naturales*.

Chile exporta en la actualidad mil millones de dólares de salmón en cultivo!

Otro *cluster* agroindustrial bien consolidado es el del azúcar en el Valle de Cauca (Colombia) que integra alrededor de 1.200 proveedores de caña, sembrados en 200.000 hectáreas; 13 ingenios, más de 40 empresas procesadoras de alimentos, bebidas y licores; 2 generadores de energía eléctrica; 1 fábrica de papel; 3 industrias sucroquímicas; fábricas de tableros aglomerados, abonos y concentrados; más de cincuenta grandes proveedores especializados; 88 empresas asociativas de trabajo; 1 cooperativa de trabajadores; y un centro en desarrollo tecnológico. Recientemente se están desarrollando proyectos para producir alcohol carburante a base del bagazo de caña de azúcar (Millán 2004)<sup>185</sup>.

En el recuadro III.7 se presenta el nivel de desarrollo de algunos de los clusters andinos, incluyendo los del sector minero.

---

<sup>183</sup> Kaplinsky, Rápale (2000), *Spreading the Gains from Globalization: What can be from Value Chain Analysis?* Working Paper No 110, Brighton Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.

<sup>184</sup> Montero, Cecilia (2004), *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*, Serie Desarrollo Productivo No.145, CEPAL, Santiago de Chile. El énfasis es añadido.

<sup>185</sup> Millán, Felipe (2004), *La aglomeración del azúcar del Valle del Cauca: cien años de construcción social* en: Guaipatín, Carlos, comp. (2004), *Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Bogotá: CEPAL/Alfaomega.

Recuadro III.7 Nivel de desarrollo de las etapas de los clusters de recursos naturales en la región				
Cluster por país	Extracción y exportación, procesamiento mínimo	Actividades de procesamiento y exportación, sustitución de importaciones y provisión de servicios básicos	Exportación de algunos de los bienes y servicios que se sustituyeron	Exportación de productos procesados sofisticados, insumos, maquinarias y servicios asociados al cluster. Las empresas del país asociadas al cluster comienzan a invertir en el exterior
<b>Bolivia</b>				
Gas	9,9	0	0	0
Madera	9,9	7,7	2,2	2,2
Minería	9,9	4,4	4,4	0
Soya	9,9	7,7	4,4	2,2
<b>Colombia</b>				
Café	9,9	7,7	7,7	4,4
Flores	9,9	9,9	9,9	5,5
Frutas	9,9	9,9	7,7	1
<b>Ecuador</b>				
Banano	9,9	9,9	2,2	2,2
Camarón	9,9	8,8	2,2	2,2
Flores	9,9	5,5	2,2	2,2
Petróleo	9,9	3,3	2,2	4,9
<b>Perú</b>				
Espárragos	9,9	8,8	1	7,7
Harina de Pescado	9,9	2,2	4,4	0
Minería	9,9	4,4	1	7,7
<b>Venezuela</b>				
Aluminio	9,9	0	0	0
Hierro	9,9	5,5	4,4	1
Petróleo	9,9	7,7	5,5	5,5

Fuente: CAF (2004, Op. cit., p.103)

## 5.- Elementos de una agenda de cooperación dirigida a las regiones agroindustriales

La experiencia chilena en el campo agroindustrial enseña que el éxito del proceso exigió una compleja transformación que incluyó principalmente los siguientes aspectos (Jarvis, 1992)<sup>186</sup>:

NIVEL MESO Y MACRO	NIVEL MICRO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridad para el sector en las políticas económicas</li> <li>- Mejoras en el transporte, arco terrestre</li> <li>- Apoyo financiero a la investigación e innovación</li> <li>- Mejoras en la infraestructura de telecomunicaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad</li> <li>- Empaque</li> <li>- Almacenamiento en frío</li> <li>- Productividad</li> </ul>

La gestión integrada de dichos elementos es, como hemos visto, la filosofía de los *cluster*, las cadenas y las redes de aprendizaje. En algunos países de la CAN se registran algunos avances en dicha dirección, pero en ninguno de ellos se aplica un enfoque verdaderamente integrado y coherente.

En tal sentido en el marco de la EADR podría pensarse en iniciativas como las siguientes:

<sup>186</sup> Jarvis, Lorell (1992), *Cambios en los roles de los sectores público y privado en el desarrollo tecnológico. Lecciones del sector frutícola chileno*, Colección Estudios CIEPLAN 36.

## **A) Red andina de aprendizaje e innovación agroindustrial**

Una red de aprendizaje puede definirse como (Lundy, 2002)<sup>187</sup>:

un proceso emprendido conjuntamente por los organismos de investigación y desarrollo a través del cual se comparten, adaptan, utilizan e innovan buenas prácticas de investigación y desarrollo para fortalecer las capacidades locales, aportar a nuevas conocimientos, generar y documentar resultados de desarrollo e identificar necesidades de investigación futura y áreas potenciales para esfuerzos colaborativos.

En tal dirección, ya está avanzando el CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical), a través del Proyecto de Desarrollo Agro-empresarial Rural. La CAN podría formar una alianza con el CIAT para trabajar en la red andina que aquí se propone.

## **B) Cooperación sobre barreras fitosanitarias a las exportaciones agrícolas y agroindustriales en los países desarrollados**

En un exhaustivo estudio Henson y Loader (2000)<sup>188</sup> concluyen que:

SPS [sanitary and phytosanitary requirements] are a major factor influencing the ability of developing countries to exploit export opportunities for agricultural and food products in developed country markets. Indeed amongst the surveyed countries, SPS measures are considered the most important impediment to agricultural and food exports to the UE.

Según el estudio citado, los SPS de los países desarrollados se convierten en una barrera porque los países exportadores no tienen suficiente acceso a la experticia técnica y científica requeridas y por incompatibilidad de sus prácticas locales de producción y mercado con las SPS. Un ejemplo de esto último, es la ley promulgada por los Estados —a instancia de grupos ecologistas— que prohíbe la importación de los camarones capturados con sistemas de pesca que amenazan la vida de las tortugas. Estas normas pueden afectar la exportación de camarones de Colombia y Ecuador a dicho país (Larach, 1999)<sup>189</sup>.

Tal situación se presenta a pesar de la existencia de un acuerdo sobre SPS en el marco de la OMC, cuyo objetivo es impedir que estas medidas se conviertan en un obstáculo de comercio. Esto, porque según Henson y Loader (Op. cit., p.99).

many developing countries lack the resources necessary to exploit the opportunities offered by the Agreement.

El tema de las barreras sanitarias y fitosanitarias, como parte de las barreras no arancelarias (BNA), es crucial en la negociación de los tratados de libre comercio con Estados Unidos. Un estudio realizado en Colombia (Martin y Ramirez, 2005, énfasis añadido)<sup>190</sup> concluye tajantemente:

Los efectos de un TLC sobre la economía colombiana dependen críticamente del *grado en el cual se logren afectar las barreras no arancelarias vigentes en Estados Unidos*. Un TLC con disminución de estas barreras no arancelarias beneficiaría a los más pobres y tendría un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso, contrario a lo que sostienen diferentes críticos. Sin embargo esto depende del alcance del acuerdo. En especial, *un*

---

<sup>187</sup> Lundy, (2002),

<sup>188</sup> Henson, Spencer y Rupert Loader (2000), *Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of sanitary and Phytosanitary Requirements*, World Development vol.29 (1).

<sup>189</sup> Larach, María Angélica (1999), *Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones*, Serie Desarrollo Comercio Internacional No.1, Santiago de Chile.

<sup>190</sup> Martin, Clara Patricia y Juan Mauricio Ramírez (2005), *El impacto económico de un acuerdo potencial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*, Borradores de Economía No 320, Banco de la República, Bogotá.

*TLC que mantenga las BNA sobre el sector agrícola en Estados Unidos tendría efectos negativos sobre los ingresos y el consumo de los trabajadores rurales, y en general, sobre el sector agrícola.*

Lo anterior justifica un proyecto andino de cooperación en SPS, dirigido a los productos agroindustriales de exportación prioritarios para los Países Miembros. Las organizaciones internacionales son cada vez más activas en la generación de los llamados “bienes públicos internacionales” y en el caso de la CAN el reto sería producir “bienes públicos regionales”<sup>191</sup>. Estos pueden ser más fáciles de obtener que los bienes públicos globales, porque los incentivos para recibir bienes sin pagar (*free riding*) aumentan con el número de países que son beneficiarios potenciales. Al respecto dicen Ferroni y Mody (2004, p.19)<sup>192</sup>:

Dado el crecimiento en el número de acuerdos comerciales regionales durante la última década... la demanda de bienes públicos regionales está aumentando. La búsqueda de integración comercial lleva gradualmente a la cooperación en los dominios de política más allá del comercio, incluyendo la infraestructura (...), finanzas, salud pública, códigos y estándares ambientales, y otras áreas.

Sobre esta materia la Junta del Acuerdo de Cartagena desarrolló algunas actividades en los años setenta y ochenta. Mas recientemente la SGCAN suscribió un compromiso con la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) sobre normas de sanidad de la carne vacuna<sup>193</sup>.

Las propuestas sobre regiones agroindustriales en el marco de la EADR se resumen en la tabla III.5.

**TABLA III.5**

<b>REGIONES AGROINDUSTRIALES</b>		
<b>Acciones que se adelantan en los países miembros</b>		<b>Posibles acciones de cooperación andina</b>
<b>NIVEL CENTRAL</b>		
Promoción del concepto de cadenas agrícolas y agroindustriales.		Red andina de Aprendizaje e Innovación Agroindustrial
Investigación (C y T) agroindustrial		Proyecto andino sobre SPS.
<b>NIVEL REGIONAL</b>		
Diversos esquemas de promoción de la producción agropecuaria y agroindustrial		
<b>NIVEL SECTORREGIONAL</b>		
Consejos regionales de agricultura Clusters agroindustriales		Identificación y promoción de clusters

Fuente: elaboración del autor.

<sup>191</sup> Ferroni, Marco y Ashoda Midy (2004), Incentivos globales en bienes públicos internacionales: Introducción y visión general, en: Ferroni, Marco y Ashoka Mody eds. (2004), Bienes públicos internacionales. Incentivos, medición y financiamiento, Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega.

<sup>192</sup> Una definición clásica de bien público o social es “el que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo de cada individuo de un determinado bien no genera una reducción del consumo del mismo bien por parte de otro individuo”. Samuelson, Paul (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics 35 (4).

<sup>193</sup> Véase página web de la CAN: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

**TABLA III.6**  
**REGIONES AGROINDUSTRIALES EN LA COMUNIDAD ANDINA**

PAÍS	Región	Producto	Dinamismo del sector agrícola en relación al PIB total <sup>4</sup>	Participación de la región en el PIB nacional <sup>1</sup>	Dinámica regional en relación al PIB nacional <sup>5</sup>	Tendencias de especialización Agrícola <sup>2</sup>	Escalafón de competitividad <sup>3</sup>	
Bolivia	La Paz	Camélidos	Bajo	23,22	Baja	Aumenta	2 / 9	
	Oruro		Bajo	6,70	Alta	Disminuye	4 / 9	
	Potosí		Bajo	5,44	Baja	Disminuye	7 / 9	
	Cochabamba		Bajo	18,64	Alta	Disminuye	3 / 9	
	Santa Cruz	Cluster de Soya Madera	Alto	29,35	Alta	Aumenta	1 / 9	
Colombia	Valle	Cluster de Azúcar (Caña) Azúcar, químicos, Alcohol carburante	Bajo	11,34	Baja	Aumenta	2/23	
	Santander	Frutas y Hortalizas	Bajo	5,2	Alta	Disminuye	4/23	
	Valle		Bajo	11,34	Baja	Aumenta	2/23	
	Antioquia		Bajo	14,58	Baja	Aumenta	3/23	
	Córdoba		Bajo	1,99	Alta	Mantiene	22/23	
	Meta		Bajo	1,58	Alta	Disminuye	10/23	
	Nariño		Bajo	1,66	Baja	Aumenta	18/23	
	Norte de Santander		Bajo	1,81	Baja	Aumenta	17/23	
	Quindío		Bajo	1,15	Baja	Aumenta	7/23	
	Risaralda		Bajo	1,9	Baja	Disminuye	9/23	
	Caldas		Bajo	2,07	Baja	Disminuye	5/23	
	Cauca		Bajo	1,93	Alta	Disminuye	19/23	
	Guajira		Bajo	1,31	Baja	Aumenta	12/23	
	Cundinamarca		Bajo	5,94	Alta	Disminuye	8/23	
	Boyacá		Bajo	3,05	Baja	Aumenta	15/23	
	Casanare		N.D.	N.D.	Alta	N.D.	N.D.	
	Magdalena		Bajo	1,47	Baja	Aumenta	20/23	
	Cundinamarca		Cluster de lácteos	Bajo	5,94		Disminuye	8/23
	Boyacá		Cluster de lácteos	Bajo	3,05		Aumenta	15/23
	Antioquia		Cluster de lácteos	Bajo	14,58		Aumenta	3/23
	Valle		Cluster de lácteos	Bajo	11,34		Aumenta	2/23
	Atlántico		Cluster de lácteos	Bajo	4,17		Disminuye	6/23
	Cesar		Cluster de lácteos	Bajo	1,57		Disminuye	16/23
Nariño	Cluster de lácteos		Bajo	1,66		Aumenta	18/23	
Bogotá - Cundinamarca	Flores				N.D.	N.D.		
Ecuador	Guayas	Camarón, Banano, Maracuyá y Tomate de uso industrial					1 / 22	
	Manabí	Tomate de uso industrial					3 / 22	
	Imbabura						11 / 22	
	Azuay						4 / 22	
	El Oro						5 / 22	
	Carchi						17 / 22	
Pichincha	Flores					2/22		

**TABLA III.6 (Continuación)**

PAÍS	Región	Producto	Dinamismo del sector agrícola en relación al PIB total	Participación de la región en el PIB nacional	Dinámica regional en relación al PIB nacional	Tendencias de especialización Agrícola	Escalafón de competitividad*
Perú	Ancash	Harina de pescado, Cluster de Algodón, textiles y confecciones					9 / 24
	Ica	Harina de pescado, Espárragos					5 / 24
	Lima-Callao	Harina de pescado, Cluster de Algodón, textiles y confecciones					1 / 24
	La Libertad	Harina de pescado					11 / 24
	Piura	Harina de pescado, Cluster de Algodón, textiles y confecciones					13 / 24
	San Martín	Cluster de Algodón, textiles y confecciones					15 / 24
	Loreto	Uña de gato					14 / 24
	Lambayeque	Cluster de Algodón, textiles y confecciones					8 / 24
	Arequipa	Cluster de Algodón, textiles y confecciones					4 / 24
	Puno Cusco Huancavelica	Camélidos Camelidos Camelidos					21 / 24 16 / 24 24 / 24
Venezuela	Bolívar	Queso telita		5,9			9/23
	Amazonas (Atunes y Autana)	Frutas		0,2			22/23
	Falcón (Cruz de Tasara Carirubana)	Zábila Pielon		2,7			13/23
	Táchira	Café		3,5			15/23
	Miranda	Cacao elaborado Camarones		2,5			5/23

1. Dato para el año 2000

2. Según el cambio en el coeficiente de especialización agropecuario del sector agropecuario 1990-2000

3. Escalafón en el año 2000

4. Periodo 1990 - 2000

5. Periodo 1990 - 2000

\* En el caso de Perú es Índice de desarrollo departamental

## IV Regiones Fronterizas

### 1. Definición

A diferencia de lo que ocurre en Europa, donde las regiones fronterizas con frecuencia son territorios dinámicos y con fuertes interrelaciones económicas, en América Latina y en la CAN, en particular, dichas regiones responden a las siguientes características (Iturriza, 1986 p.167)<sup>194</sup>:

- Son aisladas y periféricas con relación a los centros dinámicos (con excepción de la Paz y Zulia).
- Tienen un nivel de desarrollo socio-económico escaso y distante del promedio de los países a los cuales pertenecen.
- Hacen parte, a su turno, política y administrativamente de entidades territoriales que no tienen las capacidades económicas e institucionales para promover activamente su desarrollo.
- Tienen —por lo general— abundantes pero inexplorados (y hasta desconocidos) recursos naturales.
- Han sido escenario, en ocasiones, de conflictos entre los países limítrofes, por diferencias en cuanto a la demarcación de los límites. Más recientemente, el conflicto interno colombiano se ha desbordado hacia la frontera con Venezuela y Ecuador<sup>195</sup>.

El fenómeno de la integración fronteriza aparece cuando las áreas vecinas de países con frontera común se interrelacionan deliberadamente, respondiendo a políticas de los Estados de los cuales hacen parte.

Los acuerdos de integración económica tienen generalmente efectos significativos en la integración fronteriza de sus países miembros, tal como ha tenido lugar en la Unión Europea<sup>196</sup>, el NAFTA y en mucho en menor medida MERCOSUR. En el marco de la CAN no ha ocurrido lo propio, debido a la participación marginal que tienen las regiones fronterizas en los procesos de integración.

Son regiones fronterizas 34 del total de 83 regiones (incluyendo los distritos metropolitanos de Bogotá, Caracas y Lima) que tiene la CAN.

### 2. Caracterización del dinamismo económico y la competitividad

En general, las regiones fronterizas, como se dijo arriba, tienen bajos niveles de desarrollo, dinamismo y competitividad. Constituyen excepciones a esta regularidad los casos de Zulia, región industrial y petrolera que es de la más importantes de Venezuela; Sucumbíos que la principal región exportadora de petróleo de Ecuador; y La Paz que es la región capital de Bolivia (véase tabla III.8 al final de esta sección).

### 3. El problema

---

<sup>194</sup> Iturriza, Jorge (1986), *Integración fronteriza. Un enfoque metodológico*, Revista Integración Latinoamericana p.118, Intal, BID, Buenos Aires.

<sup>195</sup> Internacional Crisis Group (2004), *Las fronteras de Colombia: El eslabón débil de la política de seguridad de Uribe* (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3025&1=4>).

<sup>196</sup> Como vimos en la primera parte de este trabajo, entre los programas que la Comisión Europea adelanta por su propia iniciativa está el Interreg II, que fomenta las cooperaciones fronterizas, transnacionales e interregionales.

Las regiones fronterizas constituyen los eslabones territoriales más débiles del espacio andino. Esto es así, porque ellas (salvo las excepciones mencionadas) no están vinculadas ni al mercado andino porque no producen manufacturas, ni al mercado internacional porque no disponen de *commodities* ni de agroindustrias exportadoras.

La integración y del desarrollo fronterizo han sido objeto de numerosas iniciativas tanto de orden nacional como internacional. El BID, la CAF, el Parlamento Andino y la propia CAN se han ocupado del tema, pero desafortunadamente hay que reconocer que los avances han sido muy lentos.

En el ámbito andino las fronteras habían sido un componente de baja prioridad, hasta la adopción en 1999 de una nueva política sobre la materia (Oliveros, 2002)<sup>197</sup>.

#### 4. Elementos de la solución

En 1987 el Protocolo de Quito modificó el acuerdo de Cartagena introduciendo, como parte del nuevo texto, un artículo que hace alusión a la importancia de articular las regiones fronterizas con las economías nacionales y supranacional andina (art. 144 del texto oficial codificado del A. de C.). No obstante no fue sino a partir de 1999 cuando la CAN abordó la integración fronteriza con un alto perfil político, con la adopción por parte del Consejo Andino de Cancilleres de la Decisión 459 “Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo”.

En desarrollo de la Decisión 459 se aprobaron posteriormente las Decisiones 501 y 502, relativas a la creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y a los Centros Binacionales de Atención de Fronteras (CEBAF), respectivamente. Más recientemente, el tema del desarrollo fronterizo fue incorporado en el diseño estratégico para la Comunidad Andina aprobado por la cumbre presidencial de San Francisco de Quito en julio de 2004.

La normativa mencionada ha comenzado a concretarse con la presentación por parte de la Secretaría General del proyecto de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana (que sería la primera), elaborado con la activa participación tanto de los gobiernos seccionales de Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela) como de las instituciones académicas de las dos regiones (Wagner, 2005)<sup>198</sup>.

Además, la SGCAN en asocio con el BID y la CAF han puesto en marcha el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina (BPIF).

La política andina en desarrollo fronterizo está bien concebida, tiene el respaldo de los actores involucrados (véase recuadro III.8) y comienza a mostrar sus primeros frutos. Por tanto, puede decirse que el marco de la Estrategia Andina de Desarrollo Territorial que se está diseñando, una de las cuatro categorías de regiones (dentro de la tipología propuesta) ya tiene su línea de política y sus respectivas instancias definidas. En otras palabras, aquí no hay que inventar la rueda. Sería conveniente, eso sí, “sincronizar” la política fronteriza con las líneas de trabajo que se están planteando en este trabajo para los otros tipos de regiones.

---

<sup>197</sup> Oliveros, Luis Roberto (2002), *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)).

<sup>198</sup> Wagner, Allan (2005), *Intervención del embajador Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, sobre la “Integración fronteriza y competitividad territorial en la Comunidad Andina”* ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org))

En particular, de lo expuesto en las secciones anteriores se derivarían los siguientes elementos:

- Incorporar en la PCIDF el concepto de cluster y cadenas de integración. Por ejemplo, el proyecto del gasoducto Zulia-La Guajira para exportar gas a Panamá y Costa Rica<sup>199</sup> y el cluster lácteo de Nariño (Colombia), al cual podría vincularse la provincia de Carchí (Ecuador).
- Vincular el concepto de aprovechamiento económico de la biodiversidad<sup>200</sup> y el ecoturismo<sup>201</sup> especialmente en la frontera amazónica de Colombia y Perú y la peruano-boliviana.

#### Recuadro III.8

##### Pronunciamento

##### De los gobernadores del Departamento Norte de Santander, República de Colombia, y del Estado Táchira, República Bolivariana de Venezuela, sobre la propuesta de Definición y Delimitación de una Zona de Integración Fronteriza entre los dos países, formulada por tres universidades de la región fronteriza colombo-venezolana

En oportunidad de la reunión realizada en la Residencia de Gobernadores del Estado Táchira, en la ciudad de San Cristóbal, República Bolivariana de Venezuela, el 14 de abril de 2005, para presentar la "Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: área Norte de Santander (Colombia), Táchira (Venezuela)", formulada por las Universidades Francisco de Paula Santander y Libre de Colombia – Seccional Cúcuta, de Colombia, y la Universidad de los Andes – Centro de Fronteras e Integración (CEFI-ULA) de la República Bolivariana de Venezuela, con el apoyo de varias organizaciones de la región fronteriza colombo-venezolana y el respaldo técnico y financiero de la Secretaría General de la Comunidad Andina, los Gobernadores del departamento Norte de Santander, Colombia, y estado Táchira, República Bolivariana de Venezuela, realizan el siguiente

##### PRONUNCIAMIENTO:

1. Reafirmar su pleno convencimiento de que una Zona de Integración Fronteriza – ZIF, entre Colombia y Venezuela, creada en el marco de lo dispuesto por la Decisión 501 de la Comunidad Andina, "Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina", de junio de 2001, se convertirá en una herramienta fundamental para impulsar la integración y el desarrollo fronterizo compartido entre ambos países, en una región que constituye, de hecho, el espacio fronterizo de más dinámica relación y crecimiento en el ámbito de la Comunidad Andina, decisión política que ofrecerá, asimismo, una respuesta concreta a las legítimas aspiraciones de los actores sociales y económicos de esa región fronteriza.
2. Reconocer la valía del esfuerzo académico realizado por las tres Universidades fronterizas arriba mencionadas y, en ese sentido, recibir con interés el estudio entregado y agradecerles a ellas así como a la Secretaría General de la Comunidad Andina, por la contribución técnica e intelectual que dicho trabajo representa.
3. Solicitar a nuestros respectivos Gobiernos Nacionales, que dispongan el más pronto inicio de un diálogo bilateral conducido a través de un Grupo de Trabajo Especializado para la creación y establecimiento de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana, el mismo que tome como uno de los insumos para su labor la propuesta formulada. Consideramos que dicha labor deberá estar concluida antes de la próxima reunión del Consejo Presidencial Andino, de modo que en ese marco se suscriba el instrumento bilateral de creación de la ZIF.
4. Recomendar a nuestros Gobiernos Nacionales, que dicho Grupo de Trabajo Especializado esté presidido por representantes de las Cancillerías de nuestros dos países, e integrado por delegados de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolana (COPIAF), las Gobernaciones del departamento Norte de Santander (Colombia) y estado Táchira (Venezuela), y la Asociación de Cámaras de Comercio Fronterizas de Colombia y Venezuela, entre otras organizaciones nacionales y regionales-fronterizas representativas. Asimismo, proponer que a dicho Grupo Especializado se integre también un representante de la Secretaría General de la Comunidad Andina, que preste asesoría técnica a los trabajos del Grupo, tal como está previsto en el artículo 8° de la arriba citada Decisión 501 de la Comunidad Andina.

Firmado en la ciudad de San Cristóbal, República Bolivariana de Venezuela, a los catorce días del mes de abril del año 2005.

**LUIS MIGUEL MORELLI NAVIA**

Gobernador del departamento Norte de Santander, República de Colombia

**RONALD BLANCO LA CRUZ**

Gobernador del estado Táchira, República Bolivariana de Venezuela

<sup>199</sup> El proyecto ha sufrido tropiezos, hasta del orden político, y aunque está en *stand-by*, sigue vigente: Véase: Rodríguez, Víctor (2002), *Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 40, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>200</sup> Dourojeanni considera, por ejemplo, que la fijación de carbono, que se lleva a cabo en los bosques tropicales, es el "gran negocio del futuro", véase: Dourojeanni, Marc (2004), *Impacto económico de las áreas naturales protegidas*, Documentos de Investigación Vol. 2 (1), CAF, Caracas.

<sup>201</sup> Véase: CEPAL (2001), *Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales*, Serie Seminarios y Conferencias 17, CEPAL, Santiago de Chile.

**Tabla III.7**  
**REGIONES FRONTERIZAS EN LA COMUNIDAD ANDINA**

	Participación en el PIB nacional	Especialización sectorial	Potencial productivo	Posición en el ranking de competitividad <sup>2</sup>	Dinámica regional con relación al PIB nacional <sup>1</sup>
Bolivia					
con Perú:					
La Paz	23.22	Gobierno		2 / 9	Bajo
Pando	0.94	Restaurantes y Hoteles		9 / 9	Alto
Colombia					
con Venezuela:					
La Guajira	1.27	Minería		12 / 23	Baja
Cesar	1.49	Minería		16 / 23	Cesar
Norte de Santander	1.78	Agropecuario		17 / 23	Alta
Boyacá	2.92	Agropecuario		15 / 23	Baja
Arauca*, Vichada*, Guainía*	0.64 0.10 0.03	Minería Agropecuario Agropecuario		N.D.	Baja Alta Alta
con Ecuador:					
Nariño	1.63	Pesca		18 / 23	Baja
Putumayo*	0.36	Agropecuario		N.D.	Alta
con Perú:					
Amazonas*, Putumayo*	0.09 0.36	Gobierno Agropecuario		N.D.	Baja Alta
Ecuador					
con Colombia:					
Esmeraldas				9 / 22	Alto
Carchi				17 / 22	Bajo
Sucumbíos				13 / 22	Alto
con Perú:					
Sucumbíos				13 / 22	Alto
Orellana				14 / 22	N.D.
Pastaza				20 / 22	Bajo
Morona Santiago				19 / 22	Alto
Zamora Chinchipe				21 / 22	Alto
Loja				7 / 22	Alto
El Oro				5 / 22	Alto
Perú					
con Colombia:					
Loreto				14 / 24	
con Ecuador:					
Loreto				14 / 24	
Amazonas				17 / 24	
Piura				13 / 24	
Tumbes				7 / 24	
con Bolivia:					
Madre de Dios				6 / 24	
Puno				21 / 24	

Tacna				3 / 24	
Venezuela					
con Colombia:					
Zulia	12.7	Minería		2 / 23	
Táchira	3.5	Comercio y servicios		15 / 23	
Apure	0.9	Agropecuario		20 / 23	
Amazonas	0.2	Comercio y servicios		22 / 23	

1. Comparación con el crecimiento nacional en el periodo 1990 - 2000
  2. Índice de desarrollo departamental en Perú; Índice de potencial provincial en Ecuador
- \* La especialización sectorial corresponde al sector con la mayor participación porcentual en el PIB departamental en 2002.

## BIBLIOGRAFÍA DE LA TERCERA PARTE

Alcorta, Ludovico et al. (2000), *Experience of Technological Collaboration by MERCOSUR Companies*, en: UNCTAD (2000), *Development Strategies and Support Services for SMEs: Proceedings of Four Intergovernmental Expert Meetings*, Ginebra: UNCTAD.

Alonso, Eduardo. *Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica*, Serie Desarrollo Productivo 140, CEPAL, Santiago de Chile.

Basco, Carlos et al. (2003), *La nueva ley de seguridad agrícola y la inversión rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicaciones comerciales*, Serie Desarrollo Productivo No 41, CEPAL, Santiago de Chile.

Beckel, Jorge (2001), *Una innovación tecnológica en la minería cuprífera de Chile* en: Buitelaar, Rudolf, comp. (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: IDRC/Alfaomega.

Bravo-Ortega, Claudio y José de Gregorio (2002), *The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital and Economic Growth*, Banco Central de Chile, Documentos de trabajo No.139, Santiago de Chile.

Buitelaar, Rudolf M. (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: IDRC/Alfaomega.

CAF (2004), *Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*, Caracas.

Casa Civil da Presidencia da Republica et al. (2004), *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior*, Brasilia.

Centro de Comercio Internacional (2003), *The Andean Community Statistical Indicators for Identifying Intra-Regional Export Potencial* (Documento de trabajo), Ginebra.

CEPAL (2001), *Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales*, Serie Seminarios y Conferencias 17, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Trigésimo periodo de sesiones de la CEPAL, San Juan de Puerto Rico, 28 de Junio al 2 de Julio de 2004.

CEPAL / UNCTAD (2002), *Seminario Taller de autoridades locales de pueblos mineros*, octubre, Santiago de Chile. Véase también: Ruiz, Maldonado (2003), *La función de las autoridades en las localidades mineras*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No 53, Santiago de Chile.

Daher, Antonio (2003), *Regiones-commodities, crisis y contagio en Chile*, Revista EURE, Vol. XXIX (86), Universidad Católica de Chile.

Daher, Antonio (2003), *Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile*, Revista Eure vol.XXIX(86).

De A. David, María Beatriz comp. (2001), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Bogotá: CEPAL/Alfaomega.

De Ferranti, David et al. (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Del Corral, Germán (2003), *Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales*, Serie Recursos Naturales, No 58, CEPAL, Santiago de Chile.

Dourojeanni, Marc (2004), *Impacto económico de las áreas naturales protegidas*, Documentos de Investigación Vol. 2 (1), CAF, Caracas.

Easterly, William y Ross Levine (2002), *Tropics, Germs and Crops: how Endowments Influence Economic Development?* NBER Working Paper 9106, Cambridge, MA.

Escobar, Jaime y Carlos Ortiz (2002), *Industria manufacturera y crecimiento económico nacional*, Anuario de Investigaciones No 2, CIDSE, Universidad del Valle, Cali.

Fajnzylber, Fernando (1998), *Competitividad internacional: Evolución y lecciones*, Revista de la CEPAL no. 36, Santiago de Chile.

European Commission DG Regional Policy (2002), *Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund. Innovative Actions 2000 – 2002*, Bruselas.

Ferroni, Marco y Ashoda Midy (2004), Incentivos globales en bienes públicos internacionales: Introducción y visión general, en: Ferroni, Marco y Ashoka Mody eds. (2004), *Bienes públicos internacionales. Incentivos, medición y financiamiento*, Bogotá: Banco Mundial, Alfaomega.

Henson, Spencer y Rupert Loader (2000), *Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of sanitary and Phytosanitary Requirements*, World Development vol.29 (1).

Hernández, Gustavo Adolfo y Juan Ricardo Plata (2001), *Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los noventa*, Archivos de Economía No.147, DNP, Bogotá

Internacional Crisis Group (2004), *Las fronteras de Colombia: El eslabón débil de la política de seguridad de Uribe* (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3025&1=4>).

Irwin, Douglas (2000), *How did the United States Become a Net Exporter of Manufactured Goods?* NBER Working Paper 7638, Cambridge, MA.

Iturriza, Jorge (1986), *Integración fronteriza. Un enfoque metodológico*, Revista Integración Latinoamericana p.118, Intal, BID, Buenos Aires.

Jarvis, Lorell (1992), *Cambios en los roles de los sectores público y privado en el desarrollo tecnológico. Lecciones del sector frutícola chileno*, Colección Estudios CIEPLAN 36.

Kaldor, N (1966), *Causes of the Show Rate of Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture*. Cambridge University Press.

Kaldor, N (1967), *Strategic Factors in Economic Development*, New York State School of Industry and Labour Relations, Cornell University, Nueva York, Ithaca.

Kaplinsky, Rápale (2000), *Spreading the Gains from Globalization: What can be from Value Chain Analysis?* Working Paper No 110, Brighton Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.

Kuramoto, Juana (2001), *El caso de Tamboraque*, en: Buitelaar, R (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: IDRC/Alfaomega.

Kuramoto, Juana (2001), *La aglomeración minera en torno a Yanacocha S.A.* en: Buitelaar, R (2001, Op. cit.);

Kuznets, Simon (1968), *Toward a Theory of Economic Growth. With Reflections on the Economic Growth of the Nations*, Nueva York: WW Norton Company Inc.

Larach, María Angélica (1999), *Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones*, Serie Desarrollo Comercio Internacional No.1, Santiago de Chile.

Lederman, Daniel y William Maloney (2003), *Trade Structure and Growth*, Policy Research Working Paper 3024, Banco Mundial, Washington D.C.

Loayza, Fernando (2001), *Dinámica de la aglomeración minera en Oruro*, en: Buitelaar, R. (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: IDRC/Alfaomega.

Loayza, Fernando et al (2003), *Convirtiendo el oro en capital humano. El caso boliviano*, en: McMahon, L. y Félix Remy (2003), *Grandes minas y la comunidad. Efectos socioeconómicos y ambientales en Latinoamérica, Canadá y España*, Bogotá: Banco Mundial, IDRC / CRDI y Alfaomega

Martin, Hill (2002), *Outgrowing Resource Dependence: Theory and Evidence*, Documentos de Trabajo No.143, Banco Central de Chile.Reinhart.

Martínez, Clara Patricia y Juan Mauricio Ramírez (2005), *El impacto económico de un acuerdo potencial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos*, Borradores de Economía No 320, Banco de la República, Bogotá.

Millán, Felipe (2004), *La aglomeración del azúcar del Valle del Cauca: cien años de construcción social* en: Guaipatín, Carlos, comp. (2004), *Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Bogotá: CEPAL/Alfaomega.

Moncayo, Edgard (2003), *Geografía Económica de la Comunidad Andina. Regiones nuevos actores de la integración*, Lima: Secretaría General de la CAN

Montero, Cecilia (2004), *Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile*, Serie Desarrollo Productivo No.145, CEPAL, Santiago de Chile. El énfasis es añadido.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1999), *Boosting Innovation. The Cluster Approach*, París.

Oliveros, Luis Roberto (2002), *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)).

Pisco-Font, Alberto et al. (2005), *Aprendiendo mientras se trabaja*, en: McMahon, L. y F. Remy (2003, Op. cit.); Kuramoto, Juana (2001), *Las aglomeraciones mineras en Perú*, en: Buitelaar, Rudolf (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: CEPAL, IDRC/CRDI y Alfaomega

Prebisch, Raul (1959), *Comercial Policy in the Underdeveloped Countries*, American Economic Review, Vol 49 (2). Véase también en español: Prebisch, Raul (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México D.F.: FCE.

Ramos, Joseph (1998), *Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales*, Revista de la CEPAL No.66, Santiago de Chile.

Reinhart, Nola (2000), *Back to Basics in Malaysia and Thailand: the Role of Resource Based Exports in their Exports and Growth*, World Development No.28.

Rodríguez, Francisco y Sachs, Jeffrey (1999), *Why do Resource Abundant Economics Growth More Slowly? A New Explanation and Application to Venezuela*. Disponible en Internet: [www.bsos.vmd.edu/econ/rodriguez](http://www.bsos.vmd.edu/econ/rodriguez).

Rodríguez, Victor (2002), *Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 40, CEPAL, Santiago de Chile.

Rodrik, Dani (2001), *Development Strategies for the Next Century*, en Banco Mundial (2001), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington D.C.

Ross, Jaime (2004), *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica / CIDE.

Ross, Michael (2003), *The Natural Resources Course: How Wealth can Make You Poor*, en: Bannon, Ian y Paul Collier eds. (2003), *Natural Resources and Violent Conflict*, Washington D.C.: Banco Mundial.

Rowthorn, Robert y Ramana Ramaswamy (1999), *Deindustrialization. Its Causes and Implications*, Economic Issues 10, FMI.

Sachs Jeffrey y Andrew Warner (1995), *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, NBER Working Paper 5398, Cambridge Mass.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1997), *Natural Resource Abundance and Economic Growth—Revised*, Working Paper of the Centre for International Development, Harvard University, Cambridge, Mass.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1999), *The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*, Journal of Development Economics.

Samuelson, Paul (1954), *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics 35 (4).

Thirlwall, Anthony (2003), *Una manera alternativa para comprender el desempeño de las naciones*, México D.F.; FCE.

Torres-Zorrilla, Jorge (2001), *El complejo de cobre de la Southern Perú*, en: Buitelaar, R (2001), *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá: IDRC/Alfaomega.

UNCTAD (2003), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2003*, Ginebra.

UNCTAD (2004), *Informe sobre comercio y desarrollo 2003. La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural*, Ginebra, 2003.

Villarreal, René y Rocío Ramos de Villarreal (2004), *TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para Colombia y América Latina. Hacia una estrategia de competitividad sistémica del desarrollo*, Bogotá, Norma.

Wagner, Allan (2005), *Intervención del embajador Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, sobre la “Integración fronteriza y competitividad territorial en la Comunidad Andina”* ([www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)).

**A MANERA DE CONCLUSIONES**

## I. CONCLUSIONES GENERALES

De lo expuesto en las tres partes de las que consta este documento, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La instrumentación en el ámbito andino de una política de cohesión regional basada en los fondos estructurales del tipo de los que funcionan en la Unión Europea, que buscan la elevación en los niveles de ingreso per cápita interregionales, no parece por el momento viable. Primero, porque dichos apoyos son estrictamente complementarios a los esfuerzos por montos muchos mayores que hacen los propios países miembros. Segundo, porque para que tengan impacto las ayudas europeas llegan a valer hasta 2.5 puntos del PIB de los países beneficiarios. Ninguna de estas dos condiciones está presente actualmente en el contexto andino<sup>202</sup>.

En consecuencia la experiencia europea que parece más relevante es la de las Estrategias Regionales de Innovación (RIS/RIS+), que maneja discrecionalmente la Comisión Europea para proyectos con alto componente integrador y que demandan un presupuesto que es una fracción del total de los fondos estructurales.

2. La evolución de las políticas relacionadas con el desarrollo territorial están llegando a un punto en el que se intersectan las políticas sectoriales y regionales clásicas, que han perdido vigencia, para llegar a una hibridación que en este documento se ha llamado *Políticas Secto-territoriales*. Estos procesos reflejan el esfuerzo, tanto de los gobiernos centrales como de las autoridades regionales, de dotar los territorios de instrumentos e instituciones endógenas de promoción del desarrollo económico.
3. Los países andinos están experimentando una creciente heterogeneidad territorial, en la que las regiones exportadoras de *commodities* han reemplazado a las regiones industriales como motor del desarrollo; algunas zonas están logrando un proceso de reconversión agroindustrial; y otros territorios simplemente se están marginando. En tales circunstancias, las acciones de la CAN deben acoplarse a las distintas categorías de regiones, poniendo quizás el énfasis en las *activas* (industriales) que constituyen no sólo la médula del comercio intra-grupo, sino que son las que mejor pueden contribuir a la modernización estructural de las economías andinas.
4. El valor agregado que pueden tener las acciones comunitarias con relación al amplio repertorio de procesos que están teniendo lugar en las propias regiones subnacionales, es el impulso y la organización de la cooperación horizontal y descentralizada para formar redes de apoyo, innovación y conocimiento. En este sentido la CAN puede convertirse en el catalizador y *think tank* de unas nuevas estrategias de desarrollo territorial (incluso con proyección a MERCOSUR) que sean el resultado de esfuerzos colectivos.

Un proceso de tal naturaleza es intensivo en *software*, es decir, redes intraandinas, alianzas con organismos internacionales públicos y privados,

---

<sup>202</sup> A una conclusión similar se llega en el trabajo: Machinea, José Luis y Andreas Uthoff (2005), *El renovado papel del Estado en la orientación de la estrategia de desarrollo e inserción internacional de la subregión andina*, CEPAL.

capacitación, elaboración de estudios, jornadas de reflexión, metodologías, programas informáticos, tableros de competitividad, etc.

## **II. REFLEXIÓN FINAL**

Para el diseño y posterior implementación de las estrategias que está proponiendo la SGCAN tiene una serie de recursos y líneas de trabajo que es pertinente potenciar al máximo. Entre estos están los trabajos en las áreas de sociedad del conocimiento, biodiversidad, cooperación tecnológica y agricultura. Se trataría entonces de ver como se pueden interrelacionar los procesos, conocimientos internos y redes de política que ya existen, con las áreas de trabajo de la estrategia de desarrollo territorial.

\* \* \* \* \*