

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Moncayo Jiménez, Edgar

**LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES ANDINOS: UNA VISIÓN
COMPARATIVA**

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 13, núm. 21, 2013, pp. 7-39
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530225001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES ANDINOS: UNA VISIÓN COMPARATIVA

Edgar Moncayo Jiménez (*)

Presidente de la Asociación Colombiana
de Estudios Regionales y Urbanos (ASCR)

RESUMEN

Las políticas regionales andinas (PR) cumplieron durante el periodo 1950–2012 una trayectoria estrechamente ligada con la evolución que tuvo el papel asignado al Estado en los procesos de desarrollo. Durante la fase del Estado desarrollista e intervencionista, las PR tuvieron este mismo signo y fueron en ascenso. Con la adopción generalizada de las políticas recomendadas por el consenso de Washington en los años de 1990, las PR fueron desmanteladas al igual que las demás políticas activas propias del Estado desarrollista. El giro hacia la izquierda de los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela ha marcado otra vuelta de tuerca en las PR de estos países, inducida, esta vez, por poderosos movimientos de reivindicación étnica y social. En este trabajo se presenta un análisis histórico comparativo de las PR andinas en el período de referencia y una visión también comparativa de las tendencias emergentes en la actualidad.

ABSTRACT

The regional policies (RP) in the Andean countries has evolved closely linked with the evolution of the role assigned to the State in the promotion of development. During the phase of the developmental and interventionist State, the PR had the same orientation and climbed up. With the generalized adoption of the Washington Consensus policies in the 1990s, the RP were dismantled much in the same way as the other active policies typical of the developmental State. The turn to the left of the Bolivian, Ecuadorian y Venezuelan governments marked another drastic turn in its RP, this time induced by powerful ethnic and social movements. This article presents a historical and comparative analysis of the Andean Regional Policies in the period comprised second half of the twentieth century and the first decade of the present one and a vision —comparative as well— of current emergent trends.

PALABRAS CLAVE:

países andinos, políticas regionales, evolución.

KEY WORDS:

regional policies, andean countries, evolution.

(*) E-mail: edgardmoncayo@yahoo.com

RECEPCIÓN: 28/08/13

ACEPTACIÓN FINAL: 12/11/13

1 INTRODUCCIÓN

Los países andinos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) constituyen un ámbito geográfico y geopolítico diferenciado en América del Sur, por su peculiar condición de estar emplazados a lo largo de la cordillera de los Andes. Además de esta circunstancia geográfica, las naciones andinas comparten una larga tradición que en lo étnico y cultural se remonta a las civilizaciones precolombinas de matriz incaica y Aymara, y en lo político a las alianzas militares durante las guerras de la independencia frente a la corona española, comandadas por Bolívar y San Martín a principios del siglo XIX.

Más recientemente, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, los países en mención han establecido estrechos vínculos económicos a través de diversos acuerdos entre los cuales el más comprensivo y ambicioso es el que actualmente se denomina la Comunidad Andina–CAN.

La CAN, constituida en 1997, es el resultado de la transformación del Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino),¹ que había sido suscrito desde 1969 con el propósito de alcanzar un mercado común entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En la práctica, después de recorrer un tortuoso camino de cerca de 45 años, el balance de los resultados de la integración andina está muy lejos de

haber alcanzado sus objetivos originales. Entre los factores de muy diverso orden han conspirado para provocar esta situación, se destacan el modelo de crecimiento basado en el comercio internacional ricardiano (ventajas comparativas) adoptado por los países miembros a principios de la década de 1990; y las tensiones políticas resultantes del marcado giro hacia la izquierda del espectro político de los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, en el primer decenio de este siglo.

Lo primero dejó sin piso la idea de hacer una integración basada en la complementación productiva por la vía de la substitución de importaciones ampliada a escala andina; y lo segundo condujo, por ejemplo, al retiro de Venezuela en 2006 en señal de protesta por la suscripción de tratados bilaterales de libre comercio con los Estados Unidos, por parte de Colombia y Perú.²

En la actualidad y como consecuencia del alejamiento de la mayoría de los países latinoamericanos de los postulados del Consenso de Washington, la cartografía de la integración se ha complejizado con la aparición de distintas iniciativas que podrían caracterizarse como «posneoliberales», como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas —Unasur— (2008) y la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América —ALBA— (2004). Algunos rasgos comunes de los nuevos esquemas de integración son la búsqueda de la complementación productiva, la reimplícación del Estado en su conducción y la inclusión entre sus objetivos del desarrollo social.

No obstante, la Comunidad Andina continúa promoviendo la integración entre sus cuatro miembros actuales (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) en los ámbitos comercial, social y político, llegando incluso dar algunos primeros pasos hacia la definición de una estrategia de desarrollo territorial de carácter comunitario.³

En este trabajo se presenta un análisis de la evolución de las políticas regionales de los países andinos incluyendo a Venezuela, porque este país a pesar de haberse retirado de la CAN, como se señaló arriba, conserva fuertes vínculos comerciales y políticos con los cuatro miembros actuales.

2 EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Desde el punto de vista de las grandes tendencias estructurantes, las políticas regionales andinas han evolucionado en forma bastante similar a las de la mayoría de los países latinoamericanos. Éstas, a su vez, se han inscrito en el molde de las tendencias internacionales dominantes.

Tal sincronía se explica porque las políticas regionales —al igual que todas las demás políticas públicas— evolucionan *pari passu* con el papel asignado al Estado en la conducción del proceso de desarrollo y éste ha experimentado en todas las economías capitalistas de Occidente, transformaciones muy semejantes.

En los países desarrollados, durante el período que va desde la segunda posguerra hasta mediados del decenio de 1970, el Estado Keynesiano de Bienestar —EKB— generaba políticas públicas de corte intervencionista, y formuladas —en la perspectiva territorial— con un enfoque *top-down*.

Las crisis simultáneas de la economía mundial y del EKB determinaron al tránsito hacia un accionar del Estado caracterizado por el repliegue a ciertas funciones básicas y la descentralización de competencias a órbitas subnacionales. Esta nueva fase adviene en el contexto de profundos cambios estructurales del capitalismo occidental (posfordismo, revolución tecnológica y globalización).

La acción combinada de dichos procesos está determinando un profundo re-escalamiento de la acción del Estado en tres direcciones: a) hacia arriba, por la globalización b) horizontalmente por la crisis recurrente del EKB y c) hacia abajo, por la descentralización hacia las entidades subnacionales (Brenner, 2003).

En el contexto descrito, de las políticas regionales «activas» y «redistributivas» características del EKB se ha pasado a enfoques basados en la competitividad de las regiones individuales, inducida por la movilización de sus capacidades endógenas (Helmsing, 1999).

En América Latina el cambio de signo de las políticas públicas —incluyendo las regionales— se produjo con el desmonte, a finales de la década de 1980, del Estado «desarrollista» que compartía —aunque en menor escala e intensidad— muchos de los rasgos del EKB y había tenido su período de auge en los decenios de 1960 y 1970.

En consecuencia, en el ámbito latinoamericano también hay lugar a distinguir dos períodos claramente diferenciados en cuanto a las políticas regionales: a) el que se extiende desde la segunda posguerra hasta finales de los 80 del siglo pasado y b) el que corre desde este lapso hasta la actualidad.

En caso de los tres países andinos, Bolivia, Ecuador y Venezuela, es pertinente diferenciar incluso una tercera fase caracterizada por políticas «pos» o «antineoliberales» adoptadas por gobiernos que intentan implantar un socialismo de nuevo cuño en sus respectivos Estados.

3 LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS REGIONALES EN LOS PAÍSES ANDINOS: UNA VISIÓN COMPARATIVA

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

En la primera mitad del siglo XIX, los países andinos oscilaron entre el régimen centralista que aconsejaban los imperativos de las guerras de emancipación y el federalista que reflejaba mejor la realidad de unas naciones fragmentadas en diversas regiones con autarquía económica y dirigencias políticas basadas en el poder militar de caudillos locales.

No fue sino hasta entrada la segunda mitad del siglo XIX, que el desencañenamiento 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.

Los procesos de consolidación del Estado–nación —aupados 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.

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.

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 ese sentido, se evidencian en los cinco países notables paralelismos, que, por lo demás, están inscritos —como ya se mencionó— en las tendencias generales de América Latina y de los países desarrollados.

3.1. EL PERÍODO QUE VA DESDE LA SEGUNDA POSGUERRA HASTA EL DESENIO DE LOS 70: 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 1950 y tomaron fuerza en los dos decenios siguientes en el contexto de la consolidación y fortalecimiento de formas novedosas de intervención del Estado. Por esta razón, analistas como, por ejemplo, Ocampo (2008) y Thorp (1998) denominan esta fase «industrialización dirigida por el Estado», para enfatizar el papel desempeñado por las políticas gubernamentales en la conducción del proceso.

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 eslogan de «sembrar el petróleo», se orientó, 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 1960 megaproyectos, como el siderúrgico (Cerro Bolívar, región Guayana),⁴ 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).⁵

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 50) 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 Industrial 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 50 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 los 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 (Víctor 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 substitución de importaciones fue como en Bolivia relativamente tardía. En efecto, en noviembre de 1959 (último año del gobierno de Odría) se promulgó la Ley de Promoción Industrial N° 13270, que estableció diversos incentivos para la industria y propició un acelerado crecimiento de este sector en la década de los 60.

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

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);⁶ de Naciones Unidas a Bolivia (1953); de David Lilienthal, director-fundador de la Tennessee Valley Authority (1954), para asesorar la creación en Colombia de la Corporación Regional del Valle del Cauca; y de Arthur D. Little (1960) que elaboró un Programa de Desarrollo Industrial y Regional para el Perú.

Los primeros planes formales se elaboraron en Colombia y Venezuela más o menos en la misma época y en circunstancias políticas similares. En efecto, en Colombia el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960–1970 (Plan Decenal) fue adoptado por la administración Lleras Camargo (1958–1962), la primera 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 el Plan Decenal —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 el resultado 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, incluyendo 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 andinos, incluyendo a Perú y Ecuador que formularon su primer plan de desarrollo en 1962 y 1963, respectivamente, y a Bolivia que hizo lo propio en 1966.

En términos de Müller (2000), los primeros planes de desarrollo de los países andinos tenían una lógica exclusivamente *vertical-sectorial*, en la que la dimensión *horizontal-territorial* todavía no tenía cabida. Es decir, en el contenido de dichos planes la dimensión espacial estaba ausente. Al respecto, sin embargo, conviene no olvidar que, al margen de los planes, los Estados ejecutaron megaproyectos y políticas que potenciaron el desarrollo de regiones como del departamento de Santa Cruz en Bolivia, la provincia de Guayas en Ecuador y el estado (subnacional) 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 conveniencia de elaborar planes regionales para los distintos estados (subnacionales) del país.

El instrumento de la regionalización también aparece con fuerza en el plan de la Administración Lleras Restrepo (1960–1970) en Colombia, que llega a formular un «Modelo de Regionalización» para articular globalmente las políticas urbanas y regionales con las sectoriales de orden nacional, con el fin último de

lograr la integración física, económica y sociopolítica de las regiones del país. En este modelo se perciben claramente las influencias del *Aménagement du Territoire* 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 1960 y principios de los 70 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 y el IV Plan de la Nación 1970–74 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, expediendo 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); todas 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 por entonces 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 70 y primera mitad del decenio de los 80, 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), durante el primer gobierno de Hugo Bánzer (1971–1976), es el primero en el contexto andino en darle al desarrollo regional la categoría de una estrategia prioritaria. 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, en el «Plan Nacional de Desarrollo 1980–1984», formulado por la administración Roldós–Hurtado (1979–1984) en Ecuador, 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 política 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 N° 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 una 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 80, 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 trece «grandes problemas nacionales» que enfrentaba el desarrollo del país.

17

3.2. LA POLÍTICA REGIONAL EN DECLIVE: NEOLIBERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN (EL PERÍODO QUE SE EXTIENDE DESDE 1980 HASTA FINALES DE LOS AÑOS 90)

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 80. 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.⁷ Naturalmente que de aquí se desprendía —como una lógica consecuencia— el abandono de las políticas públicas dirigidas a señalar rumbos a la economía y a los agentes privados.

El primer país andino en avanzar decididamente en esta dirección fue Bolivia que en 1985 bajo un nuevo período presidencial de Víctor Paz Estensoro (el mismo que había liderado la Revolución Nacional en los años 50), adoptó una política

económica basada en los principios del neoliberalismo.⁸ La así llamada Nueva Política Económica —NPE—, se anticipó casi un quinquenio al célebre Consenso de Washington, compilado por John Williamson en 1990 (Williamson, 1990).

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

La descentralización en Bolivia finalmente se hizo una realidad durante la administración Sánchez de Lozada (1993–1997) que introdujo el tema en la reforma constitucional de 1994 e impulsó en el Congreso la aprobación de la Ley de Participación Popular —LPP— (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa Departamental —LPD— (1995). Aunque estas dos normas aluden tanto el plano departamental como el municipal, el modelo boliviano de descentralización tiene un sesgo marcadamente municipalista, porque mientras la LPP transfiere a los municipios competencias de amplios espectros (políticos, económicos y administrativos), la LPD sólo desconcentra hacia los departamentos facultades de orden administrativo. En el gobierno de Sánchez de Lozada también se organizó el Sistema Nacional de Planificación —Sisplan— en el cual se prevé la participación de la sociedad civil en los procesos de planeación nacionales, departamentales y municipales.

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

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 (subnacionales). En consonancia con tales planteamientos, en la segunda administración Pérez se inician en firme los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal en Venezuela (Mascareño, 2006).

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 a la dirigencia tradicional, a través de la apertura de nuevos canales de participación democrática.

El *momentum* descentralizador en Colombia alcanzó su máxima expresión en la Constitución de 1991, en la que se combina eclécticamente el concepto de «república unitaria», con el de «autonomía de las entidades territoriales». Esta fórmula híbrida resultó de un compromiso entre los constituyentes que favorecían instituciones más federativas y los que eran partidarios de reformas menos drásticas que implicaban solamente la profundización y perfeccionamiento de la descentralización.

Sobre la base de la amplia plataforma que le proporcionó la Constitución 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 hasta muy recientemente, como se verá más adelante.

Al igual que en Colombia, el Consenso de Washington fue el referente principal de las políticas económicas instrumentadas 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. Estas se plasmaron en la Constitución de 1993 la cual, a pesar de consagrar declarativamente formulas descentralistas, introdujo las figuras del presidencialismo autocrático, una cámara única elegi-

da por distrito nacional único y debilitó sensiblemente los niveles regionales y municipales de gobierno, mediante el recorte de rentas y competencias.⁹

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, remplazándola 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.

3.3. EL PERÍODO POSCONSENSO DE WASHINGTON O POSNEOLIBERAL.

20

CAMBIOS DE SIGNO EN LA POLÍTICA REGIONAL

En 2003, Joseph Stiglitz señalaba:

«Una estrategia de reforma [el Consenso de Washington] que prometió crear una prosperidad sin precedentes [...] los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían para gran parte de la región [América Latina], la reforma no sólo no ha generado crecimiento sino que, además, por lo menos en varios lugares, ha contribuido en aumentar la desigualdad y la pobreza (...) La agenda de la reforma neoliberal ni siquiera logró sus objetivos más limitados de promoción del crecimiento... es preciso que nos alejemos de la visión estrecha en la que se inspiraba ese programa... Al reformar la agenda económica tendremos que ubicarla dentro del contexto más amplio en que debe morar» (Stiglitz, 2003:38).

La decepción con los resultados de las reformas estructurales basadas en los postulados del Consenso de Washington, unida al desgaste de los partidos políticos que las habían impulsado, condujo la primera década del siglo XXI a una oleada, sin precedentes en América Latina, de gobiernos que genéricamente pueden calificarse de «izquierda» o de «centro izquierda».

Hugo Chávez en Venezuela, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina; Tabaré Vázquez en Uruguay; Fernando Lugo en Paraguay; Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile; Evo Morales en Bolivia; Rafael Correa en Ecuador, y Ollanta Humala en Perú, accedieron al poder por la vía de elecciones populares, para imprimirlle al modelo político de sus respectivos países un marcado «giro a la izquierda» (Saint-Upéry, 2008).

Apoyados en bases políticas muy diversas en las cuales participan movimientos populares y estudiantiles, partidos tradicionales de izquierda y centroizquierda, sindicatos y organizaciones etnorraciales, entre otras fuerzas; con trayectorias políticas muy heterogéneas (exsacerdotes, militares, sindicalistas, políticos profesionales, intelectuales independientes y dirigentes indígenas...); y con políticas económicas también muy disímiles, los gobiernos mencionados comparten, sin embargo, varios rasgos comunes. Entre estos sobresalen: políticas sociales incluyentes, el alejamiento de la ortodoxia neoliberal —y la consecuente reimplícación del Estado en la conducción de la economía—, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la determinación de actuar con independencia frente a los dictados de Washington (Hershberg y Rosen, 2006).

En el caso de los países andinos, En Bolivia y Ecuador las transformaciones político-económicas del Estado impulsadas por Evo Morales y Rafael Correa (elegidos por primera vez en 2005 y 2006, respectivamente) han incluido de manera prioritaria la reivindicación de los derechos de las «naciones y pueblos indígenas originarios». En consecuencia, estos dos Estados han sido definidos por sus nuevas constituciones como «Estados plurinacionales e interculturales» (2009, en Bolivia y 2008, en Ecuador).

Si bien desde el punto de vista de los derechos humanos estos desarrollos representan un notable avance frente a la postergación a la que habían sido sometidas las poblaciones aborígenes a lo largo de toda la historia republicana en Bolivia y Ecuador, lo cierto que los conceptos de «autogobierno» y «autonomía territorial» consagrados constitucionalmente para las nacionalidades indígenas, plantean no pocos problemas de gobernabilidad en gobiernos como los de Morales y Correa que intentan construir Estados activos con capacidad de ejecutar políticas de amplio espectro sectorial y territorial (Cordero, 2012). En Bolivia, por ejemplo, el ingrediente étnico ha agudizado el atávico conflicto entre el altiplano andino, predominantemente indígena, y las tierras bajas del oriente habitadas por blancos y mestizos.

Evo Morales en Bolivia, acometió una serie de reformas que para algunos analistas suponen una verdadera «refundación del Estado boliviano» (De León, 2011). La nacionalización de los hidrocarburos, la ley de reforma agraria y la

propia definición constitucional del país como un «Estado plurinacional», están entre los hitos más destacados de este proceso de cambios profundos.

En este contexto y con relación a las cuestiones regionales, el Plan de Desarrollo «Bolivia Digna, Soberana, Productora y Democrática para Vivir Bien» no contempla una dimensión específica sobre el desarrollo territorial. No obstante, si prevé en el eje «Bolivia Productiva», estrategias y políticas transversales sobre infraestructura, desarrollo rural y transformación del aparato productivo.

Por lo demás, el plan es muy sensible a los enfoques basados en las teorías del desarrollo endógeno local y al respecto define un interesante instrumento llamado los Complejos Productivos Integrales —PCI—.¹⁰ Los PCI son «un conjunto articulado de actores, actividades, condiciones y relaciones sociales de producción en torno a la matriz productiva, en el ámbito sectorial y territorial donde el Estado interviene generando equidad en la redistribución de la riqueza, la distribución y la redistribución del ingreso, fortaleciendo y empoderando, de manera prioritaria, a los pequeños productores urbanos y rurales para vivir Bien» (Plan Nacional de Desarrollo, 2007:149).

Como puede advertirse, en los PCI concurren muchos de los conceptos del Desarrollo Endógeno Local de la escuela europea, sazonados con una fuerte acción redistributiva del Estado central. También tiene explícitamente elementos del *Ayllu*, que era un territorio de propiedad colectiva de las comunidades andinas en la América precolombina.

Después de ser reelegido en 2009, el presidente Morales formuló el Plan de Desarrollo «Primero Bolivia y sus ciudadanos» (2010–2015), en el cual —al igual que en el anterior— la política regional como tal no es uno de los cuatro «Ejes de transformación» que se contemplan en el documento. El que sí constituye uno de estos cuatro ejes, es el de la «Transformación Autonómica» planteado en el plan de la siguiente manera:

«El país ha ingresado a un proceso de reconfiguración estatal. Se trata de la migración de un sistema centralista que se hereda de la época colonial, hacia un sistema descentrado en el marco de las autonomías regionales y municipales que vienen a plantear una nueva visión sobre la administración de la República que debe configurarse en tres niveles, articulando adecuadamente sus competencias: nacional, departamental y municipal» (Plan de Gobierno 2010–2015, «Primero Bolivia y sus ciudadanos», sección V.4).

Como se mencionó en la sección anterior de este documento, la descentralización es un asunto que ha estado en la agenda de las políticas públicas

de Bolivia, por lo menos, desde la segunda administración de Siles Suazo (1982–1985) y desde entonces ha recorrido un accidentado camino.

Con las leyes de descentralización y participación popular promulgadas durante el gobierno de Sánchez de Lozada (1993–1997, véase arriba) se avanzó en forma significativa en la provisión de servicios públicos en los municipios (Faguet, 2000), pero se postergó el nivel departamental (regional). Esta escala vendría a retomarse en el marco de los traumáticos procesos constituyentes que condujeron en 2009 a la aprobación por referéndum popular de la nueva Constitución,¹¹ en la cual —además del Estado Plurinacional— se reconocen y consagran las autonomías departamentales.

Según la nueva carta constitucional, dichas autonomías se ejercen a través de gobiernos electos en forma directa y con asambleas departamentales con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en los ámbitos de sus competencias, con representación de las naciones originarias.

Con todo, aparte de la elección popular de los prefectos departamentales, los mandatos constitucionales y del plan de desarrollo en materia de las autonomías, han tenido hasta ahora muy escaso desarrollo, lo cual se explica porque todavía subsisten diferencias muy amplias en la forma en que el gobierno de Morales y los departamentos que han promovido las modalidades más radicales de descentralización entienden el concepto de *autonomía*. El primero tiene un proyecto basado en un Estado central de intervencionismo fuerte¹² y los segundos aspiran a una autonomía que les permita manejar incluso un modelo económico propio, afín a los postulados neoliberales.

Por su parte, en Ecuador —al igual que en Bolivia— la nueva constitución política de 2008 —impulsada por el presidente Rafael Correa—¹³ también consagra un «Estado plurinacional» y la recuperación del papel del Estado en la promoción del desarrollo, a través de la planificación, y en la conducción de los sectores estratégicos de la economía. Para dar desarrollo al mandato constitucional sobre la intervención del Estado, el presidente Correa reorganizó el sistema nacional de planificación creando el Consejo Nacional de Planificación y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo —Senplades— fortaleció la banca pública de desarrollo.

En este nuevo andamiaje normativo e institucional que supone un radical alejamiento de los postulados neoliberales vigentes en Ecuador desde principios de la década de 1998, la política regional propiamente dicha no tiene mayor figuración. Aparte de algunas menciones escasas y dispersas a la «integración territorial» contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010, las estrategias económicas impulsadas por el gobierno de Correa no contemplan las políticas regionales activas como uno de sus ejes prioritarios.

En cambio y de conformidad con el patrón andino mencionado anteriormente, los procesos de descentralización y de autonomías territoriales han adquirido un nuevo vigor y un nuevo alcance. Como ya se había señalado, las políticas de descentralización comenzaron a plantearse en Ecuador a principios de la década de 1990, alcanzando incluso rango constitucional en la carta política de 1998.

Desde entonces y hasta la nueva constitución 2008, el modelo descentralizador ecuatoriano tenía un marcado acento municipalista y un carácter discriminatorio y asimétrico, en el sentido de que el Estado central tenía la discrecionalidad de transferir competencias diferenciales a solicitud de las propias entidades territoriales. Naturalmente, con estas reglas de juego a mayor poder económico y político de las regiones, mayores las competencias transferidas.¹⁴

Durante el gobierno de Rafael Correa, la descentralización ha adquirido connotaciones que contrastan marcadamente con el modelo anterior. En primer lugar y sobre la premisa de una reimplicación del Estado —a través de la planificación en todos los niveles territoriales— la descentralización deja de ser voluntaria y diferencial, para pasar a tener un carácter obligatorio e integral que apunta hacia la cohesión y la equidad interterritorial. En segundo término, el nuevo modelo reconoce —además del municipal— niveles territoriales intermedios como el regional y las circunscripciones territoriales —CT— que pueden ser conformadas por los pueblos indígenas, afro ecuatorianos y montubios. Por último, pero no menos importante, la nueva organización territorial prevé un amplio régimen de participación popular que incluye a comunidades, pueblos y nacionalidades.

El nuevo ordenamiento territorial ecuatoriano está consagrado en la Constitución de 2008, en el Plan de Desarrollo, 2009–2013 «Buen vivir» y en el código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, promulgado en 2010. Para instrumentar esta normativa se aprobó el Plan Nacional de Descentralización en 2012 (CNC y Senplades, 2012).

Acerca de las características del nuevo modelo de descentralización arriba descritas, cabe señalar que la normativa mencionada es muy cuidadosa en advertir que la autonomía otorgada a los gobiernos descentralizados no se asemeja a la de un régimen federal, porque el Ecuador sigue siendo constitucionalmente un Estado «unitario».

En marcado contraste con sus homólogos de Bolivia y Ecuador, el gobierno izquierdista de Hugo Chávez¹⁵ se aparta de la corriente descentralizadora y retoma (sin reconocerlo explícitamente) algunos de los principales elementos de la fase que en este trabajo hemos llamado de la «política regional en ascenso» (1960–1980). En efecto, sobre la de base diagnósticos que atribuyen

a la polarización de la actividad económica y la población —muy similares a los del Plan de la Nación 1981–1985— el proyecto político impulsado por Hugo Chávez «Socialismo del siglo XXI» tiene como de sus ejes estratégicos la creación de condiciones para el desarrollo productivo diversificado, con *un desarrollo territorial equilibrado*.

Al servicio de tal objetivo se ha puesto en marcha una vasta gama de instrumentos de política regional activa, como una nueva regionalización, la reactivación de los organismos regionales de desarrollo, Núcleos de Desarrollo Endógeno (Nudes) y las Zonas Especiales de Desarrollo Sostenible (Zedes). A su vez, esta batería de instrumentos tiene su origen legal en un amplio marco normativo e institucional que comprende la Constitución de 1999, Comisión Central de Planificación, el Plan de Desarrollo Regional 2001–2007 y el Plan Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan socialista 2007–2007.

El problema es que a contracorriente de la búsqueda del equilibrio territorial desde la perspectiva de la localización de la actividad productiva, durante el régimen de Chávez ha venido actuando otro gran proceso–fuerza que neutraliza y resta efectividad práctica a dicho objetivo: el designio del control geopolítico del territorio. Es así como, a pesar de la Constitución Nacional de 1999 (art. 4) que define el Estado venezolano como «federal descentralizado» y de los avances que en materia de descentralización política (elección popular de gobernadores y alcaldes) se habían logrado en la década de 1980, el poder ejecutivo central goza de amplias facultades para designar autoridades planificadoras regionales, crear Regiones Estratégicas de Defensa y tomar decisiones sobre las cuantiosas inversiones que requiere el desarrollo de los nuevos ejes territoriales.¹⁶

Se trata, en suma, de un proceso de desconcentración productiva rígidamente controlado por el gobierno central (Rojas y Pulido, 2009).

La renuencia de la V República, como se autodenominó desde su entronización el régimen de Chávez, a avanzar en el modelo de descentralización definido en el decenio de 1990 comenzó a hacerse patente desde la Constitución de 1999, que él mismo había impulsado. A pesar de que la nueva carta política conserva nominalmente el espíritu federalista de la constitución anterior (1961) y de que se ha implementado la elección popular de gobernadores y alcaldes; en la práctica la mayoría de las disposiciones constitucionales sobre la descentralización fiscal y de competencias no ha tenido mayor desarrollo substantivo (Mascareño, 2006).

De manera análoga a lo que ocurre en Bolivia y Ecuador, en Venezuela las aspiraciones regionales hacia un federalismo autonómico consagradas formalmente a nivel constitucional y legal, chocan en el plano de las dinámi-

cas políticas concretas con unos régímenes presidencialistas, marcadamente centralistas y autoritarios.

En el concierto de los países andinos, los dos únicos que durante el primer decenio del siglo XXI continuaron practicando las políticas neoliberales, adoptadas a principios de la década de 1990, fueron Perú y Colombia. No obstante, en lo concerniente a las políticas regionales hubo diferencias substanciales entre los dos países.

En Perú, el régimen de Fujimori representó una verdadera «regresión hipercentralista» (Damnert, 2003: cap. I) teniendo en cuenta que, como se mencionó antes, la Constitución de 1979 había llegado a definir el 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 incluso hasta la elección popular de gobiernos regionales en 1989 y 1990.

El hilo perdido de la descentralización en el Perú, sólo vendría a retomarse un decenio después, con la expedición en 2002 durante el gobierno democrático de Alejandro Toledo de la ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del título IV sobre descentralización de la Constitución de 1993, de la ley de Bases de la Descentralización y de la ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En esta legislación se definen las normas que regulan la descentralización administrativa, política y fiscal, introduciendo adicionalmente el concepto novedoso de descentralización económica y productiva.

Posteriormente, en 2003, se creó el Consejo Nacional de Descentralización —CND—, con un presidente con rango ministerial. El CND elaboró el Plan Nacional de Descentralización 2004–2006 y el Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2004–2013, vinculando convenientemente la dimensión económica al proceso descentralizador.

El conjunto normativo descrito define un modelo de organización territorial según el cual Perú es Estado unitario con gobiernos regionales y locales que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En este marco, la conformación de regiones se rige por un procedimiento *sui géneris* que no está basado en una delimitación previa determinada, sino en la iniciativa política (referéndum) de los territorios interesados en crear una región.

A la anterior regionalización «a la carta», se agrega una transferencia de competencias diferencial que depende de la capacidad de gestión de las entidades que las reciban (Monroe, 2006).

De esta manera, Perú optó en el decenio pasado por una política de descentralización en la que el territorio es una construcción social de geometría variable y las competencias se transfieren en un proceso aleatorio de varias velocidades, que guarda algunas similitudes con el modelo autonómico español.

Durante las administraciones democráticas pos-Fujimori (Alejandro Toledo y Alan García), que continuaron —como se ha dicho— con las políticas económicas neoliberales entronizadas desde principios de la década de 1990, el crecimiento económico del Perú fue el más alto de América Latina. Con todo, las elecciones presidenciales de junio de 2011 favorecieron a Ollanta Humala, el candidato de la oposición izquierdista con un programa abiertamente neoliberal.

El programa de campaña del presidente Humala contenía una acerba crítica a las políticas macroeconómicas practicadas en el país en los dos decenios anteriores, e igualmente las políticas regionales y de descentralización merecían una rotunda descalificación. En la práctica, sin embargo, el gobierno de Humala ha sido muy pragmático y ha mantenido sin cambios significativos las políticas —incluyendo las regionales— que heredó de sus antecesores.

Por su parte, en Colombia a partir del gobierno de Cesar Gaviria (1990–1994) que introdujo —como ya se advirtió— las reformas estructurales al modelo económico basadas en el Consenso de Washington, las políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional cambiaron drásticamente el rumbo. En este sentido, es posible distinguir tres direcciones dominantes: a) el protagonismo de la descentralización b) la ausencia de políticas regionales explícitas, c) la aparición de las políticas secto-territoriales y d) el activismo económico territorial (Moncayo, 2004).

En cuanto a lo primero, la Carta Política de 1991, mencionada arriba, le confiere rango constitucional a un proceso de descentralización que había comenzado en la década de 1960 e introduce la nación de «autonomía» de las entidades territoriales. En la medida en la que según la propia Constitución de 1991, Colombia se define como una «República Unitaria»; el concepto de «autonomía territorial» tiene en este país la misma connotación ecléctica y ambivalente que se presenta en las constituciones recientes de los otros países andinos.

Esta hibridez centro-federal, plasmada a nivel constitucional, explica las dificultades que tuvo el legislativo colombiano para expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —Loot—, prevista en la carta de 1991. Después de numerosos intentos fallidos, sólo hasta 2011 logró el Congreso de Colombia expedir la Loot (ley 1454), en una forma que no aportó significativamente a resolver la indefinición del grado de autonomía que tienen las entidades territoriales (Estupiñan, 2012; 291).

En general, en el período neoliberal la descentralización no ha tenido un rumbo clara y estratégicamente definido y es notoria la ausencia de una política integral de desarrollo territorial (Maldonado, 2011: 17). Si bien ha habido, por ejemplo, avances importantes en la reducción de la pobreza, en la provisión descentralizada —a nivel municipal— de servicios públicos domiciliarios y de servicios sociales (educación y salud) (Faguet y Sánchez, 2009); también son claramente perceptibles tendencias recentralizadoras en las competencias administrativas para el manejo de los recursos fiscales descentralizados y en el manejo del orden público¹⁷ (Restrepo, 2006).

En la actualidad, tanto en el marco normativo como en las dinámicas concretas de la descentralización en Colombia y a pesar de la Loot de 2011, uno de los «eslabones perdidos» sigue siendo la articulación política y administrativa entre el municipio y la nación. Otro cabó suelto es el enlace entre los distintos niveles territoriales en materia de seguridad ciudadana (AA. VV., 2010).

En lo que hace relación a las políticas regionales activas, estas se ralentizaron en forma notoria en el período pos-reformas estructurales, aunque sin desaparecer por completo. Así, en los planes oficiales de desarrollo de las administraciones Gaviría (1990–1994), Samper (1994–1998), Uribe (1998–2002 y Uribe 2006–2010), las políticas regionales son mencionadas apenas tangencialmente y más bien a propósito de la territorialización de las políticas sectoriales, como veremos más adelante.

No obstante, en dicho período se adoptaron algunas medidas y acciones encaminadas a promover directamente el desarrollo regional, entre las cuales cabe destacar las siguientes: Ley de Desarrollo Territorial, que hace mandataria para todos los municipios de preparación de planes de ordenamiento territorial (1997); Política de Modernización Rural y de Desarrollo Empresarial Campesino (1994); y programas específicos para determinadas áreas del país.

Contra las tendencias descritas anteriormente, el plan de desarrollo de la Administración Santos (2010–2014) considera la dimensión regional como uno de sus pivotes centrales (República de Colombia, 2011). Para operacionalizar este concepto se hace una nueva regionalización del país y se retoman conceptos como la convergencia regional en calidad de vida y la definición de áreas de desarrollo territorial prioritarias; olvidados en la planeación colombiana desde la década de 1980.

Aunque —más allá de los enunciados conceptuales— el plan se queda corto en la formulación de un plan de inversiones regionalizado, recientemente el gobierno de Santos impulsó una reforma constitucional para constituir un Sistema General de Regalías,¹⁸ en el marco del cual se crea un fondo para el

financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

La tercera tendencia destacable para el caso colombiano en los últimos dos decenios es la emergencia de las políticas regionales que autores como Helmsing (1999) y Cuadrado-Roura (1995) llaman de «segunda generación» y «tercera generación» y Müller (2000) secto-territoriales, en el sentido de que combinan la lógica vertical de las políticas sectoriales convencionales con la lógica horizontal propia de lo territorial.

Característicos de esta nueva generación de políticas regionales son instrumentos como parques industriales y tecnológicos, incubadoras de empresas, centros de desarrollo tecnológico: y *clusters* entre otros; y arreglos institucionales como sistemas regionales de innovación tecnológica; y consejos regionales de competitividad, entre otros.¹⁹

En paralelo con las políticas de segunda generación o secto-territoriales, es perceptible en Colombia la aparición de una tendencia que podría denominarse de «activismo regional y local», consistente en que las regiones y las localidades están adoptando sus propias iniciativas de desarrollo, sin recurrir a las instancias nacionales. Podría decirse que frente al retramiento del Estado en el modelo neoliberal, las entidades territoriales están equipándose con su propia batería de instituciones e instrumentos para promover el desarrollo. Algunas de las regiones metropolitanas más avanzadas como Bogotá D.C. y Medellín han establecido incluso relaciones muy dinámicas de cooperación descentralizada con regiones de otros países (Jiménez, 2012).

El transito que están haciendo los gobiernos territoriales de la gerencia delegada de los servicios públicos al activismo y el emprendimiento, se hace patente en los numerosos ejercicios de planeación estratégica y de perspectiva que se están realizando en la mayoría de las regiones de Colombia. Estos procesos se apoyan en los marcos conceptuales desarrollados por la escuela europea del «Desarrollo Local endógeno»²⁰ y por Michael Porter.

29

4 CONCLUSIONES

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

- 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, fue durante el siglo XX la dialéctica que motivo múltiples cambios constitucionales y enfrentamientos partidistas. Actualmente y —en pleno siglo XXI— estas contradicciones siguen sin superarse plenamente.

• Las políticas regionales andinas cumplieron durante la segunda mitad del siglo XX una trayectoria que está íntimamente asociada con la evolución que tuvo el papel asignado al Estado en los procesos del desarrollo y que guarda una estrecha similitud con los ciclos del Estado de Bienestar y de la política regional en los países desarrollados; y en el conjunto de América Latina (véase Tabla 1). Considerando que las políticas relacionadas con el territorio son altamente *dependientes de la trayectoria (path dependence)* 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 este 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 (Taylor y Flint, 2000).

• 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, que tenía como objetivo central volcar el excedente generado por la exportación de recursos naturales hacia la industrialización sustitutiva de importaciones.

En esta fase, que se extendió desde la posguerra hasta el decenio de los 80, 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.

- Aunque la eficiencia de las políticas regionales activas ha sido severamente cuestionada por diversos analistas, hay que reconocer, por un lado, que ellas resultaron procíclicas a procesos reales de reducción de las disparidades regionales jalonadas por fuerzas estructurales²¹ 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.

- La crisis del Estado de Bienestar en los años 70, el impacto de los desajustes de la economía mundial en la década de los 80 y la adopción del modelo neoliberal en los años 90, determinaron el desmonte del Estado desarrollista en los países andinos —al igual que en la mayoría de los demás países latinoamericanos— y por consiguiente el ocaso de las políticas públicas activas, incluyendo las regionales.

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

- En el decenio de los 90, 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.

- El desencanto con los resultados de las reformas estructurales de la economía inspiradas en el paradigma neoliberal y el desgaste de los partidos políticos que las habían entronizado, condujeron a una oleada —inédita en América Latina— de gobiernos a la izquierda del espectro político. Este fue el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde el rechazo del modelo neoliberal se vio reforzado por la emergencia de poderosos movimientos de reivindicación étnica y social.

En dichos países, las políticas regionales propiamente dichas parecen haber pasado a un segundo plano y lo que está en juego ahora es el modelo de organización político-territorial. La distribución de competencias entre el Estado nacional y las entidades territoriales —en el marco de las profundas transformaciones que está experimentando su modelo de desarrollo— es uno de los asuntos más cruciales en la agenda de gobernabilidad que tienen por delante Venezuela, Bolivia y Ecuador.

- Colombia y Perú, en donde las políticas neoliberales adoptadas a principios de la época de 1980 se han mantenido ahora hasta sin interrupción, han ido adoptando políticas regionales de segunda «generación», caracterizadas —entre otros rasgos— por un repliegue del Estado central y una mayor participación de las entidades territoriales y el sector privado (véase Tabla 1).

Lo anterior sugiere que hacia el futuro los grandes desafíos de los países andinos en materia de políticas regionales son: a) desarrollar la racionalidad sistemática 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.

Tabla 1

Transformación del paradigma de desarrollo regional
(con especial aplicación a Colombia y Perú)

32

	Política regional clásica	Políticas de segunda generación o secto-territoriales
Problemas dominantes y orientación general de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Disparidades interregionales • Regiones atrasadas • Aprovechamiento de recursos naturales localizados (v.g. cuencas hidrográficas) • Articulación física del territorio • La equidad y la redistribución como objetivo de la política regional • Enfoque top-down 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y competitividad • Inserción internacional • Innovación y cambio tecnológico • El desarrollo endógeno como objetivo de la política secto-territorial • Enfoque bottom-up
Modelo nacional de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Industrialización con dirigismo de Estado • Estado keynesiano de bienestar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la órbita de acción del mercado sin énfasis sectoriales • Estado shumpeteriano de trabajo
Modelo de organización política del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • República unitaria y centralista 	<ul style="list-style-type: none"> • Fórmulas eclécticas que combinan el unitarismo (salvo Venezuela) con diversos grados y modalidades de autonomía regional

(Continúa en la página siguiente)

Teorías y enfoques interpretativos	<ul style="list-style-type: none"> • Etapas del crecimiento (Fisher, Clark) • Causalidad circular acumulativa (Myrdal, Kaldor, Hirshman) • Polos de desarrollo (Perroux, Boudeville) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un marco teórico formal • Identificación de los factores determinantes del crecimiento endógeno (Porter, Distritos Industriales, Nueva Geografía Económica)
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones directas del Estado en las áreas objetivo • Corporaciones regionales de desarrollo • Incentivos (v.g. exenciones tributarias) • Controles (v.g. restricciones a nuevas inversiones en áreas congestionadas) • Regionalización del territorio para efectos de la planificación del desarrollo 	<p>Hardware</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras de conexión con los mercados internacionales (puertos, aeropuertos, vías fluviales) • Conectividad: telecomunicaciones y telemática <p>Software</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo empresarial • Apoyo a la mipyme • Agendas regionales de desarrollo sectorial (v.g. agricultura; c y t) • Centros de productividad • Centros de desarrollo tecnológico • Sistemas regionales de innovación tecnológica • Consejos regionales de competitividad • Planes regionales de exportación • Clusters • Parques industriales y tecnológicos • Formación de recursos humanos <p>Orgware</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración de la dimensión económica a la descentralización • Planes de ordenamiento territorial • Alianzas de cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONG • Proyectos estratégicos de desarrollo de escala regional y local (v.g. ciudades-región)
Fuente:	elaboración propia.	

5 UNA REFLEXIÓN FINAL

En un mundo en el cual la globalización, está en general, ampliando la brecha entre los muy ricos y los muy pobres en todas las latitudes, América Latina «has the largest “excess” inequality of any region in the world vis-à-vis its income per capita» (Palma, 2006:19). En este contexto, las brechas interregionales al interior de los países latinoamericanos —medidas por diversos indicadores— sigue siendo una de las asignaturas pendientes en su agenda de desarrollo (Ilpes, 2009).

Si bien en las últimas tres décadas, dichas disparidades no muestran una tendencia definida al ascenso, el hecho innegable es que son muy pronunciadas y muestran una persistencia recalcitrante.

Los niveles interregionales de ingreso per cápita exhibieron hasta la década de 1990, una pausada pero continua propensión hacia la convergencia. Desde entonces esta tendencia se estancó y se registran, más bien casos de avances hacia la divergencia²² (Bolivia²³ y Colombia²⁴).

Lo anterior sugiere que el ciclo de convergencia coincidió con el de las políticas regionales activas y el de estancamiento en la reducción de las disparidades con el de las políticas de corte neoliberal proclives a la globalización. Aunque sería temerario plantear una relación de causalidad unívoca entre el modelo económico y la magnitud de las disparidades interregionales, lo cierto es que aquí se encuentra un hecho estilizado claramente identificable.

Por último, habría que señalar como un rasgo positivo, que si bien las brechas territoriales en términos de ingreso no se están reduciendo, las políticas de descentralización del gasto público de las últimas décadas si pueden haber contribuido significativamente a la convergencia en términos de calidad de vida (acceso a los servicios públicos y desarrollo humano (salud y educación). Así lo revelan algunos estudios realizados para el caso colombiano (Faguet y Sánchez, 2009; y Braniza y Cardozo; 2009).

NOTAS

¹ El Grupo Andino se conformó en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC—, constituida en 1960, en la que, además de los países andinos, participaban Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay. La racionalidad de formar un subgrupo en el marco de la ALALC, se basaba en la conveniencia de asociar economías con un mayor grado de homogeneidad que el conjunto ampliado y de esta manera poder avanzar más rápidamente hacia la formación de un mercado común.

² Chile había abandonado al grupo desde 1976, durante el régimen de Pinochet.

³ El autor de este artículo participó, en calidad de consultor de la Secretaría General de la Can, en la preparación de los documentos de base

sobre esta iniciativa. Al respecto véase Moncayo (2003) y Moncayo (2011).

⁴ Sobre esta experiencia véase: Rodwin *et al.* (1969).

⁵ Entre 1960 y 1971, el Estado venezolano creó seis grandes corporaciones para impulsar el desarrollo de sendas regiones específicas (Guayana, Región Andina, Región Nor-occidental, Zulia, Región Nor-oriental y Región Centro-Occidental). Desde finales del decenio de 1970 y especialmente durante la «década perdida» de (1980), estas entidades languidecieron para eventualmente desaparecer en los años noventa (Sanabria, 2010).

⁶ Según Alacevich (2010), esta misión sirvió como «paradigma para las futuras misiones del Banco y su informe se usó durante muchos años

como modelo para el estudio de las condiciones económicas de un país» (64).

⁷ Una reseña analítica de la forma en la que los países andinos adoptaron las políticas neoliberales se encuentra en Moncayo (2006).

⁸ El economista norteamericano Jeffrey Sachs, contratado por el gobierno boliviano, fue el principal asesor de esta política (véase: Sachs, 2005).

⁹ En 1992, Fujimori produjo un autogolpe de Estado, con el apoyo de los altos mandos militares. Cerró el Congreso y los órganos de control constitucionalmente autónomos y, bajo la presión de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, convocó un Congreso Constituyente que reemplazó en —1993— la Constitución de 1979 (Pease, 2003).

¹⁰ Una presentación completa de las políticas e instrumentos de desarrollo local aplicados en Bolivia, se encuentra en Muñoz-Reyes (2009).

¹¹ La aprobación de la nueva Constitución mediante un referéndum el 25 de enero de 2009, fue el último episodio de un proceso intensamente conflictivo en el que incluso se llegó a derramar sangre, precedido de otras dos referéndums y del intenso fallido de aprobar las autonomías en la Asamblea Constituyente de 2007. Las fuerzas en pugna eran el MAS liderado por el presidente Morales, por un lado, y por el otro, los dirigentes cívicos y empresariales de los departamentos orientales de la Media Luna, encabezados por Santa Cruz (los otros son Beni, Pando y Tarija) (Burbano de Lara, 2012).

¹² En mayo de 2006 el gobierno de Morales promulgó un decreto de nacionalización de los hidrocarburos, que están localizados principalmente en Tarija y Santa Cruz (junto con Beni y Pando, estos departamentos conforman la región llamada de la Media Luna).

¹³ Como resultado de un proceso electoral que marcó el fin de los partidos tradicionales del Ecuador, el economista Rafael Correa asumió la presidencia de la república el 15 de enero de 2007. Correa encabezó un movimiento político alternativo denominado «Alianza País» que era una formación heterogénea entregada por organizaciones sociales, ambientalistas y políticas de muy diversa índole.

¹⁴ Un ilustrativo balance de la descentralización en Ecuador hasta principios del decenio pasado, se encuentra en Carrión (2006).

¹⁵ Hugo Chávez fue elegido presidente de Venezuela (actualmente república Bolivariana de Venezuela) en 1998 (dic.) y desde entonces fue reelegido en dos oportunidades consecutivas (2006 y 2012), para períodos de seis años. El presidente Chávez falleció durante su tercer mandato en 2013. Fue sucedido por Nicolás Maduro, miembro del gabinete presidencial y cercano colaborador suyo.

¹⁶ Para estos efectos el gobierno de Chávez dispuso de las ingentes rentas que le ha generado el auge de los precios del petróleo en el último decenio.

¹⁷ Un efecto perverso de la descentralización fiscal ha sido la intensificación del conflicto militar entre el Estado y los grupos alzados ilegalmente en armas, que se ha librado en Colombia desde hace más de 50 años. Los recursos descentralizados se convierten en un incentivo para que dichas organizaciones ilegales traten de tomarse el control de los territorios que reciben mayores transferencias (Sánchez y Palau, 2006).

¹⁸ Acto legislativo 05 de 2011. Las regalías son la contraprestación a favor del Estado que causa la explotación de los recursos naturales no renovables.

¹⁹ Una completa descripción de estos instrumentos se encuentra en World Bank (2007).

²⁰ Autores como Juan Ramón Cuadrado Roura, Antonio Vázquez Barquero y los teóricos italianos de los distritos industriales, son los de más asidua referencia.

²¹ Un estudio sobre Colombia revela que en este país la divergencia regional en el ingreso per cápita se redujo substancialmente en periodo 1930–1990 (Bonet y Meisel, 1999).

²² Un metaanálisis de los estudios internacionales sobre convergencia regional realizados entre 1990 y 2003, encontró que estas mismas tendencias se estaban presentando en Europa (Moncayo, 2004).

²³ Sobre el caso de Bolivia, véase: Schroeder (2007).

²⁴ Véase el caso de Colombia en Galvis y Roca (2010).

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2010).** *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Alacevich, M. (2010).** *La economía política del Banco Mundial – Los primeros años*, Bogotá: Mayol Ediciones (Tit. original: *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Washington D.C.: Banco Mundial, 2009).
- Bonet, J. y Meisel, A. (1999).** «La convergencia Regional de Colombia: Una visión de largo plazo 1926–1995», *Coyuntura Económica*, XXIX (1), pp. 69–106.
- Branisa, B. y Cardozo, A. (2009).** «Economic and Social Convergence in Colombia», *Discussion Paper N° 194*, University of Goettingen Brenner, N. (2003). «Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State in Contemporary Western Europe», *European Urban and Regional Studies* 10 (4), pp. 297–324.
- Burbano de Lara, F. (2012).** «Movimientos regionales y autonomías políticas de Bolivia y Ecuador», *Tesis doctoral presentada a la Universidad de Salamanca*.
- Carrión, F. (2006).** *Ecuador es la suma de sus partes*. En Restrepo, D. *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y Eua*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y otros.

Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012–2015*, Quito: Senplades.

Cordero, S. (2012). «Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador, Nuevas ciudadanías ¿más democracia?», *Nueva Sociedad* nº 240, pp. 134–148.

Cuadrado, J.R. (1995). «Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional», *Revista Eure* vol. 21 (63), pp. 5–32.

Dammert, M. (2003). «La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la Reforma Institucional al Desarrollo Territorial», vol. II, *Serie Gestión Pública* nº 31. Santiago de Chile: Cepal.

De León, O. (2011). *Bolivia: la construcción participativa del desarrollo*, en: Déniz, J.; De Leon, J.; y Palazuelos, A. *Nuevas estrategias económicas en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela*, Madrid, Catarata. *Bolivia: la construcción participativa del desarrollo*, pp. 11–80.

Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*, Bogotá: Universidad del Rosario; Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Faguet, J.P. (2000). «Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs. Decentralization and Public Investment in Bolivia», *London School of Economics, Center Economic Performance, Working Paper* nº 999.

37

Faguet, J.P. y Sánchez, F. (2009). «Decentralization and Acces to Social Services in Colombia», *Documentos CEDE*, 2009–6, Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.

Galvis, L.R. Meisel, A. (2010). «Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial», *Documentos de trabajo sobre Economía Regional* 120. Cartagena: Banco de la República.

Helmsing, A.H.J. (1999). «Teorías del desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación», *Revista Eure* vol. XXV (75), pp. 5–39.

Hershberg, E. y Rosen, F. (2006). *Latin America after Neoliberalism. Turning Tide in the 21st Century*, New Baskerville, Can.: The New Press.

ILPES (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*, Santiago de Chile: Cepal.

Jiménez, W.G. (2012). *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*, México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y otros.

Maldonado, A. (2011). «Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política», *Policy Paper 1*, Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia Fescol.

Mascareño, C. (2006). «Venezuela: No se hacen revoluciones sin unidad de mando». En Restrepo, D. (ed.) (2006). *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y otros, pp. 35–50.

Moncayo, E. (2003). *Geografía económica de la Comunidad Andina: Regiones, nuevos actores de la integración*, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.

Moncayo, E. (2006). *Neoliberalismo en los países andinos: Balance de dos decenios*, Bogotá: Editorial Obeja Negra y Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Moncayo, E. (2011). *Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*, Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

Monroe, J. (2006). «Condiciones históricas y sentidos de la cuestión territorial en el Perú», en Restrepo, D. (ed.) (2006). *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y otros, pp. 90–142.

Müller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

38

Muñoz-Reyes, C. (2009). «Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Bolivia», Serie *Desarrollo Territorial* nº 6, Santiago de Chile: Cepal.

Ocampo, J.A. (2008). «Etapas del pensamiento sobre desarrollo en América Latina», en Altímir, Iglesias y Machinea (eds.) *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Chile: CEPAL/SEGIB.

Palma, G. (2006). «Globalizing Inequality “Centrifugal” and Centrifugal Forces at Work», Desa W.P. nº 35.

Peace, H. (2003). «La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso», Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo de Cultura Económica.

República de Colombia (2011). *Plan nacional de desarrollo 2010–2014. Prosperidad para todos*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Restrepo, D. (ed.) (2006). *Historias de la descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y otros, pp. 90–136.

Rodwin, L. et al. (1969). *Planning Urban Growth and Regional Development: The Experience of the Guayana Program of Venezuela*. Clinton, Mass.: The MIT Press.

Rojas, J. y Pulido, N. (2009). «Estrategias Territoriales recientes en Venezuela. ¿Reordenación viable de los sistemas territoriales o ensayos de laboratorio?», *Revista Eure*, XXXV (104), pp. 77–100.

Sachs, J. (2005). *The End of Poverty. How We can Make it Happen in our Lifetime*. Londres: Penguin Books Ltd.

Saint-Upéry, M. (2008). *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*, Barcelona: Paidós Ibérica, S.A. (Tit. original: *Le rêve de Bolívar. Le défi des gauches sud-américaines*. París: La Découverte 2007).

Sánchez, F. y Palau, M. (2006). «Conflict, Decentralization and Local Governance in Colombia, 1974–2004», *Documento CEDE*, 2006–20, Bogotá: Universidad de los Andes.

Schroeder, K. (2007). «Economic Globalization and Bolivia's Regional Divide», *Journal of Latin American Geography*, 6 (2), pp. 98–120.

Stiglitz, J. (2003). «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», *Revista de la CEPAL*, nº 80, pp. 7–40.

Taylor, P. y Flint, C. (2000). *Geografía política, economía–mundo, Estado–nación y localidades*, Madrid: Trama Editorial.

39

Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia de América Latina en el Siglo XX*. Washington D.C.: IDB.

Wallerstein, I. (1979). *The Capitalist World Economy*. Cambridge (RU): Cambridge University Press.

Williamson, J. (1990). «What Washington Means by Policy Reform», *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, D.C.; Institute of International Economics.

World Bank (2007). «Colombia: Inputs for Subregional Competitiveness Policies», *Report*. Washington D.C.: World Bank.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Moncayo Jiménez, Edgard (2013). «La evolución de las políticas regionales en los países andinos: una visión comparativa», *DAAPGE*, año 13, N° 21, 2013, pp. 7–39. Santa Fe, Argentina: UNL.
