

## **Emergencia de la Solidaridad Interterritorial en Colombia y sus nexos con el desarrollo regional, territorial y local**

### ***Emergence of Interterritorial Solidarity in Colombia and its links with regional, territorial and local development***

**Luís Eduardo Reina Bermúdez<sup>1</sup>**

Economista y Magíster en Desarrollo Regional

Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) en la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario

**Irma Cristina Franco Naranjo<sup>2</sup>**

Lingüista. Docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) en la Maestría en Desarrollo Alternativo, Sostenible y Solidario

#### **Resumen**

Este texto inicia la discusión sobre la emergencia de un criterio de justicia social o solidaridad interterritorial en Colombia en su periodo de posacuerdo, a partir de la LOOT y de lo que implica la implementación de los acuerdos. Esto desde una discusión cuidadosa de la solidaridad en diferentes tipos de Estado con diferentes estructuras organizacionales, así como desde teorías de desarrollo regional, local y territorial. El texto se justifica por el momento histórico del país, de transición de un conflicto armado a una paz que deberá irradiar el desarrollo a las diferentes regiones o territorios del país. Se encuentran antecedentes en los Planes de Desarrollo Nacional PND como en la ley orgánica de ordenamiento territorial, en referencia a la necesidad de disminuir disparidades regionales y contribuir al goce de los frutos del desarrollo a todos los habitantes del país. Y por tanto se concluye que se está avanzando en esta línea de argumentación para soportar objetivos de desarrollo nacionales que incluyan como criterio la solidaridad interterritorial, como avance de inclusión social espacial a escalas subnacionales, materializadas en una política regional.

**Palabras clave:** justicia social interterritorial, forma de Estado, posconflicto.

#### **Abstract**

This text begins the discussion on the emergency of a criterion of social justice or interterritorial solidarity in Colombia in its post-agreement period. This from a careful discussion of solidarity in different types of State with different organizational structures, as well as from theories of regional, local and territorial development. This text is justified by the historical moment of Colombia, the transition from an armed conflict to a peace that should radiate the development to the different regions or territories of the country. There are precedents in the national development plans as in the organic law of territorial ordering, in reference to the need to reduce regional disparities and contribute to the enjoyment of the fruits of development to all the inhabitants of the country. And therefore it is concluded that progress is being made in this line of argument to support national development objectives that include interterritorial solidarity as a criterion, as an advance in spatial social inclusion at subnational scales, materialized in a regional policy.

**Keywords:** inter-territorial social justice, State form, postconflict.

---

1 E-mail: luis.reina@unad.edu.co

2 E-mail: irma.franco@unad.edu.co

## Resumo

Esse texto abertura a discussão sob a emergência de um critério de solidariedade interterritorial na Colômbia no período de posterior aos acordos. Isto mediante uma discussão cuidadosa da solidariedade em diferentes formas organizativas dos Estados com diferentes estruturas organizacionais, assim como desde as teorias do desenvolvimento, regional, local e territorial. O texto se justifica pelo momento histórico do país em questão, de transição de um conflito armado para uma paz que deveria gerar e levar desenvolvimento às diferentes regiões ou territórios do país. Se encontram antecedentes de política regional nos planos de desenvolvimento nacional, como em diferentes normativas e nos acordos, em referência à necessidade de diminuir as disparidades regionais e contribuir ao desfrute do desenvolvimento a todas as pessoas do país. E por tanto, se concluiu que é viável nesta línea de argumentação suportar objetivos de desenvolvimento nacionais que incluíam como critério a solidariedade interterritorial como avanço da inclusão socioespacial a escalas subnacionais, materializadas numa política regional.

**Palavras-chave:** justiça social interterritorial, forma estatal, pósconflicto.

## Introducción

Colombia viene sufriendo una transformación inmensa, esta se da con motivo de los nuevos retos que implica la construcción de paz en sus territorios y en particular en aquellos afectados por la violencia. Pero también con el aumento de la atención a las necesidades diferenciadas de desarrollo de las regiones en los distintos instrumentos de planificación del desarrollo económico y por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que renueva posibilidades de asociación territorial.

Para lograr enfrentar este reto es necesario que el Estado y Colombia logren la construcción de un proyecto de nación a partir del consenso y de la aplicación fehaciente y real de los principios de solidaridad, bajo una visión de desarrollo regional solidario que tenga justicia social<sup>3</sup>. Con lo cual podrá disminuir la situación problemática que entraña la desigualdad de los niveles de desarrollo regionales y territoriales en Colombia, materializado en

baja atención a zonas rurales y regiones periféricas del territorio nacional. El que un criterio de solidaridad Interterritorial o de justicia social interterritorial pueda viabilizar acciones tendientes a la disminución de dichas desigualdades regionales y territoriales en Colombia justifica el presente trabajo.

Así el presente texto busca abrir la discusión sobre la posibilidad de crear un criterio de justicia social interterritorial o de Solidaridad Interterritorial en Colombia. Para ello en primer lugar realizará un abordaje teórico de las formas de estado, principalmente federalismos y estados unitarios, para describir como se ha estructurado la solidaridad en los diferentes Estados, sobre todo en los federales y en los Estados centralistas y si es posible aplicar de la misma forma el concepto de solidaridad. Implicando algunos ejemplos, ya que esto termina por explicar una parte de cómo ven los Estados el tema de la solidaridad, especialmente interterritorial, en concreto ejemplos de España, Alemania, y la Unión Europea misma donde se desarrolla este principio.

Luego se abordan nociones de desarrollo regional, local y territorial para finalizar con una discusión de la inserción de la solidaridad en las constituciones de los estados-nación modernos. Posteriormente se revisan algunos documentos oficiales la Republica de Colombia

---

3 Se refiere aquí a la justicia social en el entendido de justicia distributiva o correctiva, en ocasiones llamada de redistributiva. La justicia que aquí se presenta no es aquella conmutativa <<formal>>, cuyo fundamento es la igualdad de derechos y el principio de reciprocidad. La justicia de que se habla aquí es diferente porque dicha justicia distributiva <<real>> busca la igualdad económica, basada en el principio de redistribución entre ricos y pobres y el utilitarismo propuesto por Jeremy Bentham.

para discutir la presencia de dicho principio en la dirección del Estado. Así se mostrará cómo se desarrolló el concepto de solidaridad en Colombia y se comentan las posibilidades de que dicho principio se termine adoptando en el país, dado que ya existen fondos de compensación regional en el nuevo sistema general de regalías que persigue los objetivos de desarrollo cohesionado entre regiones al priorizar aquellos departamentos con mayores niveles de pobreza medida a través del NBI. Complementario a esto se discute un poco como se ha venido entendiendo la justicia social. Finalmente se realizarán algunas consideraciones finales.

La *hipótesis* que guía el presente texto considera que el criterio de Solidaridad interterritorial de Estados federalistas es conceptualmente diferente, pero apropiado para una Colombia en la etapa de postconflicto, o posacuerdo, pese a su naturaleza de Estado unitario descentralizado. De hecho, siempre han existido prácticas espontáneas de solidaridad entre diferentes territorios en el país. Ejemplo de ello son las ayudas posteriores a las catástrofes.

En términos de justicia social genéricamente se habla de búsqueda de equidad para garantizar mínimos niveles de vida o de bienestar de ciertos individuos, la justicia social interterritorial implica considerar la búsqueda de equidad entre los territorios, mediada por la solidaridad territorial, buscando niveles mínimos/aceptables de desarrollo territorial. Esto implica superar las nociones de competitividad territorial que amenazan con fracturar los contratos sociales de los diversos Estado-nación y reconocer que las condiciones desiguales en materia economía entre las regiones y/o territorios dentro del Estado no deben generar diferencias en la provisión de instituciones y programas sociales.

De esta forma se ha de garantizar no igualdad en el gasto, basado en la capitación, sino igualdad en la presencia de instituciones y programas sociales que garanticen en primer

lugar los derechos ciudadanos hasta de tercera generación (ambientales y colectivos) para que el desarrollo sea efectivo y no un mito en los territorios o regiones atrasadas.

*Metodológicamente* el presente texto ha implicado una revisión documental tanto teórica, como de documentos de política pública como el último PND y el documento de los acuerdos, que ilustran las acciones para subsanar desigualdades territoriales en materia institucional y de infraestructura de diversa índole. La revisión de los planes nacionales de desarrollo permitirá rastrear en contraste con los datos sobre desigualdades territoriales en Colombia la necesidad de la discusión de la justicia social interterritorial y por otro lado constatar cierta práctica de dicha justicia social interterritorial de facto, pero que sin embargo ha sido reactiva. El DNP (2015, p.37) reconoce que los municipios de categoría 6<sup>a</sup> han sido precisamente de los más afectados por el fenómeno de violencia y conflicto armado colombiano en el que ha incidido mucho el narcotráfico. La presencia de Grupos armados ha coincidido con las dificultades en materia de justicia propias de su condición fiscal y geográfica.

Resultados: el texto espera conseguir argumentar que es plausible pensar que Colombia profundice políticas de índole regional y territorial basado en principio de Solidaridad Interterritorial aquí expuesto para conseguir desarrollar de forma más o menos equilibrada, cohesionada, su territorio íntegramente. Y que esto pasa por superar el tradicional sistema tributario de fiscalidad y avanzar hacia uno diferenciado y descentralizado, por territorios.

## Revisión teórica

Esta revisión teórica se refiere como se ha anunciado previamente en la introducción a una revisión de las formas de Estado, las

4 Revisar categorización de entidades territoriales en el sistema general de participaciones.

teorías de lo que son las políticas regionales y/o de desarrollo regional, como lo que significa el desarrollo territorial y el desarrollo local. Luego se aborda el concepto de Justicia social interterritorial que es el imperativo ético que justifica acciones de solidaridad interterritorial de forma sistemática. Se revisan las formas de Estado porque normalmente las nociones de solidaridad interterritorial han aparecido en los Estados federados y no en los unitarios como es el caso de Colombia. Se revisan teóricamente el desarrollo regional, porque las políticas regionales básicamente deben buscar cerrar brechas ayudando a las regiones atrasadas, para lo cual algunos Estados han apostado por la solidaridad interterritorial. Y se revisan teóricamente el desarrollo territorial y local porque será importante para cuando se analicen los diferentes documentos legales y de planificación económica en Colombia, así como para la comprensión de las conclusiones.

#### **4. Formas de Estado**

Estados federales-unitarios, descentralizados-centralistas e híbridos. Las formas en que los Estados<sup>5</sup> nacionales de la modernidad se han organizado básicamente son tres: el unitario, el federal y el confederado. El primero se caracteriza porque el poder político se encuentra centralizado, aunque presente dependiendo de la variante se presenten uno o varios subniveles de descentralización administrativa.

Al Estado unitario lo constituye un conjunto único e instituciones de gobierno, Badía (1986). Tiene una inserción política única cualquier un solo aparato gubernamental y ejercer las funciones estatales y existe un ordenamiento jurídico único. Las determinaciones en este Estado obligan a todos los ciudadanos por igual (no hay territorios y ratifiquen o decidido no implementar las determinaciones) y la

organización política cubrir todo el territorio sin distinciones algunas localidades/territorios subnacionales.

Un Estado unitario, con centro único, donde la centralización implicaría que ningún ente territorial inferior tuviera órganos propios, excepto por sus propiedades privadas. Por otro lado, los Estados unitarios complejos son aquellos que tienen solo una instancia de descentralización: la administrativa. La segunda instancia de descentralización: la legislativa, implicaría de facto un Estado federal<sup>6</sup>. Un Estado unitario descentralizado complejo posee pluralidad de centros. En la actualidad la mayoría de los estados unitarios centralizados han desaparecido por las exigencias de la democracia pluralista

La segunda forma de Estado, la federal, implica además de la descentralización administrativa, una descentralización política, por lo tanto, sobre un mismo territorio y población se impone el dominio de dos órdenes estatales. Uno de los órdenes estatales el Estado Federal “la unión” y el otro el estado federal particular al territorio en cuestión. Por ejemplo, La Florida es uno de los estados federales de los Estados Unidos de Norteamérica que tiene un gobierno federal. Las unidades de la unión son los estados de la federación que de forma particular se adhieren a la Unión “la federación”. La naturaleza de los entes autónomos, como es el caso de las comunidades autónomas españolas, y de los Estados miembro es la descentralización política, por lo normal las regiones autónomas o estados miembro tienen autonomía en el sentido de darse leyes. (Ferrando, 1986, p. 16)

Para (Accioly, p. 70) los estados confederados tienen tres características: a) son asociaciones de Estados soberanos; b) persiguen fines especiales; y c) crean una autoridad central. El que sea una asociación de Estados que mantienen cada uno su soberanía implica

---

5 En sentido amplio un Estado es una forma jurídico-política de organización social con poder soberano sobre un territorio.

6 En el caso de la doctrina italiana se plantean tres clases de descentralización: la jerárquica, la institucional y la autárquica.

autonomía y personalidad internacional para cada uno de estos Estados, los cuales, sin embargo, se encuentran supeditados a una autoridad central que vela por los fines especiales por los cuales se ha creado la confederación. Habitualmente los fines especiales de las confederaciones han estado relacionados con la estrategia militar y la estabilidad política de una región como mantener la paz entre los Estados miembros, la defensa exterior o la protección de intereses comunes.

Normalmente la autoridad central es una *Dieta* en la cual se toman algunas decisiones por unanimidad por parte de representantes de cada uno de los Estados Confederados, pero luego cada gobierno ejecutara, a discreción, dichas decisiones, no habiendo poder directo de la Dieta sobre otras instituciones.

Algunos ejemplos de confederaciones en la historia han sido la Confederación Americana entre 1781 y 1789 que tomó parte en la guerra de secesión del actual Estados Unidos de Norteamérica. Otro ejemplo fueron las Provincias Unidas de los Países bajos entre 1579 y 1795, así como la Confederación Germánica entre 1815 y 1866.

Muchos de los Estados actuales tienen nociones de democracia, que opera para la elección de diferentes personas en diversos cargos de la estructura estatal. La democracia, junto con la creciente avanzada de las ideas liberales, da forma a lo que se conoce como Estado Democrático de Derecho, expresión jurídica de las democracias liberales.

La democracia se basa en el principio de que el pueblo es soberano, esto claro, en una sociedad cuyo proceso político incorpore efectivamente al pueblo en los mecanismos para tomar decisiones, aunque generalmente mediante representantes.

El estado de Derecho por otro lado, como señalamos anteriormente de origen liberal se caracteriza por la sumisión de las actuaciones de los individuos al imperio de la ley, lo cual permite garantizar los derechos fundamentales

de los individuos. Dicho Estado de Derecho se caracteriza también por la división en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial dispuestos de tal forma que se procure que ninguno de los tres poderes se extralimite y amenace las dos primeras características del Estado de Derecho.

Expresa Juárez (2010) que el Estado constitucional de Derecho es el marco jurídico que teóricamente permitiría ejercer a los ciudadanos el derecho a un buen gobierno o buena administración. Así se justifica la figura del Estado, pues satisface la humanidad en tanto permite ser autosuficiente en función del conjunto, permitiendo su supervivencia física y moral. Por lo que se acepta normalmente que el hombre es un ser social.

Pese a lo anterior, a inicios del siglo XVIII tanto el individualismo como el pensamiento moderno azuzado por la ilustración comienzan a reclamar los derechos del hombre, por su naturaleza, que le son propios, anterior a cualquier pacto social. Así comienza la noción de derechos naturales y universales a imponerse sobre la única existencia de deberes de los súbditos de las coronas. Sin embargo, la mejor situación no es el gobierno de los hombres -en estado de naturaleza e individual- sino el gobierno de las leyes. Por tanto, el Estado es necesario para el mantenimiento del orden en la sociedad. (Juárez, 2010, p. 907)

En la época moderna el Estado-nación es la organización social que nace después del medioevo, aunado al concepto de ciudadano es caracterizado por la preponderancia creciente de las leyes, que son el medio para preservar al hombre en sentido extensivo. De ahí que los subordinados (plebeyos, artesanos entre otros) pasen a ser ciudadanos y que se vincule al Estado de Derecho con la concepción positiva del Derecho.

Y sin embargo, las nociones de que el Estado debería servir al interés general tardo cierto tiempo. Durante los siglos XIX y XX el <<Estado liberal democrático>> fue progresivamente

universalizando derechos civiles y políticos. Y por ello surge la categorización de Estado Social de Derecho como aquel que reconoce su papel en asegurarla libertad individual, sino también en la situación económica por lo que van surgiendo los derechos sociales materializados en el Estado de Bienestar.

Ahora, este cambio cierra la noción del Estado con un gobernador frente a la sociedad (gobernada), y abre la noción de sociedad y Estado en asociación para conseguir fines sociales (Juárez, 2010, p. 909). Por lo que siendo uno de los fines sociales la justicia social y siguiendo el reto rawlsiano de diseñar las instituciones como guiados por un velo de ignorancia, es natural disponer que aquellos ciudadanos que nazcan y vivan en las regiones con condiciones debajo de la media sean auxiliados de diversas formas.

Pese a lo anterior Rovira Viñas (1989) advierte que debido a “lo diverso en el Estado y sobre la escasa utilidad de la distinción bipolar centralización-descentralización”, luego en la práctica algunas características que idealmente se atribuyen a un estado centralizado se encuentran en Estados presuntamente descentralizados y algunas características que idealmente se atribuyen a un estado descentralizado se encuentran en estados presuntamente centralizados.

Es importante que los ciudadanos participen de los beneficios de la organización Estatal, de la existencia de la estructura administrativa que ejerce dominio sobre el territorio nacional y por ende sobre cada uno de sus partes o territorios constitutivos. Y de hecho una corriente de pensamiento originada en Estados Unidos de norte-américa, el “*Welfare State*” da orientación a lo que actualmente se conoce como Estado Social de Derecho.

Colombia es un Estado social de Derecho. Ello implica la búsqueda de la materialización de diversos derechos sociales y de la justicia social. En particular Colombia se quedó atrás de una tendencia mundial de configurarse como estados federados. Al respecto Suel

(2008) destaca que si hasta el siglo XIX el Estado Unitario era predominante como forma de organización territorial en occidente, en el siglo XX, desde su primera mitad tras la caída de los imperios y la descolonización generalizada comenzó a imperar la forma organizativa federal. (p. 160). En la primera parte del siglo XX comenzaron a surgir racionamientos de las regiones como formas territoriales intermedias -entre Estado y localidades- en la cual confluían características unitarias y federales, aunque muchas veces esto fue la excepción como reconocimiento de particularidades culturales e históricas de las regiones<sup>7</sup>.

Ya en la segunda mitad del siglo XX. Daniel J. Elazar (1991) argumentó que se comienza a dar un cambio de paradigma (ya que encuentra 24 de 180 países con forma organizativa federal) hacia el federalismo. Ya que el federalismo este permite el autogobierno a subunidades del Estado, así desplazando como paradigma al Estado-nación. Este cambio de paradigma se puede deber a que el federalismo permite la adaptación del Estado a la diversidad y complejidad locales. A la diversidad porque permite cercanía con lo local y a la complejidad del mutante comercio mundial que hace interdependientes a los territorios.

Pero entonces ¿en qué etapa de configuración territorial se encuentra Colombia? Para Suel (2008) Colombia con la LOOT puede profundizar la autonomía administrativa y acercarse a una configuración territorial semejante a la del Estado Regional (p. 193). Esto porque la LOOT reconoce múltiples posibilidades de asociación territorial entre entidades territoriales sean departamentos o territorios.

El Estado regional permite, en teoría, distinciones regionales en base a reconocimiento de distintas formas de vida que han sido persistentes en determinados territorios (Suel, 2008, 170). En dicha forma de organización territorial persiste

---

7 A esto se llamó Estado Regional.

la preeminencia del Estado Unitario y no existe una segunda cámara que represente a las regiones o estados miembro, aunque si tienen las regiones reconocidas una cierta autonomía legislativa.

Existen diferentes marcos espaciales del desarrollo al interior de los Estados, Regional, territorial y local. Y en ellos se ha puesto la mirada luego del largo proceso de discursos y prácticas del desarrollo. Al respecto se debe anotar como destaca Peter Evans que surge el desarrollismo como una respuesta al papel que debe tener el Estado en la economía. Y sin embargo los estados cuyos territorios nacionales experimentaron una industrialización temprana, más allá de las razones por las cuales la experimentaron primero, apenas requieren un Estado que garantice estabilidad jurídica-militar para dejar que el mercado funcione (Evans, 2011). Pero los Estados que apostarán por una industrialización tardía, especialmente a partir de 1945, requerían Estados desarrollistas.

Para Evans, los Estados desarrollados corresponden a la visión weberiana del Estado y cumplirían meramente la función de facilitar o propiciar el funcionamiento del mercado, a través de la seguridad individual y de los derechos de propiedad. En dichos estados los capitalistas a la imagen del innovador empresario shumpeteriano buscaría invertir sus capitales, asumiendo riesgos en pos de conseguir mayores ganancias. Sin embargo, en los países del tercer mundo como indica Evans citando a Gerschenkron, por la baja capacidad de ahorro, la baja proporción de capitalistas y su gran aversión al riesgo es necesario que el Estado induzca al capital a invertir en ciertos sectores clave para el desarrollo.

Y en esa carrera de los países del tercer mundo se crearon diversas estructuras estatales, a veces denominadas Estados desarrollistas. Pero la verdad es que algunos países como Zaire se convierten en Estados predatorios, en donde persiste cierta forma de patrimonialismo y los dirigentes son parte de la familia y/o

circulo extendido de amistades del líder político. En dichos estados predatorios no existe interés en la actividad privada pues el rédito de la captura de rentas del Estado resulta más seguro. Ya en los auténticos Estados desarrollistas como son ejemplo los denominados tigres asiáticos del sudeste asiático y que en los 70 se llegaron a denominar NDC (Nuevos países desarrollados), como son Corea y Taiwán, su éxito desarrollista se basó en una tradición larga de burocracia bien pagada, enraizada socialmente, pero con autonomía que permitía intervenir para impulsar de pocas pero estratégicas industrias. Y por último, algunos Estados se quedaron en un intermedio por cuestiones de economía política, principalmente la gran fortaleza de la clase terrateniente que pugnando por recursos estatales mermaba las capacidades para desarrollar una burocracia autónoma y enraizada con el capital en un ambiente democrático. Ejemplos de estos tipos intermedios son Brasil e India, los cuales por diferencias culturales o por las perversidades de gobiernos populistas militares no consiguen priorizar unos pocos sectores para su intervención, difuminando recursos y creando pocos casos exitosos de su intervención. Ahora Gerschenkron (1962) apunto que no se requería solo de factores de producción sino también de habilidades empresariales o gerenciales que invirtieran y mantuvieran el crecimiento económico.

Para Michael Mann (2011). El poder del Estado depende de su poder (coordinador) infraestructural y de su poder despótico. Los poderes infraestructurales están en función de las tecnologías que permiten la coordinación logística estatal (aunque también pueden ser tecnologías de uso privado).

El origen del poder del Estado es: a. la necesidad del Estado; b. la multiplicidad de funciones; y c. la centralización territorializada. E incluso para algunos la solidaridad fue la fundante del Estado como afirma Mann (2011):

El Estado redistributivo parece haber sido, (...) particularmente propio de la historia

temprana de las sociedades antes de que se diera el intercambio de mercancías. Distintos núcleos económicos entregaban sus excedentes a un almacén central que finalmente se convirtió en un Estado permanente. (p. 68)

#### La síntesis de su obra la proporciona el propio Mann (2011):

El poder autónomo del Estado es el producto de la utilidad de la centralización territorial incrementada para la vida social en general. Ésta ha variado de forma considerable a través de la historia de las sociedades, y consecuentemente lo ha hecho el poder de los Estados. (p.75)

El poder estatal es dialectico, está en función de los mecanismos infraestructurales que dispone el Estado, pero también de la disputa social por su papel.

El argumento de la política regional se fundamenta tanto en el símil de la ayuda internacional para el desarrollo de los países menos desarrollados (PMD) insertados en trampas de la pobreza, como en la idea de que el Estado puede, mediante intervenciones específicas, proveer factores de producción y/o incentivar su provisión en las regiones que tienen algún déficit de ese sentido.

#### **5. Desarrollo regional y algunos factores geográficos que afectan el desarrollo**

El estudio y explicación de desigualdades regionales se puede remontar en economía a Adam Smith (1759). Las desigualdades de recursos naturales, clima y posición geográfica enmarcan condicionantes que, junto con la cultura, van restringiendo las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una región. Una de las sentencias más comunes tiene que ver con el mayor nivel de desarrollo de las zonas costeras, primero planteada por Smith y recientemente revalidada por Krugman entre otros.

Siendo estas las ventajas del transporte acuático, es natural, que los progresos

del arte y de la industria se concentrasen allí donde tales facilidades convirtieron el mundo en un mercado para toda clase de productos del trabajo; en cambio, tales progresos tardaron mucho en extenderse por las regiones interiores del país. (Smith, 1759, 23)

Desde luego Smith estaba refiriéndose a la Inglaterra de su época, pero su apreciación sigue siendo válida aun hoy, países como Bolivia o Kirguistán sufren mayores obstáculos a su desarrollo por esta característica de no tener costa marítima, son lo que en la literatura de economía regional en inglés se denomina *landlocked countries*. Al interior de los países con costa (*land open countries*), como es el caso relevante de China, las zonas urbanas y desarrolladas tienden a coincidir con las zonas costeras del país. Por oposición las zonas rurales y menos desarrolladas tienden a coincidir con las zonas interiores y/o alejadas de los ríos.

Jeffrey Sachs explica que estas diferencias al interior de los países animan las migraciones campo ciudad, (2014, p77). Pero no solo las personas buscan mejores lugares, también las empresas; y esto es lo que la Nueva Geografía Económica explica, la formación de la variedad, concentraciones o aglomeraciones de actividades económicas en ciertos espacios geográficos, el porqué de los atributos cualitativos y cuantitativos; lo que normalmente depende de las economías externas de la industria<sup>8</sup>, que a su vez dependen del mercado de trabajo especializado, de las ventajas de la aglomeración y de la accesibilidad a mercados, más que de índole local, de índole internacional, Krugman *et al.* (2014 p. 142)

---

8 Las economías de escala, internas y externas, son las que producen desequilibrios en los mercados y favorecen la competitividad de las empresas y regiones. “Las economías de escala externas se producen cuando el coste unitario depende del tamaño de la industria, pero no necesariamente del tamaño de cada una de sus empresas. Las economías de escala internas se producen cuando el coste unitario depende del tamaño de una empresa individual, pero no necesariamente del de la industria” Krugman *et al.* (2014, p. 141).

Y, sin embargo, Krugman *et al.* (2014, p. 147) advierten que una vez establecida una industria y está presente economías externas o internas de escala, permanecerá aun cuando las ventajas comparativas iniciales hayan desaparecido. Por lo que el desarrollo termina siendo en parte la suerte de haber establecido primero la industria. (Boisier, 1997, Krugman et al, 2014)

Bonet y Meisel (1999) relatan algunas fuerzas económicas, políticas y geográficas que en solitario o en concurrencia explican la razón por la cual algunas regiones no convergen, creciendo rápidamente para alcanzar a las más desarrolladas. Para ellos las fuerzas que interfieren en el crecimiento regional, son:

- Económicas, como las economías de escala o de aglomeración.
- Políticas, especialmente relacionadas con la correcta dirección de la inversión pública.
- Geográficas, como cambios en competitividad o transportes para el comercio.

En esa perspectiva se crean desequilibrios espaciales, es decir, diferencias espaciales en crecimiento y riqueza dentro de los países. Por lo anterior, lo que se intenta normalmente desde la perspectiva neoliberal es consolidar regiones adelantadas para que estas irradian crecimiento y desarrollo a su *hinterland*, al mismo tiempo implementan estrategias de desarrollo locales en las áreas atrasadas. Para esto se integran las regiones de forma física, mediante vías de transporte, así como las zonas urbanas con su *hinterland*, también se promueve la asociación público privada y el fortalecimiento institucional.

Silva (2003) propuso una tipología de departamentos según tasas de crecimiento y PIB p.c. para intentar diagnosticar y partir hacia medidas de política económica regional. Discrimina así cuatro grupos de territorios o regiones según dinámicas (alto crecimiento) y según el alto o bajo PIB p.c. Establece así que hay territorios potencialmente ganadores

en marcha, dinámicos, pero con bajo PIB p.c.; que hay territorios potencialmente ganadores, dinámicos y con alto PIB p.c.; que hay territorios potencialmente perdedores y estancados (no dinámicos y con bajo PIB p.c.); y finalmente hay territorios potencialmente perdedores en retroceso, no dinámicos aunque con alto PIB p.c. Silva (2003, p.27) hace una breve descripción de los sectores que caracterizan la economía de cada tipo de territorios. Así los **territorios potencialmente ganadores en marcha** puede que se basen en la explotación de recursos naturales que recientemente han ganado valoración en el mercado. O pueden estar aprovechando ventajas competitivas vinculadas a sectores primarios en conjunto con desarrollo de manufacturas como de sectores terciarios. Su crecimiento se da con base en el mayor dinamismo de los sectores secundarios y terciarios.

De otra parte, los territorios potencialmente perdedores y estancados pueden basar su economía en actividades primarias de baja productividad o en declive (ya sea la agricultura tradicional o la explotación minera extensiva); o bien están experimentando notables desindustrializaciones causadas por rezagos en las técnicas de producción. En síntesis, o bien se han estancado, o sus crecimientos en sectores secundario y terciario son muy bajos.

Por otra parte, los territorios potencialmente ganadores pueden encontrarse vinculados a recursos naturales en exportación activa. O bien pueden estar aprovechando ventajas en sectores primarios, pero con eslabonamientos con algunas manufacturas y/o actividades terciarias. En estos territorios el dinamismo lo brindan los sectores secundarios y terciarios.

Y finalmente los territorios potencialmente perdedores en retroceso. Los cuales pueden tener un gran peso del sector primario en su economía, y dichos productos primarios están creciendo muy poco o decreciendo. O bien pueden estar perdiendo el dinamismo de sus tradicionales sectores secundarios y/o terciarios. Explica Silva que su situación de

retroceso de PIB *per cápita* puede deberse a que la inmigración esté sumando población mucho más rápido que lo que las actividades económicas crecen.

La misión de las políticas para el desarrollo regional es corregir desequilibrios regionales, y esto especialmente en referencia al ajuste estructural y desarrollo de regiones atrasadas como a regiones en retroceso que requieren reconversiones productivas. (Sánchez, O., 2007, p.142)

Para Lawrence (2000) el regionalismo viejo, cepalino, implicó buscar la sustitución de importaciones bajo una conducción gubernamental, especialmente de productos industriales. Además, se buscó planear la asignación de recursos de acuerdo a barreras al comercio existentes. Ya por el contrario el nuevo regionalismo (abierto) implicó un giro hacia vocaciones exportadoras, buscando mayor integración con el sistema económico mundial, conducido por las oportunidades que las firmas privadas aprovechan y que les permite reasignar recursos en función del mercado y coadyuvar a la integración.

Por supuesto, dicho cambio ha afectado el nivel de planificación estatal. Y obstaculiza iniciativas de uso de lo que Pérez y Rowland (2004) denominan instrumentos de política pública regional y que se han de diseñar para hacer variar los niveles de ingresos o gastos, o para cambiar asignaciones de diferentes factores productivos.

Los instrumentos de política regional son macroeconómicos cuando se concentran en los gastos e ingresos regionales y son microeconómicos cuando se concentran en la creación de mecanismo que incentiven reasignaciones de factores productivos como el trabajo, el capital y/o la tecnología, entre diferentes regiones e industrias. Esto porque algunas zonas o regiones no recibirían dichos factores de producción en condiciones de libre mercado.

En la práctica las políticas macroeconómicas terminan afectando de forma diferente a

las distintas regiones de un país o unión de países<sup>9</sup>. Por ejemplo, las devaluaciones afectan positivamente a las regiones y sectores mayormente volcados a la exportación, mientras perjudican en su poder adquisitivo a aquellas regionales que están concentradas en producción para el mercado nacional o en sectores no transables. Desde luego los instrumentos deben estar en respuesta a los objetivos de política regional e irse modificando o adaptando con el tiempo.

Una de las políticas regionales, referencia a nivel mundial, es la Unión Europea, cuyos objetivos se van cumpliendo en razón a la existencia de los Fondos Estructurales (F.E.). Los fondos estructurales dan vida a los principales instrumentos que materializan la solidaridad de la Unión Europea<sup>10</sup>. Aclarando que dichos F.E. financian programas plurianuales de desarrollo regional, consensuados y que permiten concentrar las ayudas a las regiones necesitadas de acuerdo a unos criterios bien definidos.

Entre otros criterios se destacan los siguientes, que definen características que deben tener las regiones beneficiarias de la política regional de la Unión Europea (Sánchez, O.I., p.146); por ejemplo, el ser una región desfavorecida que puede obedecer a que se tiene un bajo nivel de desarrollo, al tener un nivel de renta per cápita menor al 75% de la renta per

---

9 Se hace esta acotación porque uno de los referentes mundiales en materia de política regional es precisamente la Unión Europea.

10 De hecho, el ex Director General de Política Regional de la Unión Europea, Eneko Landáburu, afirmaba que "La política regional de la Comunidad se sustenta en el objetivo de cohesión económica y social, que se define como condición del éxito de la integración europea y recurre a la imprescindible solidaridad comunitaria frente a la magnitud de las disparidades de desarrollo. Esta cohesión encuentra uno de sus factores clave en la propia política regional...es imprescindible un esfuerzo común de solidaridad" (Landáburu; 1995; pp. 61-62). Lo que da pie para aclarar que muchas veces a la política regional se le termina denominando también política de cohesión económica y/o social, o incluso aunque menos apropiado, política estructural, en el sentido de pretender mejorar las estructuras económicas de las regiones.

cápita comunitaria, estar poco pobladas; o por ser una región en reconversión, ya sea por cambios en alguna actividad industrial o de servicios que requiere adaptación, o por disminución de beneficios en las actividades tradicionales y del campo, o por afectaciones a la pesca comercial, o simplemente porque son regiones deficitarias en ingresos, con problemas medioambientales y/o de infraestructura de transporte.

Adicionalmente, por medio de las normativas Interreg III B y C, la Unión Europea anima a la cooperación transnacional e interregional, dando un carácter asociativo o de colectividad a la política regional, que permite el ordenamiento territorial de vastas zonas geográficas, así como el intercambio y cooperación entre diferentes actores del desarrollo de las regiones y localidades de la Comunidad Europea.

Sánchez O.I. (2007) Identifica unos pasos que según él tomo la U.E. y que deberían orientar otras políticas regionales, o políticas públicas para el desarrollo regional.

- Adecuación del marco jurídico para poder aplicar la política regional.
- Revisión de la división administrativa.
- “definición de programas regionales de desarrollo integrados y plurianuales”. (p. 148)
- Cumplir ciertos principios<sup>11</sup>.

Edilberto Rodríguez (2007, p. 215) apunta que la denominación de *política regional* depende del énfasis y toma así nombre de política regional, política económica regional o territorial. Y agregamos las denominaciones de política de desarrollo regional o política regional de desarrollo. Estas dos últimas denominaciones implican diferencia de autoría, siendo la penúltima de autoría

nacional (Estado) y la última de autoría de la región (subnacional).

Aunque algunos autores como Moncayo (2004), consideran que la acepción de política regional, en el sentido de política del Estado para el desarrollo de las regiones, como aquella que persigue la reducción de los desequilibrios o disparidades interregionales, corresponde al Estado, se tiende a confundir con la acepción de política regional (en el sentido de política de desarrollo desde las regiones), como aquella que canaliza esfuerzos de cada región individualmente, considerada para mejorar sus condiciones, corresponde a los entes territoriales. Pese a lo anterior lo que se observa en Colombia es que lo más cercano a políticas regionales que hay, son los planes económicos de mediano y largo plazo<sup>12</sup> en los cuales la nación estipula, a veces por consenso, los esfuerzos y dirección sectorial de dichos esfuerzos en las regiones.

A grandes rasgos, Las políticas regionales también difieren del criterio usado para evaluarlas, siendo la equidad o la eficiencia conseguidas, los más comunes. Para que la política regional funcione se deben conseguir arreglos institucionales en los que además de la regionalización se consiga que, tanto el gobierno nacional como los regionales, se beneficien y puedan superar, tanto el centralismo como el clientelismo. No es posible...

(...) el desarrollo sostenido para una región si no es en el marco de una política nacional de desarrollo y esta carece de toda viabilidad si no se apoya en las capacidades endógenas de las regiones y si no muestra congruencia con la política económica general”. (Boisier, 1999, p.31)

Algunos consideran que las políticas económicas regionales emergen como secuencia de la sensación de frustración de los efectos de las políticas nacionales, (Cuervo, 1999, p.89). Esto

11 Los da la U.E. son programación, cooperación, adicionalidad, gestión, seguimiento, evaluación, pagos y controles financieros.

12 Tales como los Planes de desarrollo, o las visiones o misiones que ocasionalmente se realizan por orden de algún documento CONPES.

da inicio a clamores por diseños de política de autoría endógena en que diferentes actores y agentes regionales construyen sinergias sociales para aprovechar sus capitales tangibles e intangibles para transformar socioeconómicamente su sociedad, (Boisier, 1997). Esto da lugar a dos posibles soluciones, la primera adoptar modelos de crecimiento endógeno que sigan teniendo en cuenta principalmente los aspectos estrictamente económicos, y la segunda, prestar atención al desarrollo social e institucional como un complemento necesario para generar cambios en materia de crecimiento, equidad y convivencia.

Con la preponderancia que han ganado los modelos de crecimiento endógeno a partir de los años 1990, aunado al declive keynesiano y auge de la economía ortodoxa neoclásica, en muchos países se abandonó la idea de política regional, relegando al Estado a una selectiva y discreta actuación, ya que se esperaba que la movilidad de factores en el libre mercado generara crecer más rápido a las regiones atrasadas y así la convergencia se daría de forma natural. De Matos (2000, p.23) indica que bajo esos supuestos la política económica debe encargarse de facilitar la operación del libre mercado.

Para Edilberto Rodríguez (2007) aunque algunas políticas transversales tengan efectos regionales, no reemplazan la política regional. En la actualidad muchas de las políticas transversales son volcadas hacia sectores específicos de la actividad económica, y esto dista del verdadero objetivo que debe tener la política regional: la promoción directa o estimulada del crecimiento de las regiones atrasadas (Barón *et al*, 2004), y dichas políticas no deben confundirse con políticas redistributivas generales o con estrategias endógenas de los territorios o regiones.

Pese a lo anterior, hay un problema con este -y otros autores- y es la utilización indistinta de las denominaciones del desarrollo. Por lo que después de presentar la Tabla 1, en la sección 3.3 se mostrará una relación teórica entre el desarrollo territorial el local, que resume los

resultados de algunos trabajos que abordan el proceso convergencia/divergencia regional o departamental en Colombia.

El DNP declara que...

(...) para estructurar las áreas de desarrollo, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. (2011, p.52)

Ahora, ¿por qué es importante el estudio de las desigualdades socioespaciales? La respuesta es un poco contradictoria, porque para la teoría económica neoclásica aparentemente las desigualdades en crecimiento y desarrollo de la economía no interesarían, pues se supone que en el largo plazo se tendería a converger por la expansión del capital en busca de ganancias. Sin embargo, esto, ha sido muy controvertido; por lo tanto surgió la explicación de que no existía convergencia porque se trataba de diferentes marcos institucionales y culturales, pero que dentro de los países, las regiones deberían comportarse como clubes de convergencia. Así el estudio sobre la convergencia subnacional surge, por un lado por una cuestión teórica dentro de la economía del desarrollo pero, por el otro lado, cómo forma de evaluar el progreso o necesidad de una política regional que busque disminuir brechas entre regiones.

### ***Estudios de disparidades regionales en Colombia***

Los estudios sobre la convergencia departamental no son tan nuevos como podría pensarse, desde el año 1992 se han realizado diversas investigaciones al respecto de la convergencia, especialmente destacan los producidos por el Centro de Estudios Económicos

Tabla 1. Trabajos realizados sobre el tema.

Autor(es)	Período de análisis	Resultado
Cárdenas (1993)	1950-1989	Exitosa convergencia
Rocha y Vivas (1998)	1980-1994	Persistente -desigualdad
Birchenall y Murcia (1997)	1960-1994	Persistente -desigualdad
Bonet y Meisel (1999)	1926-1960	Convergencia clara
	1960-1995	Creciente polarización
Barón y Meisel (2003)	1990-2000	Aumento de disparidades
Barón (2004)	1980-2000	Creciente disparidad
Cárdenas (2005)	1970-2002	Convergencia beta
		Divergencia sigma
Bonet y Meisel (2007)	1975-2000 (Con Bogotá)	Crec. Divergencia
	1975-2000 (Sin Bogotá)	Convergencia
Ramírez y Reina (2017*)	2000-2010 (5regiones)	Convergencia
	2010-15 (5regiones)	Divergencia
	2000-5	Divergencia
	2005-2010	Convergencia
León y Ríos (2013)	1990-2010	Divergencia**

Fuente: elaboración propia. \*Trabajo en proceso de publicación. \*\*León y Ríos (2013) realizaron análisis de convergencia de IDH y sus componentes Ingreso, Esperanza de vida y Educación, que serán comentados más adelante.

Regionales (CEER)<sup>13</sup> Sánchez, O.I. (2007, p. 122).

Los trabajos pioneros solo disponían de datos de producción bruta y difieren en los periodos analizados y modelos de crecimiento base para el análisis de las convergencias. En la Tabla 1 se resumen los resultados de algunos trabajos.

ay que apuntar que Cárdenas (1993) consideró las variables migración y educación en su investigación y encontró que la primera no influyó significativamente, pero en cambio la inversión regional en educación permitió mayor crecimiento a las regiones que las realizaron. Años después, Mauricio Cárdenas (2005), analizando el periodo 1970-2002 encuentra que las convergencias *sigma* entre departamentos han aumentado, es decir, hay una mayor dispersión de los datos de PIB p.c. departamentales y casi no hay departamentos con PIB p.c. cercanos al

promedio. Sin embargo, las diferencias entre el PIB per cápita más alto (Bogotá) y el más bajo que es Chocó, han disminuido por lo que se constata convergencia *beta*.

## 6. Desarrollo territorial y desarrollo local

Dado que el nuevo regionalismo involucra mayor papel del sector privado en el desarrollo, surgen con fuerza las nociones de desarrollo territorial y desarrollo local. Aunadas a los movimientos globalistas clamando por mayor transparencia en los procesos gubernamentales dichas nociones de desarrollo, en concreto, buscan encontrar especificidades ubicadas en la localidad o región para basar en ella una producción competitiva a nivel internacional y anclar a esa apuesta el desarrollo.

Aunque los presentes autores consideran que el desarrollo territorial implica desarrollo de institucionalidad para la transparencia y generación de acuerdos entre actores con

13 Del Banco de la República de Colombia en Cartagena.

intereses no siempre coincidentes, y que el desarrollo local corresponde más a una planeación microeconómica público-privada con el fin de asegurar la competitividad, en la literatura y en la práctica de los territorios locales y regionales ambos aspectos del desarrollo son tomados en cuenta en diferente grado de énfasis.

Se presenta el desarrollo territorial como sustentado en los conceptos territorio, actores sociales y territorialidad. *El territorio*, como ya lo indicó Haesbaert (2010), puede ser reticular, zonal y las múltiples capas de territorios crean la multiterritorialidad, los territorios se imbrican con el de otros agentes o actores sociales. Los territorios a que refiere el desarrollo territorial en Colombia, normalmente son los *territorios zona* asignados por los Estados a sus unidades administrativas fundamentales: departamentos o municipios (Reina-Bermúdez, 2017, p. 56). La discusión del desarrollo, colocando en el centro a los territorios y no a las regiones en la economía del desarrollo, se hace especialmente importante luego del incremento de las descentralizaciones del siglo XX en América Latina (Boisier, 1997, p. 11 y p. 23) y que Elazar vincula con la creciente federalización de los Estados. El territorio entraña relaciones de poder donde diferentes actores sociales agencian, esto es, buscan administrar intercambios simbólicos e intercambios o movimientos físicos. (Painter, 2010)

Por otro lado, los *actores sociales*, grupos estructurados de intervención, que ejercen dominio sobre ciertos recursos y comparten necesidades que los motiva a organizarse (Aguilar Ibáñez M. J. y Ander-Egg E., 2001), comúnmente tienen valores sociales e identidad propia. Los actores sociales llevan a cabo acciones de territorialización, desterritorialización y/o reterritorialización. (Haesbaert, 2010)

Por último, La *territorialidad* es “un intento de afectar, influenciar, o controlar acciones, o acceso por mantener o intentar forzar el

control sobre un área geográfica específica”<sup>14</sup> (Sack, 1983, p. 55). Entonces, la territorialidad es un proceso de índole social, económica y/o cultural de tensión entre actores sociales cuando coinciden espacialmente, pero sus intencionalidades no se concilien claramente.

Una vez aclarados los conceptos *territorio*, *actores sociales* y *territorial*, y tomando la confluencia de ellos, puede definirse ahora el desarrollo territorial como el cambio a través de la generación de sinergias territoriales, donde diferentes actores sociales establezcan acuerdos y crean “estrategias territoriales para afrontar diversas situaciones indeseadas o perfectibles y así conseguir incrementos productivos y mejoras en la calidad de vida de las personas en sus territorios de actuación o competencia”, (Reina-Bermúdez, 2017, p. 58). Y aunque el desarrollo puede ocurrir por azar, se debe partir de la premisa de que el desarrollo es posible, Boisier (1997). Es particularmente importante para el desarrollo local o territorial, el surgimiento de instituciones que beneficien a todos. (Caravaca, I. Y González, G., 2009)

“Aunque suele confundirse con el desarrollo local, dicho tipo de desarrollo se fundamenta en la innovación volcada a la producción en medio del contexto global postfordista”, (Reina-Bermúdez, 2017, p. 58). El postfordismo implica que los territorios se encuentran en medio de un sistema económico mundial de producción flexible y diferenciada en diferentes localidades, muchas veces internconectadas por la participación en alguna fase de la producción de un mismo producto, es decir, no conectadas solo por el intercambio. El desarrollo local en lo económico consistiría en lograr localizar una parte de esa producción mundial, pero con competitividad global. Por otro lado, el desarrollo territorial principalmente refiere al establecimiento institucional en medio de un ambiente democrático y transparente. (Boisier, 1999)

14 Traducción propia de el inglés.

Por tanto, desarrollo territorial es un crecimiento económico acompañado de mejor nivel de vida gracias a la sinergia social, es decir, a la convergencia de intereses de los actores sociales en un ambiente institucional y democrático (Reina-Bermúdez, 2017, p. 58). Dicho desarrollo territorial bien puede partir desde organizaciones campesinas, comunidades étnicas, organizaciones comunales. Recientemente se fomentan las alianzas Universidad-Estado-Empresa, como intentos de formar enraizamientos burocráticos con relativa autonomía y transparencia estatal, pero también de crear cogobernanza.

Aunque por lo general en un principio se catalogaba el desarrollo territorial según el origen de los actores clave en endógeno o exógeno, es difícil reconocer en la actualidad esto, más bien existen formas intermedias. Así, solo para conocimiento los desarrollos territoriales serían endógenos en el caso de que los determinantes de la acumulación de capital principales sean agentes residentes en el territorio, sumando progresos técnicos generados por el sistema científico y tecnológico del área. Y su ideal opuesto, el desarrollo territorial exógeno si el progreso técnico obedece apenas a procesos de transferencia tecnológica y si la acumulación de capital se presenta vía agentes externos al territorio. (Reina-Bermúdez, 2017, pp. 58-59)

Con respecto al *Desarrollo Local*, para Bartolomé Pérez y Emilio Carrillo (2000), el desarrollo local surge como parte de un “nuevo modelo de política económica caracterizado por la división de funciones entre la macro y la microeconomía y el reparto de tareas y responsabilidades entre los escalones públicos”. Es decir, solo es posible el desarrollo local con descentralización política. Y dicho desarrollo local acontecerá en ciudades, pueblos o veredas concretas, no ha de tenerse una macroescala en la consideración del desarrollo local.

En desarrollo local, los procesos espontáneos de organización de la sociedad civil, así

como de participación de esta, deben ser integrados institucionalmente para conseguir concertación y buena gobernanza. Para ese efecto, por ejemplo, se han de crear mesas de concertación de desarrollo local y/o de lucha contra la pobreza que permitan la construcción de planes estratégicos de desarrollo. Normalmente lo estratégico se refiere a la identificación de potencialidades, o ventajas comparativas, dados los recursos ya existentes (localizados específicamente en dicha localidad o territorio) y los que razonablemente se pueden generar, tales como capital humano, infraestructuras, asociaciones, organizaciones estatales prestando servicios como bien público de un sector en la localidad, etc.

Por lo general las metas de desarrollo local tienen tres componentes básicos: a) objetivan el crecimiento de una producción puntual, mediante el incremento de la productividad, lo que permitiría generar mayores niveles de ingresos y de empleo; b) planes para intensificar la integración con la región de que es parte, como mercado inmediato, con las demás regiones y con los mercados internacionales, es decir, planes para conseguir integración comercial y física; c) aumento y mejoramiento de calidad de bienes y servicios ofrecidos por los distintos niveles de gobierno, (Pérez y Carrillo, 2000). Todo lo cual contribuye, no solo a la generación de desarrollos locales, sino al desarrollo humano.

En Valcárcel (2006) encontramos unas referencias que identifican el desarrollo local con el desarrollo territorial rural, porque definen como finalidad del desarrollo rural objetivos similares al de desarrollo local, empezando por la finalidad de conseguir el máximo valor agregado de recursos locales subutilizados, siguiendo por la integración de actividades rurales y urbanas, y terminando por objetivar la incorporación de pobladores rurales en las actividades generadas por el crecimiento local. (p.27)

Ahora bien, desde la óptica del postdesarrollo, que no es más que la enunciación del

desarrollo como un discurso de poder e incluso de control social de los pueblos, se critican las posibilidades y caminos para conseguir el desarrollo a imagen de occidente y se expresa que, por el contrario, la búsqueda de mejora socioeconómica debe obedecer a la herencia de la comunidad local: sus valores y tradiciones, (Valcarcel, 2006, p.28). Así, lo local debe fundar la reconstrucción moral y política de las sociedades, pero desde las comunidades, para establecer lazos basados en confianza y reciprocidad. Esto es, las prácticas locales de desarrollo, para los teóricos del postdesarrollo, exigen que sean agenciadas por actores de base.

El desarrollo local puede definirse como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región” (Vásquez Barquero, 2001, p. 21); el cual es endógeno si la comunidad local consigue liderar dicho proceso de cambio estructural.

Para Vásquez Barquero (2001), la hipótesis que posibilita el desarrollo local es que existen recursos y economías de escala no suficientemente explotadas que permitirían dar cambios a esas estructuras productivas, movilizar la demanda de trabajo, mejorar las capacidades tecnológicas, así como también la capacidad empresarial y/o la infraestructura, dadas las dotaciones de recursos naturales, el sistema socio-político y la cultura. La clave para aumentar el bienestar local es construir y/o consolidar un sistema productivo que genere economías de escala a partir de la innovación y recursos disponibles. Por tanto, el desarrollo económico local se caracteriza por conseguir una organización sistémica de las unidades de producción, esto para contribuir a la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales, (Vásquez Barquero, 2000, p. 21). Por último, puede considerarse un abordaje del desarrollo económico desde la metodología de abajo hacia arriba, en la que diferentes actores locales realizan inversiones

y/ controlan los procesos de crecimiento. (Vásquez Barquero, 2000, p. 22)

### **7. Justicia social interterritorial**

En esta sección se mostrará cómo ha evolucionado la solidaridad como principio constitucional y qué implicaciones ha tenido para el desarrollo solidario con justicia social.

Cuando se habla de solidaridad, de golpe es fácil reconocer su significado y sus alcances, sobre todo en el ámbito personal. La solidaridad es asumir como propios intereses de otras personas, sentir empatía, generar un proceso de colaboración mutua para solucionar sus problemas, interés e inquietudes, (Segado 2012). Sin embargo, la palabra solidaridad tiene diferentes acepciones, dependiendo del contexto y de donde sea usado. Por ejemplo, no es tan fácil de definir o identificar los alcances y su aplicación precisa cuando la solidaridad se convierte en un principio rector, angular de una constitución, (De Juan y Peñalosa, 1979). ¿Hasta dónde va la solidaridad entre pueblos o regiones, como juegan los diferentes intereses regionales en este sentido? Esta pregunta es un poco más compleja en especial cuando hablamos de desarrollo solidario con justicia social. Ya la solidaridad es una virtud social por excelencia y, según Amengual (1993), implica una relación de pertenencia y de corresponsabilidad que vincula a los individuos con el grupo social, de igual modo, a los diferentes grupos sociales ente sí.

Ya lo indicaba Adam Smith (1759) en la *Teoría de los sentimientos morales*: no solo los egoísmos motivan la acción del hombre, también los sentimientos de empatía. Igualmente apunta Smith (1759) que los individuos resienten con mayor intensidad una pérdida que una ganancia. Recientemente Richard Thaler (1980) ha retomado este asunto y ha indicado que los modelos de racionalidad microeconómica no han estado incorporando lo que él llamó el *principio de aversión a las pérdidas*, mecanismo enmarcado dentro de

la economía conductual que lleva a que los individuos tengan una disposición a comprar ciertos bienes especiales a un precio  $x$  determinado, pero una disposición a venderlo solo a un precio mayor a  $x$ , por ejemplo, los vinos para los coleccionistas expertos<sup>15</sup>.

Entonces, partiendo de su idea, si el individuo tiene mayor precio de reserva para renunciar a ciertos bienes que para comprar ciertas cosas, entonces es posible que el sentimiento de empatía que moviliza solidaridad, se mueva por la identificación y por el sentimiento que con mayor intensidad sentimos cuando observamos grandes pérdidas del prójimo, que pertenece a un gran grupo<sup>16</sup> del cual también hacemos parte, y es posible que el sentimiento de empatía sea menor en intensidad con pequeñas ganancias de dicho prójimo.

Por otro lado, a nivel de Estado, la solidaridad es la expresión del proceso cultural de maduración colectiva para definir su organización social, (Coturri, 1990). Un proyecto compartido y un respaldo activo de la sociedad. Pero no es suficiente con que se fomente la solidaridad, ya que como señala Cortina (1990, p. 3 y p.12), la solidaridad puede introducir relaciones asimétricas entre quien ejerce solidaridad y quien se beneficia, ya que de no aplicarse correctamente puede generar una relación vertical, es decir, la solidaridad podría suponer cierta superioridad por parte de quien la ejerce, e inferioridad por parte de quien se beneficia.

Para disminuir estos conflictos la solidaridad tiene que ser acompañada por justicia social, la cual implica la búsqueda del goce relativamente equitativo de los progresos técnicos y productivos de una sociedad, de

tal forma que se vaya mejorando el bienestar de los diferentes grupos de individuos en la sociedad y entre los diferentes grupos.

Para entender el significado de solidaridad resulta más fácil empezar por recordar su significado originario y etimológico, es decir, mediante el rastreo del surgimiento del concepto de solidaridad y la adopción como principio constitucional por diferentes Estados. De esta manera, el término «solidaridad» encuentra su raíz en el étimo romano *solidarium*, que se enlaza con las expresiones *solidum*, *soldum*, y que significa «entero», «compacto», y de ahí la conocida figura jurídica de la *obligatio in solidum*, en la que cada uno de los codeudores asume la totalidad de la obligación contraída, y cada uno de los coacreedores dispone del derecho de exigir el cumplimiento de la obligación en su totalidad.

Sin embargo, esta concepción solo se incorpora en la vida jurídica y en el Estado como herencia del Derecho Romano rescatada por el Código Civil napoleónico de 1804, (Hayward, 1959. p. 270). Por otro lado, Peces-Barba (1998, p. 16), menciona que hay dos momentos donde el significado de la solidaridad se diferencia claramente. En el primer momento la solidaridad de los antiguos, que abarca desde la cultura clásica hasta el siglo XVIII, en la cual la solidaridad es una virtud en las dimensiones éticas y religiosas. Posteriormente, el autor identifica la solidaridad de los modernos como un rechazo frente a la visión de la economía de los clásicos, Adam Smith (1723-1790) y Thomas Robert Malthus (1766-1834), buscando en principio disminuir la presión del modelo individualista que se promovía en esos momentos<sup>17</sup>.

Para Rosanvallon (1995) después del surgimiento del seguro de vida en el siglo

15 El principio de aversión es complementado por la propuesta de cuentas mentales de Thaler en 1985. THALER, R. (1985). "Mental accounting and consumer choice. Marketing Science, 4(3)", p. 199-214.

16 Para una explicación del comportamiento de los grandes grupos (*large groups*) ver entre otras obras de Vamik D. Volkan. Volkan, V. D. (2003). Large-group identity: Border psychology and related societal processes. *Mind and Human Interaction*, 13(1), 49-76.

17 Hay que recordar la vieja frase de Malthus que decía «la felicidad del conjunto será resultado de la felicidad de los individuos y se iniciará primero en ellos. No se requiere una cooperación». La corriente que surge y que busca contradecir esto ya que piensan que la felicidad y el bienestar si implica colaboración y cooperación.

VIII la idea del seguro comenzó a configurar el contrato social y la sociedad aseguradora hasta el periodo de guerras mundiales en la primera mitad del siglo XX. En dicho periodo, siglos XVIII y XIX principalmente, *el seguro*, mediado a veces por el Estado, se convirtió en una suerte de *mano invisible de la solidaridad*, que impide encadenamientos de desgracias. (pp. 18-19)

La sociedad aseguradora se fue configurando de la mano con la aparición de la asistencia como un *derecho límite*, con carácter *residual y temporario*; que, sin embargo, contribuye a los antecedentes del concepto de seguridad social. La seguridad social tiene dos orígenes: el aumento de la pauperización, especialmente urbana, que exigió acciones de asistencia social por parte del Estado; y la existencia de seguros que vinculaban contractualmente a los individuos, en tanto contribuyentes, con el Estado, (Rosanvallon, 1995, pp. 22-23). Y con el surgimiento de la seguridad social se da origen al Estado de Bienestar<sup>18</sup>.

Una de las razones por las que se brinda asistencia social es la materialización del riesgo catastrófico<sup>19</sup>, considerado por Rosanvallon (1995) el creciente problema de las sociedades humanas, (p. 29). Por tanto, diversos países han desarrollado mecanismos para disminuir y atender la materialización de estos riesgos. Disponiendo así de medidas en casos de catástrofe natural que permiten movilizar recursos para ayudar a los ciudadanos afectados. Esto se enmarca en una lógica solidarista que se hibrida con la idea del seguro. Esto último porque el Estado

18 Dependiendo del país, corriente ideológico o del momento histórico se ha llamado también Estado Protector, Estado providencia o en inglés Welfare State.

19 Los riesgos catastróficos en nuestra actual situación de cambios globales climáticos están en conexión con las grandes áreas urbanas y el consumo más allá de los límites ambientales. Aunque puntualmente están vinculados a materialización de riesgos a la vida humana de determinantes geomorfológicos: inundaciones y terremotos. Así como también por grandes desastres causados por fallos tecnológicos como por efectos de cambios climáticos fuertes o por fuertes fenómenos climatológicos conocidos como La niña, El niño, los tifones y huracanes.

termina compensando a afectados por riesgos en cualquier parte del territorio nacional y esto constituye un ejercicio de solidaridad interterritorial mediado por el Estado, la cual se suma a las solidaridades espontáneas individuales.

Pese a las posibles críticas de origen libertario y capitalista contra las políticas de Seguridad Social, en razón de que el Estado incentiva a los individuos a descuidarse de sí mismos, hay situaciones adversas que refieren globalmente a poblaciones, que no pueden atribuirse a decisiones individuales sino a la dinámica socioeconómica, (Rosanvallon, 1995, p. 31). De hecho, antes del desarrollo del genoma humano no se podían personalizar los riesgos de contraer ciertas enfermedades, por lo que la noción de justicia rawlsiana, *creada con un velo de ignorancia*, se ajustaba a los sistemas de seguridad social, especialmente la salud. Pero con la creciente información...

(...) ingresamos en una era posrawlsiana de reflexión social. Con su teoría de la justicia fundada sobre la de un principio de justicia formulado bajo un velo de ignorancia, Rawls teorizó de hecho el tipo de Estado providencia que actualmente está desapareciendo. Lo que hoy necesitamos es un enfoque de la justicia “bajo el sol del conocimiento” de las diferencias entre los hombres. (Rosanvallon, 1995, p. 57)

Así la discusión sobre la justicia distributiva se va alejando cada vez más de la vieja cuestión del reparto analizada desde la óptica de la lucha de clases y se va convirtiendo en la discusión-conflicto por la interpretación sobre el sentido de justicia<sup>20</sup>. (Rosanvallon, 1995, p. 60)

Rosanvallon (1995) apunta que el progreso de nuestro conocimiento de las desigualdades entre hombres conduce a distinguir tres factores de diferenciación: aquellos determinados por naturaleza (en el

20 Para Aristóteles, la justicia entraña un problema porque no tiene una solución teórica posible. No hay forma de definir *a priori* lo justo, y por tanto su solución está siempre vinculada a la experiencia y la practicidad de esta. En últimas, la justicia es una *convención* social.

sentido de la genética), el comportamiento de cada individuo, y los resultados de la suerte, (p. 57). Trasponiendo esto a las cuestiones regionales, tenemos que si las *desigualdades naturales son objeto de acción cuando se adopta el principio de igualdad de oportunidades*, entonces, la pertenencia a cierta región o territorio de la nación es una característica que podemos asimilar a una condición natural, desconsiderando por ahora los desplazamientos por incentivos económicos, ya que pone al individuo en un *entorno socioeconómico* que no depende solamente de su comportamiento individual sino de la dinámica social.

Ahora, teniendo en cuenta el apunte sobre la era posrawlsiana de Rosanvallon, se dispone de mayor información sobre nuestras regiones (ver cuentas departamentales: DANE), lo que permite evaluar la situación de cada una de ellas en comparación con sus vecinas o similares. Por lo que en el plano regional, de aquí en adelante la solidaridad entre individuos y entre estos a través de las regiones o el Estado, ha de estar de la mano con una transparente democracia deliberativa, (Rosanvallon, 1995, p. 63). Este asunto es tan importante que Rosanvallon afirmó: “Únicamente en la perspectiva de una solidaridad sustancial puede constituirse el Estado de providencia, sin el cual la idea misma de nación no podría subsistir sino bajo sus especies arcaicas”. (Rosanvallon, 1995, p.68-69)

El ejemplo que presenta Pierre Rosanvallon sobre lo anterior es Canadá, porque en los periodos en que el vínculo federal en Canadá se apreciaba frágil, solo el Estado providencia ayudó a mantener la cohesión nacional. Ahora bien, en los países del mundo en desarrollo existe una gran dificultad de introducir/ implementar un Estado providencia solidarista sin desarrollo económico y preeminencia del trabajo asalariado bien remunerado. Ante lo cual la identidad colectiva en países no desarrollados se convierte en una ficción, identificando con deportistas o artistas relevantes a nivel internacional. La solidariad

en las sociedades de países en desarrollo debe fundarse así, tanto en la idea de simpatía como en la de deuda social, aquí presentada en función de las desigualdades regionales. La idea de simpatía fue expuesta por Adam Smith en la *Teoría de los sentimientos morales*, y la de deuda social por Jean Jackes Rousseau.

Una vez explicado cómo se ha estructurado la solidaridad en los diferentes Estados sobre todo en los federales y Estados centrales, y si es posible aplicar de la misma forma el concepto de solidaridad, y algunos ejemplos, ya que esto termina por explicar una parte de cómo ven los Estado el tema de la solidaridad y luego se dan ejemplos concretos de España, Alemania e Italia, donde se desarrolla este principio.

### **8. Teorías federalistas y federaciones con principio de Solidaridad Interterritorial-**

Para iniciar esta sección es necesario explicar que la solidaridad interterritorial se expresa mejor en el marco de una descentralización administrativa sumada a una descentralización fiscal, aunque no necesariamente implique autonomía política, es decir legislativa, como se explicó en la sección precedente sobre las formas de Estado. Luego de la descentralización fiscal procede un arreglo del sistema tributario en que las funciones de los entes territoriales, las cuales, según Collado, son de carácter asignativo, redistributivo, y de estabilidad y desarrollo económico. (Collado, 1992, p. 685)

Dichas funciones se pueden cumplir de acuerdo a la capacidad financiera dependiente de las figuras tributarias, que en teoría deberían depender del “grado de movilidad interjurisdiccional de los factores de producción en relación con los niveles de gobierno”, (Collado, 1992, p. 685). Siendo que el factor tierra puede ser gravado por los tres niveles: local, regional y estatal; el factor trabajo por su movilidad se podría gravar a niveles regionales o estatales; y finalmente el capital resulta apropiado que se grave por el nivel estatal. Por tanto, bajo ese criterio

de movilidad de los factores a gravar, los impuestos sobre la riqueza corresponden al Estado (al menos su recaudación) y el impuesto sobre propiedades inmuebles correspondería a las localidades, mientras en una incógnita queda los que se pueden atribuir a las regiones. De todas formas, debe propenderse por la sencillez entendida como fácil comprensión de los tributos, así como por los más bajos costes de recaudación y gestión tributaria. Por esto Collado (1992) recomienda no la duplicidad de tributos en diferentes niveles territoriales, sino la existencia de recargos con asignación establecida a cada nivel territorial.

La solidaridad interterritorial, como indica Rodríguez G. (2004), a partir de la teoría de Amartya Sen, debe servir para el desarrollo de los territorios periféricos, en el que se objetive el bienestar como resultado de la libertad o capacitar a los individuos para que estén protegidos de aquellas dos previsibles. Así se superaría “el problema de desarrollo en territorio rural es periféricos” (Rodríguez G., F., 2004). Desde luego esta solidaridad interterritorial toma una forma distinta dependiendo del enfoque que este guiando el federalismo. El enfoque tradicional del federalismo principalmente busca una nivelación usando al Estado federado como intermediario, mientras que la segunda generación efectiva descentralización fiscal, generando incentivos fiscales y haciendo más directa la solidaridad interterritorial. Shen *et al.* (2012), indicaron que con las teorías de segunda generación del federalismo se avanzó un mucho más allá de una teoría sobre la provisión de bienes públicos locales que planteaba enfoque tradicional. Planteándose así, en el enfoque de segunda generación, que el Estado a través de los gobiernos locales tienen impactos críticos en el crecimiento económico local. Ellos argumentan que la teoría tradicional del federalismo fue adecuada para el estudio de aquellas economías industrializadas, entre tanto, la teoría federalista de segunda generación es adecuada para ver economías

en proceso de descentralización, en transición y en desarrollo<sup>21</sup>.

Ellos encuentran dos cosas, principalmente. Primero, se pueden proporcionar incentivos fiscales a los gobiernos locales y obtener mejoras en la distribución horizontal del gasto público per cápita. Segundo, los incentivos fiscales fuertes conllevan aumentos acelerados del sector no estatal y mayores reformas en el sector estatal. Entiéndase por incentivos fiscales: la reducción que desde finales de los años 1970 el gobierno chino hizo de las recaudaciones como porcentaje del PIB, que pasaron de un sistema altamente centralizado a uno en donde cada provincia generaba sus ingresos y tenía un porcentaje, inicialmente el 20%. Pero esto no quiere decir que no hubiese solidaridad interterritorial en el sistema federal chino, de hecho, a las provincias que en los primeros años de los 80 presentaron déficit, se les comenzó a permitir retener un porcentaje mayor, en decremento de provincias más desarrolladas a las que se les permitió retener menos proporción de la recaudación. (Pp. 5-8.)

Por tanto, para Shen *et al.* (2012) las teorías federalistas deben prestar mayor atención a los incentivos del gobierno y hacia las cuestiones institucionales, mediando incentivos locales proporcionados por la federación.

El contrargumento para lo planteado por Shen *et al.* (2012) es que los incentivos fiscales pueden llegar a generar problemas de equidad, debido a que aquellas provincias con mayores impuestos recaudados tendrán mayores crecimientos en relación con las provincias de crecimiento lento. Para Weingast (2009), la teoría federalista fiscal de primera generación (FFPG) suponía la existencia de planificadores sociales benévolos, conceptualización idealista weberiana, bastante ingenua.

Por otro lado, el federalismo fiscal de segunda

---

21 Basado en Shen *et al.* (2012) tanto los Estados Unidos y China tienen fuertes incentivos locales a las regiones o estados subnacionales, mientras Canadá está en un punto intermedio entre incentivos fiscales altos y bajos; e India, México y Rusia, presentan bajos incentivos fiscales.

generación (FFSG) estudia el desempeño de gobiernos locales y regionales de acuerdo con incentivos políticos y fiscales que tienen los funcionarios subnacionales. Por tanto, han de considerarse los diseños de transferencias intergubernamentales: los cuales no deberían tener reparto lineal en pro de la equidad vertical y horizontal (como en el FFPG), sino promover la prosperidad económica local mediante incentivos fiscales, como en el caso chino. Y dados los resultados del caso chino que mostraron Shen *et al.* (2012), se puede deducir que diferentes sistemas tributarios generan incentivos fiscales diversos para elegir políticas públicas. Particularmente el FFSG muestra que generar fuertes incentivos fiscales a los gobiernos subnacionales favorece la formulación de políticas que favorezcan el crecimiento del mercado. Esto porque los gobiernos tienen el incentivo de aumentar sus ingresos ahora dependientes directa o indirectamente del tamaño del mercado subnacional. (Weingast, 2009)

Por el contrario, los gobiernos subnacionales con <<restricciones presupuestarias suaves>> tienen incentivos escasos para conducir al crecimiento económico y entrañan diversas problemáticas financieras y económicas.

El **caso Español**, es un caso particular porque si bien existe el Principio de Solidaridad Interterritorial (PSI), debe estudiarse bajo el marco del federalismo cooperativo, (Collado, 1992, p.687). Esto encuentra asidero parcialmente en el hecho de que la Constitución de España 1978, establece la cooperación-competencia entre comunidades autónomas, el Estado y las localidades, (Val y Rivera, 2005). Dicho federalismo cooperativo condujo a la distribución de funciones entre diferentes niveles gubernamentales, como se resume a continuación:

- **Localidades:** función de optimación de recursos para prestación de servicios y ser subsidiario del Estado y regiones.
- **Regiones,** es decir, comunidades autónomas: función de proveedor de

bienes y servicios, así como coadyuvar a la redistribución y estabilización.

- **Estado:** acciones tendientes a la estabilización como al desarrollo económico y de redistribución de la riqueza e ingresos. Adicionalmente la prestación de servicios que constituyen bienes públicos para el conjunto de la sociedad, como la defensa.

Lo anterior, resalta Collado (1992, p. 689), implica que es la responsabilidad estatal el asunto de la disminución de los desequilibrios regionales constatados a través de indicadores económicos. Es al gobierno estatal español a quien competen las acciones redistributivas conducentes al crecimiento global nacional con mayor equilibrio y distribución relativamente justa de la renta nacional entre comunidades autónomas.

La constitución española ha permitido un mejoramiento parcial de la equidad vertical impositiva, o de la importancia de las haciendas de cada nivel territorial. Esto porque se pretendía según la ley hasta entonces una distribución del gasto público que diera al Estado el 50%, a las regiones (comunidades autónomas) el 25% y a las localidades el 25%. Pero desde que se operó la mencionada meta el Estado paso de 73,9% a 63,8%; las comunidades autónomas pasaron de 13,5% a 21,4%; y las corporaciones locales pasaron de 12,6% a 14,8%. (Collado, 1992. p. 693)

Dichas atribuciones de recursos a cada hacienda territorial en la carta magna española, en relación con la financiación de comunidades autónomas, se corresponde a dos principios esenciales: el de coordinación con el fisco del Estado y el de solidaridad interregional. (Collado, 1992. p. 694). Siendo así la financiación autonómica tiene dos orígenes: a) los recursos propios, originados en impuestos propios, deuda pública autonómica y otros; b) transferencias estatales que corresponden entre otros al Fondo de Compensación Interterritorial y a recursos para nivelación.

Dicho Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que constituye el principal instrumento de política regional español ha tenido dos etapas, como explican Leiceaga *et al.* (2014). En la primera etapa, de 1984 a 1990 tenía la finalidad de subsanar las necesidades de recursos de las comunidades autónomas para invertir en los servicios que la constitución les delegaba, siendo así un mecanismo de financiación. Y en la segunda etapa, se puede considerar que se configura como un auténtico instrumento de política regional.

En cuanto a los resultados, Del Val y Rivera (2005), indican que la constitución española de 1978 que ha producido una aceptable convergencia interregional, acompañada de un proceso de modernización, lo que ha permitido el disfrute de bienestar social bastante aceptable en el conjunto del territorio nacional. Por tanto, los repartos de responsabilidades y derechos a cada una de las comunidades autónomas han igualado las regiones progresivamente, consiguiéndose el “objetivo constitucional de que cada uno de los habitantes de nuestro Estado tenga unos niveles de servicio mínimos y equivalentes, independientemente del lugar donde residan”, Del Val y Rivera (2005, p. 98). Obsérvese que se indica *servicios mínimos, no condiciones iguales* de vida.

**El Caso de Alemania**, el cual explicamos basados en Martínez (2013) se basa en una transferencia de recursos directamente entre los *Lander*<sup>22</sup> y basado, no en la búsqueda de equilibrio regional basado en el PIB regional como en España, sino en la capacidad fiscal. Explicado esto debe apuntarse que el reparto de tributos en Alemania se basa en cuatro partes: a) conceptos base para determinar la capacidad financiera de cada *land*; b) repartos de IVA<sup>23</sup>; c) compensaciones financieras entre *Lander*; y d) transferencias complementarias de origen federal.

22 En Alemania la división política está dada en diferentes *land*, que se pueden asimilar a las regiones, estados miembros y/o comunidades autónomas españolas. Siendo el plural de *land*, *Lander*.

23 Impuesto al Valor Agregado.

En Alemania los sistemas de compensación financiera comenzaron en 1950, con la entonces República Federal de Alemania, y funcionó bien hasta la reunificación en razón de la homogeneidad entre los *Lander* que conformaban dicha federación, actualmente conocidos como *Lander* del oeste, y que hacía que las transferencias entre los territorios no fueran mayores. Sin embargo, tras la reunificación, iniciada en 1990<sup>24</sup>, el volumen de recursos que han tenido que transferirse por parte de los *Lander* más ricos a los demás, especialmente a los *Lander* del este que no tuvieron suficiente desarrollo tras años de estar bajo la esfera soviética<sup>25</sup>, y que significaban un tercio del territorio de la Alemania unificada, un cuarto de su población y un sexto del PIB.

Helmut Kohl, presidente en el periodo 1982-1998, para igualar las dos economías, usando como analogía el principio de vasos comunicantes, “creo el impuesto de solidaridad, que recaudó más de un trillón de dólares de la década, valor que fue revertido para la fusión de las dos Alemanias”<sup>26</sup>, traducido de Homma. (2008, p. 75)

En síntesis, en Alemania el marco constitucional de la Solidaridad Interterritorial actual tiene tres instrumentos para redistribuir territorialmente recursos: el primero, una proporción de la recaudación del IVA de acuerdo a la proporción de habitantes, aunque se reserva hasta el 25% (nacional) para los *Lander* con menor capacidad financiera; el segundo, la compensación financiera entre territorios considerando capacidad financiera de los municipios parte del *land*

24 Unificación ocurrida después de la caída del muro de Berlín, en 1989.

25 Martínez E. (2013) Explica que tras la reunificación, Alemania paso de 11 a 16 estados, diferenciándose tres grupos: *Länder* territoriales del Oeste, *Länder* territoriales del Este y Ciudades-Estado: Berlín, Bremen y Hamburgo.

26 Las empresas de Alemania Oriental presentaban baja productividad y eran obsoletas y existía un deterioro ambiental que los alemanes orientales habían camuflado. Adecuar las empresas a los estándares ambientales de Alemania Occidental también causo gastos mayores a los imaginados previamente”

y ponderaciones, entre las ponderaciones se consideran el número de habitantes, las necesidades territoriales específicas o baja densidad poblacional; y tercero, las transferencias complementarias del *Bund* (federación). Pese a todo, la constitución alemana prevé una reducción paulatina de transferencias a los *Länder* del Este que terminará en 2019, y de esta forma se terminará acabando o moderando el llamado “recargo de solidaridad”.

Por último, se ha de indicar que, pese a la existencia de los tres instrumentos de redistribución territorial, el Tribunal Constitucional ha marcado límites al sistema de solidaridad al determinar que: “no debe llegar al extremo de eliminar las diferencias ni se debe invertir el orden inicial de mayor a menor capacidad financiera de los *Länder*”. (Martínez, 2013, p. 5)

*Comparación entre Alemania y España.* Para García A. (2014), ambos casos se caracterizan por la falta de claridad y de transparencia, derivado de la violación de representación del impuesto, incluyendo el no saber en qué administración pública se terminarán usando. Igualmente, las distribuciones no obedecen a un criterio racional, sino que están influenciadas por una situación pasada y, además, se han establecido límites que en Alemania han correspondido a la determinación del Tribunal Constitucional, federal, mientras que en España corresponde a limitaciones presentadas por las comunidades autónomas, como Cataluña<sup>27</sup> mediante su legislación o por haber dispuesto la constitución un tratamiento especial a Navarra y el País Vasco, que se ha conocido como *régimen foral* y por la cual dichas comunidades no aportan una contribución similar al de otras comunidades.

Dichos límites podrían resumirse a la prohibición de nivelación total o, dicho de otra forma, a la de respetar la ordinalidad de las

regiones, por lo cual el orden de las regiones, usando el criterio escogido, debe ser igual antes y después de la redistribución, aunque la nueva distribución sea más equitativa, en Alemania la razón para esto es el respeto a la individualidad de los *Länder*. Pese a los anteriores límites, se reconoce que España tiene el FCI, mientras que la solidaridad interterritorial en Alemania se lleva a cabo de forma más directa.

En cuanto al destino de recursos, en España estos están suscritos a la inversión necesaria para prestar servicios públicos fundamentales, mientras que en Alemania los diferentes *Länder* pueden elegir libremente la destinación de sus recursos financieros, lo cual puede resultar razonable ya que permite que la solidaridad garantice no solo la nivelación de recursos, sino también, la realización de extraordinarias inversiones con el fin de romper círculos viciosos de subdesarrollo.

**Caso Europa.** Para Plaza Gutiérrez (2002), la política regional que se trazó la Unión Europea desde 1975 y que se materializó una década después, tiene el objetivo de:

(...) intentar actuar en favor de las áreas más necesitadas del territorio comunitario, configurándose así desde un principio como un mecanismo de solidaridad interterritorial tendiente a reducir las distancias y desequilibrios existentes de estos espacios en relación con las regiones más dinámicas. (p. 44)

A partir de entonces se ha facilitado a las zonas periféricas, con mayores carencias de determinados factores de producción, equipamientos<sup>28</sup> en el sentido de instalaciones e instituciones que facilitan la vida, su preservación y desarrollo. En ese sentido, el proceso de integración europea es al mismo tiempo la construcción de una sociedad europea más solidaria.

<sup>27</sup> Ver: Estatuto de Autonomía de Cataluña que recogió límites a la solidaridad interterritorial.

<sup>28</sup> Normalmente tratados por el urbanismo como aquel conjunto de edificaciones o espacios, normalmente de uso público, que facilitan actividades complementarias a las de vivienda y trabajo.

## 9. Normas y planes de desarrollo en Colombia

En esta sección se presentan algunos apartes normativos y de planes de desarrollo y sus nexos con la solidaridad interterritorial, o su falta de entendimiento del desarrollo regional, que corresponde a la mistura de elementos teóricos del desarrollo territorial y desarrollo local.

Colombia no es ajeno a las exigencias de un Estado social de derecho, y en su constitución adoptó el principio-valor de la solidaridad; en su artículo 1 consigna que Colombia es un Estado social de derecho “(...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (Constitución de Colombia, 1991)<sup>29</sup>

Con este artículo la constitución determina, en su parte de *filosofía política*, que la estructura del Estado colombiano debe guiarse por el principio valor de la solidaridad. Condicionando de este modo toda la actuación de las autoridades públicas y de la población en general.

Teniendo en cuenta esto, la Sentencia C-237 de 1997 de la Corte Constitucional, expresó:

El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas

personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. (Corte Constitucional, 1997)<sup>30</sup>

En ese apartado la Corte Constitucional reconoce decididamente la presencia de la solidaridad en el contrato social, aunque en una relación específica Estado-individuo. Así que, al menos en la Constitución, no se puede encontrar todavía un ápice de solidaridad interterritorial, a menos que se argumente qué habitantes de un territorio se encuentren en condiciones de inferioridad, pero esto en materia jurídica estaría por desarrollarse.

### *Visión Colombia 2019 y Agenda interna para la productividad y la competitividad.*

A través del CONPES 3297 de 2014 se encargó al DNP la construcción de la “Agenda interna para la productividad y la competitividad” -en adelante Agenda Interna-, la cual se construyó en medio de un “proceso de construcción conjunto”, por el cual todos los actores, es decir, el sector público nacional y territorial, el sector privado, actores políticos, academia y sociedad civil, se vieron involucrados en un proceso de pensamiento sobre el desarrollo económico de sus departamentos a largo plazo, buscando consolidar concesos sobre acciones a corto, mediano y largo plazo para aumentar la productividad y competitividad, Sánchez, O.I. (2007, p 133). En dicho proceso, al tiempo que se construía la agenda nacional, los departamentos identificaron agendas internas, buscando definir: apuestas productivas, requerimientos para aumentar la competitividad y las opciones para solventarlas.

El mismo CONPES 3297 de 2004 disponía la elaboración de un documento denominado Visión 2019, o Visión Colombia II Centenario (ver Tabla de Principios y Objetivos de la Visión Colombia II Centenario). De dicho documento interesa destacar el objetivo 2: una sociedad

29 Es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

30 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-237-97.htm>

Tabla de Principios y Objetivos de la Visión Colombia II Centenario.

Principios	Objetivos
1. Alcanzar un modelo político profundamente democrático sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.	1. Sociedad y ciudadanos libres y responsables.
2. Alcanzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.	2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
	3. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.
	4. Una economía eficiente que garantice mayor nivel de bienestar.

Fuente: Tabla 5 de Sánchez, O.I. (2007) p. 136. Basada en DNP Visión Colombia II Centenario.

más igualitaria y solidaria; así como el objetivo 4: una economía que garantice el mejor nivel de bienestar.

Los procesos que plantea la agenda interna de competitividad como la Visión 2019, “hacen evidente la necesidad de contar con una política regional que articule esfuerzos de los diferentes niveles del Estado y de los actores en aras de la consolidación del desarrollo económico regional en el país”. Sánchez, O.I. (2007, p.142)

*Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.* De otra parte, la *Ley LOOT* - Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, 1457 de 2011<sup>31</sup>, dictó normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y modificó otras disposiciones, estableciendo los principios de sostenibilidad y de solidaridad que deben cumplir los planes de desarrollo. En el artículo 3, enuncia sobre **Principios rectores del ordenamiento territorial**, de los cuales destacan los siguientes: solidaridad y equidad territorial; y regionalización.

En relación con el primer principio rector este parece ser un desarrollo del principio constitucional de subsidiariedad, interterritorial, ya que se encarga a la “la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor

desarrollo relativo” con el fin de contribuir al “desarrollo armónico del territorio colombiano”. Esta última frase, *desarrollo armónico*, parece ser un símil de la noción de *desarrollo cohesionado* que manejan los planeadores de la Unión Europea como Landreau. Por último, tal principio debe “garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.”

Por otra parte el principio de regionalización, y que es el principal apoyo de la tesis de Suel (2008) acerca del tránsito de Colombia hacia una configuración territorial de Estado-región, plantea precisamente la asociación territorial en reconocimiento de...

(...) marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario(..)

...para ver las distintas formas de asociación territorial planteadas remitirse a la LOOT.

Ahora, aunque la LOOT dispone en sus principios la solidaridad territorial, “El SGP y el SGR son de los principales mecanismos **solidarios** de descentralización y redistribución del ingreso, vía transferencias, que surgen con la Constitución Política de 1991”. (Ramírez y Reina, 2017)

31 Congreso de la Republica. Colombia (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_ley\\_organica\\_de\\_ordenamiento\\_territorial.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf)

### **Planes de desarrollo nacional 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” capítulo 6, titulado Dimensiones transversales. La cuestión regional quedó subordinada a los intereses de actividades económicas sectoriales. Así se puede leer por ejemplo que:

(...) es necesario definir una serie de políticas encaminadas a reconocer las particularidades regionales y a promover el desarrollo local y regional, posibilitando que las diversas acciones sectoriales incorporen la dimensión territorial en sus políticas y consiguiendo, en conjunto, una asignación y uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor contribución de las políticas nacionales para reducir los desequilibrios, al igual que para aprovechar los potenciales económicos, con los cuales alcanzar mejores niveles de desarrollo. (DNP, 2006, p. 607)

De hecho, más adelante dicho PND 2006-2010 (p. 609) plantea alcanzar el desarrollo socioeconómico incluyente a través de “visiones compartidas sobre regiones de actividad económica más competitivas, promoviendo una organización territorial innovadora y flexible que propicie la reducción de los desequilibrios en el desarrollo territorial”. Es decir, dicho plan priorizó los sectores a las regiones como punto de partida; inscribiéndose dentro de lo que teóricamente se llama Nueva Política Regional correspondiente a los modelos de crecimiento endógeno. Lo cual significa que se relega al Estado a papeles pasivos, de estabilidad institucional, justicia, derechos de propiedad, así como la provisión solo de bienes públicos puros<sup>32</sup>.

El PND 2010-2014 reconoce la heterogeneidad geográfica, así como los diferentes niveles de desarrollo regional y la diversidad cultural y

social. Aduce a las “trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales” (2011, p.27) las brechas en el desarrollo regional. Y por esto se propone el “crecimiento y desarrollo socioeconómico, sostenible y convergente”. El problema es que lo basa en las iniciativas de desarrollo regional, que se corresponden más con las vertientes teóricas del desarrollo territorial y/o local que con los presupuestos de una política regional como se ha definido aquí en el marco teórico.

Aduce el PND que la disparidad es tanto en competitividad como en capacidades institucionales, y que tales diferencias se deben a la falta de conectividad física de algunos departamentos que no pertenecen al centro del país y/o al eje cafetero (ver Anexo PND 2010-2014. Prosperidad para todos.) Por tanto, en primera instancia plantea un ambicioso programa de infraestructuras con el fin de hacer converger a las regiones atrasadas.

En el apartado de lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales se vuelve a caer en el diagnóstico de aspectos sectoriales con diferente territorialización en algunos departamentos, siendo uno de los ejemplos el de infraestructura minero-energética; develando el verdadero carácter de los planteamientos de este PND 2010-2014, que de nuevo es una mezcla entre políticas transversales sociales y sectoriales, pero no de política económica<sup>33</sup>.

Hay que reconocer, sin embargo, que el PND 2010-2014 plantea el impulso a algunos macroproyectos, los cuales, al estar vinculados con la provisión de infraestructura de algunos departamentos y regiones con menores niveles de ingreso per cápita, en teoría, contribuirían a generar procesos de convergencia. De hecho la intencionalidad es, ya que tales proyectos son “considerados

32 Aquellos que según la teoría económica son objetivamente de libre acceso y no rivales al consumirse por varias personas.

33 Para quien quiera observar con detalle lo planteado puede observar las tablas II-2 del PND mencionado en las pp. 41-43.

estratégicos para la lograr mayor convergencia y desarrollo Regional". (DNP, 2011, p. 47)

Para ir cerrando el análisis de este PND se debe decir que pretendió promover áreas de desarrollo territorial, tratándose básicamente de dar vida a la ley LOOT; para constituir ejes de integración que al mismo tiempo funcionen como plataformas de crecimiento regional, (DNP, 2011, p. 59). Esto constituye un avance con respecto a los pasados Planes Nacionales de Desarrollo y esfuerzos de planeación previos a la Constitución de 1991. Al crearse los acuerdos o contratos-plan entre entidades territoriales y gobierno nacional, así como a través de la creación de diferentes áreas de desarrollo territorial, se incrementa el conocimiento territorial y la participación de actores regionales y locales de forma permanente en los procesos, incrementando la conexión nación-territorio.

Los esquemas asociativos planteados en PND 2010-2014 incluyen las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas; algo que, guardando las proporciones ya que en Colombia no es estructural, se parece mucho al programa Interreg de la Unión Europea. Así, a juzgar por ese hecho, se está avanzando poco a poco, por adición hacia una política regional. Sin embargo, y dado que el nuevo regionalismo involucra mayor papel del sector privado en el desarrollo, surgen con fuerza las nociones de desarrollo territorial y desarrollo local.

Aunadas a los movimientos globalistas clamando por mayor transparencia en los procesos gubernamentales, en concreto, dichas nociones de desarrollo buscan encontrar especificidades ubicadas en la localidad o región, para basar en ellas una producción competitiva a nivel internacional y anclar a esa apuesta el desarrollo.

Aunque los presentes autores consideran que el desarrollo territorial implica desarrollo

de institucionalidad para la transparencia y generación de acuerdos entre actores con intereses no siempre coincidentes, y que el desarrollo local corresponde más a una planeación microeconómica público-privada con el fin de asegurar la competitividad, en la literatura y en la práctica de los territorios locales y regionales, ambos aspectos del desarrollo son tomados en cuenta en diferente grado de énfasis.

En el PND 2014-2018 la aparente atención a particularidades regionales, incluyendo sus ventajas comparativas, no implicará un trasfondo de quienes mantener las desigualdades del sistema urbano tradicional y de los diferentes territorios. Al fin y al cabo, implican en la práctica seguir haciendo lo mismo, mantener supuestas vocaciones productivas. Al respecto cabe reflexionar si hacer la misma cosa una y otra vez permite esperar resultados diferentes.

Las anteriores estrategias surgen de un diagnóstico por región que, a través de unos ejes articuladores, deben lograr las metas esperadas para disminuir y cerrar las brechas o diferencias entre las regiones y los departamentos en diversos aspectos relacionados con los servicios del estado y la competitividad de las regiones. (Ramírez y Reina, 2017)

El PND 2014-2018 se diferencia del anterior en que para cerrar las brechas entre regiones, el actual se basa en el análisis de 19 variables frente a 2 del plan anterior, por lo que es mucho más completo, además divide las regiones según el grado de desarrollo que tengan, ya sea robusto, medio o temprano. (Ramírez y Reina, 2017)

Al igual que los anteriores, este plan nacional de desarrollo, identifica disparidades espaciales. Las primeras en apuntar son las desigualdades en relación con la pobreza, identificando brechas entre ámbitos urbanos y rurales en el capítulo III, *Colombia equitativa y sin pobreza extrema*.

Y aunque dichas disparidades regionales, como el ingreso *per cápita* son normales, lo cierto es que los niveles de la desigualdad departamental medida por el Índice de Gini (I.G.) son mayores en Colombia que en las economías de la OCDE. Siendo 0,31 el I.G. colombiano y 0,20 el I.G. OCDE. El error estriba en que expresamente se confía el combate a estas diferencias a políticas transversales siguiendo lineamientos de la OCDE (OCDE, 2013 y 2014). El texto expresa puntualmente: “necesidad de políticas transversales que logren reducir las brechas productivas entre departamentos”. (DNP, 2015, p.60)

En el importantísimo capítulo II, *Colombia en Paz*, también se hace referencia a la cuestión de las brechas espaciales. Puntualmente el objetivo 3 de dicho PND plantea “Reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad”, (DNP, 2015, p. 66). Y en virtud de ello se dispondrían los diferentes esfuerzos para cerrar brechas en cuestiones como atención a infancia o a personas con discapacidades, para incluirlos socialmente. Así mismo implica cerrar brechas espaciales en temas de salud, educación y vivienda.

Con los capítulos IV, VI, VII, VIII, IX y X sucede algo similar que con los capítulos II y III, están vinculando, o más bien subordinando, el aspecto regional a aspectos transversales. Los capítulos IX y X se refieren a políticas regionales, pero no desde en la intención de cerrar brechas. En el capítulo IX, *Buen Gobierno*, el objetivo 1 es fortalecer la articulación nación-territorio, lo cual contribuye, pero no se suscribe dentro de las definiciones de política regional. En el capítulo X, *Crecimiento verde*, llama la atención la intención de realizar uso sostenible del capital verde, lo cual denota -o anticipa- los planes para las regiones con mayor biodiversidad, el papel de proveedores de bienes o servicios ecosistémicos.

En el capítulo XI, *Estrategias regionales*, las cuales construyeron a partir de reuniones que se denominaron *Diálogos Regionales para la*

*Construcción del PND 2014-2018*, de los cuales tomaron insumos de los actores territoriales. Por tanto, en realidad dichas estrategias regionales se asemejan más a procesos de desarrollo territorial de las regiones, mediado por actores del gobierno central que políticas de desarrollo regional.

En el capítulo once, *Estrategias regionales*, luego de una regionalización inusual de siete regiones se declara en los nombres de las estrategias los objetivos de cada región en el cuatrienio. Siendo así, las estrategias fueron las siguientes: Caribe próspero, equitativo y sin pobreza extrema; Eje Cafetero y Antioquia: capital humano innovador en territorios incluyentes; Conectividad para la integración y el desarrollo productivo sostenible de la región Centro-Oriente y Bogotá, D.C.; Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental; Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: crecimiento y bienestar para los Llanos; y Centro-Sur-Amazonía de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental.

Analizando la justicia social interterritorial en el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, o **Acuerdo de La Habana FARC-Estado**, se encuentra que el enfoque de justicia social interterritorial desde dicho Acuerdo” se evidencia en principio como una razón fundamental en la construcción de un renovado modelo de desarrollo con enfoque territorial, que se materializa en el mismo acuerdo con el propósito de fortalecer la presencia del Estado y sus instituciones en totalidad del territorio nacional, (ver página 3 del acuerdo final). En su conjunto, el acuerdo es un instrumento de planeación y desarrollo del territorio a largo plazo que integra políticas, programas y marco jurídico, entre otros aspectos técnicos tendientes a la consolidación de la paz como meta principal, siendo este último un derecho supremo de obligatorio cumplimiento. Dicho enfoque se consagra en cada uno de

sus seis puntos<sup>34</sup>. Sin embargo, se considera aquí que el más vinculado con la superación de brechas espaciales y regionales es el punto *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*. Dicha RRI surge con el propósito de combatir uno de los fundamentos históricos de la violencia en Colombia, siendo la “tierra” un factor de conflictos en las zonas rurales del país, y que ya constituía un grave conflicto, el agrario, previo al conflicto armado, por lo que sobre ella donde ha recaído la mayor afectación del conflicto armado. La distribución de la tierra, la propiedad, el atraso de lo rural *versus* lo urbano, la ausencia de bienes y servicios del Estado en las zonas rurales, han coartado su desarrollo, y es allí mismo donde también donde se estructurará la reconciliación y se consolidará la paz estable y duradera que se pretende con el acuerdo.

Lo planteado por los acuerdos de alguna forma termina por enfocarse en problemáticas ya señaladas por algunas investigaciones sobre capacidades institucionales que, en términos de justicia, particularmente muestran que el centro del país presenta mayor capacidad, mientras que la periferia del país tiene menores Índices de desempeño de la justicia local<sup>35</sup>. Por tanto, o derivado de lo anterior, la política antidrogas ha venido siendo selectiva en territorio concentrando su eficacia en el centro del país, (García, Espinosa y Jiménez, 2013, p. 8). En concreto las disparidades judiciales tienen tres características: a) número y calidad de funcionarios concentrados en el centro, por tanto, ostenta dicha zona una mayor capacidad de justicia (pp. 9-12); b) la realizabilidad de las investigaciones son menores en los territorios periféricos del país; y c) la existencia de una

relación inversa entre capacidad y necesidad de justicia por tener cultivos de drogas estupefacientes, (pp. 26-30).

### **10. Repensando posibilidades en Colombia**

Para pensar en la posibilidad de un criterio de solidaridad interterritorial en Colombia como fundamento de una política regional, primero cabría preguntarse: ¿ha existido política regional en Colombia? Y nos encontramos con algunos autores que afirman que no ha existido, porque lo más parecido ha terminado en favoritismos regionales o en políticas transversales.

Para Barón y Meisel (2003, p. 61), en Colombia solo han existido políticas regionales implícitas que favorecen a unas determinadas regiones, aquellas industriales y Bogotá. A las cuales habría que añadir las cafeteras

Para otros autores sí han existido en Colombia políticas regionales explícitas, aunque pocas, pero han tenido un carácter compensatorio y temporal. “Los dispersos intentos de política regional explícita han tenido una orientación compensatoria ya sea para afrontar desastres naturales o críticos problemas sociales focalizando temporalmente, el gasto público hacia programas de alcance territorial restringido” (Rodríguez, E., 2007, p. 216-7). Ejemplos de lo anterior han sido los programas Plante, el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, el plan Nacional de Rehabilitación, la ley Ruiz, ley Páez, y el programa de Desarrollo Rural Integrado. Esos programas, apunta Edilberto Rodríguez (2007, p. 217) básicamente han estado realizando tres tipos de acciones: megaproyectos de infraestructura, estímulos a aumentos de oferta de factores en ciertas regiones, y estímulos a inversiones privadas en polos de crecimiento.

Pese a los augurios de los frutos de la descentralización. Tanto Barón y Meisel (2003), como Bonet (2004) y Bonet y Meisel (2006), analizando los años de la década de

34 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI); Participación política: Apertura democrática para construir la paz; Fin del Conflicto; Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; Implementación, verificación y refrendación.

35 Para ver orientaciones sobre información del sistema judicial en Colombia consultar: Colombia. Ministerio de Justicia-Oficina de Información Judicial. (2015) Índice de la justicia local.

1990, apuntan a que la descentralización no contribuyó a disminuir las disparidades, por el contrario, incluso las profundizó. Por tanto, “se requiere de una política estatal para “reducir las enormes diferencias en los ingresos per cápita”. (Bonet y Meisel, 2006, p.30)

La descentralización se ha producido tanto por argumentos de pluralidad política, como de menores niveles corrupción. Se supuso que, con la descentralización y elección de autoridades locales, habría más ganadores -políticos-. Lo primero se ha conseguido, las elecciones por el ejecutivo nacional no son un todo o nada ya que las elecciones locales pueden dejar otros ganadores políticos.

Sin embargo, la segunda no. En parte esto se podría aducir a que no ha sido suficientemente elevada la descentralización fiscal que aumentaría el nivel democrático en las regiones o estados subnacionales, (Weingast, 2009). Según Oskar Nupia (2007), esto se debe a que la suposición de menos corrupción se originaría por un decrecimiento del intervencionismo estatal, al tener competencia jurisdiccional las autoridades locales y esto haría un progreso hacia menos intervención económica. Otro aspecto en la relación corrupción-descentralización es el supuesto de que la descentralización produciría mayor *political accountability* local, es decir, ejercicios de ajustes de cuentas de los votantes con los políticos en ejercicio, no reeligiéndoles, por lo que para hacerse reelegir los políticos o partidos tendrían que mejorar su gobernanza. Pero ese escenario no contemplaba que en contextos de países en desarrollo, donde las elites locales son más fuertes que las nacionales, la corrupción se incrementa con la descentralización. Nupia (2007), explica que Esto ocurre porque las entidades territoriales poseen importantes grados de monopsonio en el mercado de trabajo (p.22), lo cual es cierto, al menos para la mano de obra con educación superior. Se requiere entonces de la competencia en dicho mercado por parte de otros sectores económicos competitivos, tales como una agricultura tecnificada o las empresas del sector secundario.

Bonet (2006) explicó que la descentralización no produce efectos en materia de convergencia porque no existen criterios de redistribución en las transferencias (del Sistema general de participaciones). Ramírez y Reina (2017) encuentran que con la creación del Sistema General de Regalías-SGR, si se aplica la lógica redistributiva, usando como criterio de decisión los niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas departamentales y municipales, pero esto tiene el problema de depender de los auges en recursos naturales y de los niveles de “state take”.

Sánchez, España y Zenteno (2016), en un análisis del impacto de la descentralización fiscal en las finanzas públicas subnacionales de Colombia encuentran que la descentralización, pese a aumentar las transferencias a gobiernos subnacionales, no consiguió promover una generación de recursos propios, lo que algunos denominan pereza fiscal. Y esto se debe a que impuestos sobre los vicios, por ejemplo, son inelásticos y por lo tanto no consiguen ayudar a superar los desequilibrios verticales<sup>36</sup>.

Franz Gutiérrez R. (2007), llamó la atención sobre la política regional, la cual debería incorporar la ecología en el ordenamiento territorial y de la mano con ello considerar tanto la diversidad biológica como cultural del país; lo cual, en materia de desarrollo sostenible, es tan urgente como superar la visión cortoplacista que Oscar Sánchez (2007) indica como uno de los obstáculos al desarrollo, que en Colombia busca superar déficits mediante alternativas de autofinanciamiento territorial. En su lugar se debería buscar: “mayor progresividad en la tributación y unos regímenes tributarios diferenciados para las entidades territoriales”. (p. 149)

Otro obstáculo apuntado por Oscar Sánchez (2007) es el desconocimiento territorial y de las necesidades de cada territorio, lo

36 Desequilibrio vertical se considera en finanzas públicas a la situación en la que los ingresos con diferentes niveles estatales no consiguen superar los gastos del ente territorial.

que ha llevado a relegar asuntos del sur y del oriente del país, al igual que los asuntos del Chocó, para concentrarse en las zonas portuarias y centro-andinas. Se requiere entonces evolución institucional de los entes territoriales, de acuerdo con los artículos 150, 320 y 302 de la Constitución Política de Colombia. Entonces, las diferencias entre regiones en Colombia obedecen a indefinición del nivel intermedio; por lo que la política de desarrollo regional debe pensarse como una institución que se acople al ordenamiento territorial y a la planeación económica nacional, e instituirse como una institución social dentro del contrato social. Esto de la mano con lo que indicaba Kalmanovitz (2006, p 40) que la nación colombiana debía...

(...) darse unas regiones que alcancen a dotarse de suficientes recursos tributarios, obtener economías de escala, que sean relativamente homogéneas, que impulsen el desarrollo en todas las partes de la nación y que compitan sanamente entre ellas por recursos productivos y tributarios.

Usando la metodología de Silva (2003), las clasificaciones que realiza Oscar Sánchez (2007) con base en datos CEGA 1975-2000, difieren de las clasificaciones con los datos DANE 1990-2000, lo que se puede deber tanto a auges (despegues) económicos o caídas que comenzaron en algún momento entre 1975 y 1990, o a que algunos de los departamentos incluidos en el grupo de Nuevos Departamentos, con su gran nivel de renta y poca población, incrementaron tanto tasas de crecimiento como PIB *per cápita*; ejemplos de ello son Casanare y Arauca, que crecieron en base a la explotación petrolera, haciendo quedar al grupo Nuevos Departamentos en el tipo I (potencialmente ganadores en marcha). Lo que muestra como mayor información de cada uno de los territorios a un nivel de territorial desagregado facilita comprensión de las dinámicas económicas regionales y/o territoriales. Y recordando a Rosanvallon (1995) sobre el tránsito hacia una sociedad que base su seguridad social a la luz de la información, es necesario identificar regiones

aportadoras netas, como regiones sostenidas por las transferencias.

Por el contrario, como indicó Oscar Sánchez (2007) la información detallada y analizada hace necesario plantear medidas diferenciadas que reconozcan las diferencias y polaridades regionales existentes entre los departamentos del país. Aparte de la observación del fenómeno convergencia/divergencia y del establecimiento de tipologías como las propuestas por Silva (2003), mayor análisis mesoeconómico puede ayudar a precisar el comportamiento y, por tanto, necesidades particulares de cada una de las regiones para conseguir el desarrollo.

Sin embargo la información sola no es suficiente. Como indican Bermúdez y Medina (2007) el conflicto político militar en Colombia fue, o ha sido, limitante para afrontar “con reformas profundas la pobreza, las desigualdades económicas y sociales de la población, las **desigualdades regionales**, el desempleo, la exclusión en la educación y salud” (p. 249), haciendo que el conflicto fuese uno de los determinantes del desarrollo regional. De hecho, los autores mencionados apuntan que las posibles planeaciones buscando intervenir factores que causan efectos desequilibrantes, han chocado con intereses político-económicos, lo cual denota la complejidad al hablar de desarrollos regionales en Colombia, su carácter tecno-político y las limitantes que imponen conflictos armados en diferentes partes de la geografía nacional.

Al respecto, Bonet y Meisel (2007, p. 173), al analizar la convergencia mediante un índice de Theil, ponderado por el porcentaje de población nacional que cada población departamental representa, encontraron clara hegemonía de Bogotá, y junto con algunos gráficos ilustrativos mostraban la distribución espacial de ingresos y crecimientos que se acentúa en Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico; coincidentemente las regiones más industrializadas del país.

## 11. Conclusión

La revisión documental de normativas y diversos documentos de planificación económica en Colombia, como los planes nacionales de desarrollo, permite rastrear, dados los datos sobre desigualdades territoriales en Colombia, la necesidad de la discusión de la justicia social interterritorial a mejorar mediante un principio de Solidaridad Interterritorial, como ya existe de forma explícita o tacita en países como España, Alemania o China y en la Unión Europea.

Dicho principio se debería aplicar, principalmente, para superación del conflicto y lograr el desarrollo cohesionado del territorio nacional, con base en una relativa equidad de desarrollos regionales. Esto ya que el DNP (2015, p.37) reconoce que los municipios de categoría 6 han sido precisamente de los más afectados por el fenómeno de violencia y conflicto armado colombiano, en el que ha incidido mucho el narcotráfico, es decir aquellos con menor población, argumento reforzado por el informe *Colombia: razones para la esperanza* y por García *et al.* (2013) al apuntar que las zonas periféricas y rurales del país presentan mayor déficit institucional. La presencia de grupos armados ha coincidido con las dificultades en materia de justicia propias de su condición fiscal y geográfica.

Así como en términos de justicia social genéricamente se habla de búsqueda de equidad para garantizar mínimos niveles de vida o de bienestar de ciertos individuos, la justicia social interterritorial implica considerar la búsqueda de equidad entre los territorios, mediada por la solidaridad territorial, buscando niveles mínimos/aceptables de desarrollo territorial. Esto implica superar las nociones de competitividad territorial que amenazan con fracturar los contratos sociales de los diversos Estados-nación y reconocer que las condiciones desiguales en materia económica entre las regiones y/o territorios dentro de un Estado, no deben generar diferencias en la provisión de instituciones y programas sociales. De esta forma se ha de

garantizar no igualdad en el gasto, basado en la capitación, sino igualdad en la presencia de instituciones y programas sociales que garanticen en primer lugar los derechos ciudadanos hasta de tercera generación (ambientales y colectivos) para que el desarrollo pueda ser una opción de verdad y no un mito en los territorios.

Y finalmente, aunque la planificación del desarrollo ha apuntado a una pretendida endogeneidad del desarrollo (local o territorial) en vez de una política regional como se ha descrito en el Marco Teórico, ha surgido con la LOOT el principio de solidaridad territorial que supone, en primer lugar el avance hacia una organización territorial de Estado Regional y, segundo, la posibilidad de discutir en el futuro cercano el principio de solidaridad interterritorial como fundamento de política regional, habida cuenta del tamaño del territorio y economía colombianas.

Los autores agradecen a la UNAD el apoyo para realizar la presente investigación.

## Referencias

- Accioly, H. (1948). A ratificação e a promulgação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*.
- Aguilar Ibáñez M. J. y Ander-Egg E. (2001 – 2). *Diagnóstico Social. Conceptos y Metodología*. Lumen, Buenos Aires – México, 140p.
- Amengual, G. (1993). La solidaridad como alternativa: notas sobre el concepto de solidaridad. En *Revista Internacional de Filosofía Política*.
- Badía, J. F. (1974). El Estado unitario. En: *Revista de estudios políticos*, (195), 9-48.
- Barón, J. D. (2004). ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales entre 1980 y el 2000? En: A. Meisel (editor) *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Banco de la Republica, Cartagena.

- Barón R., J. y Meisel R., M. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. n. 36. Cartagena: Banco de la Republica – Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Barón, J.D., Pérez, G., y Rowland, M. (2004). Consideraciones para una política económica regional en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, No. 52, noviembre, Centro de Estudios Económicos Regionales, Bogotá: Banco de la República.
- Bermúdez y Medina (2007). Planeación del Desarrollo Regional: una mirada política en medio del conflicto. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 170-99.
- Birchenall J., J. y Murcia G., G (1997). *Convergencia regional: una revisión del caso colombiano*. Archivos de Macroeconomía, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación-UMACRO
- Boisier, S. (1999). Desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. En *Terra Nostra*, n. 4. UPTC, Tunja.
- Boisier, S. (1999). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais*, (2), 39-53.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. EURE. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 23(69), 7.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, n. 77, Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la Republica.
- Bonet, J. (2004). Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso nacional: la experiencia colombiana. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, n. 49, Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la Republica.
- Bonet M., J. y Meisel R., A. (2007). Los contornos de la economía departamental en las últimas dos décadas. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 170-99.
- Bonet M., J. y Meisel R., A. (1999). La convergencia regional en Colombia: una revisión de largo plazo, 1926-1995. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, n. 8, Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la Republica.
- Caravaca, I. Y González, G. (2009): *Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial*. Scripta Nova, vol. XIII, 289, [1 mayo 2009].
- Cárdenas, M. (2005). Crecimiento económico en Colombia: 1970-2005. En: *Coyuntura Económica*, n 35, 2, pp. 49-59.
- Cárdenas, M. y Pontón, A. (1993). Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989. En: *Coyuntura Económica*, v. 23 n. 1.
- Colombia, DNP (2015). *PND 2014-2018 Todos por un nuevo país*. Bogotá: DNP.
- Colombia, DNP (2011). *PND 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- Colombia, DNP (2007). *PND 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.
- Collado Yurrita, M. Á. (1992). Sobre las haciendas autonómicas y locales: postulados del federalismo cooperativo. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)* n. 255-256. Recuperado de: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/7299/collado4.pdf?sequence=1>
- Cortina, A O. (1990). Más allá del colectivismo y el individualismo: autonomía y solidaridad. Sistema. EN: *Revista de Ciencias Sociales*, (96), 3-17.
- Coturri, G. (1990). Las bases políticas de la solidaridad. En: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez - Italia, años 80. Derecho, política y democracia*, nº 30.

- Cuervo, Luis M. (1999). El rompecabezas de la intervención económica territorial. En: *Territorios*. Bogotá: CIDER-ACIUR-IDEADE, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.
- De Juan y Peñalosa, J. L. (1979). El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos. En: *Documentación Administrativa*, (181).
- De Matos, Carlos (2000). Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. En: *Revista Estudios Regionales*. n. 58, Universidad de La Rioja.
- DNP (2004), *Documento Conpes 3297 - Agenda Interna para la productividad y la competitividad: Metodología*. Resultados del proceso y propuestas iniciales, septiembre de 2.005.
- Elazar, D. J. (1995). *Federalism: an overview (Vol. 1)*. Pretoria: HSRC Publishers.
- Evans, Peter. (2011). El Estado como problema y solución. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Argentina).
- García, A. V. (2014). El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y límites. En: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (20), 214-277.
- García V., Mauricio, Espinosa R., José y Jiménez A., Felipe (2013). *Instituciones y narcotráfico: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: DeJusticia. Recuperado de
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Belknap.
- Haesbaert, R. (2010). *El mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad*. Siglo XXI. ISBN: 9786070303081. 328p
- Hayward, J. E. (1959). Solidarity: The Social History of an Idea in Nineteenth Century France1. In: *International Review of Social History*, 4(2), 261-284.
- Homma, A. K. O. (2008). Extrativismo, biodiversidade e biopirataria na Amazônia. En: *Texto para discussão n.27*. Brasilia D.F. Embrapa Informação Tecnológica. Recuperado [http://bbeletronica.sede.embrapa.br/bibweb/bbeletronica/2008/texto/sge\\_texto\\_27.pdf](http://bbeletronica.sede.embrapa.br/bibweb/bbeletronica/2008/texto/sge_texto_27.pdf)
- Juárez, M. G. (2010). *Formas del Estado de Derecho y delimitación del derecho al Buen Gobierno*. Arbor, 186(745), 901-915.
- Kalmanovitz, Salomón (2006). *La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. El radicalismo colombiano del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Krugman, P. R., Obstfeld, M., Melitz, M. J., & Moreno, Y. (2014). *Economía internacional: teoría y política (No. 382.1 K7y.)*. Prentice Hall.
- Landaburu, E. (1995). Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea. En: *Situación 1995/1* (número monográfico sobre la Unión Europea); BBV; Bilbao; pp. 61-71
- Lawrence, Robert Z. (2000). *Regionalism, Multiculturalism, and Deeper Integration: Changing paradigms for Developing Countries*.
- Leiceaga, X. F., Peñas, S. L., & Corbacho, X. A. (2014). El fondo de compensación interterritorial: Análisis y propuestas para una reforma. En: *XXI Encuentro Economía Pública (p. 73)*. Universitat de Girona.
- León, D. y Ríos (2013). Convergencia regional en el índice de desarrollo humano en Colombia. En: *Equidad y Desarrollo*. n. 20. pp. 105-141.
- Mann, Michael (2011). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del

- Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Argentina).
- Martínez E., D. (2013). La solidaridad interterritorial alemana. En: *Documentos-Instituto de Estudios Fiscales*, (10), 1-34.
- Moncayo, Edgar (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional-PNUD-CEPAL.
- Nupia, Oskar (2007). Decentralization, corruption, and political accountability in developing countries. En: *Serie Documentos CEDE No.17*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Painter, J. (2010). Rethinking territory. In: *Antipode*, 42 (5). pp. 1090-1118. Recuperado de <http://dro.dur.ac.uk/7505/1/7505.pdf?DDC52+DDD14+dgg0jmp>
- Peces-Barba Martínez, G. (1998). *Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su concepto*. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/1318/DyL-1995-III-6-Peces-Barba-.pdf>
- Perez, G. J. y Rowland, P. (2004). Políticas regionales: cuatro estudios de caso. En: *Documentos de trabajo sobre economía regional*. N 47. Banco de la República-Centro de Estudios Económicos y Regionales (CEER), Cartagena.
- Pérez Ramírez, Bartolomé y Carrillo Benito, Emilio. M (2000). *Desarrollo Local: manual de uso*. Madrid: ESIC.
- Plaza Gutiérrez, J. I. (2002). Orientaciones, conceptos e incertidumbres de la política regional europea para el siglo XXI. En: *Revista de estudios regionales*, (64). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/755/75506402/>
- Ramírez V., A. y Reina-Bermúdez, L. (2017). *Hacia una evaluación de las desigualdades regionales y socioeconómicas en Colombia 2000-2015*. Informe de Investigación UNAD-ECSAH.
- Reina-Bermudez, L. (2017). *TENIENDO PUENTES entre resiliencia comunitaria y desarrollo territorial: un análisis teórico y contextualizado en el postconflicto colombiano*. En: Séptimo Simposio de psicología Social comunitaria: RESILIENCIA, el trascender de la experiencia. Estrategias psicosociales para la potenciación individuo – comunidad”. Bucaramanga: UNAD. pp. 52-69. Recuperado de <https://estudios.unad.edu.co/images/ecsah/simposioPsicologiaSocial/memorias/FlipSimposio2017/files/downloads/7-Simposio.pdf>
- Rocha R. y Vivas, A. (1998). Crecimiento regional en Colombia: ¿persiste la desigualdad? En: *Revista de Economía del Rosario*, n. 1, pp. 67-108
- Rodríguez G., Fermín (2004). El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio. En: *Éría*, 63 (2004), pp. 107-115.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social: repensando el Estado de Providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Rovira, A. V. (1989). Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de derecho comparado. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n. 65.
- Rodríguez, Edilberto (2007). Planeación del desarrollo regional: una mirada política en medio del conflicto. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 200-238
- Sach, Jeffrey (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Trad. Ramón Villa. Bogotá: Planeta.
- Sack, R. D. (1983). Human territoriality: a theory. In: *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74.
- Sánchez, O.I. (2007). Disparidades y procesos de organización territorial. En: Rodríguez, E. y Vallejo, L. *Modelos de desarrollo y economía regional*. UPTC-OIKOS. pp. 97-158.
- Sánchez Torres, España Eljaiek y Zenteno (2016). Capítulo 5: Cumbia fiscal: dinamismo fiscal subnacional en Colombia. En: *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*. Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian, editores.

- Segado, F. F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. En: *Teoría y realidad constitucional*, (30), 139.
- Shen, C., Jin, J., & Zou, H. F. (2012). Fiscal Decentralization in China: History, Impact, Challenges and Next Steps. In: *Annals of Economics & Finance*, 13(1). Beijing, China.
- Silva Lira (2003, p. 20). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Cepal-ILPES, Santiago, Chile.
- Smith, A. (1759). *Teoría de los sentimientos morales*. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 2 vols. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Suelt Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1).
- Thaler, R. (1980). Toward a positive theory of consumer choice. In: *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(1), p. 39-60.
- Val, F. M., & de Rivera, D. (2005). La economía española y el estado de las autonomías. En: *Información Comercial Española*, n. 826, pp. 85-98.
- Valcárcel, Marcel (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Recuperado de <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESSION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>
- Vázquez-Barquero, Antonio (2001). La política de desarrollo económico local. En: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Compiladores: Francisco Albuquerque y Patricia Cortés. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. CEPAL/GTZ. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2693/S2001704\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2693/S2001704_es.pdf)
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. In: *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.