



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

25/01/2023

Política

Hacia el sentido y la materialización de la solidaridad territorial

18/01/2023

Sociedad

El desafío de la cohesión social: superar el lugar común

28/12/2022

Sociedad

Objeto, métodos y discusiones actuales sobre sociología de la religión

22/11/2022

Política

Comentarios al nuevo libro CED: Desafíos de los partidos políticos más allá de un enfoque normativo

02/11/2022

Política

Análisis y comentarios al nuevo libro CED: "Partidos Políticos en Chile"

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1434

Política

25/01/2023

Hacia el sentido y la materialización de la solidaridad territorial¹

Ariel Malla Gallardo²

1) Una exploración del sentido de la solidaridad territorial

Previo al examen de cómo se materializa la solidaridad territorial se hace necesario evaluar cuál es su sentido. De acuerdo a Arango (2013, p. 44), existen dos sentidos de la solidaridad (a secas): uno *fáctico*, que responde a un sentimiento que motiva la acción y la decisión políticas; y otro *normativo*, que añade las dimensiones moral, política y jurídica del fenómeno. En este orden de cosas, cobra relevancia evaluar la solidaridad territorial en función de consideraciones económicas y político-institucionales, sin descuidar su profundo carácter ético-filosófico, a causa de que ello estructurará los fines programáticos que puedan perseguirse a través de su observancia, perspectiva que responde al segundo sentido enunciado por el autor antes referido.

Es necesario observar que, en un sentido jurídico aplicable al contexto del presente Informe³, la solidaridad (y, por extensión, la solidaridad territorial) implica una acción proactiva y no meramente reactiva frente a la norma (Malla Gallardo, 2021, p. 6)⁴. Los alcanzados por las normas que prevén la solidaridad territorial han de actuar conforme a este principio en un orden proactivo. Esta afirmación condiciona decisivamente la lectura que pueda darse de la solidaridad territorial desde cualquier perspectiva.

Los actos administrativos que concretizan la solidaridad territorial han de ser examinados a efectos de constatar si realmente se está ante un auténtico ejercicio de solidaridad territorial (o, en general, de solidaridad).

¹ Este informe es la continuación de dos artículos publicados anteriormente por el autor. Se trata de "Solidaridad territorial como paradigma de la descentralización: aportes conceptuales para una nueva Constitución" (Informe n°1.410) y "Solidaridad territorial para la descentralización: aportes para el proceso constituyente desde la experiencia comparada (Informe n°1.417)" publicados en el portal Asuntos Públicos.

² Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica del Norte (2020). Diplomado en Docencia Universitaria (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires, 2021). Investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: arielmmgallardo@gmail.com. El autor agradece los comentarios del Profesor Doctor en Derecho (candidato) Esteban Szmulewicz Ramírez que han enriquecido el contenido de este trabajo.

³ Sin perjuicio de lo dicho subsecuentemente, es conveniente tener en cuenta que el sentido jurídico de la solidaridad no se circunscribe sólo al dicho. Siguiendo a Piña, "[...] desde la perspectiva jurídica hablar de deberes de solidaridad es referirse a unos ciertos (1) deberes positivos dirigidos a beneficiar a (2) terceros o con los que no estamos vinculados por alguna razón institucional ni por algún deber emanado del *neminem laedere* o (3) la colectividad toda" (2019, p. 256).

⁴ Ha de hacerse énfasis en este sentido jurídico de la solidaridad territorial: para que la solidaridad territorial sea efectivamente solidaridad desde una perspectiva jurídica, no ha de originarse como una mera reacción a la norma o al mandato de un superior. Por el contrario, debe surgir proactivamente frente a cualquier mandato del ordenamiento jurídico, por mucho que en los hechos resulte como una reacción a circunstancias de orden material que reclaman su ejercicio. Lo anteriormente dicho encuentra correlato con la vía emergente de la solidaridad expuesta por Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma (2017, p. 66), en la que las políticas públicas solidarias se adelantan a las personas.

La solidaridad territorial implica un actuar *proactivo* frente al ordenamiento jurídico (Malla Gallardo, 2021, p. 6), pero los actos antedichos se realizan a través del ejercicio de potestades (poderes-deberes). Si sólo se trata de la actuación frente a un deber, se estaría realizando un acto de ejecución, compatible con la noción de colaboración o de cooperación; entretanto, si la actuación implica el ejercicio de una facultad lícita, sea que ésta esté entregada a la discreción o al arbitrio del ente público, se puede estar ante un ejercicio de solidaridad (dado que el acto, al no tener un mandato precedente, sí sería *libre*; y sí sería *espontáneo*, al no ser requerido un mandato jurídico –del orden normativo que fuere– para que la conducta del ente público se desarrolle)⁵.

Al reflexionar sobre el concepto de *solidaridad territorial* es probable que vengan a la mente los mecanismos de compensación financiera, sea desde el nivel central hacia los niveles subnacionales o entre los niveles subnacionales y, en ambos casos, dirigidos desde el nivel nacional (el gobierno central). No obstante, lo anterior sólo se corresponde con una de las caras posibles de observar de las solidaridades territoriales puesto que abarca subvenciones, ayudas económicas, actividades de fomento, facilitación del acceso a los servicios públicos, entre otras (Delooz Brochet, 2019, p. 465), que no necesariamente implican transferencias dinerarias o económicas directas entre los actores involucrados.

Restringir la solidaridad territorial a lo meramente económico priva de la riqueza del concepto⁶ y los beneficios que ello puede traer a la sociedad⁷. La solidaridad territorial entendida y aplicada en su amplitud puede conducir a una realización más cumplida de los procesos descentralizadores, una mayor cohesión territorial entre el Estado, los entes territoriales y las personas, contribuyendo a un desarrollo armónico y sostenible (Malla Gallardo, 2021, p. 6).

Esto se confirma cuando se revisa el concepto de solidaridad, que es principalmente *orden*, no *distribución*: la solidaridad, aunque implica acciones distributivas en muchas ocasiones, no se encuentra definida exclusivamente por esto. Este orden abarca a agentes sociales, individuos, cuerpos intermedios, el Estado, que se ordenan hacia el bien común (Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma, 2017, p. 50)⁸. De esta manera, las políticas públicas *solidarias* tienen un carácter de *ordenación* por sobre el de *distribución*. Lo anterior es consecuencia del cómo está caracterizada la solidaridad: (1) consta de una relación de interdependencia entre los miembros de un grupo o comunidad; (2) encierra la expectativa de reciprocidad en la ayuda dispensada en casos de necesidad; y (3) la ayuda que es prestada ejerciendo la solidaridad lo es bajo el entendido de favorecer intereses justos o legítimos de todas las personas que conforman una comunidad (Bayertz, 1998, p. 12). La acción del Estado es de carácter garante y ordenadora, pero no de difusión, en ningún caso implicando una *estatización* de la solidaridad (Vergara Vial & Robert Valdés, 2017, p. 82).

⁵ Para una visión más completa, se sugiere véase Malla Gallardo (2021), especialmente sobre la delimitación conceptual de la solidaridad territorial.

⁶ De manera esquemática, Moëne B. (2010).

⁷ Abundando sobre este punto, reste decir que “[e]l acto de la solidaridad [...] es esencialmente gratuito; en este sentido, nadie tiene derecho a exigirle para sí. Esta es quizá la más importante objeción a su carácter de principio social: los buenos deseos no constituyen derechos y no es sensato hacerse ilusiones respecto a la bondad de los ciudadanos. [...] Sin embargo, bien entendida, esta gratuidad de la solidaridad no obsta a su obligatoriedad moral y a su necesidad social. El punto es que precisamente que, consistiendo el bien común social en que las relaciones que constituyen la sociedad estén plenamente informadas por la justicia, esto será imposible mientras no exista un cierto amor al bien ajeno, previo y superior a la justicia, que lo haga deseable aun cuando nadie esté allí para reclamarlo” (Letelier Widow, 2017, p. 47).

⁸ Sobre esta ordenación hacia el bien común, véase Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma (2017, pp. 61–64).

Sucintamente, la solidaridad territorial en su sentido económico implica una serie de transferencias dinerarias o en especies que respondan a determinadas contingencias (como las surgidas a propósito de catástrofes naturales) o a la concreción de objetivos programáticos específicos que tengan los actores involucrados (por ejemplo, a propósito de los programas que pudieran tener los máximos titulares de la administración de las entidades territoriales comprometidas). Este sentido es el que resulta a todas luces más instintivo para quien se aproxima a la problemática de la solidaridad territorial.

Resulta algo menos intuitivo pensar el sentido político-institucional de la solidaridad territorial. No obstante, éste puede apreciarse en la cooperación y colaboración institucional en proyectos que han ido delimitando los actores comprometidos (Estado, entidades territoriales, personas, etc.). El sentido político-institucional de la solidaridad territorial resulta rápidamente asociable a la generación de políticas públicas por parte del Estado y las entidades territoriales o entre las entidades territoriales.

Para poder visibilizar estos sentidos de la solidaridad territorial es posible recurrir al ejemplo siguiente: supóngase un área de un Estado que comprende varias entidades territoriales que tienen como característica común el estar expuestas a cierto tipo de catástrofes naturales (terremotos, vulcanismo, inundaciones, etc.). El hecho de que una de estas regiones sufra las consecuencias, dése por caso, de un terremoto, puede poner en actividad una solidaridad territorial de orden económico por parte de las entidades territoriales que le circundan (por ejemplo, a través de la transferencia de recursos económicos y maquinaria para la superación de la catástrofe). Con el paso del tiempo, esta actitud reactiva puede llegar a consolidarse en políticas públicas que dan paso a una coordinación entre las instituciones públicas de base territorial cuya actividad se desarrolla en torno a las catástrofes naturales y su prevención (en un auténtico ejercicio de solidaridad territorial desde una perspectiva político-institucional). Esto último puede suponer, por ejemplo, la colaboración de las agencias de gestión de emergencias (a nivel investigativo, de proposición de políticas públicas comunes), la coordinación periódica de los órganos que toman decisiones en tiempos de crisis, entre otras.

Sin perjuicio de lo anterior, no ha de considerarse que la perspectiva político-institucional sea preferible o con algún orden de precedencia a la perspectiva económica de la solidaridad territorial (dado que simplemente son manifestaciones de un mismo principio), que una y otra sean incompatibles (en razón de que incluso se les puede considerar complementarias) o que exista una cierta precedencia temporal (como en el caso anterior, que pudo ser que la solidaridad territorial político-institucional pudiera manifestarse con anterioridad a la solidaridad territorial económica).

2) Materialización de la solidaridad territorial

La materialización de la solidaridad territorial tiene como presupuestos la existencia de una institucionalidad, que identificará a los actores involucrados; y la existencia de instrumentos para su realización, los cuales pueden resultar en una amplia gama de actos administrativos e, incluso, legislativos. Toda materialización de la solidaridad territorial ha de implicar la observancia de un paradigma del imperio del Derecho (como todo el ordenamiento jurídico) por encima de un paradigma legalista, de tal suerte que "[...] sólo hay espacio a la solidaridad ahí donde no hay otro deber prevalente" (Piña, 2019, p. 256); entretanto, éticamente, puede afirmarse que se trata de auténticos *ejercicios altruistas del poder*. En esta visión, la acción *proactiva* desarrollada a partir del ejercicio de la solidaridad territorial puede resultar beneficiosa para los actores involucrados no sólo en cuanto a las contingencias respecto de las cuales se

reacciona (por ejemplo), sino que también en cuanto puede ser un agente catalizador de innovaciones normativas.

Institucionalidad y solidaridad territorial

La solidaridad territorial tiene reconocimiento constitucional a propósito del deber del Estado de promover el desarrollo solidario entre las regiones, provincias y comunas del país (art. 3º, inc. 3º CPR), cosa reiterada a propósito del gobierno y administración interior del Estado (art. 115, inc. 1º). No obstante, se ha señalado que bien podría estar comprendida de manera una manera más amplia en las bases de la institucionalidad (en cuanto *solidaridad*) como complemento a la autonomía de los cuerpos intermedios (Alvarado Rojas, 2017, p. 37)⁹, cosa que podría contribuir a mejorar, en nuestro país y en clave de descentralización, la situación que se tiene en las regiones, que tienen “[...] élites políticas impotentes, meras administradoras de tareas menores, sin los recursos ni la capacidad efectiva para representar y enfrentarse a las decisiones adoptadas desde Santiago” (Herrera Arellano, 2017, p. 102). Esto, por mucho que las decisiones adoptadas por el nivel central en cuanto a desarrollo territorial puedan considerarse neutras, puesto que tal neutralidad podría considerarse una omisión favorable a este *status quo* favorable al centralismo histórico (Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo, 2013, p. 2).

En cuanto a las actuaciones, la respuesta solidaria (cosa que incluye la *territorialmente solidaria*) envuelve también la idea de participación en torno a la búsqueda de un bien común entre las personas (para el caso, entre los niveles involucrados, el Estado, los entes territoriales, las personas), afirmación que involucra la consecuencia de que las políticas públicas que gocen del carácter de *solidarias* son aquellas que “buscan primariamente que los agentes sociales sean partes comprometidas con el bien del todo social” (Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma, 2017, p. 65).

El diseño institucional que implemente el principio de solidaridad (incluyendo la *solidaridad territorial*) no sólo ha de contemplar la pregunta sobre *qué hace el Estado* (tamaño, eficiencia, eficacia, etc.) sino que también ha de considerar el *qué es el Estado* (teniendo en cuenta sus fines, naturaleza y funciones políticas), cosa que se extiende a la reforma del Estado (Vergara Vial & Robert Valdés, 2017, p. 84)¹⁰. Esto es relevante dado que no cualquier forma de organización es compatible con la solidaridad, toda vez que el Estado contribuye a determinar qué entendemos por tal o cual institución o servicio (empresa, colegio, hospital, etc.), ejercicio en el que el Estado no ha de desatender las realidades sociales y culturales relativas a las instituciones o servicios¹¹ que el mismo Estado ha de promover como espacios de comunión personal, de amistad y no de individualismo, caracteres que deben traducirse en acciones proyectadas hacia el resto, hacia otras personas e instituciones (Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma, 2017, pp. 65–66). Si bien este tipo de vínculos altruistas puede resultar deseable, no son necesarios para que la solidaridad opere en la práctica, al no ser requeridos elementos emocionales o afectivos en una comunidad (Arango, 2013, p. 52). En este sentido, “[e]l diseño institucional que posibilite el desarrollo integral de nuestro país debe superar aquella concepción individualista del principio de subsidiariedad que ha caracterizado a la

⁹ Sobre esto último, se han hecho puntualizaciones, *infra*, en el apartado 3) *¿Jaula de hierro de la solidaridad?*

¹⁰ Es posible afirmar aquí que no sólo se trata de la *reforma* del Estado. Lo dicho a este respecto también se puede predicar, por ejemplo, en momentos fundacionales o respecto de procesos constituyentes.

¹¹ “Los cambios institucionales exitosos son los que están en línea con la tradición viva de nuestro país, cuestión que, para el caso de Chile, exige que no lo reduzcamos solamente a un problema jurídico. Para ello, es necesario propender, apoyándonos en nuestra base histórica, a una reforma del Estado cualitativa antes que cuantitativa. El tipo de solidaridad que cohesiona y ordena a una sociedad en términos del bien común requiere de un mayor grado de complejidad política que la mera burocratización o tecnocratización de las instituciones asociadas al poder central” (Vergara Vial & Robert Valdés, 2017, p. 85).

reorganización política de las últimas décadas [...]” (Vergara Vial & Robert Valdés, 2017, p. 85)¹². Esto es tal que la solidaridad resulta ser un auténtico mandato que exige a la sociedad actuar al máximo de sus posibilidades (tanto fácticas como normativas) en favor de los individuos o grupos de individuos que se encuentran en una situación de debilidad o desventaja, evitando así, a través de una intervención suficiente y oportuna del colectivo, la ocurrencia de un daño injustificado inminente (Arango, 2013, p. 52). La solidaridad territorial a esto añade el concepto de *territorio*, que identifica ya no sólo las necesidades de un colectivo, sino que las del colectivo ubicado en un determinado contexto, que produce que tales necesidades tengan un contenido determinado y condicionado por las condiciones que el mismo territorio ofrece, sean éstas de carácter natural (como la geografía o el clima) o humano (conectividad, actividades económicas).

Concreción de la solidaridad territorial

La solidaridad en Derecho público encuentra sus primeras expresiones y justificaciones en la promoción del servicio público, idea esta última que sigue siendo uno de los fundamentos del Estado moderno o, al menos, una de sus finalidades (Delooz Brochet, 2019, p. 466), cosa que puede verse manifestada, para el caso chileno, en lo dispuesto por el art. 3º, inc. 1º de la Ley N°18.575, en cuanto es finalidad de la Administración del Estado “[...] *promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente* [...]”, cosa que envuelve una referencia al servicio público y es posible relacionar con el contenido del art. 28 de la Ley N°18.575, ya que “[l]os *servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua*”.

La solidaridad territorial se concreta a través de instrumentos que ponen en relación a los actores para la realización de las acciones, la distribución de los recursos necesarios, o ambas, que constituyan la respuesta estatal a las problemáticas identificadas en los territorios. Estos vínculos son posibles entre el Estado y las entidades territoriales, entre las entidades territoriales y entre las entidades territoriales y las personas a través de formas –en su mayoría– propias del Derecho administrativo.

Siguiendo a Delooz Brochet (2019, p. 468) solidaridad territorial del Estado hacia los entes territoriales se manifiesta a través de la obligación del Estado de asegurar el funcionamiento continuo de los servicios públicos esenciales sobre el conjunto del territorio (como es el caso de las fuerzas de seguridad y de orden), lo que incluso puede suponer la adopción de medidas de discriminación positiva en función de las circunstancias locales propias de cada entidad territorial (económicas, sociales, culturales, geológicas, etc.), pudiéndose considerar –entre muchos otros– como ejemplos la construcción de líneas de metrotrén, el acceso a la salud, a la educación o las políticas que apuntan a reducir la segregación urbana (en este último caso, v.g., para evitar el surgimiento o consolidación de los denominados *guetos verticales*). Las medidas que se toman en estos aspectos se han de coordinar necesariamente con el desarrollo de las actividades de otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que ha permitido la sustentabilidad del modelo de regionalización chileno actual, aunque ha tendido a privilegiar progresivamente a la Región Metropolitana de Santiago durante la década de los 2000 (Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo, 2013, pp. 3, 5); y al Fondo Común

¹² Es posible afirmar que esto tiene como consecuencia, como en el caso ecuatoriano, que “[l]os [gobiernos autónomos descentralizados] constituyen niveles del mismo Estado unitario, el cual se gobierna de manera descentralizada; son en este sentido la máxima expresión de la descentralización del Estado. De esta manera, al ser los GAD niveles de gobierno del mismo Estado, por tanto son *corresponsables*, en el ámbito de sus competencias, del bienestar de la población. La búsqueda del *buen vivir* consagrado en la Constitución sería también su responsabilidad” (Flor Recalde, 2016, p. 38).

Municipal que, a 2013, representaba una tercera parte del presupuesto total de los municipios chilenos (Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo, 2013, p. 5)¹³.

Los entes territoriales de nivel local, en nuestro caso las municipalidades, también desempeñan ciertos roles de solidaridad territorial, especialmente a través de los deberes que prevé la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, asignando la responsabilidad a los alcaldes de velar por la salud y el medioambiente de la comuna. Ejemplo de ello es la instalación de lo que se ha conocido como *farmacias populares* y *ópticas municipales*, las cuales se justifican en el deber del municipio de velar por la salud (pública) de la población de su territorio. No obstante, ello no ha de implicar la realización de una actividad con un beneficio comercial¹⁴. Esta clase de iniciativas municipales no tendrían el objeto de realizar una actividad empresarial, sino simplemente acercar los insumos y productos necesarios para la población con el objetivo de obtener una mejora en las condiciones de la salud de la población del territorio.

La solidaridad territorial entre territorios toma dos formas principales: *mecanismos de compensación financiera*, dirigidos directamente por el estado; y *fórmulas de cooperación*, tanto institucionales como contractuales.

La *compensación financiera* es, clásicamente, un mecanismo que apunta a la reducción de desigualdades entre varias entidades territoriales, ejerciendo una redistribución de recursos o buscando el equilibrio de los gastos (Delooz Brochet, 2019, p. 470), que se traduce en la transferencia de recursos presupuestarios entre las diferentes entidades territoriales con el objeto de compensar diferencias de capacidad tributaria o en el costo por persona de los servicios públicos¹⁵. Es posible observar que la posibilidad de la compensación financiera sea más factible a través de la coordinación o dirección del Estado (en tanto nivel central, lo que sería una compensación financiera *vertical*), sin perjuicio de la existencia de una compensación financiera *horizontal*, la cual, si bien puede darse, podría llegar a ser contraria a la cohesión del conjunto de entidades territoriales que integran el Estado o ser insuficiente para la realización de los fines propios de la solidaridad territorial ejercida a través de este instrumento¹⁶.

El Estado central permite la solidaridad territorial en forma de *cooperación institucional*, que supone que los gobiernos locales o regionales pongan en común recursos orientados a hacerse cargo de objetivos colectivos con un enfoque solidario (Delooz Brochet, 2019, p. 474). Se dice que es el Estado quien lo permite, dado que requiere esta concreción de la solidaridad territorial del diseño y aplicación de acuerdo con la voluntad del legislador, suponiendo una institucionalización como condición de realización, lo que le vuelve resistente al cumplimiento de su fin (y sólo puede desaparecer por un acto en contrario de su creador) y de uso general por aquellos entes que cumplan las condiciones de realización. Entre las fórmulas de asociación más relevantes pueden encontrarse las corporaciones y fundaciones municipales, las

¹³ Esta situación es especialmente grave debido a que, si se tiene en cuenta que el 8% de los ingresos de los municipios consisten en transferencias condicionadas, más del 40% de los recursos administrados por un municipio no es generado por el mismo municipio, debido a que corresponden a ingresos provenientes de asignaciones del nivel central, con la consiguiente dependencia de éste (Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo, 2013, pp. 5-6).

¹⁴ En cuyo caso se trataría de un ejercicio que implicaría la intervención del Estado en cuanto Estado empresario, cosa que entraría en conflicto con lo dispuesto en el art. 19, n° 21 de la Constitución y el art. 11 de la Ley N° 18.695, al requerir de autorización de ley con quórum calificado. A mayor abundamiento, véase el Dictamen N° 19.294, de 2013, de la Contraloría General de la República.

¹⁵ En Chile, se manifiesta principalmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo Común Municipal. Sobre el particular, véase Delooz Brochet (2019, pp. 472-473).

¹⁶ Se ha seguido la terminología ocupada por Delooz Brochet (2019, p. 471).

asociaciones de municipalidades, las corporaciones y fundaciones regionales y la constitución de áreas metropolitanas¹⁷, las cuales resultan en personas jurídicas de Derecho Privado.

La *cooperación contractual* tiene un mayor campo de aplicación que la cooperación institucional, puesto que implica la libre elección del contratante (que incluso podría no tratarse de otra entidad territorial) y posee una mayor flexibilidad en su forma (al punto que existe una variedad amplia de denominaciones, entre las que se cuentan convenios de colaboración, convenios de programación, acuerdos, etc.). No obstante, tratándose de entes públicos que conforman parte de la Administración del Estado, quedan preguntas por resolver tales como sobre la responsabilidad política, judicial y administrativa que incida respecto de las partes, la cual parece ser un eventual desafío regulatorio, de acuerdo a lo explicado por Delooz Brochet (2019, p. 479).

Descentralización fiscal y solidaridad territorial

Si bien se ha afirmado precedentemente que la solidaridad territorial no sólo reviste carácter económico, sino que también puede ser desarrollada a través de iniciativas que no tienen este carácter y que, incluso, pueden no suponer un aumento del gasto público (incluso pudiéndose dar el caso de que éste sea más eficiente), resulta relevante tener en consideración el concepto de descentralización fiscal, dado que éste articula la solidaridad territorial en su faz económica.

La descentralización fiscal, siguiendo a Letelier Saavedra (2012, p. 25) es un concepto bidimensional: cuantitativamente, puede tenerse como la participación de los niveles subnacionales en los recursos del gobierno central (tanto en el ámbito de los gastos como en los ingresos); cualitativamente, implica la existencia de un rango de competencias y/o atribuciones que los gobiernos subnacionales poseen respecto de esos mismos recursos (si auténticamente poseen algún margen de maniobra en el destino de tales recursos o si se transforman en meros agentes del gobierno central).

Analizando la solidaridad territorial desde la perspectiva de la descentralización fiscal, son presupuestos ineludibles que existan recursos económicos suficientes para la concreción de las actuaciones que se desarrollen en torno a ella y que las instituciones que las desarrollen estén dotadas de suficientes competencias, atribuciones y potestades. Esto no sólo alcanza a la solidaridad territorial: los procesos descentralizadores, privados de los recursos suficientes para su gestión y administración, son del todo ilusorios.

3) ¿Jaula de hierro de la solidaridad?

Es posible anotar que uno de los elementos centrales del Estado social de Derecho, de una democracia social o siquiera del reconocimiento del conjunto de derechos fundamentales de contenido social es la solidaridad en su sentido normativo (Arango, 2013, p. 44). Un interesante fenómeno, descrito por Sennett (2006, pp. 33–34) en el contexto del Estado de Bienestar, es la *jaula de hierro de la solidaridad*, que puede entenderse como un conjunto de circunstancias de orden normativo y fáctico que conducen a la rigidez, la

¹⁷ Sobre el particular, véase Delooz Brochet (2019, pp. 475–478).

burocracia y el centralismo que puede llegar a acompañar a la prestación de servicios públicos¹⁸. Es posible afirmar que la solidaridad territorial puede existir en modelos distintos del Estado de Bienestar, por mucho que éste pueda considerarse el más conocido ejemplo de solidaridad institucionalizada (Gerhards et al., 2019, p. 23). En consecuencia, otros modelos en los cuales esté presente la solidaridad institucionalizada, como en el caso de la solidaridad territorial, se encuentran expuestos a ciertos fenómenos, entre los que puede contarse el antes descrito¹⁹.

Frente a esta problemática, se ha propuesto (Reygadas, 2008, p. 198) la alternativa de la privatización de servicios, sustituyendo la lógica del Estado por la lógica de la ganancia; y la incorporación de la participación ciudadana y de organismos de la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas, en lo que supone un reemplazo de la lógica del Estado por la lógica de las comunidades.

Estos extremos pueden llevar a resultados contraproducentes, como la subordinación de las políticas públicas a las ganancias del empresariado o al interés de las comunidades, cosa que lleva a la necesidad de buscar un adecuado equilibrio entre los niveles y sectores comprometidos (Reygadas, 2008, pp. 198–199). En este contexto, cabe preguntarse sobre cuál es el límite de la solidaridad territorial en cuanto actuar espontáneo por parte de las instituciones del Estado o de los entes territoriales para que éste se traduzca en un beneficio de las personas. En general, toda iniciativa *solidaria* por parte del Estado no debiera tener tal incidencia sobre la vida de las personas que inhiba su iniciativa o, en mayor medida, su autonomía. La solidaridad, en cuanto valor, “[...] busca reafirmar la dignidad personal y la inherente sociabilidad del ser humano, así como las consecuencias políticas y morales de esa realidad: un recíproco estar unidos y obligados” (Alvarado Rojas, 2017, p. 30). Esta interdependencia no ha de pasar por alto al individuo, puesto que la respuesta a la interdependencia “[...] como actitud moral y social, y como ‘virtud’, es la *solidaridad*. Esta no es, pues, un sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario, es la *determinación firme y perseverante* de empeñarse por el *bien común*; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos” (Juan Pablo II, 1987)²⁰.

Dicho lo anterior, la proactividad del Estado o de los entes territoriales en clave de solidaridad territorial ha de tener un claro fin de apoyo a los destinatarios de las medidas que tome. En ningún caso ha de servir como excusa para un actuar desviado del Estado, sea a nivel de gobierno central o de entidades territoriales, con el objeto de suplantar el rol de las personas o de las instituciones locales, sean éstas públicas o privadas²¹: “las relaciones sociales como el papel del Estado se entienden y orientan en forma adecuada a partir de los principios de subsidiariedad y solidaridad, sin olvidar ni sobredimensionar ninguno

¹⁸ Ha de decirse que la evidencia empírica parece indicar que la corrupción no resulta favorecerse a partir de los procesos descentralizadores, afirmación que ha de hacerse con la reserva sobre la forma de medir la descentralización (Letelier Saavedra, 2012, p. 65). Esto, sin perjuicio de que siempre existe el riesgo de la captura por parte de la élite de la institucionalidad o los beneficios que puede traer aparejados los procesos descentralizadores (Letelier Saavedra, 2012, pp. 65–66) y, para el caso concreto del presente informe, la solidaridad territorial.

¹⁹ No ha de confundirse el planteamiento de la *jaula de hierro de la solidaridad* con la crítica del sentido normativo de la solidaridad, que plantea que la solidaridad, en cuanto principio jurídico, sobrestima las posibilidades del Derecho y de la moral en sociedades con una alta diferenciación, con pluralismo ideológico e individualistas (Arango, 2013, p. 44). Sin abundar sobre el particular, que excede de los límites del presente Informe, se sugiere la lectura, en el contexto del Derecho penal, de Piña (2019).

²⁰ El destacado procede del texto original. Vista así, la solidaridad es tanto virtud personal y principio de orden social que excede de la mera filantropía, constituyendo un auténtico criterio que invita a traducir en acciones concretas la responsabilidad social que se tiene para con los demás miembros de la comunidad política (Alvarado Rojas, 2017, p. 31). Sobre la interdependencia a la que se hace mención en el párrafo véase Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma (2017, pp. 56–60).

²¹ “Un Estado es solidario cuando está organizado y actúa de modo que oriente, con su autoridad política, a los cuerpos intermedios al bien común y fomente la solidaridad en ellos. Ha de incentivar que los grupos sociales se reconozcan como interdependientes y que respondan solidariamente” (Fuentes Caro & Ruiz-Tagle Coloma, 2017, p. 65).

de ellos” (Alvarado Rojas, 2017, p. 36)²², buscando evitar una visión abstencionista de la autoridad o una burocrática que invada espacios de la vida social que no corresponda u omite aquellos en que su intervención es necesaria (Vergara Vial & Robert Valdés, 2017, p. 84)²³.

4) A modo de conclusión

La solidaridad territorial se materializa a través de un conjunto de acciones de gobernanza que, respondiendo proactivamente a los requerimientos de las personas y grupos de personas, son desplegadas por el Estado o los niveles subnacionales o ambos. Para su materialización se hace particularmente necesaria la existencia de facultades y potestades atribuidas a los actores institucionales y fondos públicos suficientes para que las medidas que adopten éstos en ejercicio de la solidaridad territorial puedan realizarse. Una forma óptima de realización de la solidaridad (incluida la solidaridad territorial) es verla como una responsabilidad jurídica compartida ante situaciones injustas a causa de las interrelaciones humanas, que exigen la existencia del respeto de los derechos humanos y de su promoción (Arango, 2013, p. 52), cosa que es coherente con un proceso de desarrollo coherente con el principio de igualdad (Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo, 2013, p. 2).

Constitucionalmente, la solidaridad territorial ha de ser desarrollada, sea en la Constitución Política de la República actualmente vigente o en un eventual nuevo texto constitucional. Urge tal desarrollo puesto que aclararía la posición de las instituciones estatales frente a las necesidades de las personas y los grupos de personas. Además, el volverle parte de un sistema complejo como el de una constitución, la solidaridad (en general) se volvería un principio rector del actuar del Estado y no sólo de la Administración Pública.

Es necesario advertir que la concreción de la solidaridad territorial en una eventual nueva Constitución o a través de alguna reforma constitucional, puede llegar a implicar cierto conjunto de rediseños institucionales para tal fin. Además, todo diseño institucional en este sentido ha de buscar evitar el fenómeno de la *jaula de hierro de la solidaridad*, que socorra a personas y territorios desvalidos o desmejorados a través de acciones dirigidas particularmente a éstos y, a la vez, les dignifique sin humillarles.

²² Abundando sobre el particular, es posible recoger que “[e]l principio de subsidiaridad debe mantenerse íntimamente unido al principio de la solidaridad y viceversa, porque así como la subsidiaridad sin la solidaridad desemboca en el particularismo social, también es cierto que la solidaridad sin la subsidiaridad acabaría en el asistencialismo que humilla al necesitado” (Benedicto XVI, 2009). Ante ello, si bien puede sostenerse moralmente que la solidaridad es superior a la subsidiariedad, jurídicamente –y en términos generales– ninguno de los dos ha de tener preeminencia alguna sobre el otro. Esta última afirmación no es absoluta dado que, en el caso concreto, deberá realizarse el correspondiente ejercicio de ponderación a fin de determinar la mejor manera de conciliar estos principios.

²³ Por ejemplo, para el caso de la compensación financiera, esta “[...] viene a limitar la autonomía financiera –manifestación de la libertad– para favorecer la igualdad. Las dos, libertad e igualdad no son principios jurídicos, sino objetivos con valor constitucional: la compensación financiera permite conciliar dos principios constitucionales aparentemente contradictorios. En realidad, el fundamento jurídico reside en la solidaridad entre los [entes territoriales] más ricos y los [entes territoriales] más pobres, y no en la igualdad, pues ningún principio constitucional en Chile impone la igualdad entre [entes territoriales] y, además, es imposible, por razones geográficas y demográficas, entre otras” (Delooz Brochet, 2019, p. 474).

Bibliografía

- Alvarado Rojas, C. (2017). ¿Por qué Solidaridad? En A. Correa F & C. Stewart C (Eds.), *Solidaridad: política y economía para el Chile postransición* (pp. 27–37). Fundación IdeaPaís.
- Arango, R. (2013). Solidaridad, democracia y derechos. *Revista de Estudios Sociales*, 46, 43–53. <https://doi.org/https://doi.org/10.7440/res46.2013.05>
- Bayertz, K. (1998). *Solidarität. Begriff und Problem*. Suhrkamp.
- Benedicto XVI. (2009). *Caritas in veritate*. https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html
- Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo. (2013). *Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo* (N° 1052; Asuntos Públicos). <https://www.asuntospublicos.cl/ap/wp-content/uploads/2013/05/1052.pdf>
- Delooz Brochet, B. (2019). Equidad y solidaridad territoriales en Chile. Algunas reflexiones preliminares. *Ius et Praxis*, 25(2), 461–486.
- Flor Recalde, E. (2016). El nuevo modelo de descentralización ecuatoriano y los desafíos para los gobiernos locales descentralizados. En W. Araque Jaramillo & E. Flor Recalde (Eds.), *Gobiernos locales y descentralización en Ecuador* (1a ed., pp. 33–58). Corporación Editora Nacional.
- Fuentes Caro, E., & Ruiz-Tagle Coloma, C. (2017). Solidaridad: más que un recurso retórico. Bases conceptuales para la aplicación del principio de solidaridad en políticas públicas. En A. Correa Ferrer & C. Stewart Claro (Eds.), *Solidaridad: política y economía para el Chile postransición* (1a ed., pp. 50–67). Fundación IdeaPaís.
- Gerhards, J., Lengfeld, H., Ignácz, Z. S., Kley, F. K., & Priem, M. (2019). Theoretical framework - conceptualising and understanding European solidarity. En *European Solidarity in Times of Crisis* (pp. 11–55). Routledge.
- Herrera Arellano, H. (2017). Nacionalismo y republicanism: una propuesta política. En A. Correa Ferrer & C. Stewart Claro (Eds.), *Solidaridad: política y economía para el Chile postransición* (1a ed., pp. 97–109). Fundación IdeaPaís.
- Juan Pablo II. (1987). *Sollicitudo rei socialis*. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html
- Letelier Saavedra, L. E. (2012). *Teoría y práctica de la descentralización fiscal* (1a ed.). Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Letelier Widow, G. (2017). Solidaridad: ¿un nuevo principio social? En A. Correa Ferrer & C. Stewart Claro (Eds.), *Solidaridad: política y economía para el Chile postransición* (1a ed., pp. 38–49). Fundación IdeaPaís.
- Malla Gallardo, A. (2021). *Solidaridad territorial como paradigma de la descentralización: aportes conceptuales para una nueva Constitución* (N° 1410; Asuntos Públicos). <https://www.asuntospublicos.cl/ap/wp-content/uploads/2021/11/1410.pdf>
- Moëne B., K. (2010). Editorial. *Revista Chilena de Radiología*, 16(2), 51. <https://www.scielo.cl/pdf/rchradiol/v16n2/art01.pdf>
- Piña, J. I. (2019). La solidaridad como fuente de deberes. Elementos para su incardinación en el sistema jurídico-penal. *Política Criminal*, 14(27), 242–276. <https://www.scielo.cl/pdf/politcrim/v14n27/0718-3399-politcrim-14-27-242.pdf>
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad* (1a ed.). Anthropos Editorial. Rubí.
- Sennett, R. (2006). *La cultura del nuevo capitalismo*. Anagrama.

Vergara Vial, M., & Robert Valdés, L. (2017). Solidaridad: esbozo histórico de un concepto. En A. Correa Ferrer & C. Stewart Claro (Eds.), *Solidaridad: política y economía para el Chile postransición* (1a ed., pp. 71–87). Fundación IdeaPaís.