



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

25/11/2021

Política

Solidaridad territorial como paradigma de la descentralización: aportes conceptuales para una nueva Constitución

08/11/2021

Política

Reforma de los partidos políticos en Chile: una aproximación sistémica

27/10/2021

Política

Consideraciones sobre la fundamentación de la jurisdicción constitucional

06/10/2021

Políticas Sectoriales

Seguridad Social: pensiones en contexto de Pandemia y nueva Constitución

23/09/2021

Internacional

Haití: Una respuesta humanitaria fallida

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.

©2021 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°1410

Política

25/11/2021

Solidaridad territorial como paradigma de la descentralización: aportes conceptuales para una nueva Constitución

Ariel Malla Gallardo¹

1) La descentralización y la interacción entre entidades subnacionales

Al hablar de solidaridad territorial, tema que aborda el presente Informe, es necesario comprenderla en su contexto, que se encuentra en una de las piezas clave del entramado de la organización político-administrativa de una gran mayoría de los Estados modernos, la descentralización². Según Ferrada (1999), en una acepción amplia del concepto, se trata de un conjunto de técnicas o instrumentos de reparto de potestades o mecanismos de atenuación de la centralización administrativa. Entre ellas pueden contarse a la delegación, la desconcentración (descentralización burocrática), la descentralización territorial y funcional y, por último, la autonomía.

En términos estrictos y siguiendo a Tapia Valdés (2003, p. 108), la descentralización consiste en la asignación o difusión de funciones y poderes desde una autoridad central hacia órganos de gobierno de entidades subnacionales (regiones, provincias, municipios), cosa que implica la transferencia de facultades de gobierno, no una mera desconcentración de facultades administrativas³, apoyada por recursos financieros provenientes del nivel central (o recaudados por las entidades subnacionales) para dar concreción a un margen de discrecionalidad local.

Ferrada (1999) afirma la existencia de dos especies de descentralización: funcional y territorial. La descentralización *funcional* implica la transferencia de potestades de un órgano administrativo central a otro especializado dentro de la organización, reconociéndole a este último personalidad jurídica propia y dando origen, por tanto, a una nueva persona jurídica de Derecho público; entretanto, la descentralización *territorial*, existe toda vez que se transfiere potestades de un órgano central a otro periférico de base territorial, reconociendo en este último personalidad jurídica y cierta autonomía para actuar en el ámbito especial

¹ Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica del Norte. Investigador asociado, Centro de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: arielmngallardo@gmail.com. El autor agradece los comentarios del Profesor Magíster Esteban Szmulewicz Ramírez que han enriquecido el contenido de este trabajo.

² Ferrada (1999) señala que “[e]l Estado unitario es una forma de Estado que no necesariamente está asociado a la centralización administrativa, sino que a partir de esta, puede adoptar los instrumentos generales de transferencias de competencias previstas en el Derecho Administrativo”. Experiencias de este tipo pueden encontrarse no sólo en el caso chileno, sino que también en Francia o Reino Unido y, entre nuestro vecindario, Perú o Colombia.

³ La desconcentración administrativa supone “[...] la transferencia de competencias de forma permanente de un órgano superior a otro inferior, pero manteniéndola dentro de la misma persona jurídica” (Ferrada, 1999).

que le es propio. En este último caso, el ámbito de competencia no se tiene en razón de la materia, sino que en razón del territorio, tal como en el caso de los gobiernos regionales y las municipalidades.

Una vez se transfieren competencias desde los niveles centrales a entidades subnacionales es posible apreciar la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos entre éstas. Lo anterior, especialmente cuando se enfrentan a problemáticas comunes o precisan trabajar coordinadamente para responder de manera más eficiente a los requerimientos de quienes pueblan sus territorios. Las características de los procesos descentralizadores envuelven un mandato ético, constitucional e internacional (Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo, 2013, p. 1) que no puede desentenderse del hecho de que el desarrollo territorial y local es un conjunto de procesos sociales, culturales y económicos que promueven el dinamismo económico y el aumento de la calidad de vida de la población (Boisier, 1999, 2005). Es en este contexto que se hace necesario analizar el concepto de *solidaridad territorial*.

2) Solidaridad territorial

El concepto de *solidaridad*, considerado aisladamente, no resulta ser una categoría jurídica, sino que una proveniente de la ética y conviene revisarle desde esta perspectiva primero. Puede surgir de manera espontánea o no y, siguiendo a Fernández Segado (2012, pp. 139-140), aparece como un valor ético-moral próximo al de fraternidad en que se asume como propio el interés de otro y que, en el ámbito de lo social, resulta esencial puesto que constituye una verdadera *conditio sine qua non* de la existencia de un grupo social: sin solidaridad las posibilidades de que exista un grupo humano con los valores asociados a *la humanidad* o a *lo humano* son prácticamente nulas.

Fundamentos extranormativos como la solidaridad, incluidos en una constitución, pueden resultar ser elevados a la categoría de principios o valores constitucionales. Siguiendo a Tajadura Tejada (2007, p. 73), añadir un principio de solidaridad en un texto constitucional implica la transformación de una realidad factual (un *ser*) en una realidad normativa (un *deber ser*), que se convierte en un auténtico principio vertebrador de la norma fundamental (Fernández Segado, 2012, p. 139). Descrita así, la solidaridad puede surgir espontáneamente, sin necesidad de norma que la regule o exija. Sin embargo, al ser incluida en un texto normativo de tan alta importancia como la Carta Magna, le convierte en una dirección, un objetivo a perseguir, tanto para los órganos del Estado como para las personas⁴.

Sin perjuicio del profundo contenido filosófico y, eventualmente, jurídico que tiene la solidaridad, al hablar en concreto de *solidaridad territorial* es común pensar en 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 (gobierno central). La antedicha es tan solo una de las tantas *solidaridades* territoriales, que abarcan las subvenciones, ayudas económicas, actividades de fomento, facilitación del acceso a servicios públicos, entre otras (Delooz Brochet, 2019, p. 465). Estas solidaridades territoriales no sólo pueden ser vistas en función del objeto al que son dirigidas sino que también a través de los involucrados en ellas, categorías que serán examinadas a continuación.

⁴ Una aproximación como la expuesta recuerda a la visión de los principios como *mandatos de optimización*. Sobre el particular, véase Cianciardo (2003).

Solidaridad del nivel nacional hacia el nivel subnacional

Es posible una manifestación vertical de la solidaridad territorial que involucra al nivel nacional (gobierno central) con los niveles subnacionales (gobiernos regionales, municipalidades). Siguiendo a Delooz Brochet (2019, p. 468), esta solidaridad estatal hacia los niveles subnacionales se verifica en la obligación que asume el nivel nacional de asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales sobre el conjunto del territorio (por ejemplo, garantizando la seguridad nacional a través de la mantención de fuerzas armadas y de orden).

La solidaridad del nivel nacional dirigida hacia el nivel subnacional respondería, entonces, a la concreción de ciertos fines del Estado (en tanto nivel nacional) que éste ha puesto exclusivamente en sus manos o bien aquellos que los entes subnacionales no puedan realizar por sí mismos.

Solidaridad del nivel subnacional con las personas

Otra relación vertical en la cual se puede advertir solidaridad territorial es aquella susceptible de darse entre los niveles subnacionales directamente respecto de las personas. Como muestra Delooz Brochet (2019, pp. 469-470), estas relaciones se verifican generalmente en la facilitación del acceso a ciertos bienes por parte de los entes territoriales⁵.

Solidaridad entre niveles subnacionales

La solidaridad territorial entre niveles subnacionales puede considerarse posible a causa de la existencia de una personalidad jurídica y patrimonio propios de los niveles subnacionales (como es el caso de los gobiernos regionales en Chile). Esta solidaridad puede manifestarse a través de instrumentos de compensación financiera, cooperación institucional y cooperación contractual, listado que dista mucho de ser taxativo (Delooz Brochet, 2019, pp. 466-479).

La compensación financiera apunta a reducir las desigualdades entre niveles subnacionales (regiones, por ejemplo), redistribuyendo los recursos o equilibrando los gastos, corrigiendo los desequilibrios que puedan surgir de la autonomía de los entes territoriales, tanto deriven de los gastos como de los recursos que tengan a su disposición. La compensación financiera puede ser *vertical*, si se produce desde el Estado hacia los niveles subnacionales, u *horizontal*, si se produce entre los niveles subnacionales.

La cooperación institucional implica que los gobiernos locales o regionales ponen en común sus recursos para hacerse cargo de objetivos colectivos con un enfoque solidario. Dada su naturaleza, sólo puede existir y desarrollarse si es diseñada y aplicada con acuerdo del legislador (como es el caso, en Chile, de la asociatividad municipal), además de tener una duración indefinida.

La cooperación contractual resulta ser más libre que la cooperación institucional: permite la libre elección del contratante (el otro ente de nivel subnacional con el que se ejercerá la cooperación) y el hecho de que tenga una duración definida. Estos contratos son denominados convenios, acuerdos, contratos, pero su naturaleza

⁵ En Chile, y a modo de ejemplo pueden referirse las iniciativas de algunas municipalidades de formar *farmacias populares* o de *ópticas municipales*, cosa que ha contado con el respaldo de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República (véase Dictamen N° 19.924, de 2013).

resulta ser la misma. Esta posibilidad de cooperación contractual surge de la personalidad jurídica que tienen los órganos descentralizados.

3) Entorno conceptual de la solidaridad territorial

Equidad territorial

El concepto de *equidad* se encuentra relacionado íntimamente con el de *igualdad*, al punto que puede llevar a una multiplicidad de interpretaciones. A efectos de separarlos, es posible recurrir al ejemplo presentado por Olvera Esquivel & Arellano Gault (2015, p. 582): es posible pensar que la igualdad como producto de un proceso equitativo es diferente a la equidad como un fin o que la igualdad puede llevar a inequidades (tratando de manera igual aquello que es desigual), así como las inequidades pueden generar mayor igualdad (como podría ser el caso de los impuestos progresivos).

A diferencia de la igualdad, la equidad no garantiza resultados, sino que un escenario que permita que los diferentes actores de un mismo sistema puedan obtener los mismos beneficios dentro de éste. La equidad precede o justifica a la solidaridad: el margen de lo *equitativo* se encuentra en torno a lo que es competencia de las autoridades de nivel central, a diferencia de lo *solidario*, que entraña conceptos tanto de Derecho público como privado (Delooz Brochet, 2019, p. 463).

En el contexto normativo, son el constituyente y el legislador quienes deslindan el marco de las relaciones de equidad en cuanto definen las reglas de convivencia pacífica y de bien común, lo que permite desarrollar relaciones de solidaridad (Delooz Brochet, 2019, p. 463). Dicho esto, existiendo el supuesto de la equidad territorial, la solidaridad territorial resulta ser un desarrollo que puede darse incluso con independencia de mención expresa de un mandato constitucional o legislativo: mientras existan los instrumentos para que ésta pueda concretarse, la solidaridad territorial podrá existir en un ambiente de equidad territorial.

El principio de equidad territorial señala como rol estatal –y de los gobiernos regionales en tanto en cuanto sea de su competencia– el atender las necesidades de los ciudadanos y sus territorios con independencia de su capacidad para generar recursos (Moreno, 2019, p. 266), cosa que es conteste con la necesidad de hacerse cargo de una realidad territorial diversa en lo social y económico.

La equidad territorial es un fundamento de la solidaridad territorial. La solidaridad territorial surge de la necesidad de hacer equitativas las relaciones entre entes territoriales o entre entes territoriales y personas, dado que tratos iguales podrían derivar en inequidades insalvables en el corto plazo, especialmente apreciables en el desarrollo económico y social. Con todo, la existencia de la solidaridad territorial no se encuentra condicionada a su consagración normativa ni tampoco a que exista mención expresa a la equidad territorial: ambas pueden surgir de las necesidades que plantea la misma interacción entre los entes territoriales (o entre los entes territoriales y las personas) toda vez que la solidaridad, como fenómeno, puede ser espontáneo.

Colaboración territorial

Una primera aproximación respecto del concepto de colaboración territorial en relación con el concepto de solidaridad territorial permitiría afirmar que “[...] el deber de solidaridad se identifica con el deber de colaboración o auxilio, esto es, con la obligación que incumbe a todas las instancias territoriales de poder de

prestar auxilio a los demás para el ejercicio de sus propias responsabilidades” (Tajadura Tejada, 2007, p. 88). No obstante, identificar colaboración con solidaridad puede resultar un equívoco conceptual sustancial.

Colaboración no implica necesariamente solidaridad; no obstante, solidaridad sí implica colaboración. Lo importante de esta distinción radica en el elemento volitivo que puede o no estar presente: la solidaridad implica un conjunto de acciones próximas al valor de fraternidad, mientras que la colaboración puede venir impuesta –sea por el constituyente o por el legislador– como una condición necesaria para el desarrollo de las actividades de los órganos del Estado. Así, nuevamente aparece la fuerte componente ético-filosófica de la solidaridad.

Si bien la colaboración y la solidaridad pueden darse de manera espontánea, la solidaridad involucra un compromiso con el otro que no necesariamente tiene como origen un interés concreto. La reciprocidad de la colaboración es simétrica siempre, mirándose como equivalentes las relaciones que se establecen; mientras tanto, la reciprocidad en la solidaridad puede presentar una simetría rota para los intervinientes, que ven cómo uno responde de manera ‘fraternal’ a las necesidades expuestas o detectadas del otro.

Subsidiariedad territorial

El vocablo *subsidiariedad* es plurisignificante⁶, aunque puede enunciarse a efectos de este trabajo como un criterio que busca que el Estado actúe sólo respecto de aquello que las personas, o éstas actuando en grupos, no puedan alcanzar por sí mismas⁷.

El principio de subsidiariedad, a su vez, resulta ser un principio político y jurídico de carácter organizacional que es aplicado a la distribución de competencias entre el Estado y los grupos intermedios que implica la afirmación esencial de que el Estado no debe intervenir en las actividades que son de competencia de los grupos intermedios a menos que, por no existir o ser deficitaria la acción de tales grupos y en subsidio de ésta, el Estado deba intervenir por convenir al interés general (Tapia Valdés, 2003, p. 100)⁸.

En el contexto de la descentralización, la subsidiariedad se manifiesta a través de la división territorial de competencias en, al menos, tres planos: el político, el económico y el jurídico⁹. No obstante, no se trata de una mera técnica de división de funciones, siendo en realidad un principio sustantivo del Derecho, orientando el reparto de funciones sin necesidad de precisión matemática (Tapia Valdés, 2003, p. 106).

Como se ha visto con anterioridad, la solidaridad territorial tiene una componente ético-filosófica bastante importante que contrasta con la componente político-jurídica de la subsidiariedad territorial. Este contraste no impide el necesario diálogo entre ambos principios, que termina por articular diversos esfuerzos políticos y técnicos orientados hacia el bienestar de las personas en los territorios (Arenas & Orellana, 2019, p. 154).

⁶ Sobre esta plurisignificancia, véase Loo Gutiérrez (2009).

⁷ Por ejemplo, si las personas, aun agrupadas, no pueden responder a las necesidades comunitarias de aseo y ornato de la ciudad, deberá el Estado –o el ente territorial con suficiente capacidad para tal objeto– realizar tal actividad o promoverla de tal forma que pueda un privado hacerse cargo de ella con fondos públicos (a través de la subvención de la actividad).

⁸ La naturaleza política y valórica de este principio le otorga la cualidad de ser enormemente flexible en su interpretación y aplicación, la que se verá expuesta a las visiones políticas, ideológicas o doctrinarias de los agentes. Véase Tapia Valdés (2003, pp. 100-101).

⁹ Véase Tapia Valdés (2003, p. 105).

4) A modo de conclusión

La solidaridad territorial es posible diferenciarla de su entorno conceptual principalmente debido a las implicancias ético-filosóficas que tiene. Ello, sin embargo, no implica negar la necesaria conexión de los conceptos revisados que forman un entramado relevante de analizar con peculiaridades conceptuales que dificultan definiciones unívocas.

La solidaridad territorial es realizable gracias a la existencia de instrumentos de colaboración territorial, que implican un conjunto de acciones de los entes comprometidos (Estado, niveles subnacionales, particulares) más allá de la mera subsidiariedad territorial, poniéndoles en un rol activo hacia la consecución de fines relacionados con la noción de equidad territorial, anteriores incluso a la misma solidaridad territorial, añadiendo elementos de componente ético-filosófico que pueden suponer eventualmente un mejor desarrollo humano integral.

Solidaridad sin colaboración implica meras declaraciones de intenciones; solidaridad sin equidad impide el desarrollo de actores que puedan ser *solidarios* unos respecto de otros. De todas maneras, la solidaridad resulta ser un estándar superior al que aspirar respecto de la subsidiariedad: pone a los actores (Estado, entes territoriales, personas) en la necesidad de responder a un deber moral juridificado distinto de la mera respuesta ante detección de la inactividad sectorial. Así caracterizada, la solidaridad territorial es *proactiva*, mientras que la subsidiariedad es *reactiva*.

Las implicancias conceptuales que supone el paradigma de la solidaridad territorial son del todo relevantes para el debate que actualmente se desarrolla en la Convención Constitucional, toda vez que la inclusión de este concepto (de doble carácter, ético y jurídico) envuelve la necesidad de una adecuada articulación de los principios expuestos en este trabajo. Esto no sólo puede implicar una implementación más cumplida de los procesos descentralizadores, sino que también una mayor cohesión territorial entre el Estado, los entes territoriales y las personas, desarrollándose de manera armónica y sostenible. En un próximo informe, serán estudiados algunos modelos institucionales y normativos del principio de solidaridad, especialmente a nivel comparado, a fin de realizar una contribución aún más concreta al proceso constituyente en curso.

Referencias bibliográficas

- Arenas, F., & Orellana, A. (2019). Aportes desde el ordenamiento territorial a la descentralización política y administrativa del país. En H. von Baer & N. Bravo (Eds.), *Desarrollo Territorial Colaborativo* (p. 831). Ediciones Universidad de La Frontera. 978-956-236-373-0
- Boisier, S. (1999). *Desarrollo local: ¿De qué estamos hablando?*
- Boisier, S. (2005). *Globalización, integración supranacional y procesos territoriales locales. ¿Hay sincronía?*
- Cianciardo, J. (2003). Principios y reglas: una aproximación desde los criterios de distinción. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 36(108), 891-906.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v36n108/v36n108a04.pdf>
- Comisión de Descentralización del Centro de Estudios del Desarrollo. (2013). *Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo* (N.º 1053; Asuntos Públicos). Centro de Estudios del Desarrollo.
- Delooz Brochet, B. (2019). Equidad y solidaridad territoriales en Chile. Algunas reflexiones preliminares. *Ius et Praxis*, 25(2), 461-486.
- Fernández Segado, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 139-181.
- Ferrada, J. C. (1999). El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. *Revista de derecho (Valdivia)*, X, 115-123.
- Loo Gutiérrez, M. (2009). La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 33, 391-426.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512009000200011
- Moreno, F. (2019). El Compromiso del Gobierno: una ley de financiamiento y responsabilidad fiscal regional, fundamentos y proyecciones. En H. von Baer & N. Bravo (Eds.), *Desarrollo Territorial Colaborativo* (p. 831). Ediciones Universidad de La Frontera.
- Olvera Esquivel, J. G., & Arellano Gault, D. (2015). El concepto de equidades y sus contradicciones: La política social mexicana. *Revista Mexicana de Sociología*, 77(4), 581-609.
<https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2015.4.52667>
- Tajadura Tejada, J. (2007). El principio de solidaridad en el Estado autonómico. *Cuadernos de Derecho Público*, 32, 70-102. <https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8308>
- Tapia Valdés, J. (2003). Descentralización y subsidiariedad en la época de la globalización. *Estudios Constitucionales*, 1(1), 99-111.