



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

08/09/2021

**Sustentabilidad
Desarrollo territorial y
Constitución. Un debate
necesario**

01/09/2021

**Economía
Banco Central y su autonomía
en la mira, una visión preliminar**

25/08/2021

**Internacional
El Covid-19 o la fragilidad de los
modernos**

18/08/2021

**Política
Construir legitimidad desde la
Convención. Democracia,
límites y cultura en la nueva
Constitución**

12/08/2021

**Sustentabilidad
El lugar de la naturaleza en la
Nueva Constitución**

05/08/2021

**Política
Algunas reflexiones a la luz de
los resultados de las elecciones
de mayo y julio**

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°1405

Sustentabilidad

08/09/2021

Desarrollo territorial y Constitución. Un debate necesario¹

María Ignacia Fernández Gatica²

Introducción

Hay coincidencia respecto a entender el territorio como un espacio que trasciende con creces los límites administrativos. El territorio, desde una mirada integral de las relaciones sociales, puede ser visto como un espacio que se construye socialmente a través de los actores y de las dinámicas que en él tienen lugar. Es un espacio físico, pero también un espacio social; con límites político-administrativos y normas, pero es también un espacio de colaboración y de conflicto.

Cuatro elementos para la discusión sobre la Constitución y las dinámicas del territorio.

En lo que sigue, pondré el foco en cuatro elementos importantes de la discusión sobre dinámicas de desarrollo territorial y sobre el bienestar de las personas que habitan en un territorio. El debate se sitúa en la idea de la relevancia o no de un cambio constitucional para definir bases fundamentales de cuestiones que no es suficiente regular a través de políticas públicas, sino que se requiere efectivamente un marco constitucional al servicio de esas políticas.

1. Visión del territorio centrado en lo administrativo.

La Constitución vigente establece una visión del territorio centrada, casi exclusivamente, en lo administrativo, a la que ciertamente le falta una visión integral del territorio. Ello deriva en una desigualdad territorial evitable y en una serie de conflictos por el uso del suelo y del territorio, muchos vinculados a grandes proyectos de inversión. Cabe señalar que estos conflictos también serían evitables con normas constitucionales que puedan apoyar de mejor forma la gestión de los conflictos.

La primera mención al territorio en la actual Constitución está en el Capítulo I, artículo 3, en el que se hace referencia a Chile como un Estado unitario, funcional y territorialmente descentralizado o desconcentrado en su administración. Además se hace referencia a la preocupación del Estado por el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo solidario.

¹ Este texto es la versión escrita de la presentación realizada en el seminario "Sostenibilidad Territorial y Desarrollo Estratégico" organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 14 de octubre de 2020.

² Doctora en Sociología, Magister en Ciencia Política. Investigadora Principal de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Por otra parte, hay en la Constitución un capítulo completo bastante trabajado por quienes abordan temas de descentralización, el capítulo 14° sobre *Gobierno y Administración Interior del Estado*, que regula el conjunto de funciones, atribuciones y mecanismos de selección de las autoridades de los distintos niveles subnacionales, regionales, provinciales y locales; además de las competencias y las atribuciones que estos distintos niveles de gobierno tienen.

Más recientemente, a partir de las últimas reformas que se le han hecho a la Constitución y, en consecuencia, a las leyes orgánicas constitucionales, hay una serie de normas que regulan también la transferencia de competencias. Este conjunto de normas debiera, en principio, permitir comenzar a transitar desde esta visión estrictamente administrativa a una mirada más integral del territorio.

Aunque no quisiera centrar mi análisis en esta visión del territorio enfocada en lo administrativo, resulta pertinente hacer una valoración del proceso de descentralización que está enfrentando el país.

Hay algunos elementos interesantes en el proceso en curso, quizá uno de los más fundamentales es la elección, por primera vez de forma directa y democrática, de los gobernadores regionales. Como cada reforma descentralizadora, hacer realidad esta elección implicó una reforma previa a la Constitución, pues esta no está concebida para permitir el avance progresivo de la descentralización.

Lamentablemente, el desarrollo territorial y el territorio no están en el centro de la prioridad. Tampoco la discusión hacia un nuevo paradigma en el que se entienda la descentralización como un elemento central de la estrategia y como un medio para un fin mayor, como puede ser el desarrollo de los territorios y de las personas que en ellos habitan. Por eso es tan importante cambiar esta visión administrativa por un enfoque territorial del desarrollo y, por lo tanto, articular agendas territoriales más que sectoriales.

Sin embargo, se pueden rescatar como positivos algunos lineamientos constitucionales recientes traducidos en ley:

- La implementación de la obligatoriedad de los planes regionales de ordenamiento territorial, por la importancia que estos sistemas tienen para pensar el territorio desde una mirada más integral y sustantiva, y no estrictamente administrativa.
- La reglamentación sobre áreas metropolitanas que debiera, en esta misma perspectiva de pensar más integralmente el territorio, constituir un avance importante.
- La agenda de transferencia y traspasos de competencias que se abre, fruto de estas últimas reformas hechas hace algunos pocos años.

Existe todavía incertidumbre por la forma en cómo quedó definido, no tanto el espacio constitucional, sino las leyes orgánicas que regulan estos procesos. Aunque existen serias dudas compartidas de cuán viable es, con la actual normativa, una transferencia de competencias efectiva que ponga al territorio en el centro del proceso del desarrollo regional, sin duda se trata de avance respecto de lo que se tenía en el pasado.

Esta agenda de transferencia y las sucesivas leyes debieran generar cambios. Especialmente, en la medida en que la elección de los gobernadores regionales presione políticamente un proceso de transformación y de avance.

El punto central a observar en las reformas y leyes que de ellas derivan, es si hay algunos indicios que pueden acompañar este cambio de paradigma desde la descentralización vista como un fin en sí mismo, como administración desconcentrada, que fue como se diseñó en Chile el inicio del proceso durante el gobierno militar; hacia un paradigma de desarrollo territorial.

2. Falta de una visión integral de territorio.

En el marco de este nuevo paradigma es fundamental una mayor y mejor comprensión del territorio como una unidad integral y funcional. Unidad que hace parte fundamental de la vida de las personas que habitan en territorios concretos, cada uno de los cuales tiene sus propias dinámicas, pero que muchas veces miramos sectorialmente y de forma separada.

Una buena forma de comprender esta visión es la que propone la Agenda 2030 de Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, en la perspectiva de entender la importancia de la integralidad de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo y de la integralidad de las relaciones Norte-Sur; como estas cuestiones están fuertemente imbricadas e interrelacionadas y como normalmente lo que hacemos, es justamente, tratarlo en compartimientos estancos. Lo que hemos hecho como país es priorizar la dimensión económica del desarrollo, con avances crecientes hacia una mayor consideración de la dimensión social, pero muchas veces desde una perspectiva más subsidiaria en la que cuando falla lo económico hay apoyo social, y con un rezago mucho mayor que en la dimensión ambiental.

Me permito citar una anécdota. Cuando Chile tuvo que constituir el Comité Ejecutivo para el Seguimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que partía de esta idea de una mirada integral de las tres dimensiones, lo que hizo fue armar dos subcomités; el de los ministerios del área económica y el de los ministerios del área social. Lo que hizo fue mantener, en una agenda que justamente invitaba a la integralidad, dos áreas separadas. El tema ambiental quedó en el subcomité económico, porque se trabajó desde la perspectiva del ajuste entre inversión ambiental y la dimensión del crecimiento. Hago referencia a esta anécdota porque me parece que es muy difícil romper esta lógica. Sin embargo, creo que hay una posibilidad cierta de hacerlo.

En el territorio tiene lugar múltiples actividades económicas y sociales que proveen medios de vida para la población y que deben ser miradas de manera integrada. En él conviven y se disputan espacios de poder, proyectos personales, proyectos colectivos, actores sociales, actores políticos, el sector empresarial o privado, la sociedad civil, ciudadanos menos vinculados a procesos colectivos. Todas estas dinámicas y actores se superponen en el territorio, de ahí la necesidad de entenderlas de una manera más integrada y abordarlas desde una perspectiva que permita la respuesta al territorio como un todo.

Mención aparte merece la necesidad de una mirada más funcional de las interacciones sociales y laborales que realizan cotidianamente los sujetos entre distintos territorios y que permiten identificar, por ejemplo, la existencia de fuertes vínculos entre zonas urbanas y zonas rurales del país. No obstante, estas interacciones no son tenidas en cuenta para el ordenamiento territorial, que responde a la lógica sectorializada del antiguo paradigma.

Trabajo en un Centro que pone su foco justamente en el desarrollo rural de los territorios y que entiende que lo rural está lejos de ser estrictamente agrícola y centrado en procesos de ruralidad más tradicional. En el contexto de estas transformaciones importantes existen fuertes vínculos entre zonas rurales, ciudades

pequeñas y ciudades intermedias. En Chile hay muchas ciudades rurales en términos de sus dinámicas económicas y sociales, así como del impacto de la gestión ambiental. Esas dinámicas parecen urbanas, pero están muy relacionadas con un *hinterland* rural con el que comparten actividades económicas, de acceso a bienes y servicios y de uso del suelo, entre otros.

Para abordar estos temas se requiere una comprensión integrada del territorio. Por ello la referencia al PROT (Plan Regional de Ordenamiento Territorial) como un paso necesario e importante para hacer esta integración entre una serie de instrumentos, bastante más avanzados, que tenemos para regular lo urbano; y menos avanzados, pero en proceso, para entender la ruralidad en su integridad. Un instrumento es la recientemente aprobada Política Nacional de Desarrollo Rural. Sin embargo, todavía está pendiente una mejor integración y comprensión de la funcionalidad del territorio desde esta perspectiva urbano-rural que, con la excepción de las grandes áreas metropolitanas del país, es la perspectiva que debería ser dominante en el conjunto del país, incluso en ciudades de tamaño mediano o tamaño grande.

3. Normas que promueven la competencia, desregulación y desigualdad territorial.

Existen en la Constitución vigente una serie de normas que no tienen que ver estrictamente con la dimensión territorial o que no hacen mención expresa al territorio, pero que sí tienen un impacto importante en cómo el territorio se vive y se transforma. No obstante, muchas veces estas normas terminan siendo más restricciones que oportunidades para el despliegue del potencial territorial.

Si se hace una revisión no exhaustiva de algunos artículos de la Constitución, como por ejemplo el artículo 19 del capítulo 3° que habla sobre los derechos y deberes, se puede ver que sienta las bases para entender una serie de conflictos y desigualdades que surgen de cómo se interpretan estos artículos y se traducen en política pública. El artículo 8 señala —igual como se ha comentado en el caso uruguayo³—, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Hay otros artículos que, aunque expresamente no niegan este derecho, generan una serie de dificultades en la forma de interpretarlo. Por ejemplo, qué derechos priman, cómo se superponen unas cuestiones por sobre otras. En esa interpretación se incluye el tema del derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes, o el derecho a la propiedad privada, sobre el cual hay mucha controversia y debate constitucional.

En materia de derechos quisiera referirme a dos temas. Primero, a diferencia de otros países como Uruguay, en Chile los derechos de los particulares sobre las aguas están constitucionalmente reconocidos y constituidos, pero el agua en Chile no es un derecho o bien de uso público, por el contrario, es un derecho totalmente privatizado. En segundo lugar, el hecho de que el Estado chileno sea propietario de las minas y de todo el sistema de concesiones derivados de esa propiedad, en principio es positivo; sin embargo, este es un caso en el que no sólo es necesaria la norma constitucional, sino enfatizar en las interpretaciones y las regulaciones posteriores. Entonces no basta con establecer en la Constitución un conjunto de derechos, si luego se termina dando la clásica discusión sobre cuál derecho pesa más sobre el otro.

Esto nos pone en la perspectiva de la mirada del territorio desde una visión integral y no sólo desde el punto de vista de las actividades sociales y económicas que tienen lugar en el territorio. Una mirada que apunte a

³ Daniel Collazo (2021): Territorio y Desarrollo Sostenible en Uruguay: Constitución, Contextos y Aprendizajes. Informe Asuntos Públicos n° 1.399.

la forma como se regulan esas distintas actividades requiere de un análisis y de una acción en la que no es suficiente tener una política de descentralización.

Este conjunto de reformas a la Constitución y a las leyes que de ella derivan, tienen un impacto importante para permitir el desarrollo y superar desigualdad territorial. Chile está lejos de ser el único país de América Latina y del mundo con niveles de desigualdad territorial importantes. En RIMISP -Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-, publicamos cada dos años un informe llamado *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad*, en que se analiza la evolución de estas brechas de oportunidad y de bienestar de las personas al interior de los países en distintos territorios. El informe muestra que la desigualdad territorial es un fenómeno que enfrenta toda la región, no exclusivamente nuestro país. Sin embargo, merece comentar el caso de Chile.

Cuando se analizan las cifras agregadas, Chile tuvo un nivel de desarrollo durante varias décadas con índices agregados bastante positivos en comparación con otros países de la región. No obstante, cuando esas cifras se desagregan a nivel de distintas unidades territoriales — en la medida en que es posible hacerlo por las restricciones para acceder a información desagregada— se puede ver el comportamiento relativo de unas regiones respecto de otras, encontrando oportunidades y desigualdades considerables, que se traducen en la existencia de territorios “ganadores” y “perdedores”.

Esta desigualdad no es azarosa. Guarda directa relación con estas bases constitucionales, con la forma como algunas normas que emanan de la actual Constitución impactan al país. De esto se desprende la pregunta sobre si se autocorriga o no la desigualdad. El modelo de desarrollo de Chile y de muchos otros países de la región está principalmente basado en la actividad extractiva, en el uso de los recursos naturales que proporciona la tierra y el agua y, por lo tanto, es un modelo fuertemente basado en las posibilidades que ofrecen los distintos territorios. Hay territorios donde se concentran minerales y son tierra fértil en virtud de distintos bienes apropiables y extraíbles. Eso introduce una serie de restricciones para efectos de pensar cualquier modelo de desarrollo equitativo.

La estrategia por la que ha optado Chile ha puesto el foco en desarrollar e incentivar el crecimiento de las zonas donde se concentran las riquezas naturales del país. Existe otra posibilidad, que es avanzar en objetivos mayores de cohesión que permitan asegurar que aquellas zonas menos aventajadas, en términos de los recursos naturales y de las posibilidades que el propio territorio les ofrece, se desarrollen de igual forma. Esto se relaciona con la discusión que muchos economistas plantean sobre la necesidad de avanzar hacia modelos de desarrollo industrial de mayor generación de valor.

El punto es que las bases fundamentales sobre las cuales se construye en Chile el modelo de desarrollo territorial suponen que lo que se debe hacer es reforzar esta lógica de aglomeración y generar una serie de servicios, inicialmente económicos, como pueden ser el acceso a servicios terciarios (bancarios u otros) en los lugares donde se concentran las posibilidades de producción. Un ejemplo claro de ello en el país es el norte minero y las posibilidades de desarrollo que genera la minería del cobre en esa zona.

Eso puede ser positivo para el norte minero, pero no para otras zonas del país. La desigualdad no se autocorriga. Por el contrario, estas lógicas de crecimiento por aglomeración conllevan una serie de costos que se evidencian en las grandes ciudades y zonas densamente pobladas en términos de transporte, de calidad de vida, de contaminación, entre otras. Por otra parte, se evidencia la persistencia de algunas

trampas fuertemente localizadas de pobreza, desigualdad, de ineficiencia en el uso de los recursos en zonas menos atractivas para esta lógica de crecimiento.

Esta estrategia que promueve la aglomeración y “dejar hacer” a los territorios “ganadores”, no contribuye a corregir las desigualdades y avanzar hacia una cohesión territorial y social como la que, desde mi perspectiva, sería deseable para el país. El punto que me interesa destacar es que hay, ciertamente, bases constitucionales como las antes mencionadas que explican la lógica de desarrollo económico por aglomeración como la que tiene el país en la actualidad.

4. Conflictos socio-territoriales.

El último tema que quiero analizar es el de la superposición de derechos y cómo estos entran en conflicto, lo que sin duda requiere de importante regulación. Esta superposición se traduce en la creciente presencia y persistencia de conflictos socio-territoriales, que adquieren dimensiones cada vez más importantes en el país.

Estimaciones realizadas por RIMISP sobre la base de distintos mapas de conflictos territoriales, entre los que se cuenta el del Instituto de Derechos Humanos y otras fuentes internacionales, contabilizan la existencia de 164 disputas vinculadas a proyectos de inversión, al acceso y uso de los recursos naturales o de las externalidades negativas que dejan en determinadas localidades estas actividades, activas a abril de 2020.

Muchos de estos conflictos se producen, no por la falta de normativas y regulaciones ambientales o sobre la actividad económica, sino por la ausencia de procesos participativos que permitan gestionar el desacuerdo en torno a los mismos.

Vivir en territorios con persistencia de conflictos no es positivo para quienes ahí habitan, no contribuye a resolver adecuadamente los temas ambientales, ni de acceso a medios de vida sostenible para los habitantes de un territorio. Como muestran otros estudios que hemos hecho en RIMISP, aunque muchas veces los territorios en conflicto logran resolver algunos objetivos vinculados a la dimensión monetaria del desarrollo, tales como disminuir las tasas de pobreza monetaria, satisfacer algunas necesidades básicas, y generar crecimiento económico, son territorios con bajos niveles de inclusión, igualdad, sostenibilidad ambiental o dinamismo económico⁴.

Territorios con estas características logran generar crecimiento porque se instalan actividades económicas externas al territorio que generan empleo, muchas veces empleo precario y con salario mínimo, pero que permite a los hogares generar ingresos para salir de la línea de pobreza monetaria. Pero, al mismo tiempo, se generan al interior de los territorios una serie de dificultades para alcanzar los objetivos de un desarrollo integral, desde la perspectiva del desarrollo, de la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, que redunde en condiciones de calidad de vida para el conjunto de los habitantes de esos territorios.

Detrás de estos conflictos están muchos de los temas que discutimos en el marco del diseño de una nueva Constitución como el acceso al agua, el acceso a los recursos naturales, la distribución de la tierra, entre otros.

⁴ Chiara Cazzuffi y Vicente Del Valle (2019): “Características de los territorios con conflictos en Colombia, Guatemala, El Salvador, México y Perú”. Documento de Trabajo RIMISP. Acceso: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1567787270Documento257Caracter%C3%ADsticasdelosterritorios5.pdf

Como se mencionó al comienzo, no se van a resolver los conflictos con una nueva Constitución. Existen en el mundo países con constituciones más amigables con el territorio, pero también existen conflictos territoriales en ellos. Sin embargo, una nueva Constitución sí podría contribuir a hacer más claras las formas de regular estos conflictos.

Elementos para un nuevo modelo de desarrollo con cohesión territorial.

Para cerrar, quisiera proponer algunos criterios para avanzar hacia la construcción de esta mirada más integral del territorio que contribuya a la equidad y el desarrollo territorial. Parto por insistir en que para esto se requiere mucha más descentralización, más autonomía de los gobiernos nacionales y locales, pero no es suficiente.

Otro elemento fundamental que debiéramos discutir en Chile en los próximos meses en la perspectiva de una nueva Constitución, es la relativa a la nueva mirada de los derechos y deberes. En el ámbito de los derechos existen problemas importantes. La forma como unos derechos pesan más que otros terminan impactando profundamente sobre las oportunidades de quienes habitan los territorios, pues ella explica la presencia y la persistencia de la desigualdad territorial a la que hemos hecho referencia.

Respecto de los conflictos por la ausencia de procesos participativos, el espacio que brinde la Constitución a la sociedad civil y los actores no estatales o empresariales de intervenir en asuntos públicos es un aspecto que ciertamente debe regularse.

Se requiere, además, de más articulación, de mayor coordinación y de mucho más diálogo al interior del sector público, así como también con otros actores del desarrollo.

Me refiero a la idea, cada vez más presente en el debate público, de promover nuevas formas de gobernanza local, cuya lógica básica es justamente, romper la mirada sectorializada. Entender de manera articulada los procesos económicos, sociales y ambientales con amplia participación de los actores locales no necesariamente conlleva una estrategia del tipo de defensa del territorio, o a la visión tradicional del territorio y de los recursos naturales. Se requiere de mucho diálogo y de una construcción importante que ponga los objetivos de crecimiento, de desarrollo, de inclusión y desarrollo ambientalmente sostenible en discusión. Esa es la apuesta más importante en materia de gobernanza territorial, pero todavía los incentivos todavía están muy puestos en la dimensión económica del desarrollo respecto de las otras.

Este será, sin duda, un debate clave de la post pandemia, pues la reactivación y recuperación económica puede hacerse tirando por la borda los avances en materia social y ambiental para privilegiar metas de crecimiento y recuperación del empleo de corto plazo o, muy por el contrario, aprovechando la oportunidad de la crisis para pensar en una estrategia de reactivación integral desde los territorios.