

Enfoque Territorial en la Constitución

Chile, tanto por su historia particular como en su contexto latinoamericano, presenta importantes señales de un desarrollo desigual entre sus diversos territorios y regiones.

Desde Rimisp buscamos una Constitución donde el Estado reconozca los territorios y, por lo tanto, considere sus particularidades y necesidades específicas en la garantía de derechos, inversión pública, entendimiento normativo y cuerpo legal que habilite un desarrollo inclusivo. Además, que entregue un mandato constitucional a las instituciones para orientar sus objetivos y planificar políticas: i) de manera integrada e intersectorial (con articulación de los distintos sectores) y ii) territorializada. El Estado debe asegurar el acceso y ejercicio de derechos con enfoque territorial; es decir, con una mirada que se adapta a la heterogeneidad de cada territorio del país, con sus necesidades y potencialidades, que aparecen en su identidad sociocultural, su especificidad geográfica, demográfica y económica.



- Los datos de la CASEN 2020 indican que la pobreza por ingresos y multidimensional se concentra en las regiones del sur del país.
- La región de Antofagasta cuenta con un PIB per cápita de \$22 MM anuales, La Araucanía tiene un poco más de \$4 MM, siendo la media nacional de \$7,8 MM.

40%

del PIB se concentra en la Región Metropolitana

- Chile tiene disparidades regionales en 8 de las 11 dimensiones de bienestar propuesta por la OECD, siendo las más dispares las relacionadas al medio ambiente, específicamente, la calidad del aire.
- El 40% de las empresas del país se concentran en la Región Metropolitana.
- La recaudación fiscal en Chile está fuertemente centralizada: sólo el 16,5% de los impuestos recolectados provienen de la recaudación local.
- Según el Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2019, Chile tiene un peor desempeño relativo en la reducción equitativa de la pobreza que el resto de los países de la región.
- El 14,5% del gasto público nacional es ejecutado por los gobiernos subnacionales en Chile, siendo que el promedio en los países OECD asciende al 27,4%.



Desde el enfoque de desarrollo territorial rural, realizamos un análisis y formulamos una propuesta en cuatro dimensiones:

- a) Descentralización
- b) Participación Ciudadana
- c) Bienestar y patrimonio biocultural
- d) Agricultura y alimentación sustentable

a) Descentralización

En Rimisp entendemos la descentralización como un medio para el desarrollo territorial.

En la medida en que se transfiere poder de decisión a los actores territoriales, cada territorio puede decidir en forma más autónoma y pertinente sobre su bienestar y su desarrollo, y destinar recursos e iniciativas a cerrar las brechas territoriales que restringen las oportunidades y los derechos de quienes viven en zonas vulnerables y rezagadas.

En la demanda por dignidad que sintetiza el estallido social de octubre de 2019 hay una clara expresión de reivindicación territorial de parte de quienes habitan en regiones distintas de la Metropolitana, ahogados por el centralismo. Así lo demuestra también la prioridad asignada al tema por una parte importante de los constituyentes electos, que han puesto la descentralización y el territorio al centro de un nuevo modelo de desarrollo más justo, equitativo y sostenible. En otro plano, contamos también hoy día con la oportunidad que ofrece la primera elección de gobernadores regionales, para desencadenar por la vía administrativa un proceso de transferencia de competencias ya establecido en el actual marco legislativo.

En este escenario de oportunidades, la meta a la que nos proponemos contribuir desde Rimisp es ambiciosa. No se trata de profundizar el proceso de descentralización como actualmente lo conocemos, sino aprovechar la oportunidad del proceso constituyente para promover un nuevo modelo territorial para Chile: el modelo de Estado Regional.

Para avanzar hacia la construcción de un Estado Regional es fundamental que las bases constitucionales que viabilicen la amplia autonomía de los gobiernos subnacionales queden debidamente consignadas en la nueva Constitución.

Un modelo de Estado Regional permitiría, por ejemplo, otorgar el poder para que las regiones se conciban como entidades políticas multiculturales y así reconocer municipios indígenas o escaños reservados en los consejos regionales o concejos comunales a los pueblos originarios, cuestión que no sería posible de mantenerse la figura de Estado Unitario Descentralizado que proponen algunos constituyentes.

Algunos temas para reflexionar en el proceso constituyente son:

1. Costo-beneficio de adoptar uno de los tres modelos de Estado en el Chile actual.
2. Esquema de gobernanza adecuado para la necesidad actual de descentralizar el país.
3. Relación entre descentralización y sistema presidencial / semi / parlamentario.
4. Peso político de la ciudadanía en el eventual nuevo modelo descentralizado.
5. Cambios en materia tributaria que se requieren para profundizar la descentralización efectiva.

b) Participación ciudadana

La participación ciudadana es una dimensión importante del enfoque territorial tanto en los procesos de diálogo multiactor para el desarrollo, como en las coaliciones territoriales. Así, la participación es un elemento fundamental de las dinámicas territoriales y el desarrollo territorialmente cohesionado, que se vincula con la capacidad de agencia, pero también con las estructuras de oportunidades institucionales que lo permiten e incentivan

Por este motivo es que buscamos que el proceso constituyente sea desarrollado con participación, así como también que se generen instancias para asegurar nuevas gobernanzas participativas y mecanismos de democracia directa en la nueva Constitución y su institucionalidad transformadora. **La Convención Constituyente debe convertirse en un gran proceso deliberativo constituyente, a través de un amplio espacio de participación que llegue a todos los territorios y que la convierta en una Convención abierta a la ciudadanía.**

Creemos necesario una participación multicanal, donde los mecanismos deberían considerar los estándares de participación presentes en la literatura internacional: incidentes en la toma de las decisiones, inclusivos y representativos de actores e intereses, transparentes y con acceso a la información, disminuyendo asimetrías, ser oportunos y pertinentes para cada actor y generar colaboración y alianzas.

Lo deseable sería incorporar un título que podría denominarse como: “De la participación en los asuntos públicos”. Resulta conveniente que se traten todos los temas relacionados con el estatus de la participación en un acápite especial. Este debiera contener el establecimiento del derecho a la participación en los asuntos públicos y situar a la participación como eje rector de los poderes públicos. Ambos elementos permitirían orientar, en su momento, la interpretación del texto constitucional en materias de participación.

Un tercer aspecto para considerar en el debate constitucional es la necesidad de fortalecer el tejido social asociativo, fuertemente debilitado bajo el dominio exclusivo del principio de “libertad de asociación” de la actual Constitución. Se requiere un reconocimiento constitucional de la importancia de contar con una sociedad civil organizada, no solo como iniciativa libre de individuos o grupos, sino también como expresión de las comunidades territoriales.

Lo central a lograr con esto es su consagración en el texto constitucional, su exigibilidad como derecho y una clara habilitación al legislador para su regulación. Una pregunta eje del debate para insertar la participación como derecho en nuestra Constitución y mecanismo acordes desde una perspectiva de desarrollo territorial es **¿cómo generamos estructuras de oportunidades institucionales que incentiven coaliciones territoriales con capacidad de agencia distribuyendo el poder y logrando un desarrollo territorialmente cohesionado?**

c) Bienestar y patrimonio biocultural

Las demandas por igualdad de género, el reconocimiento de los pueblos indígenas, estrategias para enfrentar el cambio climático junto al descuido de las zonas rurales y la recuperación del patrimonio biocultural son parte de un escenario que ha sido desnudado por el estallido social y la pandemia.

Un concepto que ha estado asociado fuertemente al malestar expresado por la ciudadanía es el de bienestar. **La idea de bienestar, próxima a la idea de calidad de vida o buen vivir, se ha posicionado como una de las principales herramientas para canalizar la construcción de un nuevo pacto social que logre asegurar una vida digna a las y los habitantes del país.**

Una de las expresiones del patrimonio biocultural en lo rural se encuentra en el conjunto de usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades reconocen como parte esencial de su vida en relación con la del medio que los rodea.

Estos procesos colectivos, que son centrales para el bienestar humano, los encontramos en múltiples territorios en formas ligadas a lo culinario y el patrimonio agroalimentario. Así, este patrimonio necesita de protección y reconocimiento y, por tanto, estar presentes en la discusión constitucional.

Parte del proceso que acompaña la instalación de la Convención Constituyente está orientado justamente a eso, a definir qué elementos deben estar a la base de un nuevo contrato social respecto a la vida que imaginamos, lo que involucra pensar los derechos sociales, las relaciones sociales, el patrimonio biocultural y la manera en que se interactúa y concibe a la naturaleza, en el cruce de una escala nacional y territorial.

El desafío de construir un nuevo pacto social es mayor, porque en este conviven diferentes escalas y dimensiones: lo nacional y la diversidad territorial, las variables estructurales y subjetivas, así como los elementos que conforman un ecosistema natural y humano sobre los cuales se construye una idea de sociedad.

Para contribuir al debate constituyente, algunos temas para reflexionar son los siguientes:

1. La manera como la Constitución asegura un entendimiento multidimensional de los individuos y sus comunidades.
2. Los derechos sociales que formarán parte de un entendimiento de protección social.
3. La integración de diferentes miradas para que en el pacto social primen intereses tanto económicos como humanos y ecosistémicos.
4. El lugar que el patrimonio biocultural tendrá en la Constitución.
5. Las medidas para asegurar la diversidad humana en los lineamientos que ordene la Constitución (paridad, interculturalidad, etc.)

d) Agricultura y alimentación sustentable

Para el año 2050, será necesario producir alrededor de 60% más de alimentos, por lo que se requiere potenciar sistemas agroalimentarios sostenibles, es decir, competitivos, inclusivos y resilientes.

El proceso de construir una nueva Constitución es una oportunidad clave para sentar bases robustas para la justicia y sustentabilidad agroalimentaria.

Actualmente, el modelo silvoagropecuario y el sistema alimentario de Chile tienen ciertos vicios que perpetúan dinámicas de desigualdad, exclusión y agotamiento o abuso de los ecosistemas.

La agricultura familiar puede contribuir a potenciar sistemas agroalimentarios competitivos, inclusivos y resilientes, además de ser capaz de reforzar el desarrollo equilibrado de los territorios rurales, mediante la preservación de especies, de la cultura y las identidades locales, mostrando en muchas ocasiones un alto grado de adaptación y mitigación del cambio climático.

Además, la agricultura familiar resulta un actor clave y estratégico para la provisión de alimentos y la transición hacia un sistema agroalimentario sostenible.

Sostenemos la necesidad de incorporar en la Constitución el derecho a la alimentación como derecho fundamental. Puesto que es el punto de partida de la vida humana y de su vínculo con la naturaleza, y es la base para el cumplimiento del resto de derechos. El sistema alimentario y la actividad económica en toda su cadena ha de orientarse principalmente a la satisfacción de una alimentación suficiente, nutritiva, accesible, sostenible y de acuerdo con las preferencias de las personas.

Es necesario asegurar el acceso equitativo a la naturaleza como condición necesaria de un sistema alimentario justo. **La estructura agraria, la distribución del agua y el ordenamiento territorial deben ser equitativos, democráticos, participativos y reconocer los modos de vida rurales y la agricultura familiar campesina.** Así como el principio de protección del patrimonio biocultural y silvoagropecuario de los territorios, reconociendo su anclaje territorial.

Para incorporar esta dimensión, algunas preguntas para trabajar en el proceso constituyente son:

1. ¿En qué forma y fondo, la redacción de esta Constitución (y sus partes) prioriza el principio de equidad distributiva de la naturaleza? y ¿De la estructura agraria?
2. ¿Considera este principio/garantía/acápites la heterogeneidad territorial del país?
3. ¿Los territorios rurales y sus habitantes, en su particularidad, están considerados en la redacción de este derecho/parte? ¿Por omisión, hay un sesgo pro-ciudadanía metropolitana o urbana?
4. ¿Es compatible, en forma y fondo, con un abordaje interseccional de lo político y administrativo, que reconozca dimensiones de territorialidad, género, identidades indígenas?

Decálogo para una Constitución con enfoque territorial

Considerando el enfoque de desarrollo territorial rural en sus cuatro dimensiones, desde el trabajo de Rimisp creemos fundamental que nuestra Constitución contenga:

Nº1

Derecho a la alimentación como derecho fundamental.

Nº2

Un nuevo modelo territorial para Chile: el Estado Regional Descentralizado.

Nº3

Consignar el derecho de gobiernos regionales y municipios para diseñar e implementar el conjunto de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

Nº4

Asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el reconocimiento de la Equidad en la Constitución.

Nº5

El modelo de desarrollo debe apuntar a un desarrollo territorial equitativo, en que los territorios expresen su potencial permitiendo bienestar y oportunidades en forma inclusiva.

Nº6

El Estado debe garantizar el acceso y ejercicio a los derechos. Lo que incluye consagrar -entre otras cosas- el derecho al agua.

Nº7

Acceso equitativo a la naturaleza como condición necesaria de un sistema alimentario justo.

Nº8

Incorporar en el proceso Constituyente la participación ciudadana incidente para generar una convención abierta, descentralizada, transparente y deliberativa.

Nº9

Crear la figura constitucional de la defensoría del pueblo.

Nº10

Principio de protección del patrimonio biocultural y silvoagropecuario de los territorios, reconociendo su anclaje territorial.