



**Documento de Trabajo**

**EL TERRITORIO NACIONAL Y LA CONSTITUCIÓN**

**10 CLAVES PARA APOYAR UNA VISIÓN DE FUTURO**

**Versión al 24 de enero de 2022**

**Programa Foro Constituyente UdeC**  
**Universidad de Concepción<sup>1</sup>**

Ciudad Universitaria, enero 2022

---

<sup>1</sup> El Programa Foro Constituyente UdeC es una iniciativa de la Universidad de Concepción, que aporta un espacio de discusión en torno al proceso constituyente que vive el país. Está integrado por 25 personas de diferentes reparticiones de la UdeC. <https://foroconstituyente.udec.cl/>



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
10 CLAVES PARA APOYAR UNA VISIÓN DE FUTURO	4
1.Actualización de la división territorial	4
2.Ajustes en la delimitación regional	4
3.Alternativas de administración regional	5
4.La planificación del suelo rural	6
5.Hacia un sistema de asentamientos humanos equilibrado	6
6.Ciudades sostenibles y equitativas	7
7.Procurando un sistema de movilidad eficiente	8
8.Hacia una infraestructura para el desarrollo	8
9.Los recursos energéticos del país	9
10.Las personas como eje gravitante para un desarrollo territorial sustentable	10



## INTRODUCCIÓN

El territorio chileno, entendido primeramente como un espacio físico, presenta una longitud de 4.270 km; un ancho máximo de 445 km y un clima que agrupa 4 grandes macro climas (desértico, mediterráneo, oceánico y antártico o polar), todos ellos han ido cambiando vertiginosamente en los últimos años.

Esta extensión de suelo, en su interrelación con una población de 17,5 millones de personas (Censo 2017<sup>2</sup>), genera la noción de “territorialidad” que requiere incluirse en la nueva Constitución, en tanto, esta última buscará establecer la relación del Estado con el territorio que administra.

A este efecto, en este documento se entregan 10 tópicos generales que podrían ser discutidos al momento de acordar una visión de futuro para el país en el marco del actual proceso constituyente.

Las ideas contenidas en este documento han sido preparadas y sistematizadas por el Profesor Ricardo Utz Barriga, arquitecto y académico de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía de la Universidad, contando con la colaboración de algunas académicas y académicos de la Universidad de Concepción

Las temáticas generales que se presentan surgen del trabajo realizado por tales profesores y consideran los elementos, propuestas e ideas levantadas en diversas actividades que se desarrollaron durante el año 2021 y en que se abordaron temáticas relacionadas al territorio en la propuesta de nueva Constitución.

---

<sup>2</sup> <https://www.censo2017.cl/>



## 10 CLAVES PARA APOYAR UNA VISIÓN DE FUTURO

### 1.- Actualización de la división territorial

La Constitución original de 1980, en su Artículo 99 señalaba: *“Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”*. La modificación de la Constitución en el año 2005, a través de la Ley 20.050 permitió la creación de nuevas regiones y, consecuente con ello, la creación de nuevas provincias y comunas como materia de ley orgánica constitucional. Así, si bien es cierto el país se dividió primeramente en provincias, en la actualidad esta división territorial (que se arrastra desde el siglo antepasado), aparece innecesaria<sup>3</sup>. En efecto, el rol de las provincias se reduce hoy sólo a aspectos de seguridad y a la supervigilancia de los servicios públicos, contando con escaso presupuesto. Incluso, las provincias carecen de una autoridad elegida democráticamente como lo son los gobernadores regionales y los alcaldes. En mérito de lo expuesto, parece razonable discutir la pertinencia de mantener las provincias como parte integrante de la división territorial chilena. La Constitución pudiera explorar modernas divisiones territoriales, como la Intercomunalidad que se da en Francia con muy buenos resultados.

### 2.- Ajustes en la delimitación regional

La delimitación regional ha sido un elemento de discusión permanente. Hacia fines de 1940, CORFO sugería una delimitación basada en “macro-regiones”. Posteriormente, ODEPLAN (1965), constituiría el primer gran hito para la delimitación regional. Sin embargo, la dictadura militar se adelantó en subdividir el territorio nacional conforme a la urgente propuesta de la Comisión Nacional de la

---

<sup>3</sup> En general, las constituciones dedican un acápite especial para referirse a la organización territorial. Así, por ejemplo, el Art. 115 de la Constitución de 1833 dividía el territorio chileno en provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos. Por su parte, la Constitución de 1925, en su Art. 88, mantuvo la misma organización territorial de la constitución anterior. Sin embargo, la Constitución de 1980 modificó esta organización, dividiendo el territorio en regiones, provincias y comunas, tal como las conocemos hoy.



Reforma Administrativa (CONARA). De esta forma, sin mediar mayores procesos participativos, se dividió el territorio nacional en 13 regiones por medio de los decretos leyes 573 y 575 de 1974. En la actualidad, el concepto de región no se reduce sólo a su desarrollo económico como se planteó en 1974, sino que incluye conceptos de identidad, arraigo social, etnias, historia, cultura y componentes naturales entre otros. Es decir, la región sería un espacio territorial en donde interactúan diferentes elementos de manera sistémica. Lejos de pretender una transformación radical de la actual división regional, parece necesario efectuar ajustes a su delimitación, para asegurar una mínima consistencia con las variables que no fueron consideradas al momento de concebirse las regiones en Chile.

### **3.- Alternativas de administración regional**

La actual Constitución indica en su Art. 111, que la administración de cada región reside en el gobierno regional, el que estará constituido por un gobernador regional y un consejo regional elegidos democráticamente. Más adelante señala que existirá, además, un delegado regional presidencial nominado directamente por el presidente de la república. Debiera, a juicio de este Programa, eliminarse la figura del delegado regional presidencial por no ser un cargo elegido democráticamente. Por otra parte, tomado como base lo señalado en el Art. 3° de la actual Constitución, en el sentido que “la administración del Estado deberá ser funcionalmente y territorialmente descentralizada o desconcentrada”, resulta razonable someter a discusión la posibilidad que Chile derive a la condición de una república federal. Ello podría asegurar el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, según lo señala la propia Constitución actual. Es claro que existe un evidente desequilibrio entre regiones. Por ejemplo, las hay muy pequeñas, como la Región de Ñuble que tiene una superficie diez veces más pequeña que la región de Magallanes, o la Región Metropolitana que tiene una población 24 veces mayor a la de la Región de Atacama. En base a ello, pensar en un estado federal basado en las actuales regiones, parece inviable. Sin embargo, las marcadas diferencias entre la zona norte, centro-norte, centro-sur y sur, podrían justificar que agrupaciones de regiones puedan, eventualmente, constituirse en macro-regiones en calidad de “estados” dentro del territorio nacional. Incluso, se podría avanzar en la alternativa de un “Estado Regional Autonomista”, como una mejor forma de administrar el suelo nacional.



#### **4.- La planificación del suelo rural**

Son de público conocimiento los problemas que afectan al suelo rural, en donde se desconoce muchas veces su importancia vinculada a aspectos culturales, geopolíticos, económicos, medioambientales y de paisaje.<sup>4</sup> A diferencia del suelo urbano, el suelo rural no se planifica mediante instrumentos normativos eficaces. No obstante, si se considera que el alimento que consumen quienes habitan Chile proviene principalmente del área rural, a lo que se suma el creciente proceso de desertificación que afecta al campo chileno, se concluye que el tratamiento de este suelo debiera enmarcarse en conceptos racionales y de bien común. Luego, se espera que la nueva Constitución ponga énfasis en que el suelo rural se use de acuerdo a su vocación natural (capacidad de uso del suelo), más allá de los beneficios económicos que éste pudiera ofrecer. Esto se podría alcanzar mediante instrumentos normativos que fijen en qué puede utilizarse el suelo rural, el que en la actualidad está sujeto sólo a la voluntad de sus propietarios y también del avance de la urbe, quien depreda este espacio rural, sin mayor restricción. Un buen ejemplo de ello, es la Región Metropolitana, en donde gran parte de la ciudad ocupa uno de los mejores suelos de Chile.

#### **5.- Hacia un sistema de asentamientos humanos equilibrado**

La disposición de los asentamientos humanos sobre el suelo nacional constituye un sistema que presenta gran diversidad y se traduce en múltiples desequilibrios. Una primera diferenciación lo es el habitar urbano y el habitar rural. Incluso, se reconocen las “comunas rurales” como las que concentran los mayores índices de pobreza. En el otro extremo, los centros urbanos presentan una fuerte tendencia a la polarización. Más de la mitad de la población chilena reside sólo en tres grandes conglomerados: el Gran Santiago, (7 millones) el Gran Concepción (1 millón) y el Gran Valparaíso. (1 millón). Asimismo, las capitales regionales reproducen a menor escala el fenómeno de la concentración. En virtud de lo anterior, se sugiere que la nueva Constitución contribuya a generar un sistema de asentamientos humanos más equilibrado, integrado, inclusivo y sustentable. La Carta Fundamental podría fomentar la articulación funcional entre el territorio urbano y rural y sobre todo limite la excesiva polarización urbana que termina afectando la calidad de vida de las

---

<sup>4</sup> De acuerdo al documento “La gobernanza del uso de la tierra” (OCDE 2017), el territorio rural chileno presenta una fuerte vulnerabilidad medioambiental, superposición de normas y autoridades, falta de recursos expresado en desequilibrios entre el desarrollo de las áreas urbanas versus las áreas rurales, entre otros.



personas. Así, podría establecerse límites a la expansión urbana, fomentando el crecimiento de los centros urbanos menores, que ayudarían a equilibrar el sistema. Por otra parte, se observa la necesidad de promover en los centros urbanos existentes, la interfaz urbano-rural (también conocido como el espacio o interfaz periurbano), que además opere como un espacio de protección y de inversión público-privada. En esta interfaz podrían establecerse condiciones para una discreta y controlada expansión urbana, que asegure no afectar el desarrollo del suelo rural.

## 6.- Ciudades sostenibles y equitativas

Considerando que el 87,8% de la población chilena vive en zonas urbanas y sólo el 12,2% lo hace en el territorio rural, (Censo 2017<sup>5</sup>) se concluye que la ciudad es el hábitat natural de las personas en Chile. En base a ello, la calidad de vida urbana y el respeto al medio ambiente se constituyen en factores de la máxima importancia. En este sentido, se espera que la nueva Constitución propenda a ciudades integradoras, que ofrezcan seguridad, con equipamientos accesibles, con un espacio público de calidad en que las personas con discapacidad se sientan integradas al núcleo urbano. La ciudad debiera asegurar el acceso a la vivienda adecuada y acercarse a los 9 m<sup>2</sup> de área verde por persona, (según el estándar asumido por los planificadores urbanos), favoreciendo procesos de participación y compromiso social. El respeto al medioambiente se expresa en alcanzar ciudades con aire libre de contaminación, exenta de riesgos naturales y antrópicos y en donde se favorezca las energías limpias y renovables. Por otra parte, es sabido que la forma de distribución presupuestaria en Chile favorece sólo a las ciudades mayores y centros metropolitanos, dejando a los pequeños asentamientos humanos prácticamente fuera de toda inversión pública significativa. Por tal motivo, se propone que la nueva Constitución establezca condiciones urbanas mínimas para todos los centros poblados, liberando a los centros menores de las tradicionales evaluaciones sociales que establece el Sistema Nacional de Inversiones.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> <https://www.censo2017.cl/>

<sup>6</sup> La recientemente publicada "Política Nacional de Desarrollo Territorial /PNOT (D.O. 5.07.2021) apoya lo señalado en este punto. Ella establece en su pto. 3.2.- el principio de la "equidad territorial", la que propicia condiciones territoriales que favorezcan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad, buscando que los beneficios del desarrollo y la generación de oportunidades permitan un desarrollo integral.



## 7.- Procurando un sistema de movilidad eficiente

La movilidad de personas, bienes y servicios en el territorio se ha reducido básicamente al uso intensivo de la red vial, en contraposición a otros sistemas de transporte. Así, por ejemplo, el sistema ferroviario está prácticamente reducido al sistema de carga<sup>7</sup>, al igual que el sistema portuario. El sistema aeroportuario se orienta al transporte de personas, pero se limita por los altos costos que involucra. Parece necesario diversificar el sistema de transporte, aprovechando la existencia de la red de ferrovías, propendiendo incluso a un sistema multimodal que combine la electro-movilidad que puede ofrecer un ferrocarril, con otras formas de transporte a petróleo que genere una interconexión eficiente entre las principales ciudades de Chile. Asimismo, podría avanzarse incluso al transporte marítimo a través de un sistema de cabotaje. En las ciudades, la locomoción colectiva debiera incentivarse como una alternativa eficiente y cómoda para el traslado, desincentivando el uso del automóvil. Adicionalmente, se puede potenciar el uso de la bicicleta, por medio de la construcción de redes de ciclovías integradas. Este es un medio de transporte sustentable que no afecta el medio ambiente

## 8.- Hacia una infraestructura para el desarrollo

Es de consenso general, que la infraestructura asegura el desarrollo de cualquier país. No obstante, en nuestro país se requiere un enfoque cualitativo más que cuantitativo de la inversión, además de un sistema equitativo en su distribución. En este sentido, la infraestructura debiera contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo económico sin afectar el medio ambiente. Así, la infraestructura que se incentive por medio de la nueva Constitución debiera, a juicio de este Programa, considerar la inclusión social y la integración territorial, promoviendo el desarrollo económico, con equidad y oportunidad para todos. Diversos estudios demuestran los déficits en esta materia y las carencias en áreas específicas, lo que afecta la calidad de vida de las personas y limita la productividad y competitividad del país. Parece necesario un plan nacional de infraestructura que trascienda a un enfoque sectorial, abarcando las verdaderas falencias de la población.

---

<sup>7</sup> Se exceptúa el transporte ferroviario de pasajeros de corta distancia como el Biotren en Concepción.



Por ejemplo, trenes de cercanía y metros en todas las regiones ayudarían a acortar brechas entre lo urbano y lo rural y serían un aporte para superar la desconexión de muchos sectores marginados.

Asimismo, un aporte al desarrollo regional sería el hecho que las diferentes empresas tributen en la comuna en donde se genera el proceso productivo, en vez de mantener sus casas matrices en la capital, como es en la actualidad.

Por otra parte, sería de interés que la Constitución pudiera pronunciarse respecto a la inclusión del sector privado en materia de infraestructura, perfeccionando el sistema de concesiones. Junto a ello, el debate constitucional pudiera abordar la relación de los operadores del sector infraestructura y los usuarios directos, replanteando, por ejemplo, una nueva política pública para los peajes.

## **9.- Los recursos energéticos del país**

Chile es especialmente rico en recursos energéticos derivados de los ríos y de los vientos. La energía hidroeléctrica es una de las principales fuentes de la matriz energética, la que se origina en los ríos que nacen de la Cordillera de los Andes que, con sus fuertes pendientes, presentan condiciones óptimas para la producción de hidroelectricidad. Dado lo estratégico del recurso agua, resulta razonable crear la figura de una “Autoridad Regional de Aguas y Cuencas” como responsable del recurso, en vez de un Ministerio de Aguas como se ha insistido últimamente. Respecto a las Energías Renovables no Convencionales, la eólica es la que tiene mayor potencial de crecimiento. Las zonas que presentan un elevado recurso eólico, se concentran en la Región de Antofagasta, en el Valle Central entre las regiones del Biobío y de la Araucanía, en la Cordillera de la Costa de las regiones de Los Ríos y de Los Lagos, y en la Isla Grande de Chiloé.<sup>8</sup> La energía solar es la que está menos desarrollada por los costos que involucra. Resultaría importante orientar, desde la Constitución, las opciones energéticas de mayor beneficio, considerando que este es un aspecto estratégico para el desarrollo futuro del país.

---

<sup>8</sup> “Energías renovables en Chile el potencial eólico, solar e hidroeléctrico de Arica a Chiloé”, Ministerio de Energía / GIZ, 2014.



## **10.- Las personas como eje gravitante para un desarrollo territorial sustentable**

Una extensión de suelo adquiere la connotación de “territorio”, en la medida que las personas desarrollan sus actividades sobre él. Luego, sobrevienen las condiciones jurídicas sobre un área específica, sus limitaciones y condiciones para su uso. No obstante, son las personas las que otorgan rasgos de identidad, arraigo, potencialidad y otras condiciones vinculadas al desarrollo territorial. Por ende, no se puede plantear el desarrollo de un territorio, como el chileno, desvinculado al desarrollo de las personas que lo habitan. En consecuencia, se propone que la nueva Constitución proteja los distintos modos de vida de las personas en el territorio, favoreciendo un desarrollo territorial sustentable. Así, se sugiere entender la palabra “desarrollo” como el aumento de las posibilidades de las personas y comunidades para llevar adelante sus proyectos de vida y, la palabra “sustentable”, como la satisfacción de las necesidades actuales de las personas, sin que ello comprometa la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.