

Diálogos Territoriales

Primer Informe

Fundación DECIDE

Agosto de 2014

Presentación

El siguiente documento se ha elaborado para los fines administrativos que estime conveniente el equipo organizador de la etapa “Mesa territorial de Magallanes” que conforma las actividades del Proyecto “Diálogos Territoriales” de Fundación Decide: Democracia, Poder y Territorio. De este modo, el presente informe describe y explica los antecedentes generales de dicho proyecto, su pertinencia, sus objetivos y su metodología. Asimismo, se incluyen las especificaciones de la etapa “Mesa territorial Magallanes”: estructura, metodología y diagnóstico preliminar.

El Proyecto

Fundamentos y descripción

Al menos desde las tres últimas décadas, Chile ha experimentado un crecimiento económico vertiginoso del producto interno por habitante. Esta evolución, que para muchos analistas ha sido el sello de lo que se conoce como el éxito del “modelo chileno” en el contexto latinoamericano, sostenido en una apertura e inserción en el mundo económico global, no se ha producido exento de obstáculos y dificultades en diversas escalas regionales y locales. En efecto, ésta ha implicado múltiples transformaciones significativas observables en la mercantilización o privatización de derechos sociales básicos (educación, salud, vivienda, etc.), así como con la utilización intensiva de los suelos urbanos y rurales, en la infraestructura y en los medios productivos, como resultado de la creciente presión que ejercen las empresas sobre diversos recursos (humanos, naturales, patrimoniales, etc.). Paralelamente, en muchos de estos casos, los contextos de vida de las comunidades y sus poblaciones ha sufrido también cambios profundos, tanto más difíciles de orientar en cuanto el modelo de desarrollo del país se basa precisamente en rechazar los mecanismos que permiten dirigir o planificar la economía, garantizar derechos sociales básicos, o asegurar una gestión democrática y sustentable de los recursos naturales.

Especialmente a partir de los últimos años, el sistema político ha sido objeto de diversas demandas por mayor equidad, democracia, justicia social y ambiental. La gran cantidad y diversidad de conflictos territoriales por el agua, la salud, el medioambiente, la descentralización y las regiones, y la vivienda y la ciudad, que han irrumpido con renovada frecuencia e intensidad en el último lustro, son prueba de ello. A pesar de su aparente dispersión y heterogeneidad, estos procesos, en su gran mayoría, han emergido como parte de lo que podemos denominar “conflictos territoriales”, los que se han definido por la disputa socio-ambiental en torno al control de los territorios y por la distribución de las externalidades locales de proyectos y actividades económicas de alto impacto (Sabatini, 1997). De este modo, los territorios han comenzado a desempeñar un rol cada vez más importante en el surgimiento de la creciente conflictividad que se observa en el ámbito territorial. Este tipo de conflictos no se restringen a un único ámbito social o ambiental, sino que plantean problemas simultáneamente asociados a la calidad de vida, la distribución de las externalidades, a la inequidad social en la participación desigual que tienen los diferentes actores sociales en la riqueza generada por las actividades económicas (en proyectos mineros, hidroeléctricos u otros, etc.), a los niveles diferenciales de vulnerabilidad presentes en los distintos sectores de la población (Sabatini & Sepúlveda, 2002).

Sin embargo, cabe constatar que, hasta el momento, el progresivo incremento en los niveles de conflictividad en el ámbito territorial ha tendido a manifestar una baja capacidad de articulación de sus actores y agendas, lo que ha ido acompañado de una reducida capacidad de incidencia en la esfera político-institucional. Los incipientes movimientos territoriales que se han organizado en torno a este tipo de disputas, apoyándose a menudo

en sus territorios en tanto recurso y marco de su movilización y de los alcances de su acción colectiva, han logrado traspasar sólo parcialmente sus demandas al espacio público. Su expresión ha tendido a ser marcadamente localista, poniendo el acento la especificidad de cada uno de los conflictos en cuestión, lo que se bien ha permitido darles visibilidad a sus demandas en la agenda pública en un primer momento, ha dificultado un entendimiento compartido y una articulación transversal de las causas comunes que están detrás de estos procesos. Ante la ausencia de una cultura política compartida o de un marco interpretativo común en torno a los conflictos territoriales, capaz de dar coherencia y proyección al malestar expresado, el nivel de politización que han alcanzado estos conflictos ha sido reducido, conteniendo el potencial de transformación que albergan este tipo de conflictos, en términos del avance y consolidación de actores y agendas democráticas y sustentables.

Desde un punto de vista teórico, a pesar de un aumento considerable en la cantidad y calidad de información referida a las disputas territoriales, es importante también subrayar el insuficiente conocimiento del que se dispone actualmente sobre los nexos causales que explican la emergencia de los conflictos referidos al ámbito territorial, capaz de englobar su diversidad interna desde una visión de totalidad. En este sentido, cabe destacar, por un lado, la existencia numerosos estudios de casos que han aportado valiosa información sobre la situación de conflictos territoriales específicos. En materia medioambiental estos estudios han puesto de relieve los problemas de disponibilidad y calidad de agua, la sustitución de bosque nativo, los efectos ambientales y sociales negativos de la gran minería y la acuicultura, por nombrar sólo algunos. De modo similar, en el ámbito urbano existe una vasta recopilación de antecedentes en torno a las experiencias y las causas de los conflictos de nuestras urbes en sus más diversas expresiones, asociadas a la expansión urbana, aprobación de proyectos inmobiliarios, construcción de estacionamientos, autopistas o corredores para el transporte público; destrucción de patrimonio histórico, edificación en altura o amenazas medioambientales específicas; amenazas de expulsión urbana; recuperación de espacios públicos, rehabilitación del patrimonio urbano y social, entre otros. Sin embargo, por otro lado, tales estudios suelen tener una mirada sectorial y carecen, por consiguiente, de una perspectiva de conjunto, capaz de explicar estos fenómenos como parte de un todo más amplio y complejo.

No obstante lo anterior, a modo de diagnóstico preliminar, pueden señalarse al menos tres dimensiones, estrechamente conectadas entre sí, que a nuestro entender intervienen en la configuración de la creciente conflictividad observable en las disputas territoriales. Una primera dimensión es económica. Como es ampliamente conocido, en tanto economía periférica, el “modelo de desarrollo” de Chile se sostiene fundamentalmente en la explotación de los recursos naturales, asociada a los sectores primarios de producción, como la mega minería, la agroindustria y la industria forestal, entre otros, basados en las “ventajas comparativas” que los avalan en la economía mundial. La continua expansión de estos sectores en las últimas décadas se ha traducido en un aumento considerable de la dependencia externa de la economía, en la escasez de agua en diversas regiones del país, y a la frecuente exclusión de los habitantes locales de los beneficios económicos de los proyectos de inversión, a lo que se suma la pérdida del control de recursos naturales y territoriales, además de la consiguiente erosión de la bio y socio diversidad. Por su parte,

a nivel urbano, es el carácter eminentemente especulativo de su desarrollo el que provoca procesos de incremento artificial de valor del suelo que termina por expulsar a habitantes de sus territorios. Cuando se valoriza un territorio, quienes no pueden adaptarse a ese valor deben abandonarlo y quienes tienen capacidad de agencia sobre él son quienes pueden rentabilizarlo. Lo mismo ocurre a partir de la creación de capital mediante el redesarrollo urbano. Se destruyen las construcciones anteriores, se modifican otras y se desplaza a sus habitantes en función de crear bienes inmuebles de mayor valorización. Este proceso es denominado proceso de “destrucción creativa”, que tiende hacia la “empresarialización de los territorios” (Harvey, 2001), buscando la valorización de suelo de bajo valor a partir de acumulación de capital mediante booms de actividad inmobiliaria.

Una segunda dimensión está relacionada con la esfera político-institucional. En efecto, la apertura de la economía nacional a los mercados internacionales ha modificado paralelamente el rol y la estructura de funcionamiento del Estado y de sus instituciones, que operan internamente en distintas escalas (nacional, regional, local). La adaptación económica del país a la globalización ha evidenciado que las políticas macroeconómicas han tenido una importancia mayor que las políticas sectoriales y territoriales (Daher, 1992). De este modo, la configuración del Estado actual, a la vez dependiente de su lógica subsidiaria y altamente centralista, ha tendido a favorecer los procesos de acumulación del capital, promoviendo activamente, por un lado, la inversión, la producción y el comercio a nivel nacional, liderado por empresas transnacionales y nacionales – fundamentalmente a través de grupos económicos–, pero socavando, por otro, las posibilidades efectivas de un desarrollo territorial regional y local por medio de regulaciones laxas en las prácticas del sector privado que erosionan los derechos laborales y su defensa colectiva, y resultan insuficientes para alcanzar los objetivos de protección de los territorios. En este marco general, la resolución de las disputas territoriales ha sido abordada atendiendo a la institucionalidad y a sus instrumentos de gestión, que se han caracterizado por su creciente juridificación en un contexto de falta de experiencia legal. El problema es que estas políticas están permeadas por el patrón actual de desarrollo y por una cultura política centralista –consagrada en la ley de gobierno y administración regional y la ley de municipalidades– que, basados respectivamente en una racionalidad técnico-económica y político-administrativa, relegan a un segundo plano los impactos que tienen los proyectos económicos en el medioambiente y en los colectivos humanos (Vallejos, 2005).

Por último, una tercera dimensión guarda relación con los déficits democráticos en la toma de decisiones a nivel local o territorial. Aunque la institucionalidad chilena entrega a las municipalidades ciertos instrumentos de gestión territorial, como el Plano Regulador y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) – lo que les permite en principio cumplir ciertas funciones de promoción de desarrollo comunitario, y las dota de algunas facultades de protección ambiental y de fomento productivo, entre otras–, tales instrumentos suelen presentar diversas dificultades para ser implementadas, especialmente el PLADECO cuyo carácter legal es meramente indicativo, debido a la presión externa generada por el sistema centralizado nacional de fomento productivo que favorece la intervención y el desarrollo del sector privado en los territorios. Las municipalidades, en tanto instituciones encargadas de la aplicación de múltiples políticas públicas a nivel local o como primera instancia de socialización política de la ciudadanía, tienden a carecer de espacios accesibles y resolutivos a la participación ciudadana en su escala operativa (Fundación DECIDE, 2012), y suelen quedar relegados a una función subsidiaria de las decisiones

tomadas por actores más poderosos (con frecuencia a través de alianzas público-privadas) que operan en escalas regionales, nacionales o globales, debiendo incluso paliar sus impactos adversos cuando las actividades económicas afectan a la población local. En especial, cuando se trata de grandes inversiones capaces de modificar las dinámicas territoriales locales, lo que se observa es una débil incorporación o derechamente una exclusión del nivel democrático local.

En conjunto, las tres dimensiones esbozadas pueden entenderse como hipótesis/causas generales que operan simultáneamente en distintos niveles o escalas a lo largo del territorio nacional. A pesar de que cada conflicto territorial presenta elementos específicos, dados por una configuración particular de los actores, la naturaleza de las demandas, escalas involucradas en cada caso, todo lo cual requiere de análisis específicos y pormenorizados, entendemos que estas dimensiones operan en estrecha interconexión, ayudan a comprender la emergencia de los conflictos territoriales desde una perspectiva más amplia, y permiten dotar a los diversos movimientos territoriales de un marco interpretativo común inicial, capaz de orientar su acción colectiva.

En suma, puede señalarse que el aumento progresivo en la frecuencia y variedad de los conflictos territoriales observados en los últimos años plantea diversos desafíos para los actores y agendas políticas transformadoras, democráticas y sustentables. Por un lado, resulta necesario avanzar en la generación de un entendimiento y conocimiento común sobre las causas que están detrás de la irrupción de los conflictos territoriales de los últimos años. Por otro lado, si bien la emergencia de este tipo de disputas ha generado nuevas oportunidades políticas y visibilizado a actores y temas hasta poco relegados a un segundo plano, falta aún la elaboración de un marco de acción colectiva común a las demandas reivindicadas, capaces de incidir en la agenda pública del país y proyectarse políticamente en el corto, mediano y largo plazo. En otras palabras, la construcción colectiva de un marco analítico compartido es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar los objetivos esbozados. Para ello se requiere paralelamente avanzar en la generación de instancias de articulación y coordinación de los diferentes actores involucrados en los conflictos territoriales con capacidad de incidir políticamente en los espacios de toma de decisiones. El proyecto de Diálogos Territoriales de la Fundación DECIDE busca contribuir a abordar y dar respuesta tales desafíos.

Objetivos

1-Contribuir a la elaboración de un diagnóstico común sobre las causas y consecuencias relacionadas con los conflictos territoriales.

2-Contribuir a la construcción de redes y a la articulación de actores políticos involucrados en los conflictos territoriales.

3-Contribuir a la elaboración transversal de demandas y reivindicaciones de actores políticos involucrados en los conflictos territoriales con capacidad de incidencia en la agenda pública.

Metodología

Considerando que la fase de preparación se realizó durante el primer semestre de 2014. La etapa de implementación se realizará durante el segundo semestre de 2014. Así, a partir del mes de Agosto, se realizarán cinco mesas de trabajo señaladas, donde participarán académicos, representantes políticos, dirigentes estudiantiles e intelectuales ligados al ámbito de las disputas territoriales. Las mesas se distribuirán de la siguiente manera: 2 mesas regionales (Tarapacá y Magallanes), 1 mesa sobre conflictos socio-ambientales, 1 mesa sobre conflictos urbanos y 1 mesa plenaria que sintetice todos los resultados obtenidos.

En el detalle, a cada uno de los invitados de estas mesas se le hará llegar un documento base con lo más sustantivo de la discusión sobre la mesa en particular en la que estará participando, junto con un resumen de la discusión existente en cada área.

Las mesas se desarrollarán en dos jornadas de trabajo, de 09:00 a 11:00 y de 11:30 a 13:30 horas en cada ocasión, y contarán con una tabla de temas a tratar, cuyo objetivo será proveer de una pauta de discusión que permita a los distintos actores confrontar sus posturas sobre los elementos centrales de cada uno de los ejes temáticos.

Cada una de estas sesiones será registrada, tomándose acta tanto de los consensos como de los disensos expuestos, los cuales luego serán sistematizados para producir el documento final de síntesis del proyecto. Dicho documento será elaborado por el Área de estudios de Fundación Decide.

De esta forma, de acuerdo a lo anterior, es que el **Proyecto “Diálogos Territoriales”** se organizará del siguiente modo:

1.-Preparación de los diálogos: La fase de preparación cuenta a su vez con dos etapas, la de elaboración de un diagnóstico preliminar y la de contacto y enlace con los invitados a la iniciativa.

A) Elaboración de un diagnóstico preliminar: Esta etapa será desarrollada por el Área de Estudios de Fundación Decide. Se realizará una Ficha temática, preguntas y bibliografía para los grupos de discusión: Esto incluye una especificación de los temas que se van a debatir en las distintas instancias de los “Diálogos Territoriales”, preguntas de trabajo para los grupos de discusión, y bibliografía base para abordar cada tema de discusión y preguntas.

B) Contacto y enlace: El carácter de la iniciativa requiere de una fase preliminar de contacto bilateral con los potenciales participantes en la iniciativa. El tipo de diálogo

va a variar dependiendo del tipo de participantes. Por ejemplo, en el caso de las organizaciones sociales va a ser necesario en algunos casos, participar en las iniciativas particulares que ellas estén llevando a cabo.

Periodo de ejecución: Primer semestre del año 2014.

2.-Desarrollo de los diálogos: Los diálogos territoriales se traducen en el desarrollo de 5 meses de trabajo en el que se intercambiarán diagnósticos sobre el estado de las luchas territoriales y se buscará proyectar elementos comunes para construir una agenda común de trabajo.

Mesas de trabajo

1. Mesa Territorial Tarapacá.
2. Mesa Territorial Magallanes.
3. Mesa de conflictos socio-ambientales.
4. Mesa de conflictos urbanos.
5. Mesa final y proyección conjunta de los conflictos territoriales.

Periodo de ejecución: Agosto-Octubre de 2014.

3.-Proyección social y política de los diálogos: Esta última fase tendrá como centro tanto la generación de análisis globales a partir de lo discutido en los Diálogos, cómo también a partir de ello contribuir a la generación de una agenda común de los conflictos territoriales. Ello con la perspectiva de incidir en la discusión y agenda pública respecto a temas relacionados. Esta fase se dividirá a su vez en dos actividades:

A) Síntesis global de “Diálogos Territoriales”: Elaboración de un documento (compendio) que sintetice resultados y presente análisis globales de lo discutido en las distintas instancias de los “Diálogos Territoriales”.

B) Construcción de una agenda: La cual sea común entre actores sociales y políticos con tal de enfrentar el escenario político y direccionar la discusión pública que se da al respecto.

Periodo: Octubre-Diciembre de 2014.

Mesa Territorial de Magallanes

Estructura

El trabajo de preparación y ejecución de la Mesa Territorial de Magallanes será realizado por a) Equipo de Fundación Decide, y b) Equipo Organizador Regional. Será responsabilidad de cada uno de estos equipos individualizar a las personas que trabajarán en estas tareas.

Metodología

- a) Primer viaje de Equipo de Fundación Decide a Región de Magallanes. En esta instancia se realizarán las siguientes actividades: primero, desarrollar un Taller de Análisis de Coyuntura enfocado en diagnóstico de procesos y actores territoriales para el Equipo Organizador Regional, actividad que permitirá decantar un diseño para las Mesas de los Diálogos Territoriales. Segundo, se realizarán 5 entrevistas a dirigentes sociales que participen en organizaciones vinculadas a conflictos de la región o investigadores/académicos con producción intelectual en la materia.

Este primer viaje está calendarizado para las siguientes fechas: viernes 29, sábado 30 y domingo 31 de agosto.

- b) Informe: Será responsabilidad del Equipo de Fundación Decide realizar un informe que sistematice la metodología desarrollada en el Taller de Análisis de Coyuntura enfocado en diagnóstico de procesos y actores territoriales, y, además, incluir el análisis de coyuntura en sí mismo, para ello se utilizarán como insumos lo discutido en el taller como lo obtenido de las entrevistas. Igualmente, se presentará un diseño para las Mesas de Diálogos Territoriales.

Fecha de entrega: viernes 26 de Septiembre.

- c) Segundo viaje de Equipo de Fundación Decide a Región de Magallanes. En esta instancia se ejecutará la Mesa Territorial de Magallanes, según la metodología y cronograma definida según el diseño definido tras el primer viaje a Magallanes. Asimismo, se realizarán dos talleres a cargo del equipo de Fundación Decide. Estos son: de Participación Ciudadana a nivel municipal y Participación en la Gestión Ambiental. Estos talleres deberán estar contextualizados en la situación de Magallanes.

Fecha para el viaje: jueves 2, viernes 3, sábado 4 y domingo 5 de Octubre.

- d) Informe final de la Mesa Territorial de Magallanes que contendrá, por un lado, una sistematización de los Diálogos Territoriales. Es decir, una síntesis de las discusiones de la Mesa Territorial. Por otro lado, a modo de conclusión, contendrá un análisis de los conflictos territoriales que fueron discutidos y su proyección política.

Fecha de entrega: viernes 31 de Octubre (por confirmar).

Diagnóstico Preliminar

En cuanto a los principales problemas que enfrenta la región, desde la perspectiva de potenciales conflictos, estos se pueden clasificar entre aquellos que están ligados a características propias de la Región (lejanía y discontinuidad vial del resto del país, existencia de recursos renovables, condiciones climáticas adversas, entre otros) y otras que provienen de la configuración actual del empresariado y el Estado chileno a nivel nacional (se mencionan el desarrollo inmobiliario en lugares de gran interés urbano y la precariedad en calidad y equipamiento de viviendas sociales).

Entre las primeras, destaca la instalación de Mina Invierno (extracción de Carbón) en Isla Riesco que vendrá a satisfacer la demanda de termoeléctricas del Norte Grande de Chile. Asimismo, la Región de Magallanes presenta recursos de combustibles fósiles que podrían abrir otros focos de conflicto similares en el futuro. En ese sentido, la Región de Magallanes representa un área estratégica en la satisfacción (desde el interior de Chile) de las necesidades energéticas del país (particularmente la gran minería). Estos conflictos –por ejemplo, Isla Riesco- se etiquetan como “ambientales” debido al impacto negativo que tienen sobre zonas naturales bien conservadas (no siempre protegidas) y por el uso de suelo excluyente que realizan (en contra de usos turísticos, culturales o económicos tradicionales de la región como la ganadería o, en menor medida, la pesca).

Por otra parte, en los últimos años se han intensificado las solicitudes para la instalación de salmoneras (Provincia de Última Esperanza) lo que provoca importantes desequilibrios en los sistemas naturales en lo que se instalan (principalmente de carácter biológico). Cabría preguntarse cuantos proyectos de este tipo se ejecutan actualmente, cual ha sido su impacto (tanto laboral como ambiental) y que rol cumplen los instrumentos de planificación territorial.

Otra arista, ligada a las condiciones propias de Magallanes, tiene que ver con la demanda de descentralización presente transversalmente cada vez que surge un foco de conflicto. Habría que indagar el contenido real de esta demanda (¿falta conexión, recursos económicos y/o humanos, políticas determinadas del Estado para zonas extremas, todas las anteriores?). Al parecer el CORE está resuelto en la petición de mayores atribuciones.

En cuanto a las demandas ligadas a la configuración nacional del empresariado y el Estado destacan los conflictos urbanos potenciales vinculados al sector inmobiliario. Se

mencionan el problema del Club Hípico que podría servir de gran área verde para Punta Arenas y también algunos acercamientos de empresarios emergentes denunciando la situación oligopólica del sector construcción. Debido a este problema, como los anteriormente mencionados, sería interesante analizar la situación de los diferentes instrumentos de planificación territorial.

Finalmente, las poblaciones de vivienda social de Punta Arenas (particularmente la Población Archipiélago de Chiloé y Población Nelda Panicucci) tienen un serio problema de ausencia de equipamientos, entre ellos la alta demanda a los CESFAM del sector.

En este contexto, la contingencia política de la Región de Magallanes es sumamente atractiva para la realización del proyecto de los “Diálogos Territoriales” como también enriquecedora para la proyección de los actores políticos y sociales de la región. Esto, dado que en la región existe una progresiva relevancia de los conflictos ligados al abastecimiento energético y a los problemas ambientales, los cuales vinculan las particularidades de Magallanes con aspectos centrales de la institucionalidad ambiental y energética del país. Asimismo, los problemas urbanos presentan problemáticas similares al resto del país destacando la precariedad de las viviendas sociales y una planificación urbana alineada con los intereses del mercado inmobiliario. En este sentido, la configuración de los distintos agentes subalternos permite proyectar –potencialmente- un desafío al carácter hegemónico del empresariado nacional.

Referencias bibliográficas

DAHER, A. Ajuste económico y ajuste territorial en Chile. *EURE*, 1992, Vol. 18, N° 54, p. 5-13.

FUNDACIÓN DECIDE. Espacios institucionales de participación y actores políticos comunales. Santiago de Chile: Fundación Decide, 2012.

HARVEY, D. Espacios del Capital. Nueva York: Routledge, 2001.

SABATINI, F. Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. *EURE*, 1997, Vol. 23, p. 77-91.

SABATINI, F. y SEPULVEDA C. Conflictos Ambientales, entre la globalización y la sociedad civil. *Publicaciones CIPMA*, 2002, p. 50–54.