

Artículo | Article

## Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate<sup>1</sup>

[Rural Development and New Constitution in Chile. Elements for reflection and debate]

Luis Pezo Orellana <sup>2</sup>

*Universidad de Chile*

*Contacto / Contact: [luis\\_pezo@hotmail.com](mailto:luis_pezo@hotmail.com)*

---

**Abstract:** This work has the purpose of raising elements and considerations that allow to install the theme of rural development within the reflections and debates related to a new constitution for Chile. We begin by raising some reasons that justify the need to change the Chilean Constitution of 1980. Then, we present some examples of the recent constitutions of Bolivia and Ecuador, which contain specific precepts on Sustainable Integral Rural Development and Food Sovereignty, respectively. Subsequently, the subject of land and water in Chile is analyzed, in relation to the effects that the associated constitutional and legal rights have had. The elements presented can be considered in the Chilean constituent process in relation to rural issues and rural development, which poses challenges of political and social articulation about it.

**Keywords:** Rural Development, New Chilean Constitution, Land, Water, Food Sovereignty

**Resumen:** Este trabajo tiene el propósito de plantear elementos y consideraciones que permitan instalar el tema del desarrollo rural dentro de las reflexiones y debates relativos a una nueva constitución para Chile. Comenzamos planteando algunas razones que justifican la necesidad de cambiar la Constitución Chilena de 1980. Luego, exponemos algunos ejemplos de las recientes constituciones de Bolivia y Ecuador, que contienen preceptos específicos sobre Desarrollo Rural Integral Sostenible y sobre Soberanía Alimentaria, respectivamente. Posteriormente, se analiza el tema de la tierra y el agua en Chile, en relación a los efectos que han tenido los derechos constitucionales y legales asociados. Los elementos que se presentan pueden ser considerados en el proceso constituyente chileno en relación los temas rurales y de desarrollo rural, lo cual supone desafíos de articulación política y social al respecto.

---

<sup>1</sup> Este artículo corresponde a la versión ampliada del trabajo presentado como ponencia en Simposio: Debates y propuestas de la antropología sobre las ruralidades en Chile y Latinoamérica, del IX Congreso Chileno de Antropología, Santiago – Chiloé, Chile, del 06 al 13 de enero de 2017.

<sup>2</sup> Antropólogo Social y Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile.

*Pezo, L.*

*Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate*

**Palabras clave:** Desarrollo Rural, Nueva Constitución Chilena, Tierra, Agua, Soberanía Alimentaria

**Recibido | Recibed:** 08 de marzo de 2017

**Aceptado | Accepted:** 11 de mayo de 2017

**Este artículo puede ser citado como | This article must be cited as:** Pezo, L. (2017) Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate, *Sustentabilidad(es)*, vol 8, núm. 15: 43 – 78.

## **Introducción**

En los últimos años se ha establecido de manera creciente la demanda ciudadana por generar una nueva Constitución Política de la República de Chile, lo cual implica la posibilidad de construir el Estado de manera democrática y de pensar el desarrollo del país sin las trabas de la constitución dictatorial de 1980.

El Gobierno de Michelle Bachelet está impulsando un proceso conducente a la generación de una nueva constitución, en concordancia con su programa gubernamental. En el año 2016, se realizaron diversas actividades en lo que se ha denominado “etapa participativa” del proceso constituyente<sup>3</sup>, entre las cuales se pueden mencionar la consulta individual a través de la Web, los encuentros locales auto-convocados, los cabildos provinciales y regionales. En enero de 2017 se publicó un documento denominado “bases ciudadanas”, que sistematizó los resultados de las instancias mencionadas. En abril, el gobierno envió

el proyecto de reforma al capítulo XV de la actual Constitución para que ésta permita su reemplazo, iniciativa que aún está en tramitación en el congreso. Paralelamente se está llevando a cabo un proceso de consulta a pueblos indígenas en relación a una nueva constitución, denominado “proceso constituyente indígena”.

Tales procesos no han estado exentos de críticas, ambigüedades y la incerteza constante de que el “proceso constituyente” se vaya a concretar efectivamente en una nueva Carta Magna. No obstante, lo que nos interesa señalar es que al instalar el tema constituyente como agenda de gobierno y promover formas de participación ciudadana al respecto, ha aumentado el interés público y la visibilización de los debates sobre tan trascendental materia, a tal punto que es posible plantear que estamos en un histórico “momento constituyente” (Joignant, 2014; Heiss, 2016) que, independientemente del derrotero que sigan los gobiernos de turno, pero siempre

---

<sup>3</sup> Véase link: [www.unaconstitucionparachile.cl](http://www.unaconstitucionparachile.cl) (consultado el 05/09/2017).

*Pezo, L.*

dependiendo de los actores comprometidos en esta causa, proseguirá su camino hasta el definitivo reemplazo de la Constitución de 1980.

A grandes rasgos, los principales debates que han surgido sobre el particular se concentran en tres discusiones: la primera se da entre quienes sostienen la necesidad de forjar una nueva carta fundamental para el país y quienes se oponen a ello, argumentando estos últimos que semejante tarea no es necesaria y que desvía la atención respecto de las prioridades de la gente. La segunda discusión, que da por superada la primera, es sobre el mecanismo para crear una nueva constitución, en donde se visualizan varias posibilidades y combinaciones: asamblea constituyente (compuesta por ciudadanos electos específicamente para ese fin), comisión bicameral en el congreso, convención constituyente mixta (congresistas y ciudadanos), realización de plebiscitos, entre otros.

La tercera discusión que se suscita es sobre los contenidos que debieran dar cuerpo a esta nueva constitución. Este esencial aspecto, si bien se sitúa por orden lógico

*Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate*

de manera posterior a las dos discusiones mencionadas, es clave para convocar al resto de la ciudadanía que aún desconoce o se mantiene al margen del tema, puesto que no es otra cosa que comprender cómo la Constitución Política del Estado se relaciona o se puede relacionar con temas concretos de interés común, con los “problemas reales de la gente”.

En este artículo nos interesa acercarnos a los posibles vínculos entre nueva constitución y desarrollo rural en nuestro país, con el fin de aportar elementos para que la población y las organizaciones sociales del mundo rural puedan sentirse interesados y convocados en esta temática, que puede ser útil para lograr avances en sus propias perspectivas de desarrollo y visualizar nuevas posibilidades en relación a las diversas situaciones que enfrentan. Para ello, nos basamos en el análisis de fuentes bibliográficas, incluyendo textos constitucionales y legales.

Comenzamos planteando algunas razones fundamentales que justifican la necesidad de cambiar la Constitución de 1980. Luego, exponemos algunos ejemplos de las recientes constituciones de Bolivia y

*Pezo, L.*

Ecuador, que contienen preceptos específicos sobre Desarrollo Rural Integral Sostenible y sobre Soberanía Alimentaria, respectivamente.

Posteriormente, se analiza el tema de la tierra y el agua como elementos esenciales para el desarrollo rural, desde el punto de vista de los derechos que en el caso chileno han sido entregados al libre mercado, desprotegiendo durante décadas al campesinado y a los habitantes rurales en general. En tales temas, veremos la diferencia existente en relación a lo que se plantea en los textos constitucionales vigentes de Bolivia y Ecuador.

Tales consideraciones y ejemplos nos aportan múltiples temáticas que pueden ser pertinentes de abordar en el proceso constituyente chileno en relación al desarrollo rural, lo cual supone desafíos de articulación política y social en torno a ellas.

*Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate*

### **Una primera reflexión general: ¿Por qué cambiar la constitución de 1980?**

Esta es la primera reflexión necesaria de realizar antes de entrar al tema central de este artículo, puesto que cualquier intento de incorporar los temas rurales y de desarrollo rural en la constitución chilena, debe considerar los obstáculos que la actual carta magna impone para aquello y los principales cuestionamientos que sobre ésta se han realizado, y que permiten comprender el escenario actual que busca su reemplazo definitivo. Estos cuestionamientos principales se pueden resumir de la siguiente manera:

#### **a) Los “pecados de origen”:**

La constitución de 1980 es una constitución surgida desde la cruenta dictadura cívico - militar, que impone autoritariamente el modelo económico y político aún vigente. En su formulación estuvo ausente el debate abierto y su “ratificación popular” se dio a través de un plebiscito fraudulento<sup>4</sup>, por lo tanto es una constitución cuyo origen es ilegítimo.

---

<sup>4</sup> Para revisar en detalle el proceso fraudulento del plebiscito para aprobar la constitución de 1980, véase Fuentes (2013).

Las principales oposiciones a un proceso constituyente se centran en este punto, pues se argumenta que aun cuando haya una ilegitimidad de origen, existiría una legitimidad de facto, pues los gobiernos siguientes a la dictadura mantuvieron la constitución de 1980, respaldando el modelo económico y político que establece y reconociendo la “estabilidad política” que ha generado. De esta manera, los paquetes de reformas constitucionales de 1989 y 2005, así como los numerosos cambios puntuales realizados en todo este tiempo, que de acuerdo a Bellolio (2015) sumarían 143 modificaciones desde su dictación, se utilizan como argumentos de la legitimidad que el texto actual ostentaría.

Sin embargo, basta observar la creciente demanda por una nueva constitución para constatar que esta legitimidad “de facto” no es tal, o por lo menos no representaría a buena parte de la población que quiere eliminar este vestigio de la dictadura, sumándole las razones que a continuación se señalan.

#### **b) La constante histórica:**

En Chile nunca ha habido un proceso constituyente democrático. Esta es una constante histórica que se concluye al revisar la gestación de las diversas cartas fundamentales del Chile republicano (Grez y Foro por la Asamblea Constituyente, 2015). Según plantea Grez: *“difícilmente podría la Ciencia Política considerar democrático un país en el que nunca se hubiese realizado un debate nacional acerca de las normas esenciales que deben regir su vida en comunidad”* (Íbid: 15). Por otra parte, como señala Manuel Antonio Garretón: *“Chile es el único país del mundo que después de una larga dictadura que impuso su institucionalidad no ha hecho un proceso constituyente, y el único de América Latina que no ha tenido una asamblea constituyente después de la dictadura”* (Garretón, 2013: 32).

Ambas situaciones señaladas dan relevancia al actual momento histórico, en el cual se abre la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su poder constituyente y participe activa y democráticamente de un

proceso inédito que culmine en una Nueva Constitución Política del Estado.

**c) Una constitución “tramposa”:**

El académico y abogado constitucionalista Fernando Atria (2013a) ha puesto el dedo en la llaga en torno a lo que ha denominado “el problema constitucional”. Este problema consiste en que la Constitución de 1980 contiene reglas tramposas puestas intencional y explícitamente por quienes la redactaron, con el fin de impedir que cualesquiera de los gobiernos posteriores puedan hacer algo distinto de lo que la derecha política anhele o permita (Atria, 2013b). Las trampas consisten en “cerrojos” constitucionales que al fin y al cabo neutralizan la agencia política popular en materia de creación o cambio de normas legales. Como señala este autor, algunos de ellos se han “quemado” (por ejemplo, los senadores designados), pero persistirían los siguientes:

- i) El sistema electoral binominal, que en la práctica ha favorecido a las dos grandes coaliciones políticas de la postdictadura, produciendo

un congreso “empatado” entre ellas, lo cual cobra relevancia al considerar los cerrojos que se señalan a continuación. Este cerrojo es el único que se ha cambiado últimamente (en el año 2015) por un sistema “proporcional inclusivo”, que recién debutó en la elecciones de noviembre de 2017, para una parte de los miembros del congreso.

- ii) El cuórum supramayoritario para la aprobación, cambio o derogación de las denominadas “leyes orgánicas constitucionales” (se requiere de las 4/7 partes de los diputados y senadores en ejercicio), lo cual requiere necesariamente de los votos de la derecha en el congreso, significando en la práctica un poder de veto.

El sistema electoral, la educación, los partidos políticos, el tribunal constitucional, las fuerzas armadas y carabineros, los gobiernos y consejos regionales, las municipalidades, las concesiones mineras, entre otras materias, están reguladas por leyes orgánicas constitucionales. Según se establece en el artículo 66 de la Constitución, otras leyes de alto cuórum son las que interpretan preceptos constitucionales (que requieren para su aprobación de los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio) y las de cuórum calificado (que requieren de la mayoría absoluta de senadores y diputados en ejercicio).

- iii) El control preventivo del tribunal constitucional, que funciona como “tercera

cámara” –no elegida democráticamente- (Atria y Salgado, 2015) para ejercer el control de la constitucionalidad en el proceso de formación de las leyes que interpretan un precepto de la constitución, de las leyes orgánicas constitucionales o de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas.

- iv) El alto cuórum para modificar la constitución (3/5 o 2/3 de los diputados o senadores en ejercicio, según el capítulo que se modifique), el cual opera como un “metacerrojo” que protege a los demás cerrojos.

Las necesarias reformas legales en temas tan sustanciales como el sistema educacional (que ha generado grandes movilizaciones en las últimas décadas) se



ven “entrampadas” por las disposiciones constitucionales que se han señalado.

**d) Necesidad de incorporar temas relevantes en la Constitución:**

Son diversos y numerosos los temas que se han planteado debieran ser abordados por una nueva carta fundamental chilena, los cuales están ausentes en la constitución de 1980. Algunos de ellos son los siguientes:

- Avanzar de una “democracia representativa” a un sistema político más participativo, aumentando la incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos. En este sentido, se puede considerar la iniciativa popular de ley, el uso amplio de plebiscitos y referendos, mecanismos populares de revocatoria de mandato, la instalación de un “defensor del pueblo”<sup>5</sup>, entre otros elementos.
- Descentralización sustantiva y autonomías regionales o

<sup>5</sup> El defensor del pueblo (*ombudsman*, en inglés) o defensoría del pueblo, es una institución pública, autónoma, que funciona en varios países para defender los derechos de las personas ante los poderes públicos. De acuerdo a Díaz (2016), Chile es el único país de Latinoamérica que no tiene esta institución en su ordenamiento jurídico, y desde hace más de 25 años que

territoriales, que permitan a los gobiernos regionales o de otras escalas territoriales decidir y controlar sus propios recursos, normativas, políticas públicas y procesos de desarrollo, con amplia participación de la ciudadanía<sup>6</sup>. En este tema, se han planteado también sistemas federales o semi-federales.

- Reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas, el carácter plurinacional del Estado y derechos de autodeterminación, entre otras demandas históricas de los pueblos indígenas en Chile.
- Reconocimiento constitucional, protección y garantías básicas relativas a Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), tales como educación, vivienda, salud, previsión social, derechos laborales y sindicales, derecho al agua y la alimentación<sup>7</sup>.

se han presentado varios proyectos de defensor del pueblo en Chile, sin resultados.

<sup>6</sup> Una propuesta concreta en este sentido es la de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo regional (2014).

<sup>7</sup> Cabe tener presente que en el año 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU manifestó su preocupación y recomendó al Estado

- Establecimiento de protección y soberanía efectiva sobre los recursos naturales estratégicos (agua, recursos minerales, bosques naturales y suelos forestales, recursos marinos, costeros y de aguas continentales, etc.) para garantizar el bienestar material del país y su desarrollo sustentable (Palma, 2015 – lo mencionado como ejemplo entre paréntesis es nuestro).
- Protección del medio ambiente, los ecosistemas, la biodiversidad y el patrimonio genético, yendo más allá del derecho a vivir en un ambiente “libre de contaminación” y al deber del Estado de “tutelar la preservación de la naturaleza”, que es lo que figura en el actual texto de la Constitución (art. 19, N° 8).
- Rol activo del Estado en la regulación de la economía y su participación en ella a través de empresas públicas, aspectos limitados en la actual Constitución.

---

chileno garantizar el reconocimiento integral y la protección jurídica necesaria de los DESC en el nuevo texto constitucional que resulte del proceso constituyente iniciado en el actual gobierno de Michelle Bachelet.

- Principios relativos al régimen o modelo de desarrollo del país (con consideraciones económicas, productivas, sociales, culturales, ambientales y territoriales).

Podemos ver que estos temas plantean aspectos vinculados directamente a la vida de las personas, que habitan en contextos tanto urbanos como rurales, por lo tanto son asuntos transversales relativos al rumbo que podría y/o debería tener el país. Independientemente de cómo resulte finalmente el nuevo texto constitucional, o de la discusión sobre si éste debe ser “mínimo” o “máximo” en su extensión, el hecho de debatirse éstos y otros temas en un proceso constituyente tiene un valor en sí mismo, que es la posibilidad de reflexionar y deliberar democráticamente y desde nuestros diversos territorios sobre el Chile que queremos, lo cual se realizaría en su máxima potencialidad si ello

Documento disponible en: [http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/06/INT\\_CESCR\\_COC\\_CHL1.pdf](http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/06/INT_CESCR_COC_CHL1.pdf) (Consultado 20/09/17).

ocurriese en el marco de una asamblea constituyente.

En el contexto de los temas planteados, podemos preguntarnos si es posible y pertinente incorporar en una nueva constitución preceptos específicos relativos a los temas rurales y al desarrollo rural. Para abordar este tema, veremos en los siguientes apartados algunos ejemplos de planteamientos relativos al desarrollo rural en las constituciones de Bolivia y Ecuador –ambas surgidas a través de asamblea constituyente-, y temas relevantes del caso chileno referidos a la concentración y acceso a la tierra y el problema del agua.

### **El desarrollo rural en las constituciones de Bolivia y Ecuador: elementos para pensar el caso chileno**

#### **a) La constitución de Bolivia (2009) y el Desarrollo Rural Integral Sustentable:**

En la historia constitucional de Bolivia, el concepto de desarrollo rural aparece por primera vez en la Constitución de 1961, en la cual el Estado reconoce el deber de

implementar un programa de desarrollo rural ligado a la educación integral del campesino. Posteriormente se fueron sumando en la carta fundamental de ese país aspectos relativos a la función económica y social de la tierra, el fomento productivo del Estado, el derecho del campesino a la dotación de tierras, así como criterios de respeto y promoción de las culturas, propiedad de la tierra e instituciones de las comunidades campesinas e indígenas (Bazoberry, 2010). Así, por ejemplo, en la reforma constitucional de 1994 a la Constitución de 1967, sección “Régimen Agrario y Campesino”, se incorporan las “Tierras Comunitarias de Origen” (TCO), lo que marca un hito importante en el ámbito del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia. En esta misma sección, su primer artículo N° 165 señalaba: “*Las tierras son del dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de **desarrollo rural***” (énfasis nuestro).

**Pezo, L.**

Dado que en las constituciones anteriores de 1961 y 1967 el concepto de desarrollo rural estaba presente, se aprecia como una continuidad el hecho que en el proceso constituyente de 2007-2008 se haya creado una Comisión de Desarrollo Rural, que haya elaborado un título de la constitución denominado “Desarrollo Rural Integral Sustentable” (DRIS), ubicado en la cuarta parte de esta carta fundamental, consagrada a la “Estructura y Organización Económica del Estado”. En este marco, se concibe al DRIS como parte fundamental de las políticas económicas del Estado (art. 405).

Si bien este título sobre desarrollo rural se inscribe en los aspectos económicos de la Constitución, podemos comentar que se reconoció tempranamente que el tema abarca múltiples dimensiones. De acuerdo a Bazoberry (2010: 649): “*Apenas constituida la comisión resultó claro que existían asuntos que debían ser trabajados en coordinación con otras comisiones, estos temas se los clasificó para tratarlos en comisiones mixtas: uso y tenencia de la tierra; recursos forestales; recursos naturales y medio ambiente; recursos*

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

*estratégicos: economía, desarrollo, inversión, empleo y mercado; género; autonomía y descentralización”*. Por ello, el texto resultante se interrelaciona con otras disposiciones constitucionales que son esenciales para su cabal comprensión e interpretación, algunas de las cuales veremos en los capítulos siguientes. Como enfatiza Tamburini (2010), los artículos del título DRIS deben entenderse en el marco integral del texto constitucional.

Otro aspecto a destacar de este título es que, más que plantear una definición conceptual de DRIS, describe cómo actuará el Estado para promoverlo, indicando en su artículo 405 los principios respectivos, que señalan que el DRIS consistirá en:

*“(…) el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de:*

- 1. El incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera,*

- agroindustrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial.*
2. *La articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción agropecuarias y agroindustriales.*
  3. *El logro de mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural en relación con el resto de la economía boliviana.*
  4. *La significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas en todas las dimensiones de su vida.*
  5. *El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria”.*

Inmediatamente, el artículo 406 define el rol del Estado como garante del DRIS por

medio de políticas, planes, programas y proyectos de fomento a la producción agropecuaria, artesanal, forestal y de turismo, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento, transformación, industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables. Asimismo, indica que el Estado promoverá y fortalecerá las organizaciones económicas productivas rurales, de acuerdo a su identidad cultural y productiva.

El artículo 407 se encarga de especificar los objetivos de la política pública en materia de DRIS, entre los cuales podemos mencionar:

- Garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en territorio boliviano.
- Establecer mecanismos de protección a la producción agropecuaria boliviana.
- Promover la producción y comercialización de productos agroecológicos.

- Proteger la producción agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales e inclemencias climáticas, geológicas y siniestros, a través de la creación por ley de un seguro agrario.
- Implementar y desarrollar la educación técnica productiva y ecológica en todos sus niveles y modalidades.
- Establecer políticas y proyectos de manera sustentable, procurando la conservación y recuperación de suelos.
- Establecer la creación del banco de semillas y centros de investigación genética.

Por último, se establece que el Estado determinará estímulos en beneficio de los pequeños y medianos productores con el objetivo de compensar las desventajas del intercambio inequitativo entre los productos agropecuarios con el resto de la economía (art. 408), y también se pronuncia sobre los transgénicos, señalando que su producción, importación

y comercialización será regulada por ley (art. 409).

En definitiva, y a diferencia del caso chileno, vemos en la constitución boliviana un rol activo del Estado en la economía, especificando su accionar en materia de desarrollo rural. Con ello otorga garantías constitucionales a los productores rurales en general, planteando –según está redactado el título y en particular el art. 405- una “misión” del Estado al respecto.

De acuerdo a Tamburini (2010), el enfoque multi-actor que contiene este título supera la visión de la economía agraria que hasta entonces privilegiaba a la empresa privada como actor del desarrollo agropecuario, marginando a pequeños productores “inviabiles” y a las comunidades indígenas. Por nuestra parte, observamos que esta integración debe considerar la “*significación y el respeto de las comunidades indígena originario campesinas en todas las dimensiones de su vida*” y el fortalecimiento de las organizaciones económicas productivas rurales de acuerdo a su identidad cultural y productiva, por lo tanto se toma distancia

**Pezo, L.**

de las políticas que imponen a éstas y a los pequeños productores el modelo del agronegocio o sistemas productivos no compatibles culturalmente. Lo anterior es un aspecto importante de considerar para replantear el desarrollo rural en Chile.

**b) La constitución de Ecuador (2008) y la soberanía alimentaria:**

El concepto de soberanía alimentaria surge desde la organización internacional Vía Campesina<sup>8</sup> en el marco del foro alternativo a la Cumbre Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1996, en abierta oposición a la organización de los mercados agrícolas y alimentarios de acuerdo a los lineamientos de la OMC y como una contrapropuesta al concepto de seguridad alimentaria planteado por la FAO, con el cual comparte el propósito de garantizar la disponibilidad y acceso de alimentos para la población, pero añade la

---

<sup>8</sup> De acuerdo a la información de su sitio web en español, “la Vía Campesina es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Construido sobre un fuerte sentido de unidad, la solidaridad entre estos grupos, que defiende la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone fuertemente a los agronegocios que destruyen las relaciones sociales y la naturaleza (...) La

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

importancia de considerar su forma de producción, su calidad, su origen y relevancia cultural, priorizando en este sentido la producción campesina y local.

De acuerdo al Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, realizado en La Habana en el año 2001, la soberanía alimentaria se entiende como:

*“El derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y la mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel*

Vía Campesina cuenta con 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América. En total representa a unos 200 millones de agricultores. Se trata de un movimiento político, autónomo, plural, multicultural, en su demanda de justicia social a la vez que se mantiene independiente de cualquier partido político, de cualquier tipo de afiliación económico o de otro tipo”. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/la-voz-de-los-campesinos-y-de-las-campesinas-del-mundo5/> (consultado 18/10/2017).

**Pezo, L.**

*fundamental*” (Declaración Final Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, La Habana, 2001<sup>9</sup>).

Ecuador es el primer país del mundo en asumir a la soberanía alimentaria como elemento central de su constitución (Carrera, 2010). Si bien el concepto tiene varias menciones en el texto constitucional, una de las principales figura en el artículo 13, que pertenece al capítulo segundo del título II, referido a los “derechos del buen vivir”, donde se establece la soberanía alimentaria como “*el derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales*”. Enseguida, señala: “*El estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria*”.

La especificación de cómo el Estado se hará cargo de aquello, se encuentra en el capítulo específico de “soberanía

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

alimentaria”, que se encuentra en el título VI, referido al “régimen de desarrollo”.

Para la constitución ecuatoriana, el régimen de desarrollo es “*el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir*” (art. 275). En el mismo artículo, se indica que “*El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente*”. Asimismo, dentro de los objetivos del régimen de desarrollo (art. 276), podemos destacar los siguientes:

- Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de

---

<sup>9</sup> Para una cabal comprensión del concepto de soberanía alimentaria en el marco de este Foro, véase el texto completo de su declaración final en:

<http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf> (consultado 18/10/2017).



los principios y derechos que establece la Constitución.

- Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
- Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
- Garantizar la soberanía nacional (...).
- Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la

memoria social y el patrimonio cultural.

En el marco de este régimen de desarrollo, el capítulo tercero de “soberanía alimentaria”, establece que ésta “*constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente*” (art. 281). Entre otros aspectos, define como responsabilidad del Estado:

- Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
- Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la

dependencia de importaciones de alimentos.

- Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
- Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y a otros recursos productivos.
- Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
- Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y los saberes ancestrales vinculados a ella, así como el uso, la conservación y el intercambio libre de semillas.
- Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean

criados en un entorno saludable.

- Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiada para garantizar la soberanía alimentaria.
- Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, así como de distribución y comercialización que promueva la equidad entre los espacios rurales y urbanos.
- Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

En el artículo 282, se vincula la soberanía alimentaria con la tierra y el agua. Se señala el rol regulador del Estado para cumplir con la función social y ambiental de la tierra, y se establece un fondo nacional de tierra para el acceso equitativo de campesinos y campesinas a ésta. Se

**Pezo, L.**

prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. Asimismo, se indica que el Estado regulará el uso y manejo de agua para riego, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Otra disposición constitucional relativa a la soberanía alimentaria es el artículo 401, que declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas, estableciendo excepcionalmente –sólo en casos de interés nacional fundamentado por la Presidencia de la República y aprobados por la Asamblea Nacional (congreso ecuatoriano)- el ingreso de semillas y cultivos genéticamente modificados. Por otra parte, el artículo 410 se refiere a la protección de los suelos, señalando que *“El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria”*.

De acuerdo a Muñoz (2010:162), el concepto de soberanía alimentaria en la constitución ecuatoriana representa un

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

*“notable avance a favor de las agriculturas familiares y comunitarias en tanto se establecen explícitamente responsabilidades del Estado para su reactivación”*. Según este autor, en la nueva carta magna el Estado retoma sus responsabilidades en una “propuesta de paradigma pos-neoliberal” que es posible apreciar en el régimen de desarrollo, como reacción a las políticas agrarias neoliberales que se desplegaron en aquel país desde la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1994 en adelante, que fueron resistidas durante años por organizaciones campesinas e indígenas.

Por su parte, Carrera (2010:78) plantea que la soberanía alimentaria en la constitución abre la puerta *“hacia un nuevo modelo de desarrollo agrario y económico”*, toda vez que al ser un objetivo estratégico del Estado, las políticas públicas deberían estar alineadas al respecto, considerándola como un eje transversal, esclareciendo cómo contribuyen a ella y evitando acciones contrarias. Asimismo, de la conceptualización de la soberanía alimentaria en el texto constitucional, este

**Pezo, L.**

autor destaca la relación entre el valor nutricional y la relevancia cultural de los alimentos, ya que *“la lógica nutricional y los alimentos desarrollados por cada cultura son el resultado de una larga evolución en relación con las características ecológicas locales. Lo que significa que los mismos alimentos no son iguales de buenos para todos”*. También destaca las ventajas de la producción y comercialización de alimentos a nivel local y pone en relieve la relación entre soberanía alimentaria y protección de la agrobiodiversidad, llamando la atención del Estado ante actividades que pueden conducir a la extinción de especies, destrucción de ecosistemas y alteración de ciclos naturales, tales como la agricultura basada en monocultivos, el uso de agrotóxicos y de fertilizantes químicos, la producción minera, la extensión urbana mal planificada, entre otras.

En definitiva, se puede señalar que, producto del proceso constituyente, *“en el Ecuador el concepto de soberanía alimentaria se ha consolidado como*

---

<sup>10</sup> Por cierto, si bien es una perspectiva presente en la constitución, coexiste con otras perspectivas complementarias, distintas o incluso contrapuestas,

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

*perspectiva para abordar los problemas del campo y el desarrollo rural”* (Hidalgo, 2009)<sup>10</sup>, perspectiva que es relevante de analizar para extraer ideas que sean pertinentes al caso chileno.

### **Constitución y concentración de la tierra en Chile**

La dictadura cívico militar chilena paralizó el proceso de reforma agraria en 1973, y a partir de la llamada “contrarreforma”, comenzó un proceso regresivo en el cual se devolvió el 29% de la tierra expropiada a sus antiguos dueños, otro tanto se licitó públicamente y se repartió el 56% de las tierras reformadas en parcelas individuales a 37 mil campesinos (Echeñique, 2012), sin acompañar esta última entrega de los capitales esenciales para su explotación (Echeñique, 1984), por lo tanto implicó para aquellos una débil condición para la producción, lo que tuvo como consecuencia que muchos de ellos fueran vendiendo sus terrenos. Según Rivera

razón por la cual el desarrollo y el futuro de la soberanía alimentaria depende de las correlaciones de fuerzas que hagan valer esta perspectiva.

**Pezo, L.**

(1988), se estima que en 1985 sólo 25.000 parcelas permanecían en manos de los campesinos asignatarios originales. Tres años más tarde, Gómez y Echeñique (1988: 96) estiman que se habían vendido alrededor de 18.000 parcelas, superando el 40% de las originalmente asignadas.

En el escenario neoliberal que se impone con la dictadura, marcado por la contrarreforma y el libre mercado de la tierra, se conforma un proceso sostenido y creciente de concentración de la tierra y de descomposición y pauperización del campesinado que se mantiene hasta hoy. Un estudio de la FAO publicado en el año 2012, en donde se revisa el caso chileno (Echeñique, 2012), destaca que la pequeña agricultura ha venido perdiendo las tierras que controla, aumentando la de las explotaciones mayores. Según este estudio, entre 1997 y 2007, las explotaciones menores a 12 hectáreas de riego básico (HRB) pierden un 16% de las tierras de riego y un 12% de las tierras de secano. Con ello, estas explotaciones controlan sólo el 20% de la tierra agrícola del país en el año 2007. Por su parte, las

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

explotaciones medianas (12 – 60 HRB) reducen también su superficie de riego en 4% y en el secano en 9%, a diferencia de las propiedades grandes (más de 60 HRB), las cuales en este decenio aumentan en 20% sus tierras irrigadas y en 3% las tierras de secano.

Por otra parte, es necesario considerar que en 1974 se estableció el Decreto 701 para fomentar las plantaciones forestales, ofreciendo beneficios y garantías a este tipo de inversiones, lo cual favoreció la plantación de 2,5 millones de hectáreas – fundamentalmente pino y eucaliptus- en los últimos cuarenta años (Echeñique, 2012). La Corporación Nacional Forestal (CONAF) tuvo un rol importante en la contrarreforma, haciéndose cargo del traspaso de tierras anteriormente reformadas con “aptitud forestal” a particulares para su explotación<sup>11</sup>. De acuerdo a Echeñique (2012), las tierras para plantaciones forestales se concentran actualmente en dos grandes grupos económicos: Forestal Arauco (grupo Angelini, con 1.099.846 ha en Chile en el año 2009) y la CMPC (grupo Matte, con

---

<sup>11</sup> Para ampliar este tema, véase García Huidobro (2015).

**Pezo, L.**

716.590 ha en el país con su filial Forestal Mininco en el año 2009).

Además de la pérdida de bosque nativo y de tierras agrícolas que podrían destinarse a la producción de alimentos, la expansión de las explotaciones forestales ha implicado el desplazamiento y empobrecimiento de la población indígena mapuche (Chonchol, 2017), profundizando el conflicto por la tierra y el territorio que les fuera arrebatado por el Estado chileno desde la conquista del Ngulumapu (mal conocida como “pacificación de la Araucanía”) en el siglo XIX. De acuerdo a Rebolledo (2017), las tensiones generadas por la “vocación forestal” del país no sólo se producen entre comuneros mapuche y las empresas forestales, sino también se generan en otras regiones.

Al presentar esta situación, lo que queremos destacar es que el proceso de concentración de la tierra en Chile tiene directa relación con la legislación y políticas de corte neoliberal que se han implementado en el país y con la carencia absoluta de protección legal para el campesinado y sus tierras, con la única

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

excepción de las tierras indígenas protegidas por la Ley N°19.253 desde el año 1993.

En este ámbito, el tema constitucional es relevante, puesto que la ley de reforma agraria de 1967 sólo fue posible al modificar previamente el derecho de propiedad establecido en la constitución de 1925, a través de la ley 16.615, promulgada por el presidente Eduardo Frei Montalva (Gómez Leyton, 2017), en cuyo artículo único se establecía la función social de la propiedad, ligada a “*los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes*”. Asimismo, indicaba que “*nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de la ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador*”, y luego establece disposiciones para la expropiación de predios rústicos, posibilitando las

**Pezo, L.**

expropiaciones de la reforma agraria establecidas en la Ley N° 16.640.

Además de suprimir la ley de reforma agraria, el gobierno dictatorial modificó, a través de la Constitución de 1980, la función social de la propiedad, estableciendo que “*ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental*” (artículo 9, número 24). Asimismo, mantiene el párrafo antes citado que alude a las expropiaciones, pero cambia el término “interés social” por “interés nacional” y también elimina las posteriores referencias a las expropiaciones de predios rústicos.

Desde nuestra perspectiva, es necesario plantear el tema de la tierra y su función económica y social en el debate constituyente chileno, con el fin de sentar bases constitucionales para hacer frente al proceso de concentración de la misma, así como la protección, distribución y el acceso a la tierra por parte de la agricultura familiar, pequeños y medianos productores, con consideraciones especiales al respecto para los pueblos

***Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate***

indígenas, su territorialidad y autodeterminación.

En el caso de la Constitución del Ecuador, por ejemplo, en el marco del concepto de soberanía alimentaria, se menciona la función social y ambiental de la tierra, se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, aunque no se especifica lo que se entenderá por estos aspectos. Asimismo, se compromete el Estado a promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y a otros recursos productivos.

En el caso de Bolivia, el tema de la tierra y el territorio se aborda en un título específico de su Constitución, inmediatamente anterior al relativo al DRIS, del cual podemos destacar los siguientes elementos:

- Distingue entre propiedad de la tierra comunitaria e individual, clasificando esta última en pequeña, mediana y empresarial, señalando que sus extensiones máximas y mínimas y sus formas de conversión serán reguladas por ley (Art. 394). Con ello establece categorías legales de la propiedad

de la tierra, para el cumplimiento de derechos asociados y de la política pública.

- Establece que la pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable y está exenta de impuestos a la propiedad agraria. Asimismo, declara a la propiedad colectiva como indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible, y que tampoco está sujeta a impuestos a la propiedad agraria (Art. 394).
- Prohíbe la división de las propiedades en superficies menores a la superficie máxima de la pequeña propiedad, por afectar su aprovechamiento sustentable y el interés colectivo. También indica que el Estado establecerá mecanismos legales para evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad (Art. 400).
- Indica que el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad de la tierra, **en tanto cumpla una función social o una función económica social** (Art. 393).

Ambas funciones se basan en el trabajo como fuente fundamental para la adquisición y la conservación de la propiedad agraria (Art. 397).

La función social se define como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, para la subsistencia y el bienestar de sus titulares.

Por su parte, la función económica social se entiende como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. Se indica que la propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.

- Prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrario al interés colectivo y al desarrollo del



país (Art. 398). Especifica que entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley.

Finalmente, indica que la superficie máxima del latifundio en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas. Cabe señalar que el tamaño máximo del latifundio se estableció a través de un referéndum nacional aprobatorio de la Constitución, en el que se debía dirimir entre 5.000 o 10.000 hectáreas. No obstante lo anterior, producto de la negociación del gobierno con la oposición parlamentaria, este límite máximo se estableció sólo para los predios adquiridos con posterioridad a la vigencia de la Constitución, lo cual, de acuerdo a Urioste (2010), debilitó

sustantivamente el potencial de la “revolución agraria” promovida por el gobierno de Evo Morales en aquel entonces.

- Señala que el incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano. Asimismo, indica que la expropiación de la tierra procederá por causa de necesidad y utilidad pública, y previo pago de una indemnización justa (Art. 401).
- Obliga al Estado a fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales (Art. 402).
- Obliga al Estado a promover políticas dirigidas a eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra (Art. 402).
- Reconoce la integralidad del **territorio indígena originario campesino**, que incluye el derecho

a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables, a la consulta previa e informada y a la participación de los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios. Reconoce la facultad de aplicar sus normas propias, la administración por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza (Art. 403).

### **La constitución chilena y la privatización del agua**

En Chile existe una legislación mercantil de las aguas, que convierte a nuestro país en el único del mundo que tiene privatizadas sus fuentes de agua y su

---

<sup>12</sup> Cabe mencionar que la primera reforma al código de aguas impulsada tras el fin de la dictadura, demoró 13 años de tramitación en el congreso, siendo aprobada en el año 2005. En la tramitación, esta reforma sufrió serios recortes (Larraín, 2013) y no logró trastocar la privatización y mercantilización, sino que consistió básicamente en el establecimiento de multas por no dar uso a los derechos de aprovechamiento (Mundaca, 2017b). Por cierto, la dificultad para la tramitación de

gestión (Mundaca, 2015). La Constitución de 1980 asegura esta situación en el artículo 19, número 24, consagrado al derecho de propiedad, en donde señala lo siguiente: “*Los derechos particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos*”.

La citada disposición constitucional es el principal anclaje que ha evitado la derogación o reformas sustanciales al Código de Aguas de 1981<sup>12</sup>, que hace operativa la privatización y mercantilización de las aguas a través de las siguientes disposiciones (Correa y Mundaca, 2017):

- Reconoce a las aguas como bien nacional de uso público, pero se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas (Art. 5). Luego especifica que este

reformas a este código también se debe a las presiones de gremios ligados a la minería, a la agroexportación y a la industria energética, que controlan la mayoría de los derechos de aprovechamiento en el país. De acuerdo a Larraín y Segura (2017), tales actores impulsan una campaña del terror a propósito de la actual tramitación en el congreso de una nueva reforma, apuntando entre otros aspectos, su inconstitucionalidad.

derecho de aprovechamiento es un derecho real de uso y goce de las aguas, que es de dominio de su titular, quien podrá usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley (Art. 6). Lo anterior permite la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas y su transacción en el mercado, en “virtud” de su relación con la disposición constitucional ya citada.

- Le transfiere al Estado, a través de la Dirección General de Aguas, la facultad de conceder a particulares, de manera gratuita y a perpetuidad, los derechos de aprovechamiento de aguas, los cuales pasan a formar parte del patrimonio de sus titulares.
- Separa la propiedad del agua del dominio de la tierra, lo cual tiene dos grandes efectos: 1) se crea, de facto, el mercado de las aguas, en el cual sus propietarios pueden vender, comprar o arrendar agua y 2) genera la existencia de propietarios de agua sin tierra, y propietarios de tierra sin agua.

- Distingue entre derechos de aprovechamiento consuntivos (que se consumen totalmente las aguas, por ejemplo: agricultura, minería) y no consuntivos (que se utilizan, pero que se deben restituir, por ejemplo: hidroelectricidad). Ambos tipos de derecho se otorgan a particulares, y luego se transan en el mercado.

A más de 35 años de su vigencia, el Código de Aguas ha provocado una alta concentración de la propiedad de los derechos de agua. De acuerdo a Mundaca (2015), el 84% de los derechos de agua consuntivos están en manos de empresas mineras y agroexportadoras. De los derechos no consuntivos, el 81% está en manos de la empresa de origen italiano ENEL (ex-Endesa). Por otra parte, el 99% de las empresas sanitarias que abastecen de agua potable a las ciudades del país son transnacionales.

Lo anterior ha tenido fuertes repercusiones en la agricultura familiar campesina. De acuerdo a Mundaca (2017a), miles de familias campesinas privadas de agua han

**Pezo, L.**

debido abandonar la actividad agrícola o migrar hacia las ciudades, afectando su identidad cultural. Plantea que, en la práctica:

*“No contar con derechos de agua “legalmente” constituidos, es decir, no tener la propiedad del agua, ha significado para la agricultura familiar y campesina no poder acceder a los instrumentos de fomento productivo del Estado, no acceder a obras de riego tecnificado, no acceder a obras de acumulación de agua, no aumentar su superficie productiva, no diversificar su estructura de cultivos, en rigor, quedar al margen de los instrumentos de cofinanciamiento de las instituciones públicas, instrumentos a los que sí acceden aquellos productores “dueños” del agua a los que el Estado ha beneficiado entregándoles el agua, o por su propio poder adquisitivo,*

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

*comprando agua”* (Mundaca, 2017a: 43).

Lo anterior, sumado a los severos períodos de escasez hídrica que han existido en los últimos años en muchas zonas rurales, ha contribuido a la pauperización sostenida del campesinado.

De acuerdo a Larraín (2013), la privatización también significó la pérdida de control público sobre las fuentes de agua y problemas en la gestión ambiental y económica de este recurso, lo cual se expresa en una grave crisis de gobernabilidad sobre el agua, debido a las escasas -y también dispersas<sup>13</sup>- atribuciones del Estado para hacer frente a la escasez hídrica, al robo de aguas y a la conflictividad por el acceso al agua que se observa de manera creciente en distintos lugares del país.

Para hacer frente a éstas y otras problemáticas asociadas con la privatización y mercantilización de las aguas, se hace necesario derogar el inciso

---

<sup>13</sup> Esta dispersión se manifiesta en que más de veinticinco entidades del estado tienen competencia sobre las aguas (Mundaca, 2015).

**Pezo, L.**

final del número 24 del artículo 19 de la Constitución vigente, y establecer, para la recuperación de las aguas, “*un marco constitucional que consagre a las aguas como un bien nacional de uso y dominio público, y su acceso, como un derecho humano esencial e irrenunciable*” (Mundaca, 2015: 24).

En el trámite legislativo lo anterior es muy difícil de lograr, ya que modificar esta disposición constitucional requiere la aprobación de las 2/3 partes de los senadores y diputados en ejercicio, vale decir, el más alto cuórum que existe para la formación de la ley en Chile, establecido en la misma Constitución<sup>14</sup>. Por ello, un proceso constituyente, y en el mejor de los casos una asamblea constituyente, proporciona un escenario más propicio para realizar estas modificaciones.

Bujes y Vulcano (2017), plantean que existe un fenómeno creciente de recuperación y desprivatización de la gestión del agua a nivel mundial, que ha derivado en experiencias de re-estatalización o re-municipalización de la

***Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate***

gestión del agua y del saneamiento. Asimismo, en Latinoamérica se observa un creciente reconocimiento constitucional en las cartas fundamentales de varios países para garantizar el derecho al agua para toda la ciudadanía (Wehr y Rosse, 2017).

En la Constitución del Ecuador, por ejemplo, se reconoce el derecho humano al agua como fundamental e irrenunciable. El agua es considerada patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida (Art. 12). Se prohíbe el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes (Art. 282) y en general toda forma de privatización del agua (Art. 318). Asimismo, establece que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria, y que habrá una autoridad única del agua (art. 318).

En el caso de Bolivia, su constitución establece, entre otras disposiciones relativas al tema, que el agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. Señala

aguas, los cuales, debido al alto cuórum requerido, fueron bloqueados por una oposición minoritaria.

---

<sup>14</sup> Según Larraín (2013), desde el año 1992 al 2013, parlamentarios de diversos sectores políticos presentaron nueve proyectos de reforma constitucional en materia de

que los recursos hídricos son finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Asimismo, indica que el agua no podrá ser objeto de apropiaciones privadas ni de concesiones (Art. 373). Señala que el Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida, y que garantizará el acceso al agua a todos sus habitantes (Art. 374).

Por otra parte, la constitución boliviana indica que el Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua (Art. 374). También señala que el Estado evitará acciones en las nacientes y zonas intermedias de los ríos que ocasionen daños a los ecosistemas o disminuyan los caudales, preservará el estado natural y velará por el desarrollo y bienestar de la población (Art. 376).

### **Consideraciones finales**

De acuerdo a lo planteado en este artículo, tenemos muchas razones para cambiar la Constitución de 1980, y para pensar en la manera de incluir los temas rurales y el desarrollo rural como una arista necesaria de considerar en el debate sobre los contenidos de una Nueva Constitución. No hemos querido aquí adelantarnos con una propuesta concreta, pues ello debiera ser el fruto de una deliberación amplia que vaya definiendo principios y perspectivas, banderas de lucha socialmente construidas que representen la diversidad social, cultural y territorial.

Los elementos que hemos traído a colación desde los textos constitucionales de Bolivia y Ecuador nos ayudan a visualizar amplias posibilidades relativas a aspectos que podrían formar parte de nuestra Carta Magna, para superar las restricciones de la constitución vigente y el rumbo que le ha dado a nuestro país. El mecanismo utilizado en ambos países fue la asamblea constituyente, que permite instalar en mayor y mejor medida los temas que representan a los movimientos sociales y a la sociedad civil en general. En esta lógica,

**Pezo, L.**

el resultado de los textos constitucionales es producto de un debate y la deliberación amplia de los actores sociales a quienes interesa el tema, así como de las fuerzas políticas que se articulan en función de estos intereses.

De acuerdo a Bazoberry (2012: 250), el trasfondo del articulado sobre desarrollo rural en la Constitución de Bolivia, “*reconoce la existencia de una condición jurídica que ha depauperado el campo y contribuido a la expulsión de su población*”. Como hemos visto en los capítulos anteriores, referidos a la concentración de la tierra y la privatización de las aguas, éste es un planteamiento aplicable también para el caso chileno desde la dictadura en adelante, donde la Constitución y las leyes han favorecido la concentración de los medios de producción y la desprotección del campesinado y su pauperización<sup>15</sup>.

El planteamiento de Bazoberry también nos parece interesante porque nos permite visibilizar que por lo general en Chile el

***Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate***

tema del desarrollo rural se ha tratado como un asunto de política social y productiva y no como un tema de derechos. Es necesario introducir y desplegar un enfoque de derechos del desarrollo rural para enfrentar las problemáticas que hemos abordado en este artículo, entre otras, y producir mejoras concretas en la situación del campesinado y de la población rural chilena.

Tanto en Bolivia como en Ecuador, los logros constitucionales en materia de desarrollo rural se debieron a la movilización y articulación de actores indígenas y campesinos, que hicieron uso de las oportunidades políticas que les fueron abiertas por los procesos constituyentes. En Chile este aspecto es aún incipiente, pero es posible que los temas rurales cobren mayor presencia en los debates sobre Nueva Constitución y que se concite un interés creciente en la población, si es que tenemos a la vista buenas razones para movilizarnos. Es

modernización neoliberal que ha pretendido posicionar a Chile como una potencia agroalimentaria y forestal.

---

<sup>15</sup> Al respecto, se recomienda la lectura de De Matheus (2016), quien aplica el concepto de “acumulación por desposesión”, planteado por el geógrafo David Harvey, para develar este proceso que se oculta en las bases de la

Pezo, L.

nuestro deseo que este artículo contribuya a aquello.

Con todo, cabe precisar que una nueva constitución no es un fin en sí mismo. No deja de ser un instrumento, quizá el más importante de todos para un país, pero que implica una atenta observancia de sus “brechas de implementación” y un acompañamiento constante para que se produzcan y se mantengan efectivamente los cambios que Chile necesita.

### Bibliografía

Atria, F. (2013a). *La constitución tramposa*. Santiago: LOM.

Atria, F. (2013b). La constitución de 1980: una constitución tramposa. En: Varios Autores: *Plebiscito para una nueva constitución*. Santiago: El Desconcierto.

Atria, F. y Salgado, C. (2015). El TC como tercera cámara: la continuación de la política por otros medios. Columna de opinión en El Mostrador, 9 de marzo de 2015. Disponible en:

*Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate*

<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/03/09/el-tc-como-tercera-camara-la-continuacion-de-la-politica-por-otros-medios/>  
(Consultado 13/09/2017).

Bazoberry, O. (2010). Bolivia, desarrollo rural constitucionalizado. En: *Miradas. Nuevo texto constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia – Universidad Mayor de San Andrés – Idea Internacional.

Bazoberry, O. (2012). Bolivia, oportunidad política para el desarrollo rural. En: *ALASRU, Análisis latinoamericano del mundo rural. Nueva Época. N° 6, octubre de 2012*.

Bellolio, C. (2015). *Pinochet, Lagos y nosotros. Ensayos sobre la cuestión constituyente*. Santiago: Debate.

Bujes, N. y Vulcano, G. (2017). La recuperación de las aguas en el mundo ¿Y Chile cuándo? En: Varios Autores, *Recuperar el*



**Pezo, L.**

*agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Carrera, J. (2010). La soberanía alimentaria en la constitución. Conceptos e implicaciones. En: Acosta, A. y Martínez, E. (Comp.) *Soberanías. Una lectura plural*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Informe. Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*. Santiago. Disponible en:

[http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion\\_informe.pdf](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20141007/asocfile/20141007112343/descentralizacion_informe.pdf) (Consultado 30/09/17).

Correa, C. y Mundaca, R. (2017). Recuperación del agua y defensa de la vida. En: Varios Autores, *Recuperar el agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Chonchol, J. (2017). La revolución chilena en el campo. En: Varios Autores,

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

*Reforma Agraria*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

De Matheus, L. F. (2016). Desposeer para acumular: reflexiones sobre las contradicciones del proceso de modernización neoliberal de la agricultura chilena. En: *Mundo Agrario*, 17 (34), e007, Abril de 2016.

Díaz, J.P. (2016). ¿Cuándo tendrá Chile un Ombudsman? Columna de opinión en El Mostrador, 6 de junio de 2016. Disponible en:

<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/06/06/cuando-tendra-chile-un-ombudsman/> (Consultado 21/09/17).

Echeñique, J. (1984). *Bases para la evaluación de la crisis agroalimentaria chilena (1968-1983)*. Santiago: Agraria.

Echeñique, J. (2012). El caso de Chile. En: Soto Baquero, F. y Gómez, S. (Eds.) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el*

**Pezo, L.**

*Caribe: concentración y extranjerización.* Roma: FAO.

Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, La Habana (2001). Declaración Final. Disponible en: <http://www.edualter.org/material/sobirania/declaracion%20cuba.pdf> (consultado 18/10/2017).

Fuentes, C. (2013). *El Fraude: crónica sobre el plebiscito de la constitución de 1980.* Santiago: Hueders.

Garretón, M. A. (2013). El nuevo esfuerzo: plebiscito para una nueva constitución. En: Varios Autores: *Plebiscito para una nueva constitución.* Santiago: El Desconcierto.

García Huidobro, L. (2015). Colusión papelera, desfalco forestal y despojo territorial. Columna de opinión en El Mostrador, 12 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/11/12/colusion-papelera-desfalco-forestal-y->

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

[despojo-territorial/](#) (Consultado 16/12/2017).

Gómez, S. y Echeñique, J. (1988). *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización.* Santiago: FLACSO.

Gómez Leyton, J.C. (2017). La democratización del derecho de propiedad privada en Chile (1967-1973). El momento de mayor democracia. En: Varios Autores, *Reforma Agraria.* Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Grez, S. y Foro por la Asamblea Constituyente. (2015). *Asamblea Constituyente. La alternativa democrática para Chile.* Santiago: América en Movimiento.

Heiss, C. (2016). Soberanía popular y “momento constituyente” en el debate sobre cambio constitucional en Chile. En: *Revista Anales de la Universidad de Chile. Séptima Serie N° 10/2016.* Santiago.

Hidalgo, F. (2009). Soberanía alimentaria en el Ecuador. En: *Diálogos N° 15,*

**Pezo, L.**

Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), La Paz, Bolivia.

Joignant, A. (2014). Momento constitucional y momento constituyente. Columna de opinión en Diario La Segunda, 8 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.icsoc.cl/columnas/momento-constitucional-y-momento-constituyente/> (Consultado 06/09/2017).

Larraín, S. (2013). El lucro con las aguas chilenas. En: Varios Autores, *Las batallas por el agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Larraín, S. y Segura, P. 2017. Las reformas amenazadas. En: Varios Autores, *Recuperar el agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Mundaca, R. (2015). *La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias*. Segunda Edición. Santiago: América en Movimiento.

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

Mundaca, R. (2017a). Recuperar el agua para ir a una segunda reforma agraria. En: Varios Autores, *Reforma Agraria*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Mundaca, R. (2017b). Introducción. En: Varios Autores, *Recuperar el agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Muñoz, J. P. (2010). Constituyente, gobierno de transición y soberanía alimentaria en Ecuador. En: Gascón, J. y Montagut, X. (Coordinadores), *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina ¿Hacia un cambio de paradigma agrario?* Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Icaria Editorial; Xarxa de Consum Solidari.

Palma, E. (2015). 36 años demandando Asamblea Constituyente (1979-2015). En: Fernández, M. y Figueroa, C. (Eds.) *“Fumando Opio”*. De la Asamblea Constituyente al Poder

**Pezo, L.**

*Ciudadano*. Santiago: Mutante Editores.

Rebolledo, L. (2017). La reforma agraria y las tensiones del presente. En: Varios Autores, *Reforma Agraria*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

Rivera, R. (1988). *Los campesinos chilenos*. Santiago: GIA.

Tamburini, L. (2010). Políticas de desarrollo rural en la nCPE. En: *Miradas. Nuevo texto constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia – Universidad Mayor de San Andrés – Idea Internacional.

Wehr, I. y Roose, I. (2017). Contra la corriente: derechos de agua en Chile en el contexto internacional. En: Varios Autores, *Recuperar el agua*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños.

**Desarrollo Rural y Nueva Constitución en Chile. Elementos para la reflexión y el debate**

**Links de textos constitucionales revisados:**

Constitución Política de la República de Chile (1980). Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> (Consultado 17/12/2017).

Constitución de la República del Ecuador (2008). Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/ol\\_d/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/ol_d/constitucion_de_bolsillo.pdf) (Consultado 17/12/2017).

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009). Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf) (Consultado 17/12/2017).