

**LA POLÍTICA INDÍGENA EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL:  
El caso de la estrategia regional de desarrollo de Arica y  
Parinacota en el espacio transfronterizo**

**Dante Choque-Cáseres**

Ph.D. en estudios Latinoamericanos, Universidad de Sydney.  
Investigador asociado en el Centro de Estudios  
Interculturales e Indígenas (CIIR)

**DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 53 / 2019**  
***Serie Laboratorio Constitucional***

Santiago, abril 2019

**LA POLÍTICA INDÍGENA EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL:  
El caso de la estrategia regional de desarrollo de Arica y Parinacota en el espacio  
transfronterizo**

Dante Choque-Cáseres<sup>1</sup>  
Ph.D. en estudios Latinoamericanos,  
Investigador asociado en el Centro de Estudios  
Interculturales e Indígenas (CIIR)

**Resumen**

De acuerdo al censo 2017, la región con mayor proporción de población indígena es la región de Arica y Parinacota con un 35,2%, la cual es seguida por la región de la Araucanía con un 34,0%. Pese a esta realidad, el conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche tiende a ocultar la realidad que otros pueblos viven pese a que existen y se implementan una serie de políticas regionales que afectan a los pueblos indígenas. Este trabajo tiene como objetivo analizar la política indígena en un nivel sub-nacional de planificación considerando el grado de descentralización actual. De esta manera, se busca responder a ¿Cómo se presenta la política pública local para resolver las demandas de los Pueblos Indígenas desde las Estrategias Regionales de Desarrollo?, ¿Existen barreras que dificulten la emergencia de un marco de políticas públicas a nivel regional? El trabajo se centra en el caso de la región de Arica y Parinacota como espacio transfronterizo.

**Abstract**

According to the 2017 census, the region with the highest proportion of indigenous people in Chile is Arica and Parinacota (35,2%) followed by the Araucanía Region (34%). However, the historical conflict between the Chilean State and the Mapuche people tend to minimize other regions in which public policies toward the indigenous are implemented. This paper addresses the role of indigenous communities within the design of the Regional Development Strategy in Arica and Parinacota region: How do public local policies address issues concerning indigenous people demands? What kind of obstacles do indigenous people face on dealing with local public policies? This paper focuses on the region of Arica and Parinacota, a cross border region in the north of Chile.

---

<sup>1</sup> Dante Choque-Cáseres es Doctor en estudios Latinoamericanos, Universidad de Sydney. Actualmente es investigador asociado en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR), y co-investigador en el proyecto número 1181713 (2018-2021) del FONDECYT titulado “Interculturalidad en Escuelas diversas y, en ocasiones, adversas: temas y valores de las escuelas de currículo en el contexto fronterizo de Arica y Parinacota” en la Universidad de Tarapacá.

## Introducción

Las prácticas de planificación fueron incorporadas en la forma de hacer gobierno a medida que hubo un mayor interés en el desarrollo económico del territorio. Cada país ha establecido un sistema de planificación para diseñar sus políticas, estrategias, programas y planes. Junto con ello, emergió una cultura de planificación, es decir, actores quienes interactúan en estos sistemas y entienden un conjunto específico de normas, lenguajes, categorías, instrumentos, instituciones y formas de participación. Los sistemas, culturas y prácticas de planificación, como menciona Sandercock (2005), redefinen las políticas produciendo nuevas fuentes de poder y legitimización. En este sentido, Escobar (1995) enfatiza que la planificación buscan definir problemas manejables en un espacio que se demuestra como racional y despolitizado, el cual sirve para reproducir formas de comprender las relaciones entre los individuos y su entorno.

Aunque la planificación parece estática, sus prácticas han cambiado paulatinamente para dar respuesta a las demandas de la población involucrada. Los gobiernos han promovido la participación ciudadana o comunitaria con la expectativa de facilitar la toma de decisiones y la definición de consensos basado en las prioridades sub-nacionales. Sin embargo, emerge una disyuntiva respecto a mantener la planificación como un proceso tecnocrático o incorporar otros actores en la toma de decisiones que produzca un contexto más democrático. Por lo tanto, el grado de participación sería una cuestión crítica para las autoridades centrales al momento escalar y localizar el sistema de planificación, debido a que el resultado podría complejizar la coordinación de acciones retrasando la ejecución de los programas de gobierno.

En Latinoamérica, los países enfrentan diferentes dificultades en el desarrollo de su planificación tales como: la ausencia de sinergias en la integración multi-escalar (Bollo Manent et al., 2018); la fragmentación del modelo de gobernanza (Umaña Maldonado & Quilindo Bolaños, 2018); y la falta de capacidad local para la gestión instrumentos de planificación (Cuesta et al., 2018). En este contexto, una característica común en estos sistemas de planificación es la separación entre la dimensión estratégica y territorial. Al respecto, Antón Clavé y González Reverté (2011) establecen que la planificación estratégica define compromisos a seguir enfocándose en aumentar el atractivo territorial considerando múltiples dimensiones: económica, productiva, tecnológica, cultural, entre otras, sin localizar actividades sobre el espacio. Por otra parte, la planificación territorial define un modelo de ocupación y regulación del uso de suelos para apoyar el desarrollo. Esta forma de planificar el territorio busca organizar los esfuerzos de los servicios públicos desde las prioridades del gobierno. Sin embargo, actualmente, la dimensión en la cual se pone acento es la organización social que de manera autónoma propone iniciativas que van más allá del control de algunas instituciones de gobierno. Esto significa, la emergencia de una sociedad que discute temas públicos cuestión que involucra los territorios, las dinámicas socio-espaciales y el bienestar en general. En el caso de Chile, la planificación estratégica nacional

y sub-nacional es intersectada por dos agendas legislativas asociadas con la descentralización y los Pueblos Indígenas.

La primera, corresponde al proceso de descentralización que impactará los modelos de planificación a nivel regional. La reforma busca fortalecer a las regiones, para lo cual está considerado suprimir los roles de Intendente Regional y Gobernador Provincial, y crear las figuras de Delegado Regional, Delegado Provincial y Gobernador Regional<sup>2</sup>. Este último será elegido por votación directa y tendrá entre sus funciones la formulación de políticas de desarrollo para la región. Este cambio, el más significativo desde la elección directa de los Consejos Regionales, busca incrementar el poder político en las unidades regionales y, por lo tanto, promover la emergencia de políticas públicas locales. De esta forma, podría suponer la existencia de un reconocimiento a las condiciones históricas, económicas y políticas de la sociedad local, así como el aumento de espacios de participación para personas y organizaciones sociales. En este sentido, Thayer Correa (2011) afirma que es fundamental en el proceso de descentralización el aumento de poder no tan sólo en los gobiernos regionales, sino también actores sociales territoriales.

Una segunda reforma es la reinstitucionalización de los órganos que están involucrados con el desarrollo de la política pública para los Pueblos Indígenas. El gobierno ha decidido continuar con la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas junto con el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas<sup>3</sup>. Ambas reformas que se encuentran en diferentes etapas de su trámite, tendrían un impacto en los sistemas de planificación. Una de las iniciativas legislativas menciona que “los pueblos indígenas, especialmente a través de los Consejos de Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas participarán en la formulación y evaluación de las políticas, planes y programas de desarrollo nacional y regional indígena”. Mientras tanto la otra, considera dentro de las funciones del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas el “colaborar con el Ministerio de Pueblos Indígenas en la promoción e impulso de las políticas, planes y programas nacionales y regionales destinados al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas”. Cabe mencionar que la participación de los Pueblos Indígenas en la formulación de planes de desarrollo nacionales y regionales es un derecho afirmado en el Convenio 169 de la OIT.

Estas reformas que se encuentran en curso, sugieren la necesidad de problematizar, cómo, actualmente, las políticas públicas para los pueblos indígena emergen a nivel regional sobre aquellas que son diseñadas a nivel central e implementadas en las regiones. Así, el presente artículo tiene como objetivo analizar la política indígena en un nivel sub-nacional de planificación considerando el grado de descentralización actual. En este sentido, el análisis se concentra en dos aspectos, por una parte, desde la planificación estratégica entendida

---

<sup>2</sup> Ley No. 21.074 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Fortalecimiento de la Regionalización del País”, 2 de febrero de 2008.

<sup>3</sup> Boletín No. 10687-06, “Crea el Ministerio de Pueblos Indígenas”, 17 de mayo de 2016 y Boletín No. 10526-06, “Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas”, 14 de enero de 2016.

como la definición de las estrategias regionales de desarrollo, y por otra, desde la planificación emergente que es sancionada por el nivel central para su implementación.

## **La Política y Planificación Indígena**

La política pública para la población indígena busca mejorar sus condiciones de vida desde la dimensión económica, social y cultural. Esta fue institucionalizada a través de la promulgación de la Ley No. 19.253 en 1993<sup>4</sup>. A través de ella, una estructura fue legitimada en torno a los individuos y comunidades indígenas, en lo particular: 1) nueve Pueblos Indígenas fueron reconocidos; 2) las organizaciones indígenas fueron categorizadas como asociaciones y comunidades; 3) la interacción entre comunidades y servicios públicos en los territorios tradicionales fue normalizada como área de desarrollo indígena; y 4) se creó un Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Dicha institución es dirigida y supervisada por un Consejo Nacional integrado por representantes del sector público y los Pueblos Indígenas. La implementación de la política se encuentra vinculada a la ejecución presupuestaria de tres fondos públicos creada con la Ley: a) Tierras y Aguas; b) Educación y Cultura; y c) Desarrollo. El 2016, los fondos de la CONADI representaron el 72,6% de la inversión y gasto público de esta política (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2018, p. 247). El Censo de Población y Vivienda, la Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN), y otros estudios específicos sirven para evaluar y, por lo tanto, re-orientar la política indígena.

El marco institucional para los Pueblos Indígenas se mantuvo sin cambios significativos hasta la ratificación del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2008. Este hecho originó que el gobierno promulgara el Decreto Supremo (DS) No. 66 en 2014 para regular el derecho a consulta de los Pueblos Indígenas. De esta forma, se reconoció el derecho a participación en la toma de decisiones más allá que lo que estableció la Ley Indígena<sup>5</sup>. Junto con lo anterior, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) fueron ingresados al congreso dos proyectos de ley, los cuales buscan crear un Ministerio de Pueblos Indígenas; y un Consejo Nacional y Consejos de Pueblos Indígenas. Junto con el Ministerio de Pueblos Indígena se conformaría un Comité Interministerial que colaborará con la elaboración, seguimiento y evaluación de política, planes y programas para los Pueblos Indígenas. La aprobación de estas iniciativas legislativas modificaría la institucionalidad establecida en 1993.

Más allá de la evolución legal, los gobiernos han definido medidas especiales como una respuesta a las demandas de los Pueblos Indígenas (Ver Tabla Nro. 1). Si bien, ellas, inicialmente, fueron establecidas para resolver los problemas de todos los Pueblos a través

---

<sup>4</sup> Ley 19.253. Ministerio de Planificación. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. 5 de octubre de 1993.

<sup>5</sup> Art. 34, Ley 19.253 "Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena".

de los años se han focalizado en el conflicto entre el Estado de Chile y el Pueblo Mapuche (Egaña, 2013). No obstante, las iniciativas para el Pueblos Mapuche tienden a afectar a todos los Pueblos, por ejemplo, el Plan Impulso Araucanía considera modificar la Ley Indígena y en términos administrativos considerar a las asociaciones Indígenas como receptores de fondos de la CONADI.

Tabla 1: “Políticas y Planes para Pueblos Indígenas”

<b>Año</b>	<b>Política/Plan</b>
2004	Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas
2007	Nuevos Ejes para una Política Indígena
2008	Re-Conocer: Trato social para el multiculturalismo
2011	Plan Araucanía
2017	Plan de Reconocimiento y Desarrollo de la Araucanía
2018	Plan Impulso Araucanía-Acuerdo Nacional por Desarrollo y la Paz en la Araucanía

Fuente: Elaboración Propia.

De esta forma, políticas especiales pueden dictar normas respecto de cómo el gobierno trata el tema indígena. El re-agenciamiento de la cuestión, en este caso la política para los Pueblos Indígenas, le devuelve a la autoridad central la capacidad de redefinir la gobernanza sobre la intervención pública (Tan, 2019). En la perspectiva nacional, esto ocurre a pesar que cada gobierno establece hitos en las demandas indígenas que parecen irreversibles. Mientras tanto, a nivel local, aunque las nuevas iniciativas se formulan en coherencia con otras estrategias y planes, podrían conflictuar con las expectativas de los Pueblos Indígenas en cada territorio. De esta forma, la política para los Pueblos Indígena produce prácticas de planificación.

Las prácticas en los sistemas de planificación tienen un rol importante en la reconexión del pasado indígena con el desarrollo regional. En lo particular, la planificación con población indígena debería ir más allá del solo reconocimiento simbólico de su identidad y participación como observadores pasivos (Puketapu-Dentice, Connelly & Thompson-Fawcett, 2017). Considerando que los Pueblos Indígenas tienen demandas directas sobre el territorio y sus recursos, Porter, Jackson y Johnson (2017) afirman que es necesario enfocarse en la forma como personas y comunidades indígenas interactúan con los sistemas de planificación tradicionales. Dicha interacción es entendida como zonas de contacto en los cuales existe involucramiento, dialogo, reconocimiento y resurgimiento. Junto con ello, aparece el concepto de co-existencia que entiende las diferencias de la sociedad basado en las creencias, ideologías, estructura social y formas de ser. Este enfoque ha sido conceptualizado como planificación indígena comunitaria, planificación participativa indígena o simplemente, planificación indígena.

La mayoría de las experiencias en planificación Indígena se han logrado en Australia, Canadá y Nueva Zelanda (Porter & Barry, 2016). Dada los pocos casos, en Latinoamérica recientemente se está construyendo una noción sobre la planificación con este enfoque. Uno de los objetivos detrás de la planificación indígena es modificar la cultura de planificación de las instituciones gubernamentales más allá de lo puramente legal. En tal sentido, las prácticas enmarcadas en este enfoque contribuyen a la reconciliación, que está basada, no tan sólo en un reconocimiento normativo, sino que también en lo político (Viswanathan, 2017). Para los países como Chile, esta situación produce ciertas discusiones respecto de la vigencia de las demandas considerando la migración temporal o permanente de población Indígena hacia la ciudad. Particularmente, los individuos y comunidades indígenas no son asociadas con las áreas urbanas, porque las ciudades son vistas como lugares de modernidad y desarrollo. Sin embargo, la población Indígena tiene historia y una visión contemporánea sobre las ciudades lo que produce una legítima interacción con los sistemas regionales de planificación, y no solamente desde sus territorios tradicionales.

### **La participación en el Sistema Regional de Planificación**

Las prácticas de planificación a nivel regional son sistematizadas con la creación de dos instancias, la primera, el Ministerio de Planificación y Coordinación en 1990, y la segunda, los Gobiernos Regionales en 1994. En los 90s fue creada la primera guía para la elaboración de estrategias y planes regionales para el desarrollo sub-nacional (Soms Garcia, 2010). Desde aquel entonces, al igual que otros países en Latinoamérica, los instrumentos de planificación han proliferado en Chile. Si bien, no existe una ley que regule la existencia de un sistema de planificación regional, es entendido por las autoridades centrales y regionales como un conjunto de instrumentos. Entre ellos se cuentan: Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), Planes Regionales de Gobierno (PRG), Políticas Públicas Regionales (PPR), Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), Estrategia Regional de Innovación (ERI), Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI) y Programa Público de Inversiones Regionales (PROPIR). Junto con ellos, existen otros instrumentos comunales: el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador Comunal y Plan Regular Intercomunal, que son administrados por las municipalidades. En general, el desarrollo de los sistemas sub-nacionales de planificación en el proceso de descentralización ha sido un proceso de largo plazo, no lineal y dependiente de diversos factores.

La vinculación entre los diferentes instrumentos está definida por diversas leyes. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que el intendente debe velar que las municipalidades actúen de acuerdo a los planes nacionales y regionales<sup>6</sup>. Más recientemente, la reforma a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional determinó que el PROT se encuentra subordinado a las orientaciones de la ERD<sup>7</sup>. Asimismo, si bien la formulación de las políticas de desarrollo estuvo supeditada a los planes y políticas nacionales, esta reforma reorientó el énfasis en

---

<sup>6</sup> Art. 7, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

<sup>7</sup> Art. 1 No. 7 Letra A), Ley Fortalecimiento de las Regionalización del País.

reducir la pobreza, fomentar la creación de empleo y otros criterios que permitan promover el desarrollo de los habitantes de la región<sup>8</sup>. Es este último punto, la misma Ley ya mencionaba que los Gobiernos Regionales tienen que ejercer sus funciones asegurando una efectiva participación de la comunidad regional<sup>9</sup>. Aunque la reforma no innovó en este aspecto, este requisito se traduce en participación ciudadana, la cual está vinculada a principios y derechos fundamentados en Convenios Internacionales, la Constitución Política del Estado y otras leyes<sup>10</sup>. En este aspecto la población Indígena emerge como un grupo social con demandas específicas respecto de su marginalización y reclama el reconocimiento de sus derechos.

La participación de los Pueblos Indígenas en los planes de desarrollo está garantizada por el Art. 7 No. 1 del Convenio 169 de la OIT, que menciona:

*“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”*

El Tribunal Constitucional en 2008 resolvió que el Art. 6 No. 1 Letra A) y No. 2 y Art. 7 No. 1 son autoejecutables, es decir, autosuficientes y se pueden aplicar directamente<sup>11</sup>. Después que entró en vigor el Convenio 169, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2010) reconoció este instrumento dentro del marco legal que fundaba la participación ciudadana en el sistema de planificación regional, pero no hizo recomendaciones para su aplicación. Posteriormente, a través de una nueva resolución, el Tribunal Constitucional estableció la necesidad de un reglamento para la consulta indígena, el cual representa una discriminación positiva que permite una participación igualitaria<sup>12</sup>. En el año siguiente, el gobierno establece un nuevo reglamento para la consulta indígena que solamente consideró el derecho originado en el Art. 6 del Convenio 169. Bajo la interpretación de esta norma, la autoridad ha indicado que los planes son solamente instrumentos indicativos que, aunque pudiesen requerir acuerdos o consentimientos de los Pueblos Indígenas, no necesariamente deben ser consultados<sup>13</sup>. La procedencia de la consulta indígena en temas específicos se analizará más adelante.

---

<sup>8</sup> Art. 1 No. 14, Ley Fortalecimiento de las Regionalización del País.

<sup>9</sup> Art. 14, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración.

<sup>10</sup> Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley sobre Acceso a la Información Pública, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado y Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

<sup>11</sup> Resolución 1.050, Tribunal Constitucional, 3 de abril de 2008.

<sup>12</sup> Resolución No. 2387, Tribunal Constitucional, 23 de enero de 2013.

<sup>13</sup> Oficio Ordinario No. 4456, Subsecretaría de Desarrollo Social, 17 de septiembre de 2014.



Respecto de la participación es necesario precisar dos aspectos vinculados al Convenio 169. Primero, la OIT precisó que el Convenio, a través de su Art. 7, no sólo considera las áreas ocupadas por los Pueblos Indígenas, sino también el proceso de desarrollo que afecte a sus vidas y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera<sup>14</sup>. Desde esta perspectiva, es de atención la forma cómo se involucran los Pueblos Indígenas en los procesos de desarrollo, que no está constituido por las medidas legislativas o administrativas como lo ha definido el DS 66. Segundo, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígena reafirmo que “los procesos de consulta ciudadana diseñados para la población nacional en general no garantizan las salvaguardas de los derechos de los pueblos indígenas”<sup>15</sup>. En este marco, la autoridad tiende a pensar que los indígenas urbanos están menos marginalizados y, por lo tanto, las consultas ciudadanas son suficientes.

Finalmente, cabe mencionar que, los gobiernos regionales son los primeros ejecutores de iniciativas para los Pueblos Indígenas luego de la CONADI, siendo su principal foco las iniciativas vinculadas a educación y cultura (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2018, pp. 248-249). Además, entre las instituciones que están sujetas al DS 66 se encuentran los gobiernos regionales<sup>16</sup>. De esta forma, considerando que los Gobiernos Regionales es la institución más importante en los sistemas de planificación sub-nacional, ellas podrían contribuir a descentralización la problemática indígena que se ha mantenido homogénea a lo largo de Chile.

### **Estrategias Regionales de Desarrollo**

La formulación de las primeras ERDs coincidió con la incorporación de Chile en el fenómeno de la globalización, por lo tanto, el foco fue desarrollar el valor económico de los territorios (Ministerio de Planificación y Cooperación, 2000). Con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, los gobiernos regionales han podido mejorar la formulación de sus Estrategia. Actualmente, se ha normalizado este proceso, que considera al menos cinco etapas: a) Preparatoria; b) Diagnóstico y Prospectiva; c) Estrategia; d) Aprobación de la propuesta; y e) Formalización y difusión. Aunque hay ciertas similitud en la metodología de formulación, las ERDs presentan diferencias en su diagnóstico, horizonte de vigencia, participación de actores, entre otras, lo cual dificulta su comparación y evaluación (Salamanca Osorio, 2015). Además, es importante considerar que las ERDs, como veremos más adelante, capturan el contexto y discusión nacional sobre temas que van más allá de lo puramente económico y productivo.

---

<sup>14</sup> GB.282/14/3. Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Colombia of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Central Unitary Workers' Union (CUT).

<sup>15</sup> OL MEX 2/2019, Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México (febrero de 2019), 5 de marzo de 2019.

<sup>16</sup> Art. 4, Decreto Supremo 66 “Aprueba Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en Virtud del Artículo 6 No 1 Letra A) y No 2 del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo y Deroga Normativa que Indica”.

Respecto del tema indígena, la mayoría de las ERDs vigente fueron formuladas en un periodo, en el cual se estaba desarrollando un nuevo marco de derechos indígenas. Recién estaba entrando en vigor el Convenio 169 de la OIT y, en algunos casos, aún no se había establecido el reglamento de consulta indígena basado en el DS 66. Entre el 2008 y 2010, se estaba implementando la política Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad<sup>17</sup>, cuyo objetivo era consolidar una sociedad multicultural mediante la valorización de la diversidad de culturas, generación de vínculos entre ellas y construcción de nuevas relaciones (Vidal Parra, 2010). En algunos casos, las ERDs recogieron la consulta indígena y la multiculturalidad en sus orientaciones estratégicas.

Aunque los Pueblos Indígenas tienen concepciones heterogéneas sobre su desarrollo, no necesariamente se encuentra reflejada en las ERDs. Entre el 2006 y 2013, cuando fueron formuladas la mayoría de las ERDs, la población indígena nacional aumentó de 1.060.786 a 1.565.915 de acuerdo a la Encuesta CASEN lo que significa un 47,6% de crecimiento. La emergencia de una identidad indígena debería suponer una mayor incorporación de demandas en los instrumentos de planificación. Sin embargo, a diferencia de la noción de desarrollo que puede ser catalogado como impresiones temporales que conectan tiempos e imaginarios (Aliste Almuna, Díaz Álvarez & Ther Ríos, 2015), el tema indígena es generalmente entendido por las autoridades como anclado al pasado, y por lo tanto, contrario al desarrollo. Esta es una de las razones de porque las demandas indígenas son marginadas de la discursividad en la planificación.

Las orientaciones estratégicas en las ERDs representan narrativas que capturan conocimiento socialmente producido y establece límites sobre lo que es posible desarrollar en la región. Ejes, dimensiones, lineamientos, objetivos, líneas de acción o conceptos más sofisticados como lineamientos estratégicos regionales encierran supuestos que guían la articulación de soluciones creadas entre líneas tecnocráticas y aparentemente objetivas. Wee (2010) afirma que el discurso de la planificación no busca generar diálogo y negociación, al contrario, representa un esfuerzo institucional por influenciar directamente en las prácticas y patrones de acuerdo a una agenda específica. Por ejemplo, los conceptos y distinciones que se desprenden de las orientaciones estratégicas en las ERDs constituyen un marco de referencia para los proyectos formulados por la dirigencia indígena a fondos concursables como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Por lo tanto, las ERDs pueden ser comparadas desde la forma de emplear el lenguaje, en este caso, los espacios que se crearon para las demandas de los Pueblos Indígenas.

Si bien, los Pueblos Indígenas son escasamente mencionados en las ERDs, sus demandas pueden ser asociados a otros conceptos. Entre ellos, los tres más recurrentes son: 1) Patrimonio Cultural, 2) Identidad cultural, regional o local y 3) Diversidad cultural, multiculturalidad y pluriculturalidad (Ver Tabla 2). De manera más específica es posible

---

<sup>17</sup> Instructivo Presidencia No. 5, Gabinete Presidencial “Instructivo Presidencial que implementa iniciativas de Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad, 25 de junio de 2008.

encontrar líneas de actuación que tienen directa relación con la aplicación del Convenio 169 de la OIT. En este caso, donde emergen estas líneas de acción, son justamente las regiones en las cuales las comunidades indígenas tienen demandas por la propiedad y uso de suelo y las aguas. Es posible, entonces, confirmar cómo se han limitado las necesidades de los Pueblos Indígenas en la toma de decisiones locales.

Tabla 2: Líneas de Actuación en la ERD vinculables a temas de los Pueblos Indígenas<sup>18</sup>

	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Metropolitana	O'Higgins	Maule	Biobío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Total
Patrimonio Cultural	6	1	3	1	2	2		3	2	1	2	2	4	1	1	31
Identidad Cultural, Regional o Local	3		3	1	2		1	2	6	7	1	1	2		1	30
Diversidad Cultural, Multiculturalidad o Pluriculturalidad		1		1	1		1		3	2	3		3	1	2	18
Pueblos Indígenas, Originarios o Ancestrales	1		1				1					1			3	7
Convenio 169 de la OIT o Consulta Indígena			2							1	3					6
Etno-turismo, turismo cultural o turismo de intereses especiales			1		2	1				1						5
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>97</b>

Fuente: Elaboración Propia basada en las ERDs vigentes en cada región.

El grado de desagregación de las orientaciones estratégica varía en cada ERD, por lo cual el tema indígena puede ser una prioridad para algunas regiones. En el caso de la región de Magallanes y la Antártica Chile, los “Pueblos Indígenas” son un lineamiento de primer orden, lo mismo ocurre con la región de Los Lagos con el lineamiento “Comunidad Pluricultural”. Ambas se encuentran entre las primeras regiones con mayor proporción de población indígena en Chile.

<sup>18</sup> Nota Metodológica: Se consideraron todas las orientaciones estratégicas que son denominadas como líneas de acción o líneas de actuación, así como las proposiciones hasta el tercer nivel de desagregación, con excepción de las regiones de Arica y Parinacota; Valparaíso; y Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, las cuales presentan menos de tres niveles. Además, no se consideró la región de Ñuble creada en 2018 y cuya ERD se encuentra en formulación.

No obstante, las líneas de actuación asociables con los Pueblos Indígenas representan un 6,7% del total entre todas ERDs vigentes (Ver Tabla 3). Esta situación, es indicativo de cómo las demandas de los Pueblos Indígenas son excluidas en proceso de planificación regional, y son solamente consideradas aquellas que no interfieren en el tema económico y productivo.

Tabla 3: Peso relativo de las líneas de actuación asociadas al tema indígena en cada ERD

Región	Periodo	Años de Vigencia	Líneas de Acción		
			Pueblos Indígena	Total en ERD	%
Arica y Parinacota	2017-2030	13	10	46	21,7%
Tarapacá	2011-2020	9	2	30	6,7%
Antofagasta	2009-2020	11	10	117	8,5%
Atacama	2007-2017	10	3	55	5,5%
Coquimbo	2009-2020	11	7	93	7,5%
Valparaíso	2012-2020	8	3	65	4,6%
Metropolitana	2012-2021	9	3	32	9,4%
O'Higgins	2011-2020	9	5	287	1,7%
Maule	2008-2020	12	11	154	7,1%
Biobío	2015-2030	15	12	87	13,8%
Araucanía	2010-2022	12	9	121	7,4%
Los Ríos	2009-2019	10	4	109	3,7%
Los Lagos	2009-2020	11	9	133	6,8%
Aysén	2009-2030	21	2	8	25,0%
Magallanes	2012-2020	8	7	91	7,7%
Total			97	1.428	6,7%

Fuente: Elaboración Propia basada en las ERDs vigentes en cada región.

Cabe mencionar que, 11 de total de ERDs vigentes deberían ser actualizadas en los próximos tres años, lo cual deja un espacio para incorporar las demandas de los Pueblos Indígenas. Al respecto, es necesario reconocer que hay temas que no pueden ser solucionados a nivel regional, por ejemplo, el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas o la participación política. Esta situación plantea un desafío para la planificación regional.

### Planificación regional y la Procedencia de Consultas Indígenas

Desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT y el DS 66, la gobernanza regional ha tenido que considerar la consulta indígena como un requisito necesario para implementar la política pública a nivel sub-nacional. Una consulta indígena termina por influir en los procesos de planificación puesto que como resultado emergen compromisos de actividades

que el órgano responsable debería desarrollar para resguardar a las personas y comunidades indígenas involucradas. En todos los casos, el órgano administrativo del Estado responsable de la medida, así como las personas o instituciones representativas indígenas y la CONADI pueden solicitar a la Subsecretaría de Servicios Sociales un informe de procedencia de la consulta indígena<sup>19</sup>. Aunque los informes de procedencia no son vinculantes, la sola opinión de la Subsecretaría influye en la decisión de los servicios públicos respecto de permitir la participación de los Pueblos Indígenas en la planificación de la medida administrativa o legislativa. En este sentido, la planificación es modificada por un conjunto de acciones, o más bien, un patrón de consulta derivadas del DS 66 y el Convenio 169 que no necesariamente fue previsto en las fases de diseño de la política pública.

La forma de evaluar la procedencia ha variado desde que se creó el reglamento de consulta indígena. En 2014, la Subsecretaría de Servicios Sociales definió los lineamientos para las solicitudes de procedencia sobre la Consulta Indígena<sup>20</sup>. Una revisión de las primeras solicitudes de muestra que en varios casos no se siguieron estas recomendaciones, lo cual alargaba el proceso de evaluación. Recientemente, el Ministerio de Desarrollo Social creó una Guía de Orientaciones Metodológicas para los Procesos de Consulta Indígena, lo cual representa una contribución para homogenizar las prácticas entre los diferentes órganos del Estado. La evaluación de la procedencia se basa en dos elementos: la existencia de una medida administrativa o legislativa; y si dicha medida es susceptible de afectar directamente a los Pueblos Indígenas. En este último aspecto, la Subsecretaría observa los siguientes aspectos (Ministerio de Desarrollo Social, 2018):

1. Explicación técnica respecto a la naturaleza jurídica de la medida
2. Objetivos generales y particulares que fundamentan la dictación de la medida
3. Información respecto al área de afectación de la medida
4. La existencia de personas y comunidades indígenas en el área
5. Duración estimada de procedimiento para la tramitación

Entre el 30 de junio de 2014 y 23 de agosto de 2018, la Subsecretaría se ha pronunciado en 161 casos. En 137 de ellas, la medida administrativa o legislativa tuvo un ámbito de afectación sub-nacional, es decir, regional o comunal. En el caso de estas últimas se destacan los planes reguladores comunales e intercomunales. Del total, el 11, 1% de los informes sugirió que resulta procedente la realización de un proceso de consulta indígena, mientras que el 50,9% recomendó lo contrario (Ver Tabla 4). Los pocos casos en los cuales se recomienda la consulta indígena puede derivarse de una estrategia de reconocimientos débiles como Millamán Manríquez (2019) identifica en el Sistema de Evaluación Ambiental. Respecto de abultado número de casos que solicita mayores antecedentes, habla de la falta

---

<sup>19</sup> Art. 13, Decreto Supremo 66 “Aprueba Reglamento que Regula el Procedimiento de Consulta Indígena en Virtud del Artículo 6 No 1 Letra A) y No 2 del Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo y Deroga Normativa que Indica”.

<sup>20</sup> Oficio Ord. No. 01-1/3900/2014, Subsecretaría de Servicios Sociales, Fija lineamiento para las solicitudes de informes de procedencia sobre Consulta Indígena, establecida en el Artículo No. 13 del Decreto Supremo No. 66, por parte de los Órganos de la Administración del Estado, 14 de Agosto de 2014.

de capacidad y experiencia de los órganos del Estado en presentar de manera detallada los casos para su correcta evaluación. Cabe mencionar que, en este periodo, solamente en dos ocasiones las organizaciones indígenas hicieron directamente la solicitud de un informe de procedencia a la Subsecretaria de Servicios Sociales. Uno correspondió a la creación de Servicios Nacional Forestal, mientras que el otro consideró la elaboración de un Plan de Manejo de los recursos Huepo, Navajuela y Taquilla del Golfo de Arauco en la región del Biobío, ambos ocurridos en 2017.

Tabla 4: Informes de Procedencia de la Consulta Indígena

Regiones	Procede	No procede	Falta información	Retirada / Devuelta / Sin Pronunciamiento	Total
Arica y Parinacota		3	2		5
Tarapacá	4	6	4		14
Antofagasta	3	2	4		9
Atacama		2	1		3
Coquimbo		1	1	1	3
Valparaíso	1	2	1	1	5
Metropolitana					0
O'Higgins		2			2
Maule					0
Ñuble		1			1
Biobío		13	3	1	17
Araucanía	4	16	18	1	39
Los Ríos		5	1		6
Los Lagos	1	3	9		13
Aysén	1	4	2		7
Magallanes	1	4	2	1	8
Nacional	3	14	5	2	24
Varias Regiones		4	1		5
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>82</b>	<b>54</b>	<b>7</b>	<b>161</b>

Fuente: Elaboración Propia basada en información de la Subsecretaria de Servicios Sociales, 2014-2018.

En general, la Subsecretaria evalúa la existencia de sitios de significación cultural, tradicional y religiosa; tierras reconocidas como indígenas; y comunidades y asociaciones indígenas. Desde esta perspectiva, se impone una mirada histórica, es decir, sin considerar el hecho que las familias y comunidades indígenas se han desplazados a las ciudades haciendo más esporádico el contacto con sus espacios tradicionales. Por lo tanto, para ser parte de planificación de la forma de implementar una medida, no tiene que ver con el sólo interés de participar en la toma de decisiones, sino que con hecho que existen efectos negativos hacia la población indígena. En este aspecto la discusión va más allá de este artículo, pero la experiencia internacional deja entrever que la participación en la planificación sirve para aminorar la marginalización y exclusión de los Pueblos Indígenas (ver e.g. Horn, 2019;

Walker, Jojola & Natcher, 2013). Cabe mencionar, que recientemente la Subsecretaria está recomendando la participación diferenciada de la población indígena enmarcada en el Art. 7 del Convenio 169 como una forma de reducir la susceptibilidad de afectación de la medida o como un derecho a la planificación y administración de la instancia creada, por ejemplo, un área marítima costera protegida.

La evaluación de la procedencia de la consulta indígena ha contribuido a la marginalización de los Pueblos Indígenas. A nivel nacional, la Subsecretaria declaró no procedente la consulta indígena en la formulación de los siguientes planes: la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales; el Plan Nacional de Igualdad de Género; la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y la Política Nacional de Uso del Borde Costero. A nivel comunal, 53 de las solicitudes de procedencia correspondieron a planes reguladores comunales e intercomunales. De ellas, solamente 2 fueron consideradas procedentes por la Subsecretaria correspondientes a los planes reguladores comunales de Temuco e Isla de Pascua. En este contexto, se reconoce que las iniciativas dentro de estos planes pudieran considerarla necesidad de un proceso de consulta indígena. Desde esta perspectiva, se hace considera a la planificación e implementación como dos procesos independientes. Sin embargo, son las nociones de desarrollo que se consideran en los planes que terminan influyendo en las iniciativas.

### **Caso de Arica y Parinacota: Una Planificación para una frontera indígena**

El territorio que hoy corresponde a la región de Arica y Parinacota fue incorporada a la soberanía chilena a través del Tratado de Lima en 1929, luego de una ocupación que inicio con la Guerra del Pacífico. Junto con ello, un conjunto de comunidades indígenas pasó a formar parte de Chile. Dicha población fue objeto de un proceso de asimilación cultural conocido como Chilenización, porque apoyaban el retorno del territorio al Perú (Díaz Araya, Galdames Rosas & Ruz Zagal, 2010; Díaz Araya, Galdames Rosas & Ruz Zagal, 2013). Después del Tratado, la interacción entre el Estado de Chile y estas comunidades indígena fue esporádico. En 1965, por ejemplo, el Gobierno crea en el territorio tradicional indígena la Reserva Forestal Lauca<sup>21</sup>, que posteriormente sería re-categorizada como Parque Nacional.

La situación de las comunidades cambia, con la creación de la Junta de Adelanto de Arica (JAA), institución que funcionó entre 1958 y 1976. Con un alto grado de autonomía, la administración de la JAA recibió asesoría de la Organización de Naciones Unidas a través de tres expertos para intervenir los pueblos del interior en 1962. De esta forma, fueron vinculadas las comunidades con el Indian Andean Plan de la ONU que ya se encontraba en funcionamiento en Bolivia, Ecuador y Perú. Las acciones que se implementaron en los Pueblos del Interior fue conocida como Plan Andino. La filosofía en aquel entonces era aún asimilacionista. Entre los objetivos que perseguía este plan estaban la conexión vial entre los pueblos a la ciudad, la educación de la población, la promoción de la organización

---

<sup>21</sup> Decreto 284, Ministerio de Agricultura, Declara Reserva Forestal los terrenos fiscales que indica, 20 de abril de 1965.

comunitaria, entre otras. A través de estas acciones emergió una división natural entre la población que vivía en la ciudad y las comunidades indígenas.

En esta época se instala la noción de planificación en el territorio, la cual es reforzada con la incorporación de Oficina de Planificación (ODEPLAN) que establece un convenio de operación con la JAA. Posteriormente, el proceso de regionalización que, la dictadura militar decidió implementar, produjo que el Departamento de Arica perdiera la autonomía administrativamente alcanzada con la JAA y fue re-jerarquizada como dos provincias, Arica y Parinacota, en la nueva región de Tarapacá. Es solamente con el retorno a la democracia que un movimiento social y político local emerge para que ambas provincias se convirtieran en una nueva región. Este objetivo se logra durante la presidencia del Michelle Bachelet en 2007<sup>22</sup>. La creación de la región, en parte, contribuyó a la puesta en marcha del Área de Desarrollo Indígena Alto Andino, que había sido creada en 2004. Esta figura permitiría fomentar el dialogo y coordinar las acciones de gobierno en torno a las demandas de las comunidades Indígenas. A través de los años, se ha creado una esquema de áreas o zonas sobre la región, provincias y comunas, que limita territorialmente los problemas de desarrollo de los Pueblos Indígenas (Choque Caseres, 2016). La producción de estos espacios deriva en la generación de nuevos procesos de planificación, por ejemplo, lo fue el Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial.

La región se encuentra aislada de las lógicas que el gobierno central ha instalado en el resto del norte de Chile. Particularmente, la minería no es la principal actividad económica regional, sino que los servicios personales, la administración pública y la construcción. En este sentido, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (2015) a través de un estudio constató que la inversión pública en el periodo 2010-2013 duplicó la contribución de la región al PIB Nacional. El Estado tiene un rol importante en el bienestar de la sociedad regional, es por lo mismo que se han diseñado e implementado diversos planes. Así, se está implementando el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas<sup>23</sup> desde el 2014, y actualmente, está en formulación un Plan Maestro Parinacota-Camarones focalizado en las comunas rurales. En este último caso, excepcionalmente, la institución responsable es el Ministerio de Relaciones Exteriores. De esta forma es posible notar como el criterio de urgencia para el desarrollo transita desde la condición geográfica hacia el valor geopolítico. Cabe mencionar que las autoridades centrales ponen atención a las relaciones con los países vecinos, por cuanto el Tratado de 1904 obliga a Chile a garantizar el libre tránsito de las cargas bolivianas entre la frontera y el Puerto de Arica. Además, los juicios ante la Corte Internacional de Justicia como la delimitación marítima con Perú (2008-2014); y negociación marítima (2013-2018) y uso de las aguas del río Silala (2016-presente) con Bolivia han producido tensiones entre las autoridades centrales de ambos países que involucran a la región.

---

<sup>22</sup> Ley 20175, Ministerio del Interior, Crea la XV región de Arica y Parinacota y la provincia del Tamarugal en la región de Tarapacá, 11 de abril de 2007.

<sup>23</sup> Decreto 1233, Ministerio del Interior, Establece Plan Especial de Desarrollo de la región de Arica y Parinacota, 16 de junio de 2014.



En general, queda de manifiesto que la planificación es una práctica que se ha desarrollado en la región de Arica y Parinacota incluso antes de la regionalización. En este contexto, corresponde evaluar el sistema y las prácticas de planificación focalizado en la formulación del su Estrategia Regional y la procedencia de consultas indígenas en otros planes o iniciativas.

#### a. La Estrategia de Desarrollo

Desde su creación, la región ha contado con dos Estrategias Regionales de Desarrollo, la primera fue elaborada por la Universidad de Tarapacá y aprobada en 2008, y la segunda se formuló desde 2013 y fue aprobada en 2018, en este caso, contó con la asistencia técnica de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 2011, el Gobierno Regional de Arica y Parinacota y la PNUD firmaron un Memorándum de Entendimiento en el cual estableció 6 áreas de cooperación, una de ellas fue el Diseño de Política, Programas y Planes Regionales. En este marco, en 2013, se oficializa un convenio entre ambas instituciones para actualizar la ERD de Arica y Parinacota<sup>24</sup>. El PNUD desarrolló un enfoque metodológico alineado con los derechos humanos y estándares internacionales. En este último aspecto, la institución había considerado utilizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. No obstante, durante la formulación, la Asamblea General de las ONU aprobó la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>25</sup>.

Entre los elementos más importantes de la ERD se considera: un diagnóstico basado en el contexto histórico, análisis territorial, ámbito físico ambiental, estructura demográfica y economía regional; un análisis de las barreras al derecho humano a nivel regional; una formulación estructurada en la imagen objetivo, ejes y lineamientos estratégicos; y un plan de ejecución, monitoreo y seguimiento. El análisis de barreras al desarrollo humano regional representa una innovación dentro de la formulación de las ERDs a nivel nacional. Esta sección desarrolla un análisis de la inequidad, segregación, inseguridad humana, insustentabilidad y la baja productividad regional. En este esquema, la ERD detalla estadísticamente las condiciones de la población indígena presentando indicadores derivados de la Encuesta CASEN y resultados de estudios de la CONADI. La población indígena es asociada con el tema educacional, cultura y patrimonio. En este sentido, en un taller de validación de la ERD realizado en diciembre de 2016, los profesionales del Gobierno Regional asociaron los Pueblos Indígenas con tres elementos: a) la valorización de la cultura y patrimonio, b) la actividad productiva de la región, y c) la escasez hídrica en el altiplano. Estos últimos dos no se hayan vinculados explícitamente a las comunidades indígenas en la ERD.

---

<sup>24</sup> Resolución Exenta 2045, Gobierno Regional de Arica y Parinacota, Aprueba Convenio PRODOC entre el Gobierno Regional de y el PNUD para desarrollar el Proyecto “Actualización Estrategia Regional de Arica y Parinacota”, 29 de noviembre de 2013.

<sup>25</sup> Resolución A/RES/70/1, General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, distribución: 21 de octubre de 2015.

A través del diagnóstico fue formulada la Imagen Objetivo Regional. En una comparación respecto de la ERD 2009-2016, se puede mencionar que ambas revelan sea la diversidad étnica o cultural (Ver Tabla 5). El uso de este concepto evita individualizar a las comunidades indígenas, desde otra perspectiva involucra no sólo a los Pueblos Indígenas sino también a la población afrodescendiente y migrante que son relevantes en la historia del territorio.

Tabla 5: Orientación de la Estrategias Regionales de Desarrollo

ERD	Orientación	
2009-2016	Visión	Seremos una región altamente competitiva con un potente desarrollo social, cultural, comercial y tecnológico, basado en la pluralidad, innovación, liderazgo y participación de su gente, el respeto por su historia y su ambiente; y la eficiencia, transparencia e integración de los actores públicos y privados, en un contexto donde su gente se sienta plenamente con la nación, nuestros vecinos y el mundo.
	Misión	Para ello se nos reconocerá como una región caracterizada por su diversidad étnica, cultural y geográfica, milenario patrimonio histórico y una situación de umbral entre el continente y el mundo. En este sentido potenciaremos la integración a través de la apertura inteligente de nuestras fronteras, la consolidación del comercio internacional, la atracción de inversiones, el adelanto científico-tecnológico, el realce de nuestra historia y diversidad cultural, y el desarrollo social integral de nuestra comunidad. Consientes de nuestras fortalezas, fomentaremos el desarrollo económico con especial énfasis inversor en su conectividad; así como en la infraestructura productiva que se oriente al uso racional de sus preciados recursos hídricos y solar, apoyando principalmente al turismo, la agricultura y los servicios. Lo anterior, siempre actuando en conjunto con un sector privado socialmente y ambientalmente responsable, innovador en sus ideas y competitivo en sus resultados.
2017-2030	Imagen Objetivo	La Región de Arica y Parinacota, será una región bifronteriza integrada, sostenible e innovadora, proyectándose a través de un desarrollo humano equitativo, cohesionado y competente, reconociendo y cultivando la diversidad cultural de su gente y patrimonio; basándose en el desarrollo de sus potencialidades y priorizando con énfasis la productividad económica y el crecimiento estructural de su turismo, agricultura, servicios e integración comercial, industrial, cultural y social.

Fuente: Estrategias Regionales de Desarrollo, 2009-2016 y 2017-2030, Intendencia de Arica y Parinacota.

Más adelante, la ERD define cinco ejes estratégicos, los cuales son propuestos para reducir el impacto de las barreras al desarrollo humano. Ellos son:

- Eje Estratégico 1: Arica y Parinacota - Región Sustentable
- Eje Estratégico 2: Arica y Parinacota - Región Socialmente Integrada y Equitativa
- Eje Estratégico 3: Arica y Parinacota - Región de Economía Diversificada, Consolidada y de Capital Humano para el Desarrollo.
- Eje Estratégico 4: Arica y Parinacota - Región Calidad de Vida
- Eje Estratégico 5: Arica y Parinacota - Región de Culturas y Patrimonio

Cada Eje contiene un número de Lineamientos Estratégicos, los cuales fueron jerarquizados basado en la opinión de la comunidad. Si consideramos únicamente la mención explícita, habría un solo eje que se refiere a los Pueblos Indígenas, el cual está vinculado al Eje: Arica y Parinacota Región de Culturas y Patrimonio. Este menciona:

*Eje 5. CP7: Promover la salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial de las diversas comunidades, entre ellas, indígena y afrodescendiente, desde una perspectiva de desarrollo sostenible.*

No obstante, existen otros nueve objetivos estratégicos que pueden asociarse a las necesidades e intereses de los Pueblos Indígenas. De ellos, los que tiene una mayor jerarquía por la comunidad son los siguientes:

*Eje 1. SU2: Fortalecer e incentivar el repoblamiento y disminución de migración interna desde las comunas rurales, generando condiciones económicas, de servicios básicos, conectividad, educación, reciprocidad y trabajo comunitario (Ayni), y bienestar que permitan el desarrollo de generaciones futuras mediante la cohesión territorial.*

*Eje 3. ED2: Potenciar el desarrollo turístico sustentable con el patrimonio natural y cultural de la Región, priorizando obras de infraestructura en el borde costero y casco antiguo de la ciudad de Arica.*

*Eje 4. CV2: Fortalecer, mejorar y apoyar el desarrollo de las actividades deportivas, recreativas y culturales, a través de la inversión en infraestructura y focalización de recursos para su promoción, considerando las bondades y bellezas del territorio.*

*Eje 5. CP1: Resguardar, fortalecer, proteger y rescatar el patrimonio y culturas en todos sus ámbitos, buscando poner en valor desde una perspectiva de desarrollo sostenible, con énfasis en la cultura Chinchorro, legado Andino y paisaje cultural de la Región.*

Dentro de este grupo, el Lineamiento Estratégico SU2 es el más atingente a la realidad de las comunidades indígena que se encuentran en la pre-cordillera y altiplano, puesto que varios pueblos del interior no cuentan con los servicios básicos que proporcionen un bienestar mínimo bajo los estándares actuales de vida. En general, las organizaciones

indígenas podrían definir iniciativas enmarcadas en estos objetivos para postular a fondos concursables regionales.

La propuesta para el seguimiento y monitoreo de la ERD considera dos componentes, por una parte, la evaluación en la implementación de iniciativas enmarcadas en la ERD, y por otra, la medición del avance a través de las metas asociadas con los indicadores de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (en adelante SGD). En este último aspecto, este instrumento internacional está estructurada en 17 SGD, 169 metas y 232 indicadores, que integrarían una visión económica, social y ambiental. Cabe mencionar que, organizaciones indígenas mencionan que solamente cuatro de los SGD son asociables directamente con los Pueblos Indígenas (Objetivos 2.3; 4.5; 10.2 y 17.18). Frente a esta crítica, la ONU ha establecido que 73 de los 169 metas pueden ser vinculados a esta población mediante la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas.

El uso de los indicadores asociados a los SGD presenta ciertas limitantes metodológicas. En su informe 2017, Chile fue capaz de reportar solamente 111 de los 232 indicadores mencionados en la Agenda 2030, de los cuales 36 fueron desagregados a nivel regional (Gobierno de Chile, 2018). De esta situación se desprende un problema para el monitoreo y seguimiento, en este caso, 85 metas fueron vinculadas a la ERD, de las cuales 70 posee al menos un indicador medible, pero solamente 19 pueden ser desagregada a nivel regional (Ver Tabla 6).

Tabla 6: Metas e Indicadores en la Agenda 2030 y la ERD de Arica y Parinacota

Objetivo	Metas			
	Agenda 2030	ERD de Arica y Parinacota		
		Total	Con al menos un indicador disponible	Con al menos un indicador disponible por región
1. Fin de la Pobreza	7	5	5	3
2. Hambre Cero	8	3	1	1
3. Salud y Bienestar	13	12	11	2
4. Educación de Calidad	10	6	5	0
5. Igualdad de Género	9	7	7	3
6. Agua Limpia y Saneamiento	8	5	5	3
7. Energía Asequible y No Contaminante	5	3	2	0
8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	12	9	8	2
9. Industria, Innovación e Infraestructura	8	4	2	0
10. Reducción de las Desigualdades	10	3	3	2
11. Ciudades y Comunidades Sostenibles	10	7	4	2
12. Producción y Consumo Responsable	11	3	3	0
13. Acción por el Clima	5	1	1	0
14. Vida Submarina	10	4	2	0
15. Vida de Ecosistemas Terrestres	12	4	3	0
16. Paz, Justicia e Instituciones Solidas	12	7	6	1
17. Alianza para lograr Los Objetivos	19	2	2	0
<b>Total de Metas</b>	<b>169</b>	<b>85</b>	<b>70</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración Propia basada en la Estrategia Regional de Desarrollo de Arica y Parinacota, 2017-2030 y el Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile, 2017.

Por lo tanto, es necesario mejorar los sistemas estadísticos con el fin de producir los datos para calcular los indicadores no sólo considerando su desagregación a nivel de región, sino que también entre población indígena y no indígena. Obviamente, esta mejora requiere un dialogo con los Pueblos Indígenas. El fortalecimiento de la estadística nacional contribuiría a medir el progreso de la descentralización en el marco de estándares internacionales del desarrollo humano.

Las ERDs, en el caso de la región de Arica y Parinacota, no solamente instala conceptos asociados con la planificación, sino que también una estructura que determina el razonamiento para resolver los problemas que afectan a la región. A diferencia de otras, existe una vinculación con el desarrollo humano, lo que pudo haber significado un nuevo

abordaje de las necesidades de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, se mantiene la postura tradicional donde ellos son vinculados a los temas cultural y patrimonial. De cierta manera, la ERD tiende a invisibilizar a los individuos, familias y comunidades indígenas.

#### b. La procedencia de la consulta indígena en planes comunales

En el periodo 2014-2018, la región de Arica y Parinacota ha estado involucrada en 5 informes de procedencia de la consulta indígena, los cuales han apuntado a 4 iniciativas. Ellas fueron:

- Plan Regulador Comunal de Putre
- Reposición retén Tacora Comuna de General Lagos
- Centro de interpretación, restauración y puesta en valor del Pukara de Copaquilla
- Plan Seccional Cuya-Caleta Camarones

Ninguno de los casos se consideró procedente una consulta indígena. A continuación, se analizarán dos de los casos para presentar ciertas discusiones respecto de la participación de los Pueblos Indígenas mediante un proceso de consulta.

#### i. Plan Regulador Comunal de Putre

La primera solicitud de procedencia es realizada por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo en 2014<sup>26</sup>. En dicha ocasión se adjuntó información parcial sobre el marco jurídico, ámbito de la medida y situación del estudio. En vista a estos antecedentes, la Subsecretaría determinó que requería mayores antecedentes y aclaró que la institución que debía realizar la solicitud debería ser la Municipalidad de Putre. Una segunda solicitud es realizada por la Municipalidad de Putre, pero con un alcance al respecto de su precedente<sup>27</sup>. Ella fue realizada cuando estudio se encontraba prácticamente finalizado. En esta presentación, la consulta indígena fue justificada a través de la participación ciudadana, la cual, de acuerdo a la Municipalidad, atendiendo solamente a los principios declarado en los artículos 9, 10 y 11 del DS 66. El informe agrega que no se siguieron las normas definidas en los artículos 15, 16 y 17, los cuales detallan el inicio, procedimiento y plazos de la consulta. Bajo la interpretación de la Municipalidad, el Plan Regulador debió estar sancionado por el Consejo Municipal para realizar una consulta indígena. Además, finaliza resaltando que cómo la mayoría de la población en Putre es indígena no se requería un proceso diferenciado de participación. De acuerdo a los antecedentes presentados, la Subsecretaría consideró innecesaria un nuevo proceso de consulta indígena.

---

<sup>26</sup> ORD. 0996, SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Solicitud informe de procedencia consulta indígena, conforme a lo señalado en el Art. 13 del DS No. 66 de Ministerio de Desarrollo Social, 27 de octubre de 2014.

<sup>27</sup> OF. ORD. 1663/2017, Municipalidad de Putre, Informa y solicita su pronunciamiento, 6 de octubre de 2017.

Si bien, se pueden encontrar muchos más detalles en el informe, es posible constatar que no se siguieron los procedimientos y estándares definidos en el DS 66 y Convenio 169. No obstante, este caso presenta un dilema, respecto a la necesidad de una consulta indígena debido a que la mayoría de la población afecta es indígena. Al respecto, ninguna normativa hace mención a la cantidad de personas que detentan una identidad indígena, sino más al hecho que es necesario garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas. Este caso, por ejemplo, la deliberación interna no estuvo enfocado a razonar la información asociada a la medida y lograr un consenso interno, sino que se utilizaron la opinión de las personas participantes como insumo para definir propuestas dentro del plan (e.g. imagen objetivo de desarrollo urbano territorial). La Guía de Orientaciones Metodológica del Proceso de Consulta menciona que, esta etapa es solo de los Pueblos Indígenas, es decir, no deben participar los funcionarios responsables de la medida a tomar. Este tipo de crítica, respecto de los estándares utilizados, se puede encontrar en todas las etapas.

## ii. Plan Seccional Cuya-Caleta Camarones

El Plan Seccional es un instrumento vinculado al Plan Regulador Comunal. La Municipalidad de Camarones solicitó un informe de procedencia respecto de un Plan Seccional Cuya-Caleta Camarones en 2017<sup>28</sup>. La solicitud fue enviada considerando los lineamientos de presentación establecidos en 2014. Fueron detallados la explicación técnica de la medida, los objetivos generales y específicos, el área de afectación de la medida y la estimación de tramitación. Puesto que los antecedentes entregados por la Municipalidad indican que no existen comunidades o asociaciones indígenas, tierras indígenas o espacio de significación cultural, la Subsecretaría recomendó improcedente la realización de una consulta indígena.

Sin embargo, la información de la CONADI entregada a la Municipalidad correspondió a una planilla con las comunidades indígenas, la cual no consideraba a las asociaciones, ni tampoco entregaba información respecto de la ubicación geográfica de las mismas. No es posible con esta información asegurar que no existan organizaciones indígenas en el área de afectación. Además, de acuerdo al Censo 2017, hay personas que se reconocieron como indígenas en el área en cuestión.

A través de ambos casos, se observa el hecho que los organismos podrían facilitar o complejizar el análisis que realiza la Subsecretaría. Así también, ellos podrían acentuar ciertos antecedentes con el fin de sugerir lecturas o resultados en el informe de procedencia. Si la evaluación de procedencia consideraría información entregadas por las personas y organizaciones indígenas posiblemente la definición los resultados serán diferentes.

---

<sup>28</sup> OF. ORD. 491/2017, Municipalidad de Camarones, Solicitud Informe de Procedencia Consulta Indígena Formulación “Plan Seccional Cuya-Caleta Camarones”, Región de Arica y Parinacota, 16 de octubre de 2017.

## Consideraciones Finales

La planificación es una función de la autoridad importante para las regiones puesto que determina política pública e iniciativas de inversión a nivel sub-nacional. Como se ha presentado, el instrumento que tiene la mayor jerarquía en los sistemas de planificación regional es la Estrategia Regional de Desarrollo. Este instrumento engloba conceptos, nociones y discursos que limitan la actuación de los órganos del Estado y la sociedad civil. Aunque, el avance en la descentralización modificaría el procedimiento de planificación, ello no garantiza nuevas formas de participación ciudadana y de los Pueblos Indígenas. En la situación actual, la influencia de las necesidades, intereses y expectativas de los Pueblos Indígenas es prácticamente marginal en la ERDs.

En varias regiones el horizonte de planificación de las ERDs supera los 10 años. Por lo tanto, hay una construcción discursiva sobre la región y su desarrollo que impacta a diferentes gobiernos nacionales y, próximamente, regionales. En este sentido, los gobiernos regionales tienen escasa experiencia en la producción de política pública desde lo local. En muchos casos, se colima la discusión nacional con las perspectivas locales de desarrollo, es por ello, que las ERDs recogieron, además de los derechos de los Pueblos Indígenas y multiculturalidad, los temas no económicos como la biodiversidad, sustentabilidad y equidad de género. La propuesta no es que las ERDs sean homogéneas o similares, sino que sea un instrumento cuyo contenido tenga sentido para la sociedad regional. Con el aumento de la auto-identificación con algún Pueblos Indígena, la co-existencia será una cuestión a considerar, por lo tanto, los espacios de interacción cobrarán relevancia para la gobernanza territorial.

La región de Arica y Parinacota es representativa del futuro de otras regiones en términos demográficos, puesto que la mayoría de la población indígena se encuentra en la ciudad. Esta condición no significa que los Pueblos Indígenas hayan perdido completamente su vínculo con la cultura y los territorios tradicionales. Por el contrario, ellos mantienen y recomponen su ancestralidad y tradiciones desde la urbe. Aunque está pensado promover el retorno de las familias indígenas a sus territorios, no existe evidencia para sustentar tal noción. A nivel internacional, las experiencias de repoblamiento son puntuales, por ejemplo, en Canadá (Bruce, 2007; Cloke, 1985), Inglaterra (Halfacree, 2001) y Bulgaria (Mladenov, 2011). De esta forma, es necesario desarrollar una mirada actual y menos esencialista de los Pueblos Indígenas con fin de establecer una nueva forma de planificación sub-nacional considerando la condición urbana que se ha ignorado.

A lo largo de Chile, es posible constatar que las necesidades de las organizaciones indígenas varían en cada región. Dada la importancia de la ERD y el proceso de descentralización, es recomendable que la vinculación con los Pueblos Indígenas sea más explícita de modo tal que permita compensar las injusticias históricas. Cabe mencionar que la ONU considera que “las estrategias de desarrollo deben ser diseñadas para resolver la marginalización de los pueblos indígenas y, al mismo tiempo, proteger y promover sus derechos” (Department of



Economic and Social Affairs, 2008, pp. 33-34). Junto con el diseño, una efectiva asociación entre los lineamientos estratégicos de la ERD, los indicadores que se derivan de los SDG y los derechos indígenas que emanan desde los instrumentos internacionales podrían significar un marco favorable para las familias y organizaciones indígenas. Sin embargo, esto requiere alejarse de paradigma basado en la ejecución presupuestaria para hacer seguimiento y monitoreo, y diseñar junto con los Pueblos Indígenas una mejor estadística.

Finalmente, es necesario considerar la opinión de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas durante la discusión de la Agenda 2030, ella evidenció la necesidad establecer acuerdos y asociaciones de modo de “garantizar la participación de los pueblos indígenas y el respeto de sus derechos en la planificación estratégica del Estado del nivel nacional a los niveles locales en el caso de la extracción de recursos y el desarrollo”<sup>29</sup>. Esta posición que aún se encuentra vigente en la mayoría de los países latinoamericanos constituye una deuda pendiente.

## Referencias

- Aliste Almuna, E, Díaz Álvarez, A & Ther Ríos, F 2015, 'Transformaciones Territoriales y Discursos del Desarrollo en el Área Metropolitana de Concepción (Chile), 1960-2010. Aproximaciones desde la Perspectiva de los Imaginarios al Estudio de la Valoración Ambiental del Territorio', *Atenea*, no. 512, pp. 49-67.
- Antón Clavé, S & González Reverté, F 2011, 'Fundamentos de Planificación Territorial', en Antón Clavé, S & González Reverté, F (eds.), *Planificación Territorial del Turismo*, Editorial UOC, Barcelona.
- Bollo Manent, M, Hernández Santana, JR, Vieyra, A & Bocco Verdinelli, G 2018, 'México y su Complejo Sistema de Planificación Territorial', *Perspectives on rural development*, vol. 2018, no. 2, pp. 67-84.
- Bruce, D 2007, 'The Challenges of Immigration as a Rural Repopulation Strategy in Maritime Canada', *Our Diverse Cities*, vol. 3, pp. 90-96.
- Choque-Caseres, D 2016, 'Deidades Andinas en Apropiación del Estado y la Resiliencia Indígena de las Comunidades en el Extremo Norte de Chile', en Di Giminiani, P, Aedo, A & Loera González, J (eds.), *Ecopolíticas Globales. Medio Ambiente, Bienestar y Poder*, Editorial Hueders, Santiago.
- Cloke, P 1985, 'Counterurbanisation: A Rural Perspective', *Geographical Association*, vol. 70, no. 1, pp. 13-23.
- Cuesta, R, Villagómez, M, Dávila, Á & Montalvo, MJ 2018, 'Ecuador, un Sistema Complejo de Planificación Territorial Inspirado en la Doctrina del Buen Vivir', *Perspectives on rural development*, vol. 2018, no. 2, pp. 113-130.

---

<sup>29</sup> Resolución A/69/267, General Assembly, Rights of indigenous peoples, including their economic, social and cultural rights in the post-2015 development framework, distribución: 6 de agosto de 2014.

- Department of Economic and Social Affairs 2008, *Resource Kit on Indigenous Peoples' Issues*, New York, NY.
- Díaz Araya, A, Galdames Rosas, L & Ruz Zagal, R 2010, *Nación e Identidades en los Andes. Indígenas de Arica y Estado chileno (1883-1929)*, Ediciones Universidad de Tarapacá, Arica.
- Díaz Araya, A, Galdames Rosas, L & Ruz Zagal, R 2013, 'Aymara y Plebiscitarios: Los Indígenas Andinos, la Chilenización y las Identidades en la frontera cultural (Putre 1920-1929)', *Si Somos Americanos*, vol. 13, no. 2, pp. 81-111.
- Egaña, R 2013, 'Convenio 169 y su implementación. La Propuesta del Gobierno Bachelet (2006-2010)', *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, vol. 21, pp. 179-211.
- Escobar, A 1995, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Gobierno de Chile 2018, *Desarrollo Sostenible en la Araucanía*, Santiago.
- Halfacree, K 2001, 'Going 'Back-to-the-Land' Again: Extending the Scope of Counterurbanisation', *Espace Populations Sociétés*, vol. 1-2, pp. 161-170.
- Horn, P 2019, *Indigenous Rights to the City: Ethnicity and Urban Planning in Bolivia and Ecuador*, Routledge Taylor & Francis Group, London; New York, NY.
- Millamán Manríquez, S 2019, 'Consulta Indígena, Pueblo Mapuche, Territorios y Evaluación Medioambiental'.
- Ministerio de Desarrollo Social 2018, *Guía de Orientaciones Metodológicas. Procesos de Consulta Indígena.*, Santiago.
- Ministerio de Planificación y Cooperación 2000, *Orientaciones Metodológicas y Sistematización de Experiencias en Planificación Regional. Nuevos Escenarios.*, Santiago.
- Mladenov, C 2011, 'Demographic Potential and Problems of the Settlements Network in the Mountains of Bulgaria', en Zhelezov, G (ed.), *Sustainable Development in Mountain Regions. Southeastern Europe.*, Springer, London; New York, NY.
- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 2015, *Informe Final Estudio: Análisis de la Inversión Pública de la región de Arica y Parinacota en el contexto del desarrollo regional entre 2010 y 2013.*, Valparaíso.
- Porter, L & Barry, J 2016, *Planning for Coexistence? Recognizing Indigenous Rights through Land-use Planning in Canada and Australia*, Routledge Taylor & Francis Group, London; New York, NY.
- Porter, L, Jackson, S & Johnson, LC 2017, 'Indigenous Planning. Emerging Possibilities.', en Jackson, S, Porter, L & Johnson, LC (eds.), *Planning in Indigenous Australia. From Imperial Foundations to Postcolonial Futures*, Routledge Taylor & Francis Group, London; New York, NY.
- Puketapu-Dentice, K, Connelly, S & Thompson-Fawcett, M 2017, 'Towards Integrating Indigenous Culture in Urban Form', *Justice Spatiale | Spatial Justice*, vol. 11, no. 6, pp. 1-19.
- Salamanca Osorio, F 2015, 'Una Propuesta Evaluativa para las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) en Chile', *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 3, no. 1, pp. 128-145.

- Sandercock, L 2005, 'Picking the Paradoxes: A Historical Anatomy of Australian Planning Cultures', en Bishwapriya, S (ed.), *Comparative planning cultures*, Routledge Taylor & Francis, New York, NY.
- Soms Garcia, E 2010, *ODEPLAN/MIDEPLAN: Una Escuela para el Cambio Social*, Ministerio de Planificación, Santiago.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrartivo 2010, *Bases Políticas y Marco Conceptual de los Manuales de Participación Ciudadana para los Instrumentos del Sistema Regional de Planificación*, Santiago.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo 2018, *Informe Anual de Avance de la Descentralización en Chile 2017*, Santiago.
- Tan, E 2019, 'Decentralization and Capacity in Public Governance. .', en Tan, E (ed.), *Decentralization and Governance Capacity. The Case of Turkey.*, Springer, Cham.
- Thayer Correa, L 2011, 'Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. Una mirada desde la sociedad.', *Polis. Revista Latinoamericana.*, vol. 30, pp. 1-20.
- Umaña Maldonado, M & Quilindo Bolaños, DC 2018, 'La Organización Territorial de Colombia y la Estructuración de su Sistema de Planeación y Ordenamiento Territorial', *Perspectives on rural development*, vol. 2018, no. 2, pp. 85-112.
- Vidal Parra, S 2010, 'Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. Towards a New Treatment for Mapuche People in Chile', *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 4, no. 2, pp. 241-319.
- Viswanathan, L 2017, 'Decolonization, Recognition, and Reconciliation in Reforming Land Use Policy and Planning With First Nations in Southern Ontario', en Silver, C, Freestone, R & Demazière, C (eds.), *Dialogues in Urban and Regional Planning 6: The Right to the City*, Routledge Taylor & Francis, New York, NY; London.
- Walker, R, Jojola, T & Natcher, D 2013, *Reclaiming Indigenous Planning*, McGill-Queen's University Press, Montreal; Kingston; London; Ithaca, NY.
- Wee, L 2010, 'Language and policy planning', en Simpson, J (ed.), *The Routledge Handbook of Applied Linguistics*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, NY.