



**FACULTAD DE  
GOBIERNO**  
UNIVERSIDAD DE CHILE

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ÁREAS DE DESARROLLO INDÍGENA**  
El caso del ADI Budi y Puel Nahuelbuta  
**Tesis o AFE para optar al grado de Magíster en Gestión y Desarrollo Regional y Local**

**Jorge Humberto Figueroa Olate**

**Profesor(a) Guía:  
René Saa Vidal.**

**Santiago de Chile, año 2024**

**PRESENTACIÓN DE TESIS/AFE**

## Tabla de Contenidos

1.	Resumen	4
2.	Introducción.	5
3.	Problema de investigación.	7
	Contexto histórico de la problemática.	7
	Rezago y situación Actual.	8
	Las Áreas de Desarrollo Indígena	10
4.	Marco conceptual y revisión de literatura.	35
	Marco normativo de la participación de los pueblos indígenas.	35
	Azmapu, Kùme mogen ka Itrxofil Mogen	44
	Instrumentos de Planificación	45
	Planificación territorial para manejo de Riesgos y Desastres.	51
5.	Diseño metodológico.	52
	Hipótesis.	52
	Pregunta de investigación.	52
	Preguntas específicas.	52
	Objetivo General.	53
	Objetivos Específicos.	53
	Tipo de investigación.	54
	Técnicas de investigación.	55
	Muestra.	56
	Cuestionario.	57
6.	Resultados y Hallazgos.	59
	Variable Participación.	59
	Variable Instrumentos de Planificación/ Áreas de Desarrollo Indígena.	68
	Variable Desarrollo.	79
7.	Conclusiones.	86
8.	Recomendaciones finales.	94
9.	Bibliografía.	95

## Índice de ilustraciones y cuadros.

Gráfico 1 Gasto público por región 2010-2014, SNI (MM\$)	9
Gráfico 2 Gasto público por región 2015-2022, SIN (MM\$).	10
Gráfico 3 Distribución de socios de comunidades indígenas por comuna al interior del ADI Puel Nahuelbuta.	33
Figura 1 Acción Estratégica Secuencial	14
Tabla 1 Estadística Poblacional a nivel comunal, ADI Budi.	17
Tabla 2 Estadística poblacional en zonas rurales, ADI Budi.	17
Tabla 3 Estadística Poblacional al interior del ADI Budi.	17
Tabla 4 Población indígena al interior del ADI vs realidad comunal, ADI Budi.	18
Tabla 5 Uso de suelo ADI Budi 2019	20
Tabla 6 Comunidades con personalidad jurídica, ADI Budi.	23
Tabla 7 Estadística poblacional a nivel comunal, ADI Puel Nahuelbuta.	27
Tabla 8 Estadística poblacional en zonas rurales, ADI Puel Nahuelbuta.	27
Tabla 9 Estadística Poblacional al interior del ADI Puel Nahuelbuta.	27
Tabla 10 Población indígena al interior del ADI vs realidad comunal, ADI Puel Nahuelbuta.	28
Tabla 11 Uso de suelo 2019. ADI Puel Nahuelbuta.	30
Tabla 12 Comunidades con personalidad jurídica, ADI Puel Nahuelbuta.	32
Tabla 13 Compras 20b ADI Puel Nahuelbuta	33
Tabla 14 Compras 20a ADI Puel Nahuelbuta	33
Tabla 15 Niveles de participación.	37
Tabla 16 Principios de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.	45
Tabla 17 Resultados de los talleres de actores territoriales. ERD Araucanía.	49
Mapa 1 Distribución poblacional, área de desarrollo indígena Budi.	19
Mapa 2 Usos de suelo ADI BUDI, 2019.	21
Mapa 3 Títulos de Merced y Comunidades Indígenas. ADI Budi	24
Mapa 4 Distribución poblacional, área de desarrollo indígena Puel Nahuelbuta.	29
Mapa 5 Usos de suelo Puel Nahuelbuta, 2019.	31
Mapa 6 Títulos de Merced y Comunidades Indígenas. ADI Puel Nahuelbuta.	34

## 1. Resumen

El presente trabajo de investigación pretende estudiar la puesta en marcha de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) como instrumento y sus impactos para las comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, específicamente en el caso del pueblo Mapuche, a partir de un estudio de caso enfocado en el ADI Budi y el ADI Puel Nahuelbuta, ambas ubicadas en la región de la Araucanía, a 20 años de su implementación. Se desarrolla una investigación de carácter cualitativo en base a entrevistas semiestructuradas a informantes clave escogidos por su experiencia en materia de implementación de políticas públicas orientadas a pueblos indígenas y, por otra parte, por su experiencia como dirigentes territoriales de ambas Áreas de Desarrollo Indígena. El análisis que propone la presente investigación se enfoca en un diagnóstico de la participación al interior de las ADI y los impactos de las políticas implementadas en el marco de estas. Finalmente se busca generar una propuesta que permita considerar la perspectiva propia de desarrollo del pueblo Mapuche al interior de estos instrumentos

**Conceptos clave:** Desarrollo territorial indígena, Participación, Instrumentos de Planificación.

### Abstract

The present research work aims to study the implementation of the Indigenous Development Areas (ADI by its acronym in spanish) as an instrument and its impacts for the communities indigenous communities, specifically in the case of the Mapuche people, based on a case study focused on the ADI Budi and the ADI Puel Nahuelbuta, both located in the Araucanía region, 20 years after their implementation. This investigation is developed based on semi-structured interviews with key informants chosen for their experience in the implementation of indigenous public policies and, on the other hand, for their experience as territorial leaders of both Indigenous Development Areas. The analysis proposed by this research focuses on a diagnosis of participation inside the ADI and the impacts of the policies implemented. Finally, it seeks to generate a proposal that allows considering the development perspective of the Mapuche people in these instruments.

**Key concepts:** Indigenous territorial development, participation, planning instruments.

## 2. Introducción.

La situación de rezago histórico que vive la región de la Araucanía, evidenciada en diversos indicadores socioeconómicos ha sido materia de permanente preocupación en el ámbito académico y de las políticas públicas. Revertir este rezago ha sido una tarea a la cual se han enfrentado diversos gobiernos a través de planes especiales y de la inyección de recursos desde el sector público, que llevan a la región a ser una de las que cuenta con mayor gasto público, pero que, no obstante, no logra mejorar sus indicadores. Como se evidencia más adelante, esta situación de rezago se agudiza en sectores con alto porcentaje de población indígena, lo cual se cruza con el hecho de que esta región es la que posee mayor porcentaje de población indígena en el país, por lo que cualquier esfuerzo que apunte hacia la disminución del rezago, debe contemplar medidas orientadas hacia la disminución de brechas existentes entre la población Chilena y la población perteneciente a pueblos indígenas, más aún considerando que el empobrecimiento de estos pueblos tiene un origen en un proceso de despojo en el cual el estado de Chile ha tenido una responsabilidad importante.

La historia de la región de la Araucanía ha estado marcada por la conquista del “territorio mapuche”, el cual es reconocido como tal en diversos tratados, incluyendo el de Taphue (1825) firmado entre el estado chileno y representantes del Pueblo Mapuche. La historia violenta de despojo y de reducción del pueblo mapuche a los títulos de merced, fue seguida por décadas de ventas fraudulentas de terrenos al interior de los títulos de merced, lo cual ha sido reconocido por el estado chileno en distintas instancias como la comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003). A nivel internacional, los movimientos indigenistas han logrado establecer estándares reparación de los efectos causados por la colonización y despojo, que involucran diversas medidas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos que fueron despojados de sus tierras, incorporados forzosamente a un modelo de sociedad en el marco de los nacientes “Estado-Nación”, pero a la vez, excluidos de la participación en la construcción de las políticas implementadas por estos.

En el caso chileno, se estableció una Corporación Nacional Indígena a través de la promulgación de la ley 19.253, la cual incorpora como medidas la constitución de un Fondo de Tierras y Aguas para la compra de tierras para individuos y comunidades indígenas, así como se han desarrollado una serie de programas tendientes a facilitar la inversión en los territorios indígenas, por ejemplo la constitución de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), la creación del Programa Orígenes y su continuación, el programa Chile Indígena, entre otras medidas.

Así como los movimientos indigenistas a nivel internacional han logrado empujar las agendas de los distintos “Estado-Nación” hacia el reconocimiento de una historia de despojo hacia los pueblos indígenas, han logrado situar la agenda del derecho internacional en miras al reconocimiento de los pueblos indígenas como tal y a su derecho a la participación en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de su pertinencia, con lo cual se ha avanzado en el establecimiento de estándares internacionales a través de instrumentos como el Convenio 169 de la OIT.

El presente trabajo pretende realizar un análisis de los instrumentos y mecanismos existentes que norman la participación de comunidades pertenecientes al pueblo mapuche en la toma de decisiones, respecto al modelo de desarrollo a nivel local y regional, bajo la premisa de que tanto la normativa vigente, los instrumentos de planificación territorial y los planes y programas enfocados específicamente en mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas en general y del pueblo mapuche en particular, no han tenido un efecto concreto y material que dé cuenta de una disminución en las brechas existentes y no han contado con mecanismos de participación que

permitan impulsar un desarrollo que parta desde el reconocimiento de la existencia de un pueblo con derechos colectivos y con capacidad de decidir la forma en que se desarrolla su territorio. Esta premisa se sustenta en la lectura previa de los informes de evaluación de dos de los principales programas orientados al desarrollo territorial de las comunidades indígenas, el Programa Orígenes y el programa Chile indígena, los cuales señalan que en estos esfuerzos existió un diseño adecuado respecto al enfoque territorial del trabajo con comunidades indígenas y en cuanto a los componentes de los programas que teóricamente promoverían y fortalecerían la participación y organización de estas, sin embargo en su implementación presentaron falencias que no permitieron cumplir con los objetivos propuestos para estos efectos.

Para efectos de la presente investigación, esta premisa se traduce en la siguiente hipótesis:

*“Las áreas de desarrollo indígena, como instrumento diseñado para la focalización de recursos, no han impulsado un modelo de desarrollo de manera participativa, que responda a una visión propia de los pueblos indígenas y que permita una disminución de brechas sociales”*

La investigación presente persigue la *elaboración de una propuesta de modificación institucional que logre dar espacio a la creación de instrumentos de planificación territorial en el marco de las áreas de desarrollo indígena, que promuevan la participación como una forma de planificar el territorio desde los actores territoriales, respetando la cosmovisión propia de las comunidades mapuche*. Para esto, se realizará un estudio de caso de las experiencias del ADI Budi y ADI Puel Nahuelbuta, de manera de obtener una visión amplia que comprenda la diversidad de identidades territoriales propias del pueblo mapuche, que tienen particularidades en ambas ADI. La investigación se realizará mediante un enfoque descriptivo, con la recolección de datos de fuentes primarias mediante entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y a dirigentes territoriales y de fuentes secundarias mediante un análisis documental de los informes de evaluación de los programas mencionados (orígenes y chile indígena) y su impacto al interior de las ADI, así como también el análisis de bases de datos que permitan identificar la acción del estado en el área de estudio.

De esta manera se espera obtener un análisis de estas experiencias desde la perspectiva de actores que han vivenciado la implementación de estas políticas públicas desde diferentes veredas, por una parte desde quienes han sido “usuarios” de estas políticas y por otra desde quienes han sido diseñadores e implementadores de la misma, de manera de poder contrastarlo con los registros existentes sobre el impacto que han tenido e identificar los nudos críticos que permitirían rediseñar la acción del estado en miras de generar un impacto concreto, medible y que surja desde la visión propia de los actores locales, considerando como ejes transversales la participación, la reducción de riesgos de desastres y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, tal como lo plantea la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT: 2021).

### **3. Problema de investigación.**

#### **Contexto histórico de la problemática.**

La historia de Latinoamérica ha estado marcada por distintas etapas de desarrollo del colonialismo, partiendo por la “conquista” del territorio regional hasta la conformación de los Estado-Nación, proceso que, en el caso chileno, significó -dentro de otras cosas- una conquista tardía de parte del actual territorio nacional, que según el tratado de Tiahuanaco (1825) era reconocido como territorio autónomo del pueblo mapuche (entre el río Biobío hasta el Toltén), mediante la denominada “pacificación de la Araucanía”. Este proceso reciente de la historia de Chile significó el despojo del Pueblo Mapuche, reduciéndolo a los denominados “títulos de merced”, reducciones que contrastan con las extensiones de tierra que antiguamente el pueblo mapuche utilizaba para el desarrollo de sus actividades económicas, que poco antes de la conquista o pacificación y reducción se basaba principalmente en la ganadería, por lo que requería de grandes superficies para el pastoreo. Este desmedro histórico permitió la consolidación del “Estado-nación” chileno, pero ha traído consigo el empobrecimiento de un pueblo, a raíz del despojo territorial.

El despojo y la incorporación forzada del pueblo mapuche a un modelo de sociedad que le era ajeno (en términos culturales, económicos, lingüísticos, jurídicos), se perpetuó en el tiempo, dado que esta incorporación forzada a la república no fue acompañada de un proceso de inclusión real en materia de derechos. De manera que el pueblo mapuche se convirtió en un pueblo sin tierra ni derechos. La situación vivida por el pueblo mapuche en particular y por los pueblos indígenas en general, se replica a lo largo y ancho de todo el continente americano, pero también en otros continentes. El movimiento indigenista a nivel global se ha articulado de tal manera que ha logrado instalar el “problema indígena” o la “cuestión indígena” en el centro del debate del derecho internacional, con lo cual se han desarrollado distintos convenios internacionales, declaraciones, entre otros instrumentos que han servido como estándares internacionales de derechos de pueblos indígenas.

El centro del debate internacional en estas materias se ha situado esencialmente en el reconocimiento de derechos vinculados a la participación en la toma de decisiones, entendiendo que los pueblos indígenas -dado el contexto histórico mencionado- se constituyen en “grupos históricamente excluidos”, por lo que su inclusión en el marco de la toma de decisiones se vuelve crucial para lograr revertir el rezago histórico, pero con lo cual también se busca un reconocimiento como pueblo. De esta forma el movimiento indígena internacional ha logrado hacer avanzar las posiciones al respecto de estas materias desde enfoques de carácter asimilacionista hacia un enfoque de reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos, lo cual implica también el reconocimiento de las instituciones políticas tradicionales y sus propias autoridades tradicionales.

En décadas más recientes se ha avanzado en la reflexión acerca de la necesidad de pensar el territorio desde y en conjunto con los actores locales, de la misma forma, los estándares internacionales se han encaminado hacia una perspectiva que reconoce la autodeterminación de los pueblos y el derecho al reconocimiento de sus propias instituciones políticas tradicionales. Ambos elementos confluyen en la necesidad de generar modelos de planificación del desarrollo local/territorial que logren involucrar a los actores locales, particularmente en este caso a los pueblos indígenas.

Este debate se aterriza en Chile a través de la incorporación tardía (2009) de un reconocimiento al convenio 169 de la OIT, lo que redundó en que la Ley 19253 (ley indígena) que -dentro de otras cosas- crea la Corporación Nacional Indígena (CONADI), no se construye bajo los estándares internacionales.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo busca desarrollar un análisis de las políticas públicas orientadas al fomento y desarrollo territorial de las comunidades mapuche con un foco en los mecanismos de participación que permiten -o no- una mejor incorporación del pueblo mapuche en la toma de decisiones.

### **Rezago y situación Actual.**

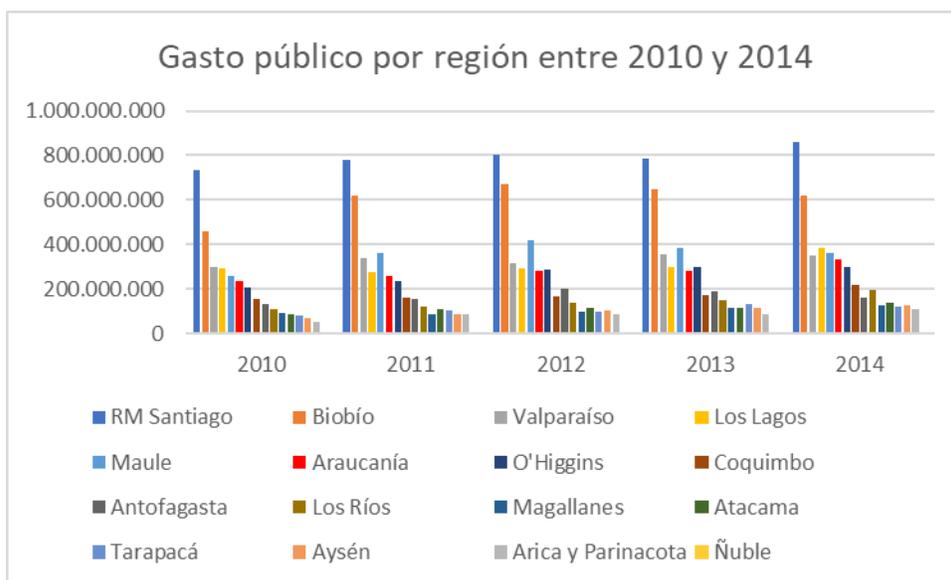
La región de la Araucanía se caracteriza por contar con una serie de indicadores que dan cuenta de una situación de rezago histórica que no ha logrado ser revertida a pesar de los múltiples esfuerzos que se han intentado implementar. La encuesta Casen 2022 muestra que la pobreza por ingresos registra un 11,6 % en la región, una disminución considerable respecto a la casen 2017 (17,2%), pero que aún sitúa a la región como una de las 3 regiones con peores condiciones junto a Ñuble (12,1%) y Tarapacá (11%), mientras que a nivel nacional la cifra asciende a un 6,5% (en 2017 registraba un 8,6%). Esta situación se repite al considerar la pobreza multidimensional, que sitúa nuevamente a la región de la Araucanía entre aquellas que superan el promedio nacional con un 19,8%, mientras que a nivel nacional el porcentaje se sitúa en 16,9%.

En materias de escolaridad, se registra que un 39% de los hogares se encuentran “carentes de escolaridad”, mientras que la cifra nacional se registra en 10 puntos porcentuales por debajo, la escolaridad promedio es de 10,2 años, mientras que la realidad país es de 11,2 años y el 46% de la población regional no ha alcanzado la educación media completa o la escolaridad obligatoria de 12 años, versus el 36,8% de la realidad nacional. La ruralidad de esta región se encuentra muy por sobre la realidad del país (29,1% versus 12,2%). Estos indicadores se agudizan en la población indígena, que cuenta a nivel regional con uno de los mayores porcentajes respecto a la población total.

Los diagnósticos de los programas a ser analizados en este trabajo coinciden en que una de las situaciones más críticas tiene que ver con los bajos indicadores en materia de escolaridad en la región, situación que se ha sostenido en el tiempo. De la misma forma coinciden en que no existe en la región un entorno innovador que permita impulsar un proceso de desarrollo que logre revertir este rezago histórico. Muestra de lo anterior es que la región se encuentra en el puesto 15 del Índice de Competitividad Regional (ICR) en todos los años desde el 2014 al 2018 (SUBDERE 2020)

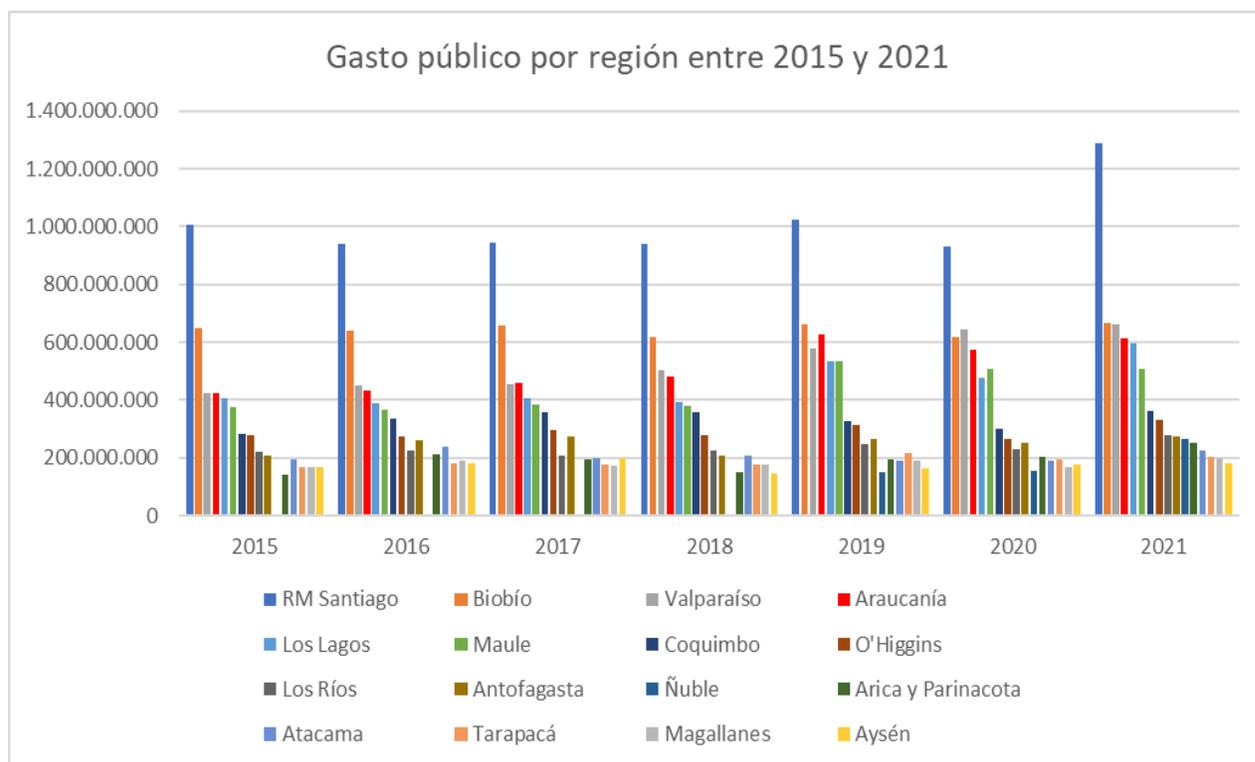
La región de la Araucanía se sitúa en la última década como una de las 4 regiones que cuentan con mayor gasto público, tal como se puede verificar en el gráfico 1, situación que contrasta con los indicadores socioeconómicos y la baja competitividad regional, tal como quedó de manifiesto anteriormente.

Gráfico 1 Gasto público por región 2010-2014, SNI (MM\$)



Fuente: Sistema Nacional de Inversiones.

Gráfico 2 Gasto público por región 2015-2022, SIN (MM\$).



Fuente: Sistema Nacional de Inversiones.

### Las Áreas de Desarrollo Indígena

La ley 19.253 establece en su párrafo 2 del título III (artículo 26 y 27) las áreas de desarrollo indígena (ADI), las cuales las define como "espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades", para lo cual establece ciertas condiciones como la alta densidad de población indígena, que sean territorios en los que las "etnias" indígenas han vivido ancestralmente, que existan tierras de comunidades o individuos indígenas, que exista homogeneidad ecológica y dependencia de los recursos naturales para el equilibrio del territorio (Ley 19.253, 1993). Estas áreas tendrán como objetivo facilitar la focalización de la acción del estado, promover la planificación y desarrollo de planes y programas en la zona, entre otras herramientas que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) estime conveniente.

Para la implementación de este objetivo, el entonces Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) elaboró el año 2002 un documento denominado "Bases para una Política de Desarrollo y Potenciación de las Áreas de Desarrollo Indígena", bajo las orientaciones del "Comité de Ministros Sociales" que el año 1998 estableció las "Bases para un proyecto trienal de desarrollo indígena" en el cual se establece la necesidad de establecer estrategias de desarrollo para las ADI mediante mecanismos participativos, que permita una focalización de recursos y la implementación de "Planes de Desarrollo Territorial". En el documento elaborado por el MIDEPLAN el año 2002, se

identifica una total congruencia de la implementación de las ADI con el marco normativo vigente, tanto en la ley 19.253 como en la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica General de Bases Generales de Administración del Estado, Ley sobre Gobierno y Administración Regional, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el Código Civil, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, la Ley sobre el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas, Ley de Monumentos Nacionales, Ley de Bosques, así como en convenciones internacionales como el convenio 169 de la OIT, Convención para la protección de flora, fauna y bellezas escénicas de América y la Agenda 21. De esta forma, se considera que las ADI son un *“instrumento jurídico sólidamente fundado y privilegiado para que la confluencia entre el Estado y los indígenas se pueda materializar eficazmente”* (MIDEPLAN, 2000). El mismo documento establece a las ADI bajo la concepción de “Unidad Territorial Preferente para el Desarrollo Local Indígena”, entendiendo el concepto de “desarrollo” como un “desarrollo local con identidad”, lo cual implica la necesidad de generar una planificación del desarrollo que considere las capacidades e identidad propia de las “comunidades indígenas” al interior de las ADI, pero que debe velar por la congruencia de la iniciativa privada tanto de indígenas como no indígenas al interior de estos espacios territoriales, para lo cual, según MIDEPLAN, no se debe considerar a los indígenas como beneficiarios o ejecutores de los planes, programas y proyectos, sino que se debe incorporar un ejercicio permanente de consulta y/o participación.

En base al diagnóstico establecido por MIDEPLAN el año 2000, se identifica que los territorios abarcados por las 3 ADI declaradas a esa fecha (Atacama la Grande, Alto Bío-bío y Lago Budi) poseen condiciones de extrema pobreza, bajos ingresos, deterioro y erosión de la tierra, entre otros elementos que dan cuenta de un rezago evidente, en base a lo cual, se establecieron planes de inversión plurianual destinados a las ADI, reconociendo la insuficiencia de estos esfuerzos y señalando la necesidad de establecer una mayor coordinación del estado y una planificación estratégica participativa en las ADI, con lo cual propone 5 ejes estratégicos:

- Tierras, territorio y Aguas Indígenas. Objetivos:
  - Regularización de la situación legal de las tierras, usos de agua y subsuelo, procurando la protección de tierras indígenas y sus derechos ancestrales. Para esto se propone la utilización del Fondo de Tierras Indígenas.
  - Superación del Minifundio mediante el Fondo de Desarrollo Indígena y la utilización de planes para la recuperación de la calidad de las tierras indígenas degradadas, los cuales están establecidos en el Artículo 23 de la ley indígena.
  - Coordinación entre diversos servicios para la generación de programas de asistencia para tierras compradas, con la finalidad de mejorar su capacidad productiva.
  - Ordenamiento territorial que considere las tierras indígenas y su valor cultural.
  - Protección y explotación adecuada de los recursos, bajo parámetros de sustentabilidad y equilibrio ecológico. Para esto sugiere un análisis de la ley indígena, ley de bases generales del medio ambiente, ley minera, ley de concesiones eléctricas, código de aguas, normativas de concesiones marinas y uso del borde costero.
- Promoción de la Identidad y Cultura Indígenas. Objetivos:
  - Sistema de Educación Intercultural Bilingüe en base a lo que la ley autoriza a CONADI.

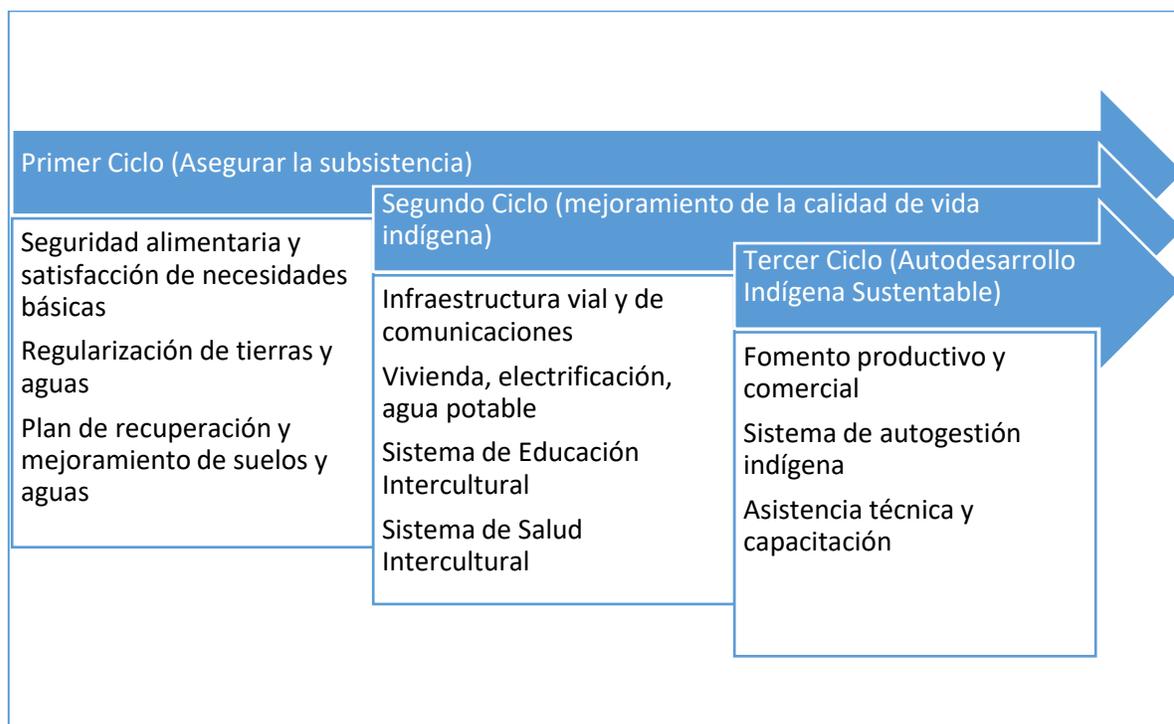
- Currículums diferenciados en las escuelas al interior del ADI.
- Reconocimiento de status diferenciado a las escuelas al interior de las ADI, de manera de poder atender necesidades propias de las comunidades indígenas.
- Promoción de actividades desarrolladas por las comunidades, orientadas hacia la protección del patrimonio indígena en sus diversas expresiones.
- Estimular el derecho a realización de actividades en sitios sagrados.
- Fomentar reconocimiento de saberes ancestrales y actividades vinculadas.
- Fomento productivo y Comercialización. Objetivos:
  - Para productores no integradas al mercado regional o nacional y que no sean factibles de ser integradas, se sugiere la transferencia de recursos de parte del Estado para asegurar una economía de subsistencia y la seguridad alimentaria.
  - Para productores integrados a estos mercados, se propone un fomento al desarrollo de PYMEs indígenas aprovechando las ventajas comparativas locales e integrándolas a circuitos productivos.
  - Fortalecer capacidades y ventajas del territorio indígena. Se reconoce como una ventaja comparativa el turismo. También se propone avanzar desde las economías de subsistencia a las economías de exportación.
  - Fomento Productivo para corregir imperfecciones del mercado, mediante el desarrollo de infraestructura, subsidios o bonos de producción local competitiva, fomento de ofertas y enganche de empleo, aumento de la productividad local mediante capacitación y transferencia de tecnologías, apoyo a la gestión, acceso a créditos y el acceso y apertura de nuevos mercados.
  - Fomento productivo con participación indígena.
  - Formación, retención y/o recuperación de capital humano indígena.
  - Fomento a las exportaciones indígenas.
  - Rescate y recreación de artes y artesanías indígenas.
- Protección de las riquezas naturales, del medio ambiente y desarrollo sustentable. Identifica en las “culturas indígenas” una tendencia hacia la búsqueda del equilibrio ecológico. De la misma forma, reconoce la existencia de un riesgo ambiental en las ADI producto de factores naturales, pero también antrópicos, entre ellos el tipo de producción. Objetivos:
  - Recuperación de sabiduría ecológica indígena- mediante educación ecológica y sustentable que contemplen la visión de los pueblos indígenas. Incorporar la temática ambiental en los programas de educación intercultural bilingüe.
  - Generar programas de manejo y conservación de los recursos naturales al interior de las ADI. Estos planes de manejo pueden considerar distintas iniciativas como la mejora en la tecnología del uso del suelo en ladera, reforestación, entre otras. A su vez se debe buscar la participación indígena en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.
  - Sustentabilidad ambiental en mediano y largo plazo.
  - Incentivar donaciones de empresas al interior del ADI, destinadas a planes de recuperación ambiental y etnocultural.
  - Política de protección y recuperación del bosque nativo y especies silvestres nativas.
  - Incentivar el ecoturismo autogestionado de parte de las comunidades.

- Propender a la autogestión de parte de comunidades indígenas en la administración de las áreas silvestres protegidas al interior de las ADI.
- Reforzar el SEIA en su aplicación al interior de las ADI, mediante la ampliación de lo que se entiende por dimensiones sociales y culturales del impacto de proyectos, así como mediante la propuesta de una aplicación del SEIA desde una perspectiva participativa.
- Mejoramiento del nivel y calidad de vida indígena. Se propone el desarrollo de iniciativas tendientes a mejorar los indicadores sociales que presentan los territorios abarcados por las ADI en cuanto a calidad de vida, incorporando el concepto de “calidad de vida indígena” que implica la determinación de parte de los pueblos indígenas sobre las necesidades y soluciones. Objetivos:
  - Satisfacción de necesidades básicas y en especial la seguridad alimenticia, uso sustentable de energías domésticas, mejoras económicas y salubridad familiar.
  - Dimensionar el déficit de viviendas indígenas. Utilización de subsidios de vivienda rural como instrumento. Participación en el diseño de las casas.
  - Dimensionar el déficit de salud, particularmente en infraestructura y personal para atención. Flexibilización de criterios para aumentar la cantidad de postas rurales.
  - Sistema de salud intercultural al interior de cada ADI, con un foco en prevención y atención primaria, reconociendo la medicina indígena y sus agentes, con una participación en el sistema de salud, el entrenamiento y contratación de personal de origen indígena, combinación de medicina ancestral y moderna, capacitación de personal en la cultura y cosmovisión indígena y planes de prevención y rehabilitación del alcoholismo en poblaciones indígenas.
  - Dimensionar el déficit de electrificación y agua potable y buscar economías de escala que permitan estructurar redes.
  - Mejorar red vial, mediante el dimensionamiento del déficit de caminos principales y definiendo plazos para financiamiento en caminos secundarios y sendas de penetración. Búsqueda de convenios para asegurar reparación y mantención. Densificar la red de telefonía rural en las ADI.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, MIDEPLAN (2000) sugiere un enfoque estratégico que contemple una visión sistémica del ADI, que comprenda que el territorio está compuesto por una serie de subsistemas que conviven, que a su vez se contemple la multiplicidad de actores involucrados, sus características propias e intereses legítimos, buscando procedimientos y estrategias de negociación entre los diversos actores, una visión que contemple un corto, mediano y largo plazo, considerando mecanismos participativos que permitan sostener esta visión en esas tres temporalidades desde una perspectiva democrática. Sugiere de la misma forma la exploración de mecanismos que permitan modificar el marco jurídico, constituyendo una especie de área administrativa indígena.

Para la puesta en funcionamiento de la intervención al interior de las ADI, se propuso una “acción estratégica secuencial” resumida de la siguiente manera:

Figura 1 Acción Estratégica Secuencial



Fuente: Elaboración propia.

Como instrumento para el cumplimiento de los objetivos, MIDEPLAN (2000) sugiere la creación de “Planes de Desarrollo Indígena Sustentable”, los cuales deben ser elaborados y aprobados con participación de las comunidades indígenas, agrupadas en los Consejos Indígenas de las ADI. Para la aprobación y gestión del plan, se sugiere la creación de una “Comisión de Desarrollo Indígena” en cada ADI. Para el proceso de elaboración del plan, sugiere la consideración de:

- A. Marco Legal
- B. Línea de Base
- C. Estrategia para la participación indígena local
- D. Identificación de la técnica que será empleada
- E. Capacidad institucional
- F. Cronograma de aplicación
- G. Monitoreo y evaluación
- H. Presupuestos y planes financieros.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación, se abordarán las ADI Budi y Puel Nahuelbuta como dos unidades de análisis para el estudio de la implementación de las ADI, considerando que ambas tienen características territoriales distintas, si bien se crean en territorio con presencia predominante del Pueblo Mapuche.

## ADI BUDI

El ADI Budi se crea mediante Decreto 71 del Ministerio de Planificación y Cooperación, promulgado el 10 de marzo del año 1997 y publicado el 23 de abril del mismo año. El decreto considera la existencia de una identidad indígena vinculada a la cuenca del Lago Budi, en donde se desarrollan -principalmente- actividades silvoagropecuarias, de pesca, de recolección de algas y mariscos. Por otra parte, se reconoce la existencia de un entramado sociocultural que permite un “substrato de autogestión” cuyo fortalecimiento en ese entonces se considera significativo, a través de la “asociación de comunidades del Lago Budi” de la comuna de Saavedra. Además, se identifica explícitamente las condiciones de extrema pobreza, insuficiencia de ingresos, deficiencias alimenticias, precariedad en la vivienda e indicadores de salud deficientes. De la misma forma, identifica la existencia de *“intervenciones que buscan la conservación del patrimonio ecológico, desarrollo turístico y aprovechamiento de los recursos”*. Estas consideraciones iniciales planteadas en el decreto 71 justifican la creación de un ADI, bajo la premisa explícita de que en este espacio territorial *“los organismos de la administración del estado focalicen su acción en beneficio del desarrollo armónico de la población indígena mapuche que la habita, así como la adopción de planes, proyectos y obras en tal sentido”*, objetivo que en el artículo 2° del Decreto 71 se traduce en que la finalidad de la creación del ADI es la *“focalización de la acción que, de conformidad a la ley, corresponde desarrollar a los organismos de la administración del Estado en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”*.

En el marco de la implementación del Proyecto de Gestión Ambiental Regional, en el año 2006 el Gobierno Regional de la Araucanía coordinó esfuerzos intersectoriales para la elaboración de una propuesta denominada “modelo participativo de gestión territorial ADI Budi” (Hess-Kalcher et al, 2006), a modo de propuesta metodológica para la implementación de la acción estatal de manera coordinada al interior del ADI, con una mirada participativa y que promueva el fortalecimiento de las capacidades de “gestión territorial mapuche”, bajo el marco de la consolidación de la denominada “política de nuevo trato” entre el Estado y los pueblos originarios. La elaboración de esta propuesta metodológica da cuenta de una serie de esfuerzos de diálogos liderados por el Gobierno Regional de turno y la agencia de cooperación alemana GTZ en donde se generaron acuerdos de trabajo junto al espacio denominado “consejo de werken del Budi”, organismo propio de la organización de las comunidades del territorio del Budi. En este proceso, las comunidades Mapuche Lafkenche desarrollaron una serie de “püchi trawün” (pequeños encuentros) y “futra trawün” (grandes encuentros), mediante la colaboración de la municipalidad de Saavedra, CONADI, Servicio País y el proyecto de Gestión Ambiental Regional (GAR).

Según el documento del modelo participativo de gestión territorial del ADI Budi, durante el proceso de planificación participativa, se identificaron una serie de demandas de las comunidades y posteriormente se fijó una hoja de ruta marcada por un proceso de “negociación intercultural”, mediante la asesoría intercultural proporcionada por GTZ. Se destacó la existencia de una serie de espacios institucionales que permitieron articular a los servicios relevantes, entre ellos, un comité directivo y un comité técnico. Paralelamente se desarrollaron talleres dentro del territorio del Budi, bajo el paradigma del “diálogo de saberes”, en donde los servicios públicos interactuaron con las comunidades para conocer su realidad.

En concreto, la propuesta de modelo de gestión considera los siguientes elementos:

- Necesidad de generar un mecanismo de coordinación intersectorial y multiescalar que permita un diálogo permanente con las comunidades Mapuche Lafkenche y los servicios públicos, con un especial protagonismo de los municipios.
- Se propone la implementación de metodologías participativas en los procesos de planificación y discusión de **los instrumentos de planificación** y mejorar la cooperación entre el municipio y los servicios públicos, con el respaldo político del Gobernador y bajo la orientación de la CONADI.
- Se propone también la creación de una “instancia neutral” para la mediación de conflictos.
- Finalmente, la propuesta metodológica concluye declarando el inicio de un cambio de paradigma en la relación con las comunidades mapuche, la disminución de conflictos en el territorio mapuche lafkenche y el mayor involucramiento de las comunidades en la toma de decisiones.

A continuación, se presentan algunos antecedentes relevantes respecto al ADI BUDI.

#### **a) Información demográfica.**

El área de desarrollo indígena del Budi, contempla una delimitación que incluye sectores de pertenecientes a las comunas de Teodoro Schmidt y Saavedra, tal como se logra apreciar en el mapa 1.

En la tabla 1 se identifica la población por comuna al interior del ADI Budi en base al último censo realizado el año 2017, en donde se desprende que la comuna de Saavedra posee un alto porcentaje de población indígena, correspondiente al 79,6% de la población total comunal, mientras que, en el caso de Teodoro Schmidt, este porcentaje llega a un 53,1%. Al revisar la situación de la población rural, el porcentaje de población indígena aumenta en ambas comunas, llegando a 83,3% en Saavedra y a un 61,8% en de Teodoro Schmidt (tabla 2). Respecto de las entidades rurales circunscritas al ADI Budi, en Teodoro Schmidt el porcentaje de población indígena se dispara a 91,7%, mientras que en Saavedra se mantiene en un alto porcentaje (82%), como se puede observar en la tabla 3. Finalmente, en la tabla 4 se observa el porcentaje de población indígena que vive dentro del ADI respecto a la población indígena total de la comuna, en Saavedra, el 67,1% de la población indígena de la comuna vive dentro del ADI, mientras que, en Teodoro Schmidt, el porcentaje llega al 17,4%.

En total, el 84,3% de la población del ADI Budi pertenece a la comuna de Saavedra (8108 personas), mientras que el 15,7% pertenece a la comuna de Teodoro Schmidt (1512 personas).

Si consideramos que el área total del ADI Budi bordea las 38712 hectáreas y que la población total a su interior es de 9620 personas según el censo 2017, la densidad poblacional es de alrededor de 25 habitantes por kilómetro cuadrado (0,25 por hectárea). Según el catastro de lagos de la Dirección General de Aguas, la superficie total del Lago Budi es de alrededor de 5754 hectáreas, por lo que si consideramos solamente la superficie terrestre real del ADI Budi (32.958 hectáreas), la densidad poblacional es de 29 habitantes por kilómetro cuadrado (0,29 por hectárea).

La metodología ODEPA para determinar la superficie rural considera que el 95% de la superficie total de la Araucanía es rural. Si consideramos que el censo 2017 arroja una población rural de 281127

personas, la densidad población en zonas rurales alcanza 9 habitantes por kilómetro cuadrado (0,09 por hectárea).

De esta manera, podemos señalar que la densidad poblacional en las zonas rurales del ADI Budi triplica la densidad poblacional rural a nivel regional. En términos gráficos podemos decir que, en un escenario de completa igualdad en la repartición de tierras, a nivel regional correspondería aproximadamente 10,8 hectáreas por habitante, mientras que en el ADI Budi corresponderían 4 hectáreas por habitante, y si consideramos solamente la superficie terrestre del ADI, la cifra se reduce a 3,5 hectáreas por habitante.

Esta condición de “micro-parcelación” o “minifundismo”, según Álvarez et al (2019) se remonta a las políticas de colonización implementadas durante la denominada “pacificación de la Araucanía”, lo cual se evidencia al observar la superficie abarcada por los Títulos de Merced al interior del ADI (mapa 3), los cuales se constituyeron en una especie de reducción hasta dónde se desplazó a las familias que anteriormente ocupaban vastas extensiones de terreno. Según los autores citados, esta situación ha llevado a la implementación de una serie de estrategias de parte de las comunidades, que en algunos casos, por ejemplo, se ha traducido en la adopción de un modelo turístico propio como respuesta a las pocas condiciones para desarrollar una economía basada en la agricultura y ganadería.

*Tabla 1 Estadística Poblacional a nivel comunal, ADI Budi.*

Comuna	Población Total	Población Indígena	% Población Indígena
Saavedra	12450	9912	79,6
Teodoro Schmidt	15045	7989	53,1

Fuente: Censo 2017

*Tabla 2 Estadística poblacional en zonas rurales, ADI Budi.*

Comuna	Población Total entidades rurales	Población Indígena Entidades Rurales	% Población Indígena Entidades rurales
Saavedra	9721	8095	83,3
Teodoro Schmidt	9642	5961	61,8

Fuente: Censo 2017

*Tabla 3 Estadística Poblacional al interior del ADI Budi.*

Comuna	Población Total en zona ADI	Población Indígena en zona ADI	%Población Indígena en zona ADI
Saavedra	8108	6647	82,0
Teodoro Schmidt	1512	1387	91,7

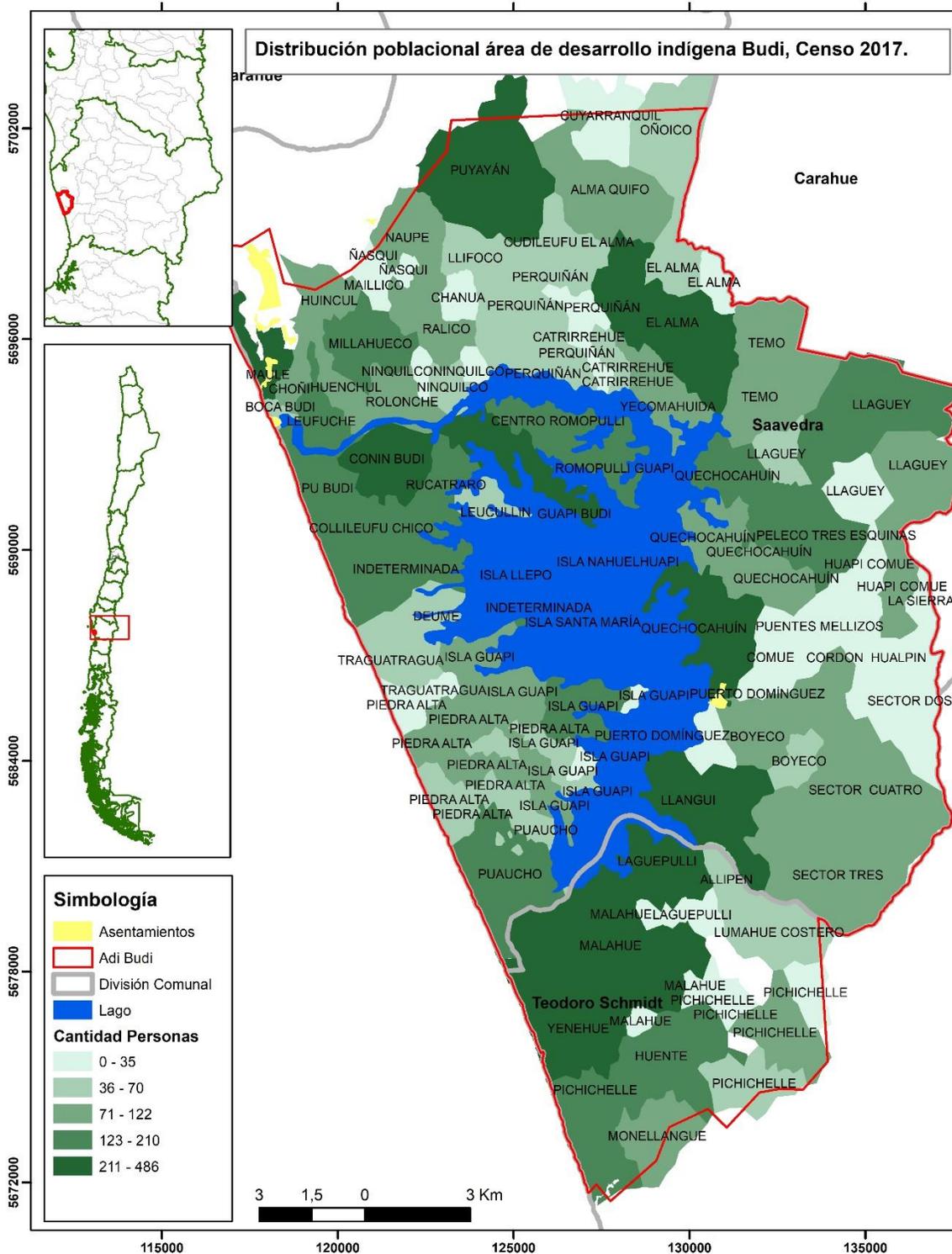
Fuente: Censo 2017

Tabla 4 Población indígena al interior del ADI vs realidad comunal, ADI Budi.

Comuna	Población Indígena	Población Indígena en zona ADI	%Población Indígena en ADI respecto al total de población indígena
Saavedra	9912	6647	67,1
Teodoro Schmidt	7989	1387	17,4

Fuente: Censo 2017

Mapa 1 Distribución poblacional, área de desarrollo indígena Budi.



Fuente: Elaboración Propia en base a Censo 2017.

## b) Usos de suelo.

El departamento de Monitoreo y Ecosistemas Forestales de CONAF aplica una metodología de análisis de imágenes satelitales denominada MIICA (análisis multi-índice), que utiliza varios índices espectrales para identificar remotamente los usos de suelo en una serie temporal, en este caso 2001-2019. Los usos identificados durante el año 2019 (el más reciente del análisis mencionado) establecen la distribución de usos de suelo tal como señala la tabla 5, en donde se evidencia que la gran mayoría del suelo dentro del área de desarrollo indígena tiene un uso agrícola, considerándose tierras de cultivo, seguidos por los cuerpos de agua (importante considerar el área del lago Budi) y bosque nativo, el cual representa un bajísimo porcentaje de la superficie total.

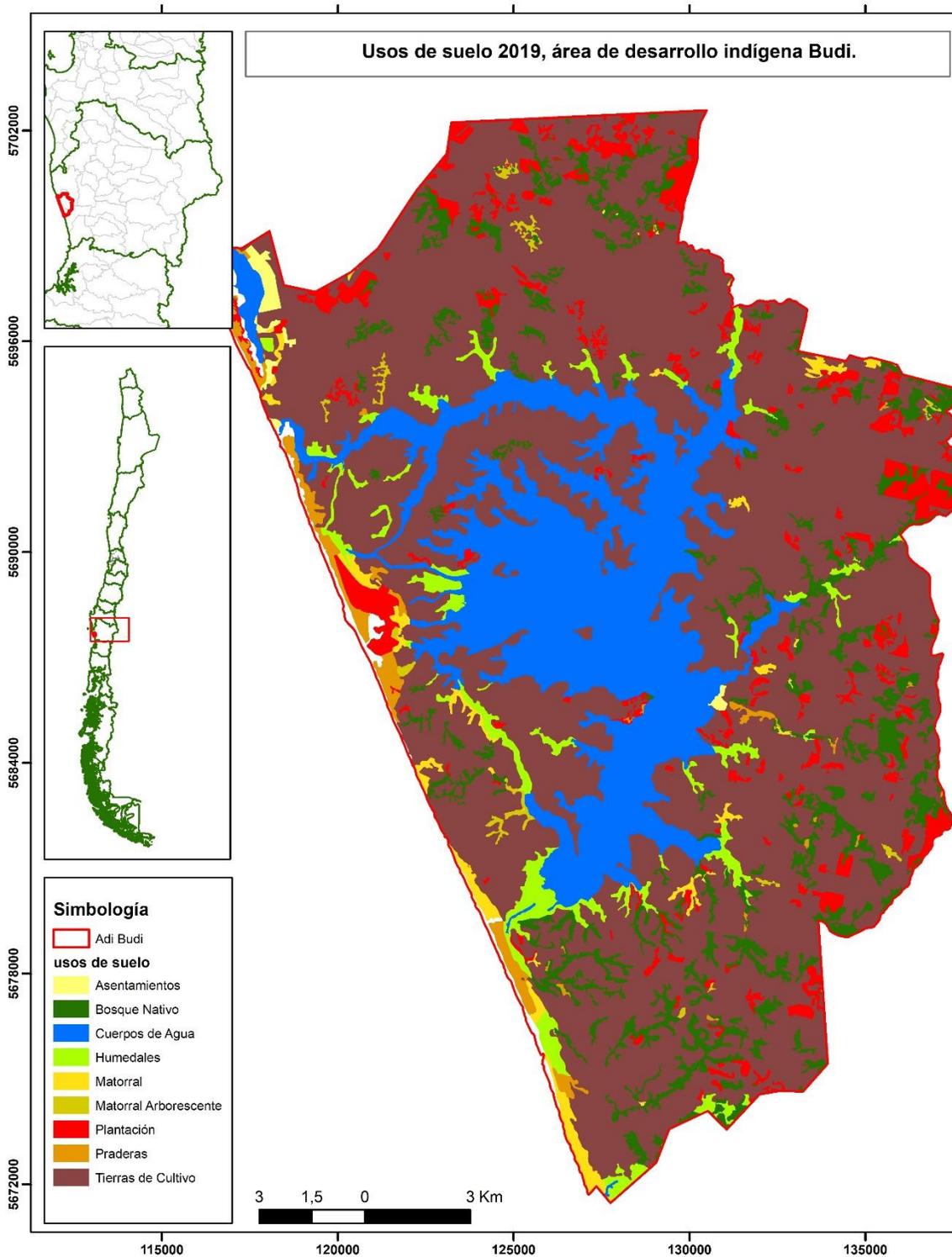
Para Chavarría & Salazar (2004), el tipo de uso de suelo predominante en el Budi, aparejado con las condiciones de extrema pobreza y la subdivisión predial en pequeñas parcelaciones, ha generado un uso intensivo del suelo para la producción agrícola, acarreando consecuencias negativas en cuanto al deterioro del recurso suelo, lo cual ha impactado en la flora, en la fauna y en el mismo lago Budi.

*Tabla 5 Uso de suelo ADI Budi 2019*

Uso	% superficie
Tierras de Cultivo	82,3
Cuerpos de Agua	8,7
Bosque Nativo	3,4
Plantación	2,2
Humedales	1,2
Matorral	0,8
Áreas Desprovistas de Vegetación	0,7
Praderas	0,5
Matorral Arborescente	0,2
Asentamientos	0,1

*Fuente: catastro de cambios de uso de la tierra, CONAF 2001/2019.*

Mapa 2 Usos de suelo ADI BUDI, 2019.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de cambios de uso de la tierra, CONAF 2001/2019.

### c) Títulos de Merced y Comunidades Indígenas

Los Títulos de Merced corresponden a tierras “otorgadas” por el estado de Chile con posterioridad al proceso de conquista, desde el año 1884 hasta el año 1929 mediante la Comisión Radicadora establecida para estos fines. Estos títulos de merced constituyen una suerte de reducciones en donde se reconocía la propiedad indígena asignada a comunidades y autoridades tradicionales del pueblo mapuche, no obstante, la superficie consignada en estos títulos dista bastante de las vastas extensiones que hasta la firma del tratado de Taphue en 1825 eran reconocidas como territorio del pueblo mapuche. En la actualidad, el Sistema de Información Territorial Indígena de CONADI contiene una base de datos georreferenciada en formato .shp que contiene este registro y que fue utilizada para la confección del mapa 3.

Al interior del ADI Budi se registran un total de 109 Títulos de Merced (TM en adelante), entre los cuales suman una superficie de 19.414 hectáreas, que representa un 50,1 % del área total del ADI. Si consideramos solamente la superficie terrestre del ADI, los títulos de merced contemplan un 58% de la superficie total.

Por otra parte, la ley indígena mediante su artículo 20, reconoce la existencia de un fondo de tierras y aguas con el objeto de generar un mecanismo de compras de tierras para individuos y/o comunidades indígenas mediante dos fórmulas.

**Artículo 20 a.** Subsidio para la adquisición de tierras para personas o comunidades cuando la superficie de la tierra sea insuficiente. Se distingue entre postulaciones individuales y de comunidades, tratándose en ambos casos de una postulación.

**Artículo 20 b.** Compras de tierras de parte de CONADI para dar respuesta a problemas de tierras asociados a un desmedro en el territorio reconocido como título de merced, de comisario u otro tipo de asignación realizada por el estado, desmedro generado por diversos motivos, tratándose por lo general de compras fraudulentas, procesos judiciales, entre otros.

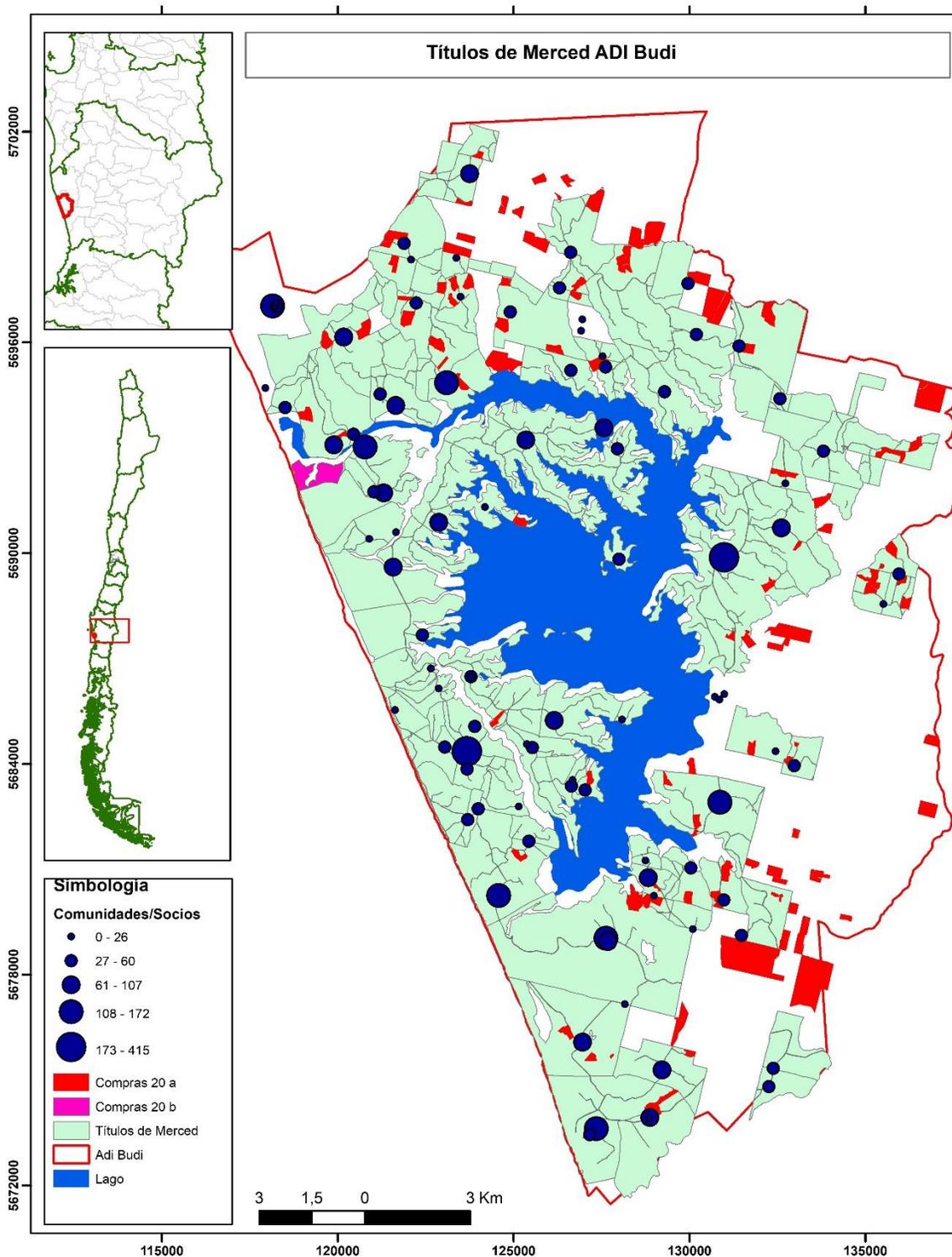
El mapa 3 muestra la distribución geográfica de los TM al interior del ADI Budi, así como de las comunidades con personalidad jurídica (PJ). Al respecto de estas últimas, se cuentan 97 comunidades, con un total de 5227 socios, distribuidos comunalmente como se expresa en la tabla 6. Finalmente, en color morado se logra apreciar la única compra realizada en el ADI Budi mediante artículo 20b y en color rojo las múltiples compras realizadas mediante la utilización del subsidio por artículo 20<sup>a</sup>.

*Tabla 6 Comunidades con personalidad jurídica, ADI Budi.*

Comuna	N° de comunidades	N° Socios
Saavedra	80	4085
Teodoro Schmidt	17	1142
Total	97	5227

*Fuente: Registro de comunidades y asociaciones indígenas, CONADI.*

Mapa 3 Títulos de Merced y Comunidades Indígenas. ADI Budi



Fuente: Registro de comunidades y asociaciones indígenas, CONADI. Sistema de Información Territorial Indígena CONADI.

## ADI Puel Nahuelbuta

El ADI Puel Nahuelbuta (cuyo significado se puede interpretar como el sector oriente de la cordillera de Nahuelbuta) se crea el año 2004 a través del decreto 168 del Ministerio de Planificación y Cooperación, reconociendo la existencia de un *“territorio habitado ancestralmente y de manera continua por la etnia mapuche”* en un área situada en la región de la Araucanía, en las provincias de Cautín y Malleco. Se identifica la existencia de una población indígena que alcanza las 30400 personas, en las comunidades indígenas de las siguientes comunas: Galvarino, Chol-Chol, Lumaco, Purén, Traiguén y Los Sauces, concentrando el 12,4% de la población indígena de la región y existiendo además una homogeneidad ecológica con al menos 3 *“zonas agroecológicas”*, el secano costero, secano interior y el valle central. El decreto también identifica condiciones de aislamiento que justifican una intervención que apunte a su superación mediante la coordinación de los programas que el estado desarrolla en la zona y una orientación de la inversión privada. El artículo n°2 del decreto citado establece la finalidad de la creación del ADI Puel Nahuelbuta de la siguiente forma (de manera coincidente con la finalidad del ADI Budi):

*“...tiene por finalidad la focalización de la acción que, de conformidad a la ley, corresponde desarrollar a los organismos de la Administración del Estado en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”.*

Palma & Tonioni (2014) realizan un estudio del caso del ADI Puel Nahuelbuta como estrategia para la implementación de políticas públicas en el caso del mundo mapuche, contextualizando el proceso de creación del ADI, desde su delimitación a partir de estudios que establecerían propuestas, las cuales inicialmente consideraron las comunas de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Purén, hasta espacios de establecimiento de acuerdos con los alcaldes de estas comunas (esfuerzos liderados por la ministra de MIDEPLAN del periodo), para posteriormente incluir -a partir estudios preliminares- a las comunas de Galvarino y la zona norte de Nueva Imperial (Chol-Chol se incorporaría posteriormente, dado que su creación como comuna es posterior a la creación del ADI). A partir de un análisis de entrevistas desarrolladas a actores institucionales del nivel local, regional y nacional, Palma & Tonioni (2014), identifican 5 categorías desde las cuales desprenden los siguientes resultados:

- Acerca de la Creación del ADI: La solicitud inicial surge de las comunidades Mapuche y los consejeros indígenas de CONADI, siendo en el consejo de estos últimos en donde se inicia el proceso de creación. De parte de las comunidades la delimitación del ADI ponía énfasis en los Lof (espacio de organización territorial propia del pueblo mapuche), en base a lo cual CONADI financió un estudio. No fue efectiva la participación de las comunidades en la formulación de propuestas de desarrollo social para el trabajo en el ADI, el énfasis se situó en la focalización de las políticas públicas del Estado, consistiendo la participación en el acceso a los planes, programas y proyectos ya existentes. Se identifica una distancia entre las expectativas de las comunidades y el modelo de gestión ejecutado en la práctica.
- De las estrategias de Desarrollo Social Identificadas por los Actores Regionales. No hay pertinencia en las políticas de desarrollo, no se han adecuado los instrumentos en cuanto al acceso a los beneficios. No ha existido una focalización coordinada de los recursos en

función de los territorios ADI. El ADI no se constituyó en un instrumento institucionalizado que permita coordinar la acción del estado, ni tampoco en un instrumento de planificación y gestión territorial. No hubo proyectos específicos ni sistemas que permitieran un acceso y focalización de programas ni beneficios que se diferencie a lo que existe en el resto del país (ficha de protección social)

- De los obstaculizadores de las Intervenciones en el ADI. Se identifica como uno de los principales obstaculizadores, la descoordinación en la acción pública, la no disponibilidad de recursos que permitan atender los requerimientos de las comunidades, la dependencia de los cambios en las autoridades políticas de la región (dado que los inicios del funcionamiento del ADI se vinculó a la acción de ciertas autoridades de turno en la Región).
- Principales logros alcanzados desde la creación del ADI. Se identifican principalmente la visibilización de la pobreza de las comunidades en el ADI, a través del ejercicio mismo de delimitación del ADI. Por otra parte, el proceso de puesta en marcha del ADI promovió la organización. No se identifican mayores logros a nivel de desarrollo social, sin embargo, destacan la creación de la “Vivienda Área de Desarrollo Indígena” y la implementación de la segunda fase del Programa Orígenes.
- Principales propuestas de los Actores Regionales. Se propone una mejora en la institucionalidad del ADI, con un liderazgo de la CONADI, con un foco en mejorar la participación de comunidades, actores locales públicos, líderes territoriales y políticos, entre otros.

A modo general se concluye que en la creación del ADI Puel Nahuelbuta existieron buenas intenciones mediadas por la voluntad política de turno, no obstante, su implementación careció de la ejecución de políticas públicas focalizadas, diferenciadas y específicas para el ADI.

A continuación, se presentan algunos antecedentes relevantes respecto al ADI Puel Nahuelbuta.

#### **a) Información Demográfica**

El área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta, como su nombre lo señala, contempla parte de la zona Este (puel) de la cordillera de Nahuelbuta, contemplando parte de las comunas de Cholchol, Galvarino, Los Sauces, Lumaco, Nueva Imperial, Purén, Traiguén.

Al comparar la tabla 7 con la 8, se logra apreciar que en el caso de las comunas que componen el ADI Puel Nahuelbuta, las zonas rurales poseen un notorio aumento en el porcentaje de población indígena respecto a la realidad general de cada comuna, situación que se acentúa en el caso de las zonas rurales que se encuentran al interior del ADI, en donde se logra apreciar que los porcentajes aumentan considerablemente en todos los casos, salvo en casos como la comuna de Cholchol y Galvarino que presentan altos porcentajes de población indígena en general. La tabla 10 muestra

que, en la mayoría de los casos, altos porcentajes de la población indígena se encuentran dentro del ADI, en comparación a aquella que se sitúan fuera.

*Tabla 7 Estadística poblacional a nivel comunal, ADI Puel Nahuelbuta.*

Comuna	Población Total	Población Indígena	%Población Indígena
Cholchol	11611	8743	75,3
Galvarino	11996	8307	69,2
Los Sauces	7265	2120	29,2
Lumaco	9548	4351	45,6
Nueva Imperial	32510	18286	56,2
Purén	11779	3305	28,1
Traiguén	18843	5662	30,0

Fuente: Censo 2017

*Tabla 8 Estadística poblacional en zonas rurales, ADI Puel Nahuelbuta.*

Comuna	Población Rural	Población Indígena entidades rurales	%Población Indígena Entidades Rurales
Cholchol	7255	6232	85,9
Galvarino	7847	6631	84,5
Los Sauces	2847	1209	42,5
Lumaco	5515	3578	64,9
Nueva Imperial	13629	11032	80,9
Purén	4246	2105	49,6
Traiguén	4493	2565	57,1

Fuente: Censo 2017

*Tabla 9 Estadística Poblacional al interior del ADI Puel Nahuelbuta.*

Comuna	Población Total Zona ADI	Población Indígena Zona ADI	% Población Indígena Zona ADI
Cholchol	7255	6232	85,9
Galvarino	7833	6621	84,5
Los Sauces	2397	1167	48,7
Lumaco	4295	3301	76,9

Nueva Imperial	1643	1533	93,3
Purén	3682	2063	56,0
Traiguén	3526	2265	64,2

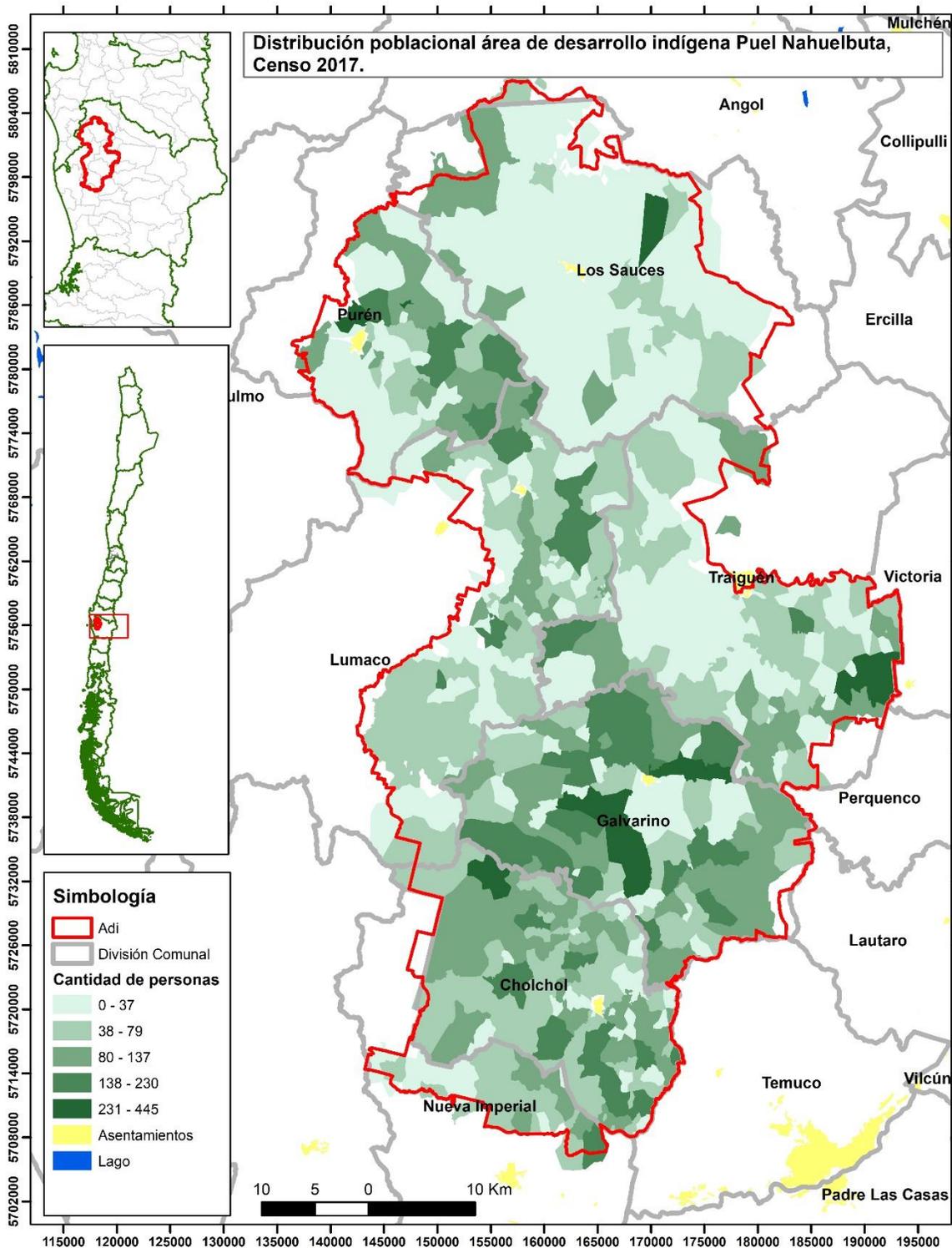
Fuente: Censo 2017

Tabla 10 Población indígena al interior del ADI vs realidad comunal, ADI Puel Nahuelbuta.

Comuna	Población Indígena	Población Indígena Zona ADI	%Población Indígena en ADI respecto al total de población indígena
Cholchol	8743	6232	71,3
Galvarino	8307	6621	79,7
Los Sauces	2120	1167	55,0
Lumaco	4351	3301	75,9
Nueva Imperial	18286	1533	8,4
Purén	3305	2063	62,4
Traiguén	5662	2265	40,0

Fuente: Censo 2017

Mapa 4 Distribución poblacional, área de desarrollo indígena Puel Nahuelbuta.



Fuente: Elaboración Propia en base a Censo 2017.

## b) Usos de suelo.

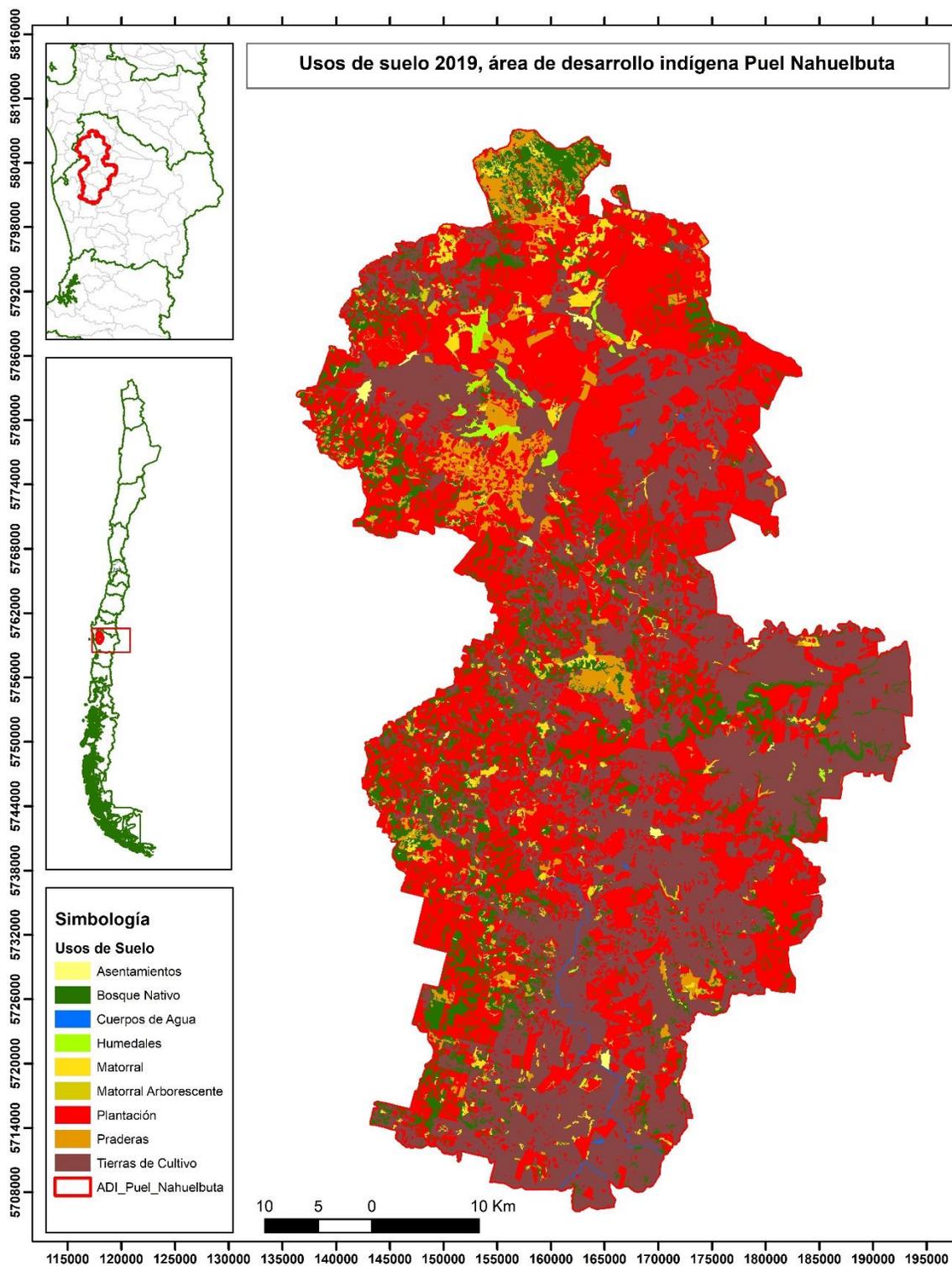
A diferencia del caso del ADI Budi, en el caso de Puel Nahuelbuta, el mayor porcentaje de uso de suelo se concentra en la explotación de plantaciones forestales, lo cual se evidencia en la tabla 11 y en el mapa 11 se muestra en rojo la distribución espacial de las plantaciones forestales que da cuenta de las vastas extensiones a lo largo de toda el área de desarrollo indígena. Las tierras de cultivo también representan un alto porcentaje del ADI, pero de manera muy inferior respecto al caso del ADI Budi.

*Tabla 11 Uso de suelo 2019. ADI Puel Nahuelbuta.*

Uso	Porcentaje
Plantación	41,8
Tierras de Cultivo	39,6
Bosque Nativo	10,5
Praderas	4,4
Matorral	2,1
Matorral Arborescente	0,6
Humedales	0,6
Asentamientos	0,3
Cuerpos de Agua	0,2

*Fuente: catastro de cambios de uso de la tierra, CONAF 2001/2019.*

Mapa 5 Usos de suelo Puel Nahuelbuta, 2019.



Fuente: Elaboración propia en base al catastro de cambios de uso de la tierra, CONAF 2001/2019.

### c) Títulos de Merced y Comunidades Indígenas

En el ADI Puel Nahuelbuta se encuentran 361 títulos de merced, cifra que triplica la cantidad del ADI Budi, sumando un total de 85395 hectáreas, que representa un 27,1% de la superficie total del ADI, superficie proporcionalmente inferior al caso del ADI Budi, en la cual el 50,1% de la superficie es título de merced.

El mapa 6 muestra la distribución geográfica de los TM al interior del ADI Puel Nahuelbuta, así como de las comunidades con personalidad jurídica (PJ). Al respecto de estas últimas, se cuentan 412 comunidades, con un total de 6713 socios, distribuidos comunalmente como se expresa en la tabla 12. Si comparamos la cantidad de comunidades versus la cantidad de socios, se logra apreciar que la realidad de Puel Nahuelbuta muestra una mayor cantidad de comunidades relativa a la cantidad de socios que en el caso del ADI Budi, en concreto, la razón entre cantidad de socios por comunidad en el caso de Puel Nahuelbuta es de 16 socios por comunidad, mientras que en el caso del Budi, de 53 socios por comunidad.

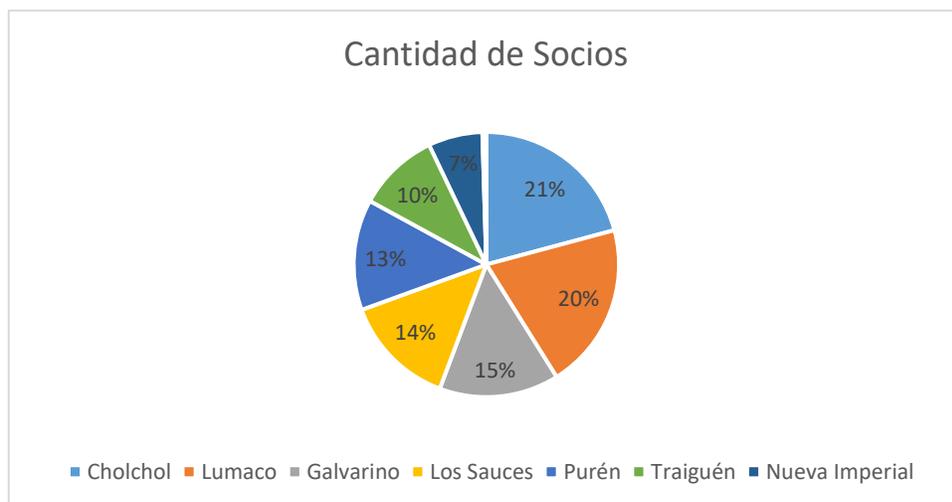
A diferencia del caso del Budi, en Puel Nahuelbuta se registra una cantidad importante de compras de tierras por artículo 20b, que contrasta con una sola compra en el caso del Budi.

*Tabla 12 Comunidades con personalidad jurídica, ADI Puel Nahuelbuta.*

Comuna	Cantidad de comunidades	Cantidad de Socios
Cholchol	84	1398
Lumaco	77	1362
Galvarino	95	980
Los Sauces	33	922
Purén	51	907
Traiguén	34	668
Nueva Imperial	36	444
Angol	1	17
Carahue	1	15

*Fuente: Registro de comunidades y asociaciones indígenas, CONADI*

Gráfico 3 Distribución de socios de comunidades indígenas por comuna al interior del ADI Puel Nahuelbuta.



Fuente: Registro de comunidades y asociaciones indígenas, CONADI

Tabla 13 Compras 20b ADI Puel Nahuelbuta

Comuna	Compras 20b	Superficie (ha)
Traiguén	85	11013,3
Lumaco	56	6276,9
Purén	63	3907,4
Los Sauces	19	2718,0
Galvarino	39	2355,6
Cholchol	16	2306,2
Nueva Imperial	9	1051,2

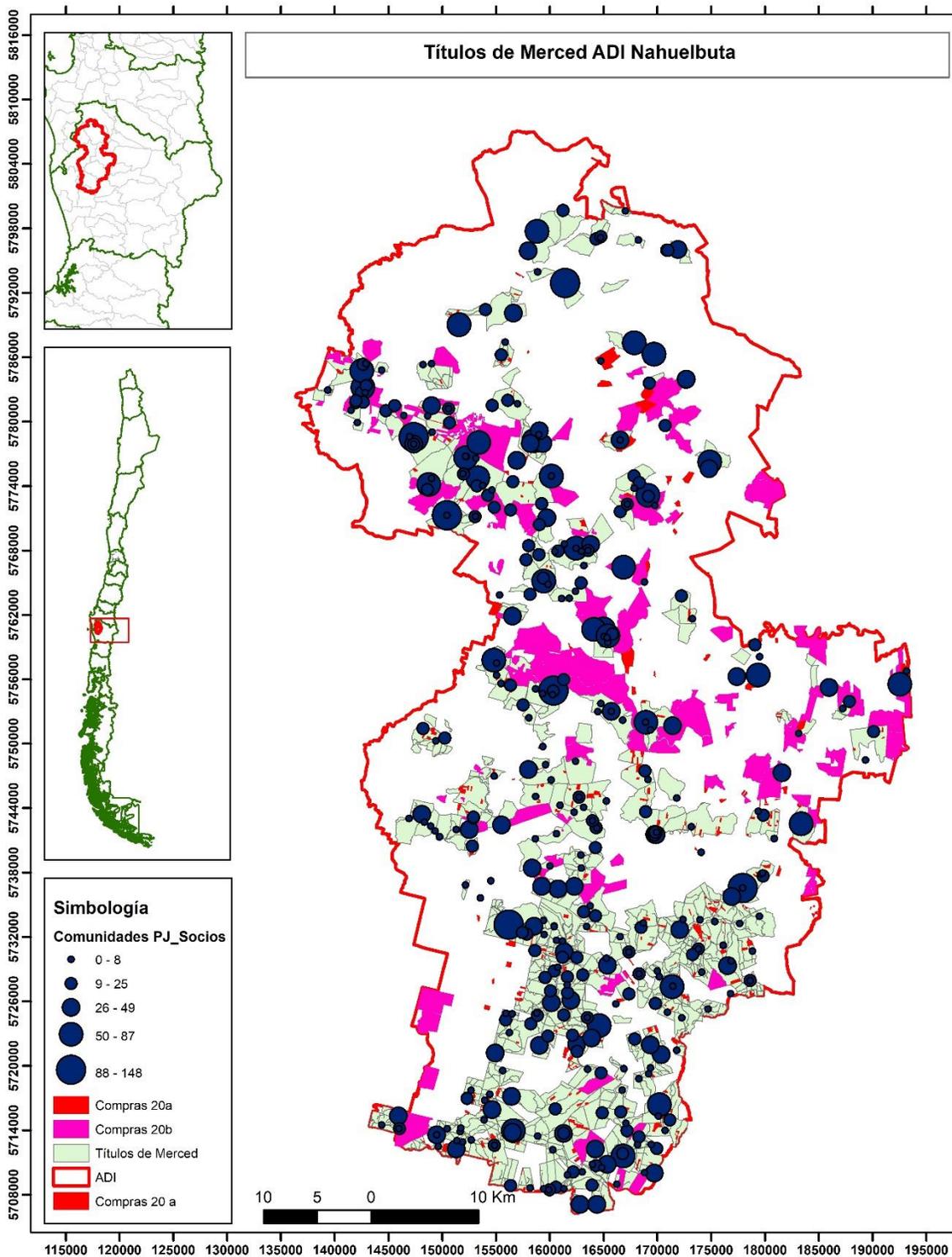
Fuente: Sistema de Información Territorial Indígena CONADI.

Tabla 14 Compras 20a ADI Puel Nahuelbuta

Comuna	Compras 20a	Superficie (ha)
Galvarino	106	952,2
Traiguén	52	913,9
Los Sauces	30	829,9
Cholchol	75	664,5
Lumaco	51	545,7
Nueva Imperial	58	360,6
Purén	16	167,3
Padre Las Casas	1	5,1
Lautaro	1	4,9

Fuente: Sistema de Información Territorial Indígena CONADI.

Mapa 6 Títulos de Merced y Comunidades Indígenas. ADI Puel Nahuelbuta.



Fuente: Registro de comunidades y asociaciones indígenas, Conadi. Sistema de Información Territorial Indígena CONADI.

#### 4. Marco conceptual y revisión de literatura.

##### **Marco normativo de la participación de los pueblos indígenas.**

Para abordar la problemática tratada en el presente trabajo, se hace necesario en primer lugar caracterizar la historia de la participación indígena en la toma de decisiones, desde el marco regulatorio internacional y nacional, con un adecuado repaso histórico que permita comprender el momento en el que nos encontramos y hacia dónde han ido avanzando los estándares internacionales en estas materias. Por otra parte, cabe la necesidad de revisar el estado actual de la normativa que regula la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, y evaluar de esta manera el espacio que permiten para la participación de la sociedad en general y de los pueblos indígenas en particular.

##### **Participación indígena**

A lo largo de la historia y particularmente en las últimas décadas, la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el diseño de políticas públicas ha ido tomando una particular relevancia. En el caso de los denominados “grupos históricamente excluidos”, esta temática cobra particular relevancia, de cara a establecer políticas públicas que logren acortar las brechas entre estos grupos y el resto de la sociedad. Respecto a la participación de los pueblos indígenas, existe una conceptualización que en la actualidad reconoce su existencia como sujeto colectivo de derechos dada su categoría de “pueblos”, situación que no necesariamente ha sido así desde los inicios.

A lo largo del siglo XX e inicios del XXI, distintos hitos a nivel internacional fueron consagrando desde distintos enfoques el reconocimiento de los pueblos indígenas y la participación de éstos. La OIT, adquiere relevancia en cuanto a la “cuestión colonial” desde mediados del siglo XX a partir del desarrollo de las “conferencias americanas del trabajo”, desde donde genera un vínculo estrecho con el “movimiento indigenista” de la época, evolucionando desde una política más vinculada a la doctrina de la “tutela” hacia una política de la “integración”. Desde entonces, la trayectoria de la OIT y su liderazgo en el “derecho internacional indígena” estará permanentemente relacionado con la evolución epistemológica de este movimiento indigenista, principalmente latinoamericano a tal punto que el convenio 107 de la OIT hace suyos los principales principios de este movimiento. (Royo, L. R. P, 2018)

**Convenio 107.** El debate internacional en torno al “problema indígena” durante mediados del siglo XX se vio marcado por el contexto de la postguerra, con un marcado enfoque desarrollista, plasmado en el “plan andino”, como aproximación práctica de la OIT a la cuestión indígena. Dado el “ethos desarrollista” preponderante, el problema indígena se entendía como un obstáculo para el desarrollo, por lo que toda la política orientada a pueblos indígenas en la agenda internacional estaría enfocada su integración a la agenda de desarrollo. También en esta época se logra abrir un enfoque “holístico” del problema, que consideraría una dimensión cultural, ya no solo étnica del problema, no obstante, la aproximación al “problema” seguía considerando a los pueblos indígenas como un objeto de intervención más que como un sujeto -colectivo- de derechos (Royo, L. R. P, 2018)

**Convenio 169.** Durante las décadas de los 1970 y 1980's se genera un resurgir de la "cuestión indígena" de la mano con la consolidación del "régimen de derechos humanos", con lo cual adopta un enfoque de derecho producto del consenso internacional generado a partir -nuevamente- de la articulación de los pueblos indígenas en torno a sus demandas de reconocimiento frente a los estados en situaciones específicas de violación de sus derechos (Royo, L. R. P, 2018). De esta manera, bajo el alero del convenio 169 (1986), los derechos indígenas resultan ser una suerte de aplicación específica del enfoque de derechos humanos propio de esta época y se fundamenta en el concepto de "ciudadanía multicultural" que viene a reemplazar la noción liberal de "ciudadanía universal", generando, además, un reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos. La aceptación de este convenio tiene resultados disímiles en cuanto al movimiento indigenista de raigambre latinoamericana, respecto a los casos de países cuyo proceso de colonización proviene del mundo anglosajón. En el caso latinoamericano, existió una visión más pragmática respecto a la consolidación del convenio, leído como una cristalización de ciertas demandas históricas, lo que se refleja en que 14 de las 16 ratificaciones del convenio provienen de países latinoamericanos, mientras que países como Nueva Zelanda, Australia y Canadá, el movimiento indigenista rechazó su implementación (Royo, L. R. P, 2018). Uno de los efectos concretos más visibles del convenio dice relación con la consulta, en donde se establece que los pueblos indígenas deben ser consultados en todas las materias que impliquen una afectación directa a estos, cuestión que Guerra Schlee, F. A (2021) discute, señalando que este foco en la "susceptibilidad de afectación directa" (SAD) genera una limitante respecto a la "doble función epistémica" de la consulta previa, que por una parte reconoce la participación activa de los pueblos indígenas como "agentes de conocimientos propios y válidos" y por otra se establece como un "mecanismo de visibilización de impactos para la protección de los derechos indígenas".

**Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:** Si bien, la legislación chilena reconoce el convenio 169 como instrumento de carácter internacional que orienta la relación del estado con los pueblos indígenas, la declaración de Naciones Unidas del año 2007 establece ciertos parámetros internacionales que aparecen como pertinentes de considerar, dado que instala un estándar distinto en materias de participación de pueblos indígenas.

- Artículo 5: "los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado"
- Artículo 21: "los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social".
- Artículo 23: "los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones".

Estos artículos dan cuenta de un enfoque mayor en una participación con un alcance que puede abarcar hasta el diseño de políticas públicas, haciendo foco en el derecho a conservar sus propias instituciones políticas.

### **Planificación y Gobernanza Multiescalar.**

La participación ciudadana ha tomado relevancia a nivel internacional en la coyuntura actual a raíz del resurgir de la planificación en Latinoamérica, con características distintas a la planificación de los años 1960 s (Sandoval C. et al, 2015), hoy en día de la mano del concepto de “gobernanza”. De esta manera, los autores citados identifican diversos niveles de participación ciudadana, siendo el más avanzado el nivel de cogestión, en donde las autoridades y los distintos actores son capaces de involucrarse en todo el proceso de definición y ejecución de las políticas públicas.

*Tabla 15 Niveles de participación.*

Nivel de participación	Características
Informativo	Entrega de información a la ciudadanía respecto a un tema o política públicas. Campañas informativas. Es de carácter unidireccional, desde el estado hacia la ciudadanía.
Consultivo	Nivel básico de influencia de la ciudadanía. Se recogen opiniones de la ciudadanía, sin embargo, la consulta no es vinculante. En base a la experiencia se construyeron dos estándares: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad comunica decisiones definitivas y explica el porqué de la exclusión de propuestas</li> <li>• Inclusión de propuestas que tengan viabilidad técnica, económica y política,</li> </ul>
Decisorio	Influencia directa en la toma de decisiones. Dos modalidades: a) consulta con resultado vinculante. b) plebiscito o referéndum vinculante.
Cogestión	Involucramiento en toma de decisiones, en la implementación y seguimiento para asegurar el cumplimiento adecuado de las decisiones tomadas. Requiere de ciertas condiciones como institucionalización de los procesos, voluntad política de las autoridades, experiencia del equipo profesional a cargo, recursos y personas interesadas en participar.

*Fuente: elaboración propia en base a texto de Sandoval C. et al (2015)*

La **planificación multiescalar** se entiende como un proceso que acompaña a la gobernanza multiescalar y que logra articular a distintos actores político-sociales, los cuales, mediante el diálogo y el acuerdo, logran acordar una visión de conjunto sobre “el modelo de sociedad que se quiere consolidar” (Sandoval C. et al, 2015). **La gobernanza multiescalar**, por su parte, es un proceso que articula distintos niveles o escalas desde lo local a lo global (territorio, comuna, región, estado, redes

internacionales), esto requiere que los acuerdos y la planificación que se genere en esta gobernanza, tenga coherencia entre todas las escalas. Se requiere que los espacios territoriales en donde se desarrolle la planificación multiescalar logren trascender los límites político-administrativos, pudiendo generarse espacios a nivel territorial sub-comunal, e inclusive entre territorios de distintas comunas, sobre todo en un contexto de gobernanza con pueblos indígenas que no necesariamente se articulan en todos los casos en base a un límite administrativo.

Los autores citados reconocen que en los países Latinoamericanos, generalmente quedan fuera de las decisiones los grupos en situación de vulnerabilidad (o como los definimos anteriormente, los grupos históricamente excluidos), dentro de los cuales se encuentran los pueblos indígenas, quienes enfrentan una situación de desventaja que se convierte en barreras (distancia geográfica, idioma, lenguaje técnico, tiempo disponible) para poder participar sustantivamente en los procesos de participación. En el caso de los pueblos indígenas, se deben considerar los “derechos especiales y la legislación vigente” (Sandoval C. et al, 2015).

Finalmente se reconoce la necesidad de procurar un acceso adecuado a la información y a los alcances del proceso participativo. De la misma forma se hace necesario contar con instrumentos que den cuenta de lo planificado y que permitan un seguimiento adecuado de los acuerdos.

### **Experiencias de gobernanza territorial con comunidades indígenas.**

Desde el año 2000 en adelante se han desarrollado dos grandes programas orientados a promover el desarrollo de las comunidades indígenas desde una perspectiva participativa y bajo un enfoque territorial, el programa “Orígenes” y su “sucesor Chile Indígena”. Actualmente se encuentra en desarrollo una iniciativa de la administración actual denominada “Plan Buen Vivir” que considera dentro de su trabajo el diálogo territorial con comunidades indígenas en las regiones de Biobío, Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. A continuación, se hace una revisión de los programas mencionados.

#### **Programa Orígenes.**

El Programa Multifase de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas (más conocido como Programa Orígenes) fue un programa iniciado en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) con financiamiento del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y del Gobierno de Chile y contempló dos fases de implementación. Este programa estaba enfocado en generar un apoyo y fortalecimiento de los pueblos originarios en Chile, a través de procesos participativos, planificación territorial y ejecución de proyectos, buscando mejorar las capacidades de las comunidades para planificar su propio desarrollo en el ámbito productivo, pero también cultural, educativo y de salud y fortaleciendo a su vez las áreas de desarrollo indígena (Le Bert et al:2004). Para conseguir este objetivo, el programa desarrolló un trabajo con instituciones co-ejecutoras a cargo de implementar programas como el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas (PESPI), Programa de Riego Campesino, Programa de Desarrollo y Fomento a la Ganadería, apoyo a proyectos productivos indígenas, Desarrollo Forestal y Gestión de Recursos Naturales, Programa de Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural, entre otros. Estos programas tenían como instituciones co-ejecutoras a MINEDUC, MINSAL, INDAP, CONAF y CONADI respectivamente. A su vez, el programa contemplaba componentes de apoyo a la organización de

las comunidades, formación de dirigentes, apoyo en la elaboración de Planes de Desarrollo Territorial, entre otros instrumentos.

El informe de evaluación del programa orígenes Fase 1, elaborado por Le Bert et al (2004), plantea dos grandes conclusiones (pertinentes para el análisis del presente trabajo) referentes por una parte al logro de los objetivos propuestos por el programa y por otra parte a lo que fue la experiencia de participación de los pueblos indígenas.

Respecto a lo primero, señala que existen ciertas complejidades a la hora de implementar programas orientados a realidades territoriales con contextos culturales propios, principalmente en cuanto a la integración multisectorial para dar respuesta a las necesidades de los territorios. En el caso de orígenes, estas dificultades se expresan en que el diseño institucional del programa generó instancias de participación que terminaron por “complejizar el logro de resultados eficaces y eficientes”, esto dado que la inercia institucional llevó a los distintos organismos co-ejecutores a trabajar de manera autónoma, buscando cumplir las metas y objetivos que el programa les asignaba, más que buscar una respuesta efectivamente articulada.

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en dicho programa, el texto citado plantea 2 recomendaciones priorizadas, la primera dice relación con establecer compromisos con las comunidades indígenas, los cuales deben ajustarse a los recursos con los que cuenta el programa, la segunda, señala que es necesario simplificar las instancias de participación en el sentido de “fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas para planificar y administrar sus recursos”, de la misma forma, señala que se debe fortalecer a las comunidades a través de una intervención con perspectiva territorial, en otras palabras, articular la participación a través de los territorios.

La segunda fase del programa, parte desde el diagnóstico señalado anteriormente, buscando en esta ocasión un foco en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades indígenas para la planificación del desarrollo, desde una perspectiva territorial e intersectorial. No obstante, la reformulación del programa durante el 2008-2009 generó un recorte en el financiamiento de ciertas líneas, convirtiendo al programa en una “instancia financiadora de proyectos”, más que un programa que apunte al fomento de capacidades para el desarrollo (Dascal et al, 2010).

Una de las dificultades identificadas en el informe de evaluación final de la segunda fase, dice relación con la poca capacidad que tuvo el programa orígenes (PO) de establecer una coordinación sistemática con los dos organismos subejecutores del componente 4 del programa (adecuación de instrumentos y prácticas de los servicios públicos asociado al subprograma 2), el Ministerio de Educación, a cargo del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB) y el Ministerio de Salud, a cargo del Programa Especial de Salud y Pueblos Indígenas (PESPI). Esta dificultad radicó en que ambos programas formaban parte de la matriz de ejecución central de los ministerios correspondientes, por lo cual el Programa Orígenes (PO) tuvo poca capacidad de intervenir en ellos, lo que tuvo como efecto concreto, la imposibilidad de redireccionar tanto a PESPI como a PEIB hacia las unidades de planificación local del PO, lo que implicó recaer en el problema identificado en la evaluación de la fase 1 del PO de la poca capacidad de coordinación intersectorial para generar un abordaje territorial del programa. Por otra parte, las otras dos instituciones que actuaron como sub-

ejecutoras del PO fueron INDAP y CONAF (ambas pertenecientes al Ministerio de Agricultura), con quienes hubo una mejor experiencia en cuanto a la capacidad de coordinación intersectorial, dada la coincidencia en la población objetivo, lo que permitió en la práctica una mejor coordinación a nivel territorial en las Mesas de Planificación Local (las unidades territoriales básicas de intervención del PO). La coordinación entre el programa orígenes y CONADI se dio de buena manera en cuanto a los fondos de desarrollo indígena (FDI) de PO y el Programa Fondo de Tierras y Aguas (FTAI) de CONADI, mas no en materias de educación y cultura.

En cuanto al fortalecimiento de la participación de las comunidades indígenas, se desarrollaron 2 componentes, el componente 1 de fortalecimiento de comunidades y organizaciones del subprograma y el componente 5 de apoyo a las iniciativas de institucionalización y sostenibilidad del modelo de intervención del programa, ambos con el objetivo común de fortalecimiento de la territorialización del PO a través de las Mesas de Planificación Local (MPL). El componente 5 tenía como objetivo la articulación entre las dirigencias de comunidades indígenas y los gobiernos locales y provinciales, mientras que el componente 1 buscaba el fortalecimiento de las capacidades de las dirigencias a través de la capacitación, lo cual podría generar en la práctica ciertas condiciones necesarias para una adecuada articulación de la gobernanza territorial. No obstante, no existió una adecuada coordinación en el desarrollo de componentes, lo que generó que un escaso porcentaje de los dirigentes que participaron en las MPL, asistiese a las actividades de participación (3,5%). Por otra parte, se diagnostica que el diseño del PO no ha permitido la **incorporación de las autoridades tradicionales del pueblo mapuche**, lo que se ha traducido en que, a la hora de la definición de los dirigentes de las MPL, la mayoría forman parte de dirigentes de organizaciones funcionales, lo que ha ido en directa relación con un desmedro en el liderazgo de las autoridades tradicionales. El mismo informe señala que a través de una consultoría, se estableció un panel de beneficiarios del PO, dentro del cual se consideró adecuado el enfoque territorial del programa, pero se cuestionó la baja calidad del apoyo técnico y la lentitud en la asignación de recursos.

### **Programa Chile Indígena.**

El programa Chile Indígena surge el año 2013 como un complemento al ya finalizado Programa Orígenes. Su población usuaria está definida por dos criterios: a) ser parte del registro de comunidades indígenas con Personalidad Jurídica; b) no haber sido beneficiaria del Programa Orígenes. Sostiene objetivos y un diseño de trabajo similar al programa orígenes, con lo cual busca fortalecer las capacidades de las comunidades indígenas para la gestión de sus territorios, con un marcado enfoque territorial que se traduce en la articulación a través de las mesas territoriales, un símil de las MPL del programa orígenes. De esta forma, su foco está en la participación de las comunidades en la planificación de los territorios y la articulación de estas con los municipios y/o servicios públicos (Figueroa et al, 2018). El informe de evaluación del programa Chile Indígena (2018) señala que respecto al propósito del programa, hay una evaluación positiva, dado que se logró promover las capacidades de los representantes de las mesas territoriales, no obstante se considera “insuficiente para respaldar el diseño del programa tal como se ha implementado en el período de evaluación”, mientras que en cuanto al fin del programa, se señala que se ha logrado “contribuir al desarrollo con identidad de las personas y comunidades de los pueblos originarios del

país”, aportando “promoción de la cohesión y organización social, arraigo y proyección de sus territorios, fortalecimiento de la identidad cultural y las capacidades de interrelación con las instituciones” (Figueroa et al, 2018). Esta afirmación puede ser objeto de discusión dadas las reflexiones generadas en la evaluación del PO, en donde plantea precisamente que el trabajo territorial del programa, enfocado en representantes institucionales de las comunidades indígenas generó un desmedro en el liderazgo de autoridades tradicionales, bajo ese marco, cabe plantearse la duda respecto a si el trabajo desarrollado por el programa Chile Indígena efectivamente logró un fortalecimiento de la organización social y la identidad cultural con pertinencia, considerando que uno de los requisitos para formar parte de la población usuaria de este programa dice relación con ser parte de las comunidades indígenas con personalidad jurídica registradas en CONADI. Lamentablemente, tal como lo consigna textualmente el informe de evaluación *“el programa no logra establecer indicadores que midan las capacidades de gestión territorial indígena, no construyó indicadores para medir resultados a nivel de propósito, metas y fin del programa, no da cuenta de un sistema de información y seguimiento de resultados y no logra equilibrar las necesidades urgentes con una proyección del desarrollo de los territorios (economía, revitalización cultural, entre otros)”*, sin embargo, esta evaluación reconoce mejoras en el modelo de gestión, al traspasar responsabilidades a las comunidades como la rendición de cuentas y la co-responsabilidad.

#### **CONADI, las ADI y el PIDI.**

La presencia de la CONADI en la región de la Araucanía se caracteriza, por una parte, por la instalación de las oficinas de la dirección nacional y la subdirección nacional sur, ambas presentes en la capital regional, Temuco. Por otra parte, existen las oficinas del Programa de Promoción e Información de los Derechos Indígenas (PIDI), que cuenta con 12 oficinas en la región (de las 20 que existen a nivel nacional). Este programa, a través de sus gestores territoriales, facilita el acceso a la información y tramitación de beneficios asociados a CONADI, particularmente en zonas rurales y alejadas geográficamente. Por otra parte, la ley 19.253 permite a CONADI la creación de Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), las cuales se constituyen como una especie de territorios especiales de focalización de recursos del estado, en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas que en ella habiten. En la actualidad, la Araucanía concentra 3 de las 11 ADI a nivel nacional, según De la Maza et al (2018), si bien, se suele caracterizar a estas ADI como una política asistencialista, en algunos casos ha permitido el fortalecimiento de actores territoriales y empoderamiento organizacional.

#### **Reflexiones sobre Orígenes y Chile Indígena.**

Los programas realizados por los distintos gobiernos para abordar “la cuestión indígena” desde una perspectiva participativa, en línea con los desafíos y estándares internacionales actuales, han concordado (al menos en la etapa de diseño de estos) en la necesidad de generar espacios de planificación estratégica del desarrollo, con un enfoque territorial. De esa forma, en su diseño, el Programa Orígenes prefiguró un diseño de gobernanza territorial, generando ciertos componentes dirigidos a fortalecer los liderazgos comunitarios y su capacidad de articulación con los servicios y autoridades locales, a la vez que estableció espacios de participación para la toma de decisiones respecto a los programas de desarrollo integral, mientras ponía a disposición programas

coordinados junto a instituciones subejecutoras para temas como Salud y Educación intercultural. Lamentablemente, los objetivos trazados en el diseño del programa orígenes vivieron un cambio de prioridades en el camino, dejando al programa situado en una lógica de financiamiento de proyectos, sin una perspectiva de largo plazo que permitiera cumplir con la instalación de capacidades locales para el desarrollo. Una vez cumplido el ciclo de vida de Orígenes, los programas vinculados a Educación y Salud intercultural (PEIB y PESPI) respectivamente, continuaron su existencia hasta el día de hoy, situados en sus ministerios respectivos, pero sin una dirección estratégica clara y articulada. Por su parte, nace Chile Indígena bajo la lógica de cubrir a la población que no había sido cubierta por el programa orígenes y que estuviera bajo el registro de la CONADI como comunidades y asociaciones con Personalidad Jurídica. Esta restricción de la población usuaria genera efectos en varios sentidos: por una parte el requisito de obtención de personalidad jurídica, reduce el alcance de las mesas territoriales (espacio heredero de las mesas de planificación local de Orígenes) en los propios territorios, mientras que fortalece los liderazgos dirigenciales institucionalizados, en desmedro del liderazgo de las autoridades ancestrales, las cuales cuentan cada vez con menos capacidad de generar una interlocución con el Estado, por lo tanto se limita su capacidad de gestionar soluciones para el desarrollo del territorio que podrían fortalecer su liderazgo territorial, situación que si bien no es nueva (en la evaluación del programa orígenes se identifica el mismo problema del modelo institucional), se agudiza en este periodo. Por otra parte, el foco del programa Chile Indígena tiende a situarse en la práctica en la resolución de temas propios de la relación de las comunidades con la institución de CONADI, que, en el caso particular del pueblo mapuche, tiene una clara carga a la problemática de tierras, lo cual se traduce en una limitación en la capacidad de establecer espacios de gobernanza que logren gestionar una articulación intersectorial que dé respuesta a la planificación del desarrollo.

La evidencia basada en el análisis de los informes de evaluación de ambos programas da cuenta de que la participación del pueblo mapuche en el diseño de políticas públicas se ha enmarcado principalmente en las políticas de carácter indígena, restringiendo el alcance de la participación en la toma de decisiones bajo el concepto que Guerra (2021) plantea como “susceptibilidad de afectación directa”. Esta situación en la práctica termina generando obstáculos en la participación indígena de la definición de instrumentos de la política formal, toda vez que la inercia de la institucionalidad lleva hacia una tendencia a la insularidad, en donde cada institución desarrolla una agenda propia de cara a los territorios, sin una perspectiva estratégica y articulada, siendo los sectores rurales aquellos que por densidad poblacional y dificultad de acceso, cuentan con los menores incentivos para la generación de una respuesta de parte del estado, mientras que por otra parte, se tiende a entender que la población indígena ya se encuentra atendida por la política indígena.

La reflexión final y recomendación de este trabajo apunta hacia la necesidad de reconocer ciertos elementos claves de la política indígena diseñada a través de los programas Orígenes y Chile Indígena, pero que, sin embargo, en su implementación no lograron dar respuesta a los objetivos que los originaron.

- **Enfoque territorial:** aparece como un elemento clave, entendiendo que las comunidades Mapuche en los sectores rurales mantienen una lógica de articulación a nivel territorial, con una larga experiencia de levantamiento de mesas territoriales que les han permitido articular sus demandas. Sin embargo, se requiere un rediseño que logre dar cuenta de los liderazgos de las autoridades ancestrales, respetando tanto la articulación institucional como las características culturales propias del pueblo mapuche. Este reconocimiento de las autoridades ancestrales es clave para alcanzar nuevos estándares como los establecidos en el artículo 5 de la declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por otra parte, este enfoque territorial debe dar cuenta de la existencia de múltiples experiencias organizativas del territorio que no necesariamente se restringen a la obtención de una personalidad jurídica.
- **Fortalecimiento de las capacidades de planificación del desarrollo:** Este, fue un elemento clave que fue abandonado en el proceso de ejecución del programa orígenes, debe ser reconsiderado de miras a la renovación dirigencial que están viviendo los territorios con el cambio generacional de las últimas décadas.
- **Instrumentos de planificación:** Ambas experiencias han contemplado el diseño participativo de instrumentos de planificación del desarrollo, cualquier política pública que busque fortalecer las capacidades territoriales para planificar el desarrollo debe contemplar instrumentos que permitan la toma de decisiones.

De esta manera, se concluye que para lograr un estadio de participación del pueblo mapuche al nivel de una **“Gobernanza territorial”**, se requiere de una política que permita el diseño de una arquitectura institucional que trascienda la respuesta a la “cuestión indígena” y que logre generar un espacio de articulación intersectorial, que paulatinamente vaya rompiendo con la tendencia a la insularidad sectorial y que se constituya en una práctica institucional permanente de respuesta articulada a los territorios. Dada las carencias en materias de habitabilidad, probablemente esta articulación intersectorial en una primera instancia debe dar respuesta a la demanda acumulada en materias de infraestructura (caminos, electrificación rural, acceso al agua potable, vivienda), para luego constituirse en un espacio en donde los territorios logren articular una planificación para el desarrollo, incorporando elementos de productividad, protección ambiental, educación y salud intercultural, entre otros. Todo este proceso no estará exento de dificultades, mediadas además por un contexto de agudización de la conflictividad en la zona, producto de una demanda histórica de reconocimiento y de restitución territorial, pero además por la poca respuesta del estado, que no ha hecho más que acumular demanda. La tarea de recomponer la confianza en la capacidad del estado de dar respuesta a las necesidades de los territorios y de planificar en conjunto el desarrollo, requiere de decisiones que deben ser adoptadas por el amplio espectro político, ya que se requiere de una política de estado con un margen de tiempo que supera ampliamente a un solo período presidencial.

### **Azmapu, Kúme mogen ka Itrxofil Mogen**

El Azmapu, cuya traducción literal constituiría algo así como “el rostro bonito de la tierra” (Loncon 2023), constituye un sistema de pensamiento que parte desde la premisa de que la tierra comprende una entidad viva de la cual el “che” (ser humano) es parte y no su centro, lo cual lo aleja como sistema de pensamiento de las filosofías propias del antropocentrismo. Al interior de esta entidad viva, existen cuatro “niveles” o “dimensiones”, el cielo (Wenumapu), el espacio entre el cielo y el suelo (Raginwenumapu), el suelo (Nagmapu) y el subsuelo (Minchemapu). Según Loncon (2023) en estas cuatro dimensiones habitan seres que existen en una dimensión física (material) y en dimensiones energéticas y espirituales, quienes están relacionados directamente con los seres materiales. La misma autora señala que lo “bello” que forma parte del concepto Azmapu está relacionado con lo sano, lo saludable y que, por ende, involucra una relación armónica que propenda a la salud de todos los seres que habitan este sistema vivo. Para la autora, el Azmapu considera 4 pilares fundamentales interdependientes.

- Az mogen: Conocimiento de este sistema vivo y de todos los seres que lo habitan
- Nor mogen: Normas de vida que rigen tanto a las personas como a la naturaleza, llevadas a cabo a través de prácticas de resolución de conflictos.
- Kúme Mogen (buen vivir): modelo de vida que apunta a la “armonía y reciprocidad entre la sociedad y con la naturaleza”
- Itrxofil Mogen (todas las formas de vida): Reconocimiento de la necesidad de una relación armónica con todas las formas de vida tanto humanas como no humanas, las cuales están conectadas entre sí.

Los conceptos planteados anteriormente apuntan a una relación armónica entre todas las entidades al interior de los ecosistemas, incluyendo al ser humano, lo cual es compatible con una visión de desarrollo en donde el manejo de los recursos naturales se realice de una forma equilibrada y armónica, situación que en el caso del ADI Budi no se hace patente. En los siguientes apartados se revisará los alcances jurídicos que tienen las Áreas de Desarrollo Indígena para evaluar en qué medida hacen exigible la implementación de políticas de desarrollo bajo un paradigma compatible con la cosmovisión propia de los pueblos que las habitan.

## Instrumentos de Planificación

### Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).

La PNOT promulgada en octubre del año 2019 y publicada en Julio del año 2021 a través del decreto 469 propuesta por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), busca (en su artículo 8) *“Orientar la acción del estado y de los actores privados y la sociedad civil a nivel nacional hacia la configuración de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo en su diversa y amplia geografía, y además, impulsar un proceso de desarrollo sustentable que integre las dimensiones sociales, económicas y ambientales con identidad territorial” (PNOT, 2021).*

Esta política fue sometida a un proceso de consulta ciudadana mediante la Evaluación Ambiental Estratégica, mecanismo que podríamos considerar en un nivel de participación de carácter consultivo según la escala propuesta por Sandoval C. et al (2015).

El enunciado de esta política nacional establece como propios los compromisos que el Estado de Chile ha establecido en acuerdos nacionales e internacionales en diversas materias, de la misma manera, la PNOT asume como propios los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dentro de las políticas que dan una bajada a estos compromisos, se mencionan la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, la Política Nacional de Áreas Protegidas, Política Nacional de Desarrollo Urbano, Política Nacional de Desarrollo Rural, para la reducción del Riesgo de Desastres 2020-2023 y de Uso de borde Costero, sin hacer mención explícita al convenio 169 de la OIT (no obstante, podría entrar dentro de la categoría de “entre otras”). Los principios rectores de la PNOT se encuentran en la tabla 16.

Tabla 16 Principios de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

<i>Principio</i>	<i>Descripción</i>
<i>Sustentabilidad</i>	<i>Desarrollo territorial con carácter sistémico que integre dimensiones social, cultural, económica y ambiental.</i>
<i>Diversidad territorial</i>	<i>Diversidad de identidades territoriales, naturales, étnicas, culturales y productivas.</i>
<i>Equidad territorial</i>	<i>Condiciones territoriales que favorezcan a todos los integrantes de la comunidad. Desarrollo integral.</i>
<i>Integralidad</i>	<i>Articulación entre actores de la sociedad (públicos, privados o de la sociedad civil)</i>
<i>Dinamización productiva y competitividad territorial</i>	<i>Fortalecer la inversión, productividad, oportunidades laborales, emprendimiento e innovación.</i>
<i>Participación</i>	<i>En todos niveles y escalas, con un rol activo en el desarrollo territorial.</i>
<i>Descentralización</i>	<i>Gobernanza multiescalar con fortalecimiento de las capacidades locales y regionales en la gestión del territorio</i>

Gradualidad	Materialización del sistema de ordenamiento territorial de manera gradual, por etapas.
-------------	--

Por otra parte, la PNOT reconoce dos condiciones territoriales transversales: el riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y establece 5 ejes estratégicos, desde donde establece objetivos y directrices:

- a) Sistema de asentamientos humanos
- b) Sistema económico productivo
- c) Sistema natural
- d) Sistema de infraestructura y logística
- e) Sistema socio-territorial integrado

En particular el *“eje estratégico 1: Sistema de asentamientos humanos que propenda a una mejor calidad de vida de las personas mediante un territorio seguro e inclusivo”*, adopta como objetivos la búsqueda de un sistema de asentamientos inclusivo que incorpore dimensiones social, económica y ambiental con identidad territorial, con un foco en la articulación entre lo urbano y lo rural, considerando la diversidad de los territorios, por lo que sus directrices promueven las relaciones funcionales entre los territorios urbanos y rurales, la ocupación equilibrada del territorio, la disminución de las brechas entre territorios y mecanismos de inversión *“Pertinentes a sus realidades e identidades, culturales y étnicas”*. También considera como objetivo, desarrollar un enfoque preventivo y prospectivo de cara a la reducción de riesgos de desastre, situación que tiene particular relevancia en el caso de las ADI analizadas en este caso.

### **Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) 2010-2022**

Las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD), son *“un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos”*. De esta manera, se trata de un instrumento de carácter orientador, que define lineamientos estratégicos basados en problemáticas a ser abordadas por las políticas públicas regionales para lograr el cumplimiento de ciertos objetivos diseñados. En definitiva es un proyecto político para el desarrollo regional, aprobado finalmente en el Concejo Regional, por lo que requiere de cierto nivel de acuerdo de parte de los actores políticos involucrados en este proceso. A continuación, se resume el diagnóstico identificado en los talleres con *“actores sociales clave”* en el proceso de formulación de la ERD, cabe destacar que la nueva ERD se encuentra en proceso de formulación.

#### **Diagnóstico:**

La estrategia regional de desarrollo establece un diagnóstico territorial que se desglosa en:

- a) **Derechos sociales y Cohesión social:** se destacan los esfuerzos realizados a través de la Red Protege (dando cobertura a personas con situaciones invalidantes), el esfuerzo en gasto social que aumentó un 6,2% entre el año 2000 y 2008, la reducción de la pobreza y la indigencia en la Región, el aumento en la retención de los alumnos en el sistema educacional, avances en los resultados de pruebas estandarizadas, descenso en la tasa regional ajustada

de mortalidad infantil. No obstante, los porcentajes de pobreza indigente y no indigente tuvieron notables descensos para el periodo, el diagnóstico reconoce que la pobreza sigue representando un desafío regional. Se distingue además un aumento en la delincuencia juvenil y un colapso en el sistema carcelario. Por otra parte, se identifica que un 47,1% de las mujeres ha sufrido violencia en la relación de pareja. Los principales desafíos en materia de derechos y cohesión social se sitúan en el “fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de la educación”, de cara a las necesidades de capital humano para el crecimiento productivo esperado, considerando que la región se ubica en ese período en el último lugar respecto a los años de escolaridad promedio de la población.

- b) **Desarrollo Económico y Competitividad:** se identifican tasas de crecimiento menores al promedio del país en los últimos 50 años, situación que contrasta con el alto potencial identificado referente principalmente a los recursos naturales. La Araucanía se encuentra dentro de las regiones con un bajo PIB/Cápita y baja tasa de crecimiento del PIB/Cápita según la OECD para el periodo 1995-2004. Dentro de las tendencias pesadas que explican este rezago (según el diagnóstico de la ERD), se encuentra el bajo grado de especialización, que no permite que los distintos sectores productivos alcancen mayores niveles de competitividad. La Araucanía se caracteriza por sectores productivos tradicionales poco dinámicos, principalmente el sector agrícola que emplea al 29% de los ocupados de la región para el año 2006. La productividad del sector industrial logró poco más del 50% del nivel nacional, lo que constituye otro desafío a abordar. Se destaca también como un sector importante a impulsar el turismo, en el cual se identifica falencias en cuanto a capital humano, asociatividad y encadenamiento entre las empresas dedicadas al rubro. Los bajos niveles de exportación de la región también son destacados, posicionando a la región en el último lugar nacional, por otra parte, se señala una baja capacidad de absorción de tecnología. La Araucanía se posicionó dentro de las cuatro regiones con mayor inversión pública para el 2007, lo que deja abierta la interrogante respecto a por qué esta inversión pública no ha logrado apalancar mejores indicadores de crecimiento económico. Las proyecciones de este diagnóstico señalan que la inversión privada tendería a bajar un 57% desde el 2008 hacia los próximos 5 años. En definitiva, el diagnóstico señala como macro-problema de la región, la necesidad de generar una reconversión que apunte a una mayor especialización de los sectores más dinámicos de crecimiento, incorporar la innovación y aumentar la productividad.
- c) **Innovación, desarrollo científico y tecnológico:** en estas materias se identifican grandes falencias. El desafío en esta materia es introducir a la región a una sociedad y economía del conocimiento. El índice de competitividad regional ha ido mejorando de manera constante, pero manteniéndose siempre por debajo del promedio nacional. Se destaca la carencia de una política regional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, así como la ausencia de un sistema de innovación regional. Se destaca particularmente la necesidad de “focalizar la difusión, transferencia tecnológica y acciones de fomento a la innovación hacia el mundo mapuche”. Como desafío se establece elaborar una “agenda regional de innovación” con un foco en la innovación en el tejido institucional, innovación empresarial, innovación mapuche, innovación para el desarrollo territorial y generación de conocimiento propio.

- d) **Desarrollo físico, ambiental y Usos del Suelo.** Dentro de la región se registran diversas condiciones en cuanto a la fertilidad y productividad del suelo, sin embargo, se consideran múltiples factores que pueden dificultar el aumento en la productividad y competitividad, como la erosión y el déficit hídrico (entre varios otros)
- e) **Redes urbanas, conectividad e infraestructura.** Se distingue una alta tendencia a la migración poblacional hacia Temuco, lo cual ha generado desequilibrios territoriales necesarios de compensar potenciando otros centros urbanos. También asociado a esta migración, se identifica una expansión urbana hacia áreas de peligro natural. Se registra un 90% de caminos sin pavimentar para ese periodo de tiempo. Baja conectividad aérea y nula conectividad marítima. También se identifican bajos niveles de conectividad digital. Se identifica una brecha enorme en materias sanitarias entre la realidad urbana y la rural

**f) Desarrollo institucional, descentralización y financiamiento.**

El diseño de la ERD contempló una subdivisión de la región en 8 territorios de planificación, basándose en el modelo de gestión territorial del Gobierno Regional:

- a) Territorio Temuco y Padre las Casas
- b) Territorio Asociación Cautín Sur (Freire, Loncoche, Gorbea y Pitrufquén)
- c) Territorio Araucanía Andina (Vilcún, Curacautín, Melipeuco, Cunco y Lonquimay)
- d) Territorio Araucanía Lacustre (Pucón, Villarrica y Curarrehue)
- e) Territorio Intercultural de Ríos y Mar (Puerto Saavedra, Carahue, Nueva Imperial, Teodoro Schmidt y Toltén)
- f) Territorio Malleco Norte (Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla)
- g) Territorio Nahuelbuta (Purén, Los Sauces, Traiguén, Galvarino, Chol Chol y Lumaco)

En cuanto a los talleres con actores territoriales importantes, en la tabla 16 se detallan las principales conclusiones de cada actor:

*Tabla 17 Resultados de los talleres de actores territoriales. ERD Araucanía.*

Actor	Conclusiones
ONG's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de espacios de participación efectiva para legitimar la planificación y desarrollo regional</li> <li>• Desarrollo humano como centro del debate y alcance de la estrategia.</li> <li>• Déficit en calidad de educación. Capital humano debe ser una prioridad, con un enfoque intercultural.</li> <li>• Salud debe estar en los lineamientos de la ERD.</li> <li>• Dilemas y desafíos: integración de la cultura mapuche, mega inversiones, dinámica entre economías de exportación y los sistemas económicos locales.</li> <li>• Necesidad de evaluación y monitoreo de la ERD.</li> <li>• ERD como instrumento orientador de las inversiones para solucionar problemas.</li> <li>• Rol de la ciudadanía en el control social de la agenda pública.</li> </ul>
Dirigentes ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda de participación.</li> <li>• Integración de todos los actores.</li> <li>• Descentralización en la toma de decisiones. Mayor capacitación y educación como activo clave en el desarrollo regional. Ciudadanía más activa y educada.</li> <li>• Políticas públicas con mayor integración de los actores sociales en el desarrollo desde el rol de cada actor.</li> <li>• Estrategias para integrar al pueblo mapuche e incorporar la dimensión de género.</li> <li>• Mejorar calidad de información sobre lo que ocurre en la región.</li> <li>• Déficit en calidad de educación.</li> <li>• Mayor coordinación de políticas públicas.</li> <li>• Compatibilizar crecimiento con sustentabilidad. Actores sociales como protagonistas del proceso de desarrollo.</li> </ul>
Pueblo Mapuche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de la "cultura mapuche" en la toma de decisiones.</li> <li>• Mejorar integración.</li> <li>• Repensar institucionalidad para reconocer la "cultura (mapuche) dentro de una cultura nacional dominante".</li> <li>• Repensar la naturaleza y función de instituciones como CONADI, Orígenes y el propio estado. Espacios más autónomos para el ejercicio de los "derechos ciudadanos mapuche".</li> <li>• Relación de la "cultura mapuche" con la naturaleza.</li> <li>• Impacto de la industria forestal en comunidades indígenas y su entorno.</li> <li>• Educación y capacitación de la población mapuche.</li> <li>• Mejorar productividad sin perder identidad.</li> </ul>

Académicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el capital humano en todos los niveles del proceso formativo.</li> <li>• Situación compleja de la educación a nivel regional.</li> <li>• Mejorar cooperación entre universidades y sector privado.</li> <li>• Mejorar la capacidad de toma de decisiones de manera descentralizada.</li> <li>• Necesidad de acuerdos sociales y políticos. Dar lugar estratégico a la multiculturalidad y diversidad.</li> <li>• Focalizar esfuerzos de la política pública. Investigación en focos productivos.</li> <li>• Necesidad de indicadores.</li> </ul>
Empresarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tema recurrente: capital humano. Educación como talón de Aquiles para el desarrollo regional.</li> <li>• Conflicto mapuche: manejo deficiente por parte del estado del tema de integración, devolución de tierras y ausencia de programa de desarrollo para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas. Falta de oportunidades genera clima de permanente insatisfacción. El conflicto merma las posibilidades de inversiones en sectores claves de la economía de la Araucanía.</li> <li>• Necesidad de contar con estrategias y políticas públicas orientadas hacia desarrollar sistemas económicos locales con mejor desempeño competitivo e inserción en los mercados externos a la región.</li> <li>• Asociatividad e innovación como grandes desafíos de la región.</li> <li>• Se necesitan normas claras y de largo plazo en materias ambientales y en atención a la problemática mapuche.</li> </ul>

*Fuente: Estrategia Regional de Desarrollo, La Araucanía 2010-2022.*

Dentro de las conclusiones de estos actores se distingue la necesidad de generar una visión sistémica de desarrollo, con carácter multicultural, en donde el centro debe estar en el desarrollo humano y felicidad de las personas.

Se distingue particularmente la posición de los empresarios respecto a la necesidad de generar mecanismos de integración del pueblo mapuche al desarrollo y el manejo efectivo para resolución de conflictos

A modo de proyección, la ERD establece un escenario tendencial (prognosis), que da cuenta de lo que ocurriría con la región sin la implementación de esta estrategia, un escenario exploratorio pesimista y uno optimista y finalmente un escenario normativo o “imagen objetivo”.

Un análisis estructural de 45 variables que influyen en el desarrollo del sistema regional y que surgieron de los talleres participativos, logró aglutinar a estas variables en 6 grupos importantes y una variable específica.

- a) En la globalidad con Identidad: importancia de la inserción de la región con su entorno y se destaca la necesidad de resolver las reivindicaciones indígenas para lograr la paz social.
- b) Democracia con gobernabilidad: participación de la sociedad regional en la toma de decisiones, resolver la exclusión y fragmentación social en el territorio, mantención de la cultura mapuche. Sociedad regional empoderada.
- c) Creciendo con identidad: inversión, investigación, multiculturalidad, fomento de la identidad regional y superación de los desequilibrios territoriales.

- d) Conocimiento para la competitividad:
- e) Educando para el desarrollo.

### **Planificación territorial para manejo de Riesgos y Desastres.**

**Manejo Integrado de Cuencas.** Según la CEPAL (2002), la cuenca es reconocida como *“la unidad territorial más adecuada para la gestión integrada de los recursos hídricos”*, la cual, en la mayoría de los casos no coincide con la subdivisión político-administrativa en base a la cual operan las instituciones para distintos efectos. En general, la cuenca se define como un espacio delimitado por la divisoria de aguas que involucra a un curso de agua principal y todos sus afluentes, en otras palabras, consiste en un espacio geográfico que contiene a toda la superficie que drena sus aguas (superficiales y subterráneas) hacia un curso de agua principal. Esta definición trasciende más allá de la temática hídrica, dado que la cuenca determina la conformación de todo el ecosistema en su interior, la distribución de la flora y fauna responde a la distribución de los afluentes hídricos, así como la geomorfología propia de una cuenca condiciona el comportamiento de los factores climáticos, la temperatura, humedad, presión, entre otros, varían en función de la exposición al sol, el encajonamiento de quebradas y otros elementos propios de la topografía al interior de una cuenca. De esta forma, naturalmente la cuenca tiende a constituirse en una unidad espacial en la cual se constituyen ecosistemas en los cuales nos insertamos como sociedad y en donde conviven una serie de relaciones entre la diversidad de elementos que la componen.

Dada la complejidad de relaciones que se dan al interior de la cuenca, se ha reconocido internacionalmente que la cuenca, además de constituir la unidad espacial adecuada para el manejo de los recursos hídricos, constituye una delimitación adecuada para el manejo de los distintos elementos que componen el medio ambiente a nivel local, tal como lo plantea la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente *“El Desarrollo en la perspectiva del siglo XXI”* desarrollada en Irlanda el año 1992, en donde señala que *“la gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o acuífero”* (Dourojeanni, et al 2002).

Los mismos autores reconocen que al interior de las cuencas se dan relaciones de interdependencia entre sistemas físicos y bióticos y el sistema socioeconómico de los habitantes de la cuenca, dado que por lo general los cursos de agua ordenan el poblamiento del territorio y la utilización del recurso hídrico impacta en las formas productivas y la articulación de los habitantes para el uso de los recursos naturales, en concreto plantean que *“su dependencia de un sistema hídrico compartido y de los caminos y vías de acceso, y el hecho de que deben enfrentar a riesgos similares, confieren a los habitantes de una cuenca características socioeconómicas y culturales comunes”* (Dourojeanni, et al 2002).

Para Ossandón (2012) el manejo integrado de cuencas constituye una herramienta que, de ser utilizada como política pública, lograría incorporar una institucionalidad que logre una sinergia y armonía entre la realidad local y la política ambiental nacional, en la medida en que permita superar la poca coordinación de los órganos y servicios públicos que inciden en el manejo de los recursos naturales. Esta herramienta, además de facilitar una coordinación intersectorial, permitiría una

articulación de todos los actores públicos y privados al interior de la cuenca, facilitando la solución de conflictos a nivel local.

## 5. Diseño metodológico.

### Hipótesis.

Los antecedentes expuestos en la presentación del problema permiten establecer una hipótesis inicial que pretende ser comprobada o rechazada mediante el desarrollo del presente trabajo de investigación. Esta hipótesis se formula de la siguiente forma:

*“Las áreas de desarrollo indígena, como instrumento diseñado para la focalización de recursos, no han impulsado un modelo de desarrollo de manera participativa, que responda a una visión propia de los pueblos indígenas y que permita una disminución de brechas sociales”*

A raíz de esta hipótesis, se establece una pregunta de investigación que permite orientar el diseño metodológico. Esta pregunta de investigación apunta hacia la confirmación de la hipótesis, pero también hacia la búsqueda de propuestas que permitan mejorar las capacidades actuales de los instrumentos denominados Áreas de Desarrollo Indígena.

### Pregunta de investigación.

*¿De qué manera las Áreas de Desarrollo Indígena pueden constituirse en instrumentos de planificación territorial que, mediante mecanismos de participación adecuados, logren promover un modelo de desarrollo con pertinencia territorial, acorde a los estándares internacionales de participación indígena y en cumplimiento con los objetivos de desarrollo sostenible?*

### Preguntas específicas.

Esta pregunta de investigación puede desglosarse en 3 variables: Participación Indígena; Áreas de Desarrollo Indígena e Instrumentos de Planificación; Desarrollo. Para abordar estas variables, se establecen preguntas específicas que apuntan hacia dos dimensiones de análisis, por una parte un diagnóstico de la situación y propuestas para mejorarla.

Variable	Pregunta
Participación	<b>Diagnóstico:</b> ¿Cómo se caracteriza la participación indígena hoy en día de parte desde la experiencia institucional y dirigencial? <b>Propuesta:</b> ¿qué modificaciones en la normativa vigente se requieren para facilitar y fomentar la participación indígena en la implementación de las políticas públicas?

ADI/Instrumentos de Planificación	<p><b>Diagnóstico:</b></p> <p>¿De qué manera las Áreas de Desarrollo Indígena han generado un impacto en los territorios? ¿hacia qué modelo de desarrollo apuntan? ¿cómo ha sido la participación de los distintos actores a su interior?</p> <p><b>Propuesta:</b></p> <p>¿qué modificaciones permitirían a las Áreas de desarrollo Indígena contar con una mayor capacidad generar cambios concretos en las condiciones de vida de las comunidades mapuche?</p>
Desarrollo	<p><b>Diagnóstico:</b></p> <p>¿Hacia qué modelo de desarrollo debiesen apuntar las Áreas de Desarrollo Indígena?</p> <p><b>Propuesta:</b></p> <p>¿qué elementos son cruciales de resguardar a la hora de diseñar instrumentos de planificación territorial con participación de comunidades indígenas?</p>

#### **Objetivo General.**

*Identificar el alcance que han tenido las Áreas de Desarrollo Indígena a 20 años de su implementación y generar propuestas que permitan mejorar los instrumentos existentes para impulsar un fomento al desarrollo desde una perspectiva territorial y con resguardo a la cosmovisión propia de los pueblos indígenas.*

#### **Objetivos Específicos.**

- Realizar un diagnóstico en cuanto al funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena en base a los casos del ADI Budi y ADI Puel Nahuelbuta, para generar propuestas que mejoren sus mecanismos.
- Identificar el alcance real de la implementación de las ADI, en base a los casos mencionados.
- Proponer modificaciones que permitan facilitar y fomentar la participación indígena en las ADI.
- Proponer modificaciones que permitan dotar a las Áreas de Desarrollo Indígena de mayores capacidades para incidir en la disminución de brechas.
- Identificar elementos a resguardar a la hora de diseñar instrumentos de planificación territorial que consideren la participación de comunidades indígenas.

### Tipo de investigación.

El propósito de la presente investigación dice relación en primera instancia con identificar el estado de la situación en cuanto a los mecanismos de participación indígena en las políticas públicas orientadas hacia esta población en particular, con lo cual se requiere de una investigación de carácter **Descriptivo**, la cual, según Sampieri et al (2018), permite evaluar diferentes dimensiones o componentes del fenómeno a ser estudiado, buscando describir situaciones o eventos, que en este caso se relacionan con la percepción de diversos actores institucionales y dirigenciales respecto a la experiencia de implementación de políticas públicas al interior de las Áreas de Desarrollo Indígena, para lograr identificar elementos claves a la hora de diseñar una propuesta de mecanismos de participación. El área de estudio definida en las ADI Budi y Puel Nahuelbuta cuenta con un par de estudios previos que permiten enfocar esta investigación en la descripción de los elementos centrales extraídos del análisis bibliográfico previo y que sirven de sustento para la hipótesis inicial, con lo cual se justifica que, si bien es un tema que requiere de un mayor desarrollo investigativo, no se necesite partir desde un estudio de carácter exploratorio.

Al desarrollar una investigación descriptiva, se hace necesario identificar en primer lugar cuáles son los conceptos a describir en la investigación, en otras palabras, las variables de estudio (Sampieri et al, 2018). La tabla 17 tiene un resumen de cada variable a investigar.

Tabla 17. Variables de estudio.

Variable	Descripción
Participación Indígena	Describir los mecanismos existentes para la participación indígena en las ADI Budi y Puel Nahuelbuta. Describir el marco normativo/institucional que permite estos mecanismos de participación Identificar modificaciones en los instrumentos/mecanismos existentes, bajo el marco normativo vigente Identificar modificaciones normativas para mejorar los mecanismos existentes
Instrumentos de Planificación	Identificar los instrumentos de planificación territorial vigentes en las ADI Budi y Puel Nahuelbuta y la participación indígena en ellos.

Áreas de desarrollo Indígena	Describir el impacto que han tenido las ADI Budi y Puel Nahuelbuta en el desarrollo de los territorios.
Desarrollo-Cosmovisión	Describir el concepto de desarrollo desde la perspectiva Mapuche Identificar elementos clave para considerar en base a la cosmovisión, a la hora de diseñar instrumentos/mecanismos enfocados en el desarrollo territorial

### Técnicas de investigación.

Para el desarrollo de esta investigación se realizará un estudio de caso de dos experiencias, el ADI Budi y el ADI Puel Nahuelbuta, en base a fuentes primarias y secundarias.

Las fuentes primarias serán **entrevistas semiestructuradas** a distintos actores territoriales e institucionales que permitan dar respuesta a las preguntas de investigación desde distintas perspectivas.

Algunos autores señalan que las “entrevistas semiestructuradas” cobran relevancia como técnica de recolección de datos para la investigación cualitativa ya que *“es más probable que los sujetos entrevistados expresen sus propios puntos de vista en una situación de entrevista diseñada de manera relativamente abierta que en una entrevista estandarizada o un cuestionario”* (Flick : 2012)

El autor citado plantea que la orientación al desarrollo del problema se debe dar a partir de una contextualización adecuada de parte del entrevistador a través de una guía de entrevista que presente “preguntas y estímulos narrativos” (Flick : 2012) Para esto se deben incorporar preguntas lo suficientemente abiertas como para que el entrevistado logre desarrollar sus ideas y percepciones de buena manera, sin embargo el entrevistador debe ser capaz de introducir preguntas directas y enfocadas en el problema en el momento que sea más pertinente, para lo cual debe basarse en una “guía de entrevista”.

En cuanto a las fuentes secundarias, se realizará un análisis documental de informes de evaluación de programas e instrumentos implementados en el marco de las áreas de desarrollo indígena, así como se realizará un análisis de las bases de datos del Sistema Nacional de Inversiones y de la División de Presupuestos del Ministerio de hacienda, para identificar el impacto que ha tenido la creación de las ADI en el apalancamiento de inversión y fomento al interior de ellas.

### **Muestra.**

Dado el carácter de la investigación, así como las técnicas a ser implementadas, se requiere de una muestra que permita el mayor desarrollo posible de contenidos desde la experiencia vivida de parte de los entrevistados, por lo que se trata de una muestra “no probabilística” enfocada en sujetos expertos en el tema, ya sea por su participación en la implementación de la política pública estudiada o por su trayectoria dirigenal, de manera de aportar una amplia perspectiva para el abordaje de las variables mencionadas anteriormente. La tabla 18 contiene el detalle de los actores a ser entrevistados

Tabla 18. Muestra.

Tipo de actor	Rol	Cantidad
Institucional	Funcionario de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas	1
Institucional	Ex funcionario de Programa Orígenes	1
Institucional	Asesor de gobierno, experto en asuntos indígenas	1
Social	Dirigente territorial de ADI Budi	2
Social	Dirigente territorial de ADI Puel Nahuelbuta	2

## **Cuestionario.**

Se propone el desarrollo de dos cuestionarios diferenciados, que comparten algunas preguntas en común, pero con ciertas especificidades en orden de lograr un mayor desarrollo de las respuestas en el ámbito de experiencia de cada entrevistado.

Cuestionario 1. Actores institucionales.

¿qué es la participación indígena y por qué es relevante?

¿cómo describiría usted los mecanismos de participación existentes en la actualidad?

¿Qué experiencia rescataría como modelo de participación indígena en Chile?

¿qué modificaciones normativas permitirían una mayor participación indígena en las políticas públicas?

¿qué impacto han tenido las ADI en el desarrollo territorial de las comunidades mapuche?

¿qué instrumentos/mecanismos poseen las ADI para mejorar las condiciones de vida de la población que contemplan?

¿cómo se ha medido el impacto de las ADI?

¿Cómo se relaciona el estado con las comunidades al interior de las ADI?

¿Qué modificaciones institucionales/normativas permitirían a las ADI cumplir con los objetivos planteados para su implementación?

¿qué instrumentos de planificación territorial consideran la participación indígena?

¿qué modificaciones se requieren en la PNOT y otros instrumentos para fomentar la participación indígena?

¿cómo se puede asegurar la participación indígena en el diseño de instrumentos de planificación territorial?

¿qué instrumentos de planificación territorial podrían crearse al interior de las ADI?

¿qué elementos debe resguardar un instrumento de planificación que considere la participación indígena como eje transversal?

¿existe una visión diferente de parte del pueblo mapuche respecto al desarrollo? ¿cuáles son esas diferencias?

En su experiencia ¿qué entienden las comunidades mapuche como “desarrollo territorial? ¿qué elementos propios de la cosmovisión mapuche podrían orientar el desarrollo de los territorios?

## Cuestionario 2. Actores sociales.

¿Por qué sería importante que su comunidad pueda participar en el diseño e implementación de políticas públicas?

¿Qué impacto tendría la participación del pueblo mapuche en el diseño de políticas públicas?

¿cómo describiría usted los mecanismos de participación existentes en la actualidad?

¿Qué experiencia de participación en políticas públicas reconocería en su trayectoria como dirigente?

¿qué modificaciones normativas permitirían una mayor participación indígena en las políticas públicas?

¿qué impacto han tenido las ADI en el desarrollo territorial de su comunidad?

¿qué instrumentos/mecanismos reconoce en la ADI, que haya generado un impacto positivo en su comunidad?

¿cómo ha sido la relación de su comunidad con los diversos servicios del Estado?

¿Qué modificaciones institucionales/normativas permitirían a las ADI cumplir con los objetivos planteados para su implementación?

¿qué instrumentos de planificación territorial ha considerado la participación de su comunidad?

¿qué modificaciones considera necesario en los instrumentos de planificación que usted conoce, para asegurar la participación de su comunidad?

¿qué entiende usted por el concepto de desarrollo? ¿qué entiende el pueblo mapuche desde su cosmovisión como concepto de desarrollo?

¿qué elementos debe considerar una política pública que apunte al desarrollo territorial?

¿cómo se puede asegurar la participación indígena en el diseño de instrumentos de planificación territorial?

¿qué instrumentos de planificación territorial podrían crearse al interior de las ADI?

¿qué elementos debe resguardar un instrumento de planificación que considere la participación indígena como eje transversal?

## 6. Resultados y Hallazgos.

Para identificar resultados a raíz de las entrevistas realizadas tanto a actores institucionales como a dirigentes territoriales de ambas Áreas de Desarrollo Indígena estudiadas, se han desglosado las entrevistas a partir de las variables propuestas inicialmente, tal como se logra apreciar en los cuadros que acompañan cada análisis.

A continuación, se exponen los hallazgos identificados para cada variable.

### Variable Participación.

#### Concepto de participación indígena.

En cuanto al concepto de “participación indígena”, los entrevistados institucionales la reconocen como un “derecho fundamental de carácter colectivo”, vinculando ese carácter colectivo en la condición de pueblo. Además, identifican en la participación, la posibilidad de incidir en la “política indígena” y en las modificaciones que puedan existir en esta y en la normativa que la regula, así como un mecanismo que permite tomar decisiones respecto al desarrollo propio de los pueblos indígenas. En este sentido, se reconoce un avance en la ratificación del convenio 169 y la implementación de la ley indígena, lo cual se ha generado gracias a un trabajo sistemático de los movimientos indígenas tanto a nivel internacional como nacional, lo que da cuenta de la participación como un derecho fundamental, pero también como un ejercicio propio de los pueblos indígenas que permite asegurar este derecho. No obstante, los entrevistados consideran que la aplicación de este derecho no se ha desarrollado necesariamente como estaba concebido inicialmente, en ese sentido, plantean que la participación ha sido más bien de carácter consultivo y carente de una especificidad dada la particularidad de los pueblos indígenas.

#### Entrevistado Institucional 1.

*“La participación, en general, es un derecho fundamental, así lo entiendo. Así está considerado en el derecho internacional y se entiende en su fase colectiva, en su dimensión del individuo en su relación con otro. Esa participación, que normalmente uno lo asocia a la calidad de ciudadano, para los pueblos indígenas reviste una característica especial, da la condición de los pueblos y la marginación histórica en la toma de decisiones”.*

#### Entrevistado Institucional 2.

*“La participación indígena es un factor determinante en la posibilidad de conseguir modificaciones o cambios estructurales en la política indígena o indigenista del Estado de Chile. Afortunadamente, en los últimos años, a partir de la promulgación de la Ley Indígena, esos espacios se han visto favorecidos en cierta medida. Luego, fortalecidos también con la ratificación del Convenio 169, que no solamente obliga a abrir espacios de participación, sino a que esa participación sea efectiva, deliberativa, y eso se consigue a través del consentimiento pleno, libre e informado, como señala el propio Convenio, y que no necesariamente se aplica como corresponde”.*

Entrevistado institucional 3

*“la participación indígena es un espacio donde efectivamente se puede construir y decidir sobre la posibilidad de desarrollo y de construcción de un desarrollo propio y hacer política indígena. La institución chilena no tiene mecanismos que facilitan el proceso de participación de los territorios y, particularmente los territorios o de población mapuche, particularmente territorio mapuche acá en la región de la Araucanía, no los hay, porque los espacios, los mecanismos de participación ciudadana que están por norma, no hacen consideración ... o sea, no importa donde sean diseñados, pero están hechos para la otra cultura y no hacen consideración de la particularidad, ni tampoco desde la diferenciación del territorio o de los territorios, ni de la población, ni de la otra cultura.*

Por su parte los dirigentes territoriales entrevistados en ambas ADI vinculan el concepto de participación a la consulta y a la elección entre alternativas y/o “líneas de acción” previamente definidas, así como la participación en los procesos electorales. Por otra parte, tienden a identificar los espacios de participación con las instancias y ejercicios propios de organización territorial. En el caso de los dirigentes del ADI Budi, ambos sitúan el inicio de procesos participativos (tanto institucionales como propios de la organización territorial) tras el fin de la dictadura.

Dirigente ADI Budi 1.

*“En políticas públicas, generalmente, muchos anuncios se han hecho y mucha publicidad, decretos, políticos hablando, pero en la práctica no percibimos nada de eso de lo que se habla. Entonces, yo no podría decir que ha sido una experiencia maravillosa, bonita, no. Vivimos el día a día, como siempre, mayores cambios no hemos visto que hayamos detectado, si algunas cositas pequeñas podrían ser pero como programa” ... “la vuelta a la democracia en ese tiempo, se eligieron alcaldes afines al gobierno esos años y que llegaban ahí a conversar y toda la gente quería un cambio también, o sea, no seguir viviendo la dictadura. Entonces había como afinidad y la gente también se levantó y lo dirigentes de las comunidades, los loncos empezaron a decir: “bueno ya po', participemos po', si lo están ofreciendo, seamos parte de ella”. Entonces hubo como una participación generalizada de toda la gente, porque todos tenían el interés de poder crear o ver el desarrollo. Entonces era buena la participación de la gente, apoyado por los gobiernos locales, que será el municipio, el alcalde y todo eso. Pero después con el tiempo vimos que esos recursos que se ofrecían no era tal, era más que discurso, porque también los discursos decían: “nosotros vamos a disponer de tanta plata”, decían, y “ustedes dirán en qué lo van a gastar, en esta línea, en esto, en esto”. Entonces ahí había una línea que ellos ya tenían definida, pero decían “ustedes decidan” y nosotros en ese tiempo creamos los dirigentes, en un momento dado los locos dijeron: “oye, pero la gente que entiende más son nuestro werken y ellos entienden más, ustedes nos pueden venir a hablar el discurso, esto y lo otro, y los werken, ustedes se entienden más con ellos y nos eligieron a nosotros para poder representar a los loncos”*

Dirigente Budi 2.

*“luego de la vuelta a la democracia ya fue mejorando un poquito el asunto, porque vivimos en dictadura y muchos de nosotros no participamos de las reuniones de las comunidades. En el caso mío, yo no, porque yo fui perseguido político y sin ser político, a veces te persiguen igual por opinar. Entonces, no hay que opinar tanto cuando uno no tiene muy clara la película y opine cuando está seguro de lo que está haciendo, según yo... Yo creo que falta eso, todas las cuestiones*

*que llegan aquí, tenemos poca participación, participamos cuando viene todo hecho el pastel y de hecho hace años atrás vino unas señoras mapuches, vinieron a dar una charla sobre el desarrollo mapuche y en ese tiempo salió Chile Indígena y después que terminó la charla tenía hartito pa' decirle, "me voy a ir", dijo, "porque yo ando con el horario preciso y tengo que ir a otro lado".*

**Dirigente Puel Nahuelbuta 1.**

*"Bueno, no hemos tenido como experiencia en cuanto a participación real en esto, lo que sí hemos tratado de organizarnos de diferentes maneras desde los territorios, en el territorio nagche también en este caso que abarca varias comunas, que es el territorio nagche, en algún momento nos coordinamos y igual nos habíamos agarrados de lo que es el decreto presidencial, que se dio con el gobierno de Ricardo Lagos, como para poder de alguna manera tener algún respaldo para poder también fortalecer la participación en cuanto a diseñar nuestro propio programa de desarrollo, de manera integral y también intercultural, considerando la participación también no mapuche, considerando todo lo que igual se puede lograr como para poder incluir en esto a la sociedad no mapuche que sufre también los diferentes problemas, que además sufre también la discriminación en cuanto a la participación en todo ámbito, porque hoy en día al pueblo, a las comunidades mapuches solamente se le considera como participación cuando se le pide el voto y pide que voten por alguna de las candidaturas que se pueda dar en las circunstancias electoral, ya sea para alcaldes, concejales, parlamentarios presidenciales, pero no hay una participación real de la gente, solamente hay un uso de los electorados en la participación y en la participación ciudadana como tal también porque no hay espacio, no hay instrumentos que pudieran permitir o avalar una participación real, ciudadana, en la que la persona pueda contribuir al desarrollar, a diseñar, a ejecutar sus propios proyectos, su propio estilo de vida que pueda darse, como organización o ya sea a nivel de comunidad, de cooperativa, de cualquier instancia organizacional. No existe hasta el momento ese apoyo y tampoco, por lo tanto, no existe esa participación de nosotros, en este caso principalmente y específicamente si habláramos como mapuches, es peor todavía el tema".*

*"Claro, no existe eso, no existe ni para tomar decisiones ni para la participación así concreta, de ser parte de algo, vivir de algo, lo que sí se ha dado de que de repente se hacen consultas, algunas cosas, pero quiénes viven y quienes están participando siempre en diferentes espacios de poder, ya sea en el tema como autoridad o como la parte administrativa, no somos nosotros son otra gente".*

### **Situación actual de la participación.**

A la hora de caracterizar la participación y los ejercicios de participación indígena en Chile, los entrevistados institucionales destacan que desde la institucionalidad existe aún una lógica tutelar del Estado hacia los pueblos indígenas, basada principalmente en la visión de los pueblos indígenas como un mundo pasado. Por otra parte, se identifica una participación limitada y poco incidente, enfocada principalmente en la consulta, en la socialización de información, generalmente sobre políticas, proyectos y programas que ya están diseñadas previamente, lo cual coincide con lo planteado por los dirigentes entrevistados, además se destaca la percepción de la participación como un obstaculizador de los procesos de inversión, más que como un elemento a potenciar.

Dentro de las limitaciones, se destaca la falta de articulación y coordinación estatal, lo cual se traduce en que, a pesar de ciertos esfuerzos destacados de diseño participativo de intervenciones (como en el caso del Programa Orígenes), posteriormente los distintos servicios mantuvieron agendas paralelas de trabajo con las comunidades, lo que dificultó la canalización del diálogo.

Finalmente, uno de los entrevistados institucionales identificó en el proceso de formulación de la “Ley Indígena” una experiencia interesante de participación indígena que involucró formas de participación propia de los distintos pueblos indígenas dadas sus particularidades, sin imposiciones en su proceso. Sin embargo, reconoce que el debate parlamentario terminó por limitar los alcances iniciales de la propuesta, generando un instrumento muy distinto al originado en el proceso participativo previo.

Entrevistado institucional 1.

*“Desde el punto de vista de la institucionalidad, todavía le cuesta considerar este actor político en el espacio público de la toma de decisiones. Todavía hay una tutela, una mirada tutelar del mundo indígena muy pensada en la mirada folclórica que se tiene del mundo indígena y muchas veces sus demandas, entendidas como un mundo pasado, como un mundo que ya fue. Las reivindicaciones de hoy día o las problemáticas de hoy día del mundo indígena tienden a ser un problema más que una oportunidad para mejorar. Entonces, ahí hay bastantes limitaciones” ...*  
*“La participación todavía sigue siendo muy limitada, muy formal, pero que no es incidente en la toma de decisiones. Por lo tanto, en el caso del mundo indígena es muy difícil decir que hay un modelo que a uno le podría gustar. Igual yo creo que hay algunas que se inventaron con alguna intencionalidad, pero que jamás se cumplió esa labor. Por ejemplo, el Consejo Nacional de la CONADI, que debía ser un espacio de representación del mundo indígena, donde pudieses tratarse temas de gran nivel, como la política indígena a nivel nacional y ese tipo de cosas, por lo menos con un carácter de asesor, pero al parecer muchas veces ni siquiera eso se cumple, tampoco es un modelo que uno quisiera seguir”... “yo creo que parte de la mirada institucional que se siente como algo que complejiza las cosas, que hace más engorroso, más costosos, dilata los procesos y bajo una estructura de una administración que siempre quiere ser más eficiente, más rápida, más activa, eso es un problema. Por lo tanto, se hace lo que el funcionario o el servicio en particular cree que es lo que debe hacerse, sin la participación y menos la incidencia del mundo indígena”.*

Entrevistado Institucional 2.

*“En muchos casos se disfraza la participación con información que se entrega, socialización, de planes, programas, políticas, etc., pero eso es cuando la política está diseñada, cuando la política ya se va a aplicar”... “Yo participé directamente en la intervención del Programa Orígenes en los distintos territorios de los pueblos indígenas en Chile, ahí tuvimos algunas formas de participación para el diseño de planes, programas y proyectos a nivel de territorio, que fueron las mesas de planificación local. Dichas mesas reunían a las distintas comunidades, se elaboraba un plan de desarrollo del territorio, un plan de desarrollo integral se invitaba a los servicios, particularmente a los co ejecutores, a formar parte de esa elaboración y luego se bajaban las inversiones, que eran limitadas, por cierto, pero se bajaban a los co ejecutores. Ahí hay una forma de participación bastante simple, que terminaba finalmente implementado un plan o un plan de vida, como le llamaban también. No obstante, tuvo limitaciones. Conozco otra experiencia en la cual me tocó trabajar y de alguna manera aplicar y que dice relación con el protocolo multicultural del Comité indígena o del COBIN. Este tenía tres etapas, la primera etapa decía relación con la apertura*

*multicultural y en esa apertura multicultural se sumaron temas tan relevantes como la visión de ordenamiento territorial, se utilizaron los mapas de uso cultural del territorio. En Chile, no tenemos mucha experiencia al respecto, no obstante, algunos servicios habían aplicado algunos principios de los mapas de uso cultural, por ejemplo, el MOFIM, Modelo Forestal Intercultural Mapuche, que terminaba haciendo un dibujo del territorio, identificando las aptitudes de ese territorio y estableciendo un mapa de uso cultural”.*

*“Hay sendos estudios de evaluación de desempeño del Programa Orígenes, no obstante, quienes estuvimos ahí recordamos algunas limitaciones que nos marcaron. Lo primero que se pretendía era tener una intervención que fuese multisectorial, que fuese una bajada coordinada de los distintos servicios involucrados, lo co ejecutores en este caso y el programa. La planificación se desarrollaba en las mesas, luego se llegaba con los servicios, no obstante, esa llegada de los servicios siempre fue bajo su lógica, bajo su cultura institucional, bajo sus normas, bajo su sistema administrativo. Por lo tanto, lo que nos costó mucho fue flexibilizar. Los meses pedían a gritos que, en algunas materias, los servicios y sus instrumentos deberían tener alguna flexibilidad, alguna pertinencia cultural para el trabajo con las comunidades y eso no siempre se pudo conseguir y es entendible. Por ejemplo, el INDAP, una institución de larga trayectoria trabajando muchísimos años con las comunidades o con los usuarios más bien, entonces, por ejemplo, cambiar esa visión de atención a un usuario en particular a una visión más territorial, más colectiva, costó mucho que se entendiera. Creo que eso lo pudimos ver en casi todos los co ejecutores que participaron en el Programa Orígenes. Esta aplicación desde su mirada y no la capacidad de adaptación, de adecuación de los instrumentos, hacia la mirada que tienen las comunidades. Nos costó mucho, finalmente no se logró. Experiencias de esa estamos llenos, o sea terminó Orígenes, luego los servicios siguieron llegando de manera compartamentalizada a los territorios, un servicio en la mañana, otro servicio en la tarde, cada uno con sus instrumentos. Entonces, ahí hay un gran déficit de articulación de la oferta pública para llegar de manera coordinada, coherente, pero escuchando lo que las comunidades requieren”.*

### Entrevistado institucional 3.

*“yo creo que CONADI es una institución que resulta de la ley indígena, es uno de los compromisos de una forma de materializar el cumplimiento de la ley indígena, esa es la CONADI, por eso se llama Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, está en la ley. Ahora, ¿cómo nace la CONADI? Yo creo que eso es un proceso bastante, o más bien más que la CONADI, la ley, es un proceso que yo creo que hemos dejado un poco de lado en términos de verlo, de revisarlo y de evaluarlo. Yo creo que fue un proceso muy interesante, precisamente es lo que me preguntabas, en relación a participación en la decisión de la política indígena. La respuesta anterior tiene que ver con todos los instrumentos que hay, ejecución de políticas públicas, pero si apuntamos en particular a cómo se generó la ley, yo creo que hubo participación mapuche, hubo participación política mapuche, se generaron los espacios de participación y los mecanismos usados fueron particularmente distintos, fueron mecanismos propios, en este caso, acá de los mapuches, en el norte con aymaras, e Rapa Nui. Entonces no hubo como una imposición de arriba, por lo menos se trató de establecer diálogos. Esto llevó a que, yo me lo explico así, no sé si había un diseño que fuese largo, pero esto llevó a que se concluya, para que se termine en una ley, se demorase un poquito más de tiempo respecto a lo que probablemente se tenía pensado. Y precisamente fue por el reconocimiento de la forma de discusión que tenía el otro, ahí lo que ocurrió en ese momento, en ese tiempo, fue*

*articulación de los territorios, los territorios se reunieron por sí solos, los territorios interactuaron, hubo una comisión especial, no hubo un documento ley que, hoy día tú lo haces algo y lo más cercano a la participación es la consulta indígena”... “Ahora, lo que resultó después y ahí es donde uno aprende, por eso probablemente hubo una frustración rápida de la población ... lo que resultó, la ley que resultó después, no es la ley que se construyó colectivamente. Entonces ahí viene este aprendizaje de que el Parlamento te lo corta y te lo tijeatea todo, lo cambió todo y algo quedó y es lo que tenemos”.*

*“En ese contexto nace el tema de la consulta, en algunos casos, en algunos proyectos que tienen susceptibilidad de afectación a los territorios y esas susceptibilidad de afectación está regulada o también determinada por el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. O sea, estamos hablando que tú puedes hablar, participar de ese proceso en consulta solo de aquellos proyectos que entran al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, o sea eso no es para todo”.*

De los extractos anteriores, se extraen las siguientes experiencias de participación reconocidas por los entrevistados institucionales:

- Consejo CONADI: carácter formal y poco incidente. Potencial como espacio asesor en materias de política indígena pero cuya experiencia no ha dado cuenta de eso.
- Programa Orígenes: participación a nivel territorial con incorporación de un plan de desarrollo y trabajo intersectorial. Distancia entre el diseño y la ejecución, finalmente se realizó un trabajo sectorial aislado con poca pertinencia cultural y poca flexibilidad en los instrumentos aplicados.
- Comité Indígena y COBIN<sup>1</sup>: se destaca la implementación de **“mapas de uso cultural del territorio”** como forma de planificación del ordenamiento de usos del suelo en territorio indígena. No estaban acompañados de normativa que hiciera obligatorio su cumplimiento.

### **Modificaciones y propuestas.**

A partir de las entrevistas realizadas a actores institucionales, se identifica la necesidad de implementar adecuadamente el convenio 169 de la OIT, ya que consideran que el decreto 66, que establece el marco de aplicación del convenio en Chile, limita los alcances del convenio.

En segundo lugar, existe cierta coincidencia en que los alcances de la participación deben superar la consulta sobre proyectos y programas que afecten directamente a las comunidades y que tengan que ver con la temática indígena. La participación según señalan los entrevistados, debe ampliarse hacia materias que exceden la “cuestión indígena”, incluyendo materias de inversión y desarrollo propio de los territorios y considerando una participación desde la concepción inicial de la idea de intervención, no solamente desde la toma de decisiones sobre alternativas pre-elaboradas. En ese sentido y de manera coincidente con lo expuesto anteriormente, respecto a la visión que tiene el estado del mundo indígena como un mundo pasado, uno de los entrevistados señala que se debe superar la visión del pueblo mapuche como una especie de **“guardianes del territorio”**, y se debe

---

<sup>1</sup> Crédito de Largo Plazo de Cobertura Indígena (COBIN). Link: <https://www.indap.gob.cl/plataforma-de-servicios/programa-de-credito-de-largo-plazo-cobertura-indigena-cobin>

avanzar hacia una comprensión del pueblo mapuche como un pueblo vigente y con derecho a decidir sobre cómo proyectar su vida colectivamente, lo que incluye la noción de desarrollo propia.

Por otra parte, se reconoce la necesidad de modificar la forma en que se eligen los consejeros CONADI, homologándola al sistema electoral común e incorporando a los pueblos que no son parte actualmente del consejo pero que cuentan con reconocimiento en el ordenamiento jurídico nacional, además debe modificarse la forma en que el estado reconoce la organización de los pueblos, dando reconocimiento a las formas propias y tradicionales de estos y a sus autoridades ancestrales. También se requiere de la formalización de la participación de carácter multiescalar (nivel local, regional y nacional).

Entrevistado institucional 1.

*La forma de elección de los consejeros de la CONADI no es una elección, tiene toda la forma de una elección, pero no es una elección, eso te lo dice incluso un oficio que tiene la CONADI, oficio 120 o algo así. Te dice que tiene todas estas características, pero que no es una elección, o sea ya hay un trato diferenciado en términos del resto de la población, porque hay otros grupos intermedios de la población que se les aplica toda la ley de elecciones y escrutinios populares. Yo quiero impugnar esa elección de, por ejemplo, un centro general de apoderados de un colegio y yo puedo ir a un tribunal electoral regional, el TC regional. En la elección de la CONADI, siento tan relevante eso, no se puede hacer, entonces todos esos procesos que pueden estar viciados, uno podría tener una objeción, finalmente son resueltos de manera unilateral por la CONADI, que es el órgano que está ahí, porque el fiscal tiene esa facultad para resolverlo. Entonces, hay un trato ahí que es discriminatorio que no releva la importancia que tienen esos espacios de decisión, que deberían ser mucho más rigurosos. No hay padrón electoral en este país, si uno revisa con rigurosidad, lo dijo el presidente del SERVEL, que ese padrón que se utilizó para la elección de los consejeros de la primera etapa de la Convención Constitucional, no iba a poder ser auditada y lo dijo en el Congreso Nacional, en la comisión que estaba viendo el tema de la elección de los escaños reservados y dijo: "por el tiempo no vamos a poder hacer una auditoria de ese padrón, por lo tanto no nos podemos hacer responsables de como salga". Hay otra forma de discriminación ahí que no está contemplada. Por último, en el Consejo de la CONADI están representados cuatro pueblos y el Estado de Chile hoy en día reconoce a 11 pueblos, o sea no todos están representados.*

*"Ahí hay una modificación importante y la otra modificación que sería relevante tiene que ver con la lógica con que se constituyen las orgánicas indígenas reconocidas por el Estado. Son orgánicas occidentalizadas que te obligan a estas asambleas constitutivas de las formalidades y eso va en contra del derecho internacional y del derecho propio de los pueblos, porque lo debiera hacer el Estado es reconocer esas instancias y no constituir las".*

Entrevistado institucional 2.

*"Yo soy partidario de abrir espacios de participación, pero participación real, es decir, que en todos aquellos asuntos que les competen a los territorios, a las comunidades, a las organizaciones, no haya solamente una consulta, sino una participación efectiva, real, sea en los ámbitos que sea, incluido el ámbito económico productivo. Si los indígenas, los mapuches en este caso, solo somos vistos como guardianes del territorio, lo más probable es que ese territorio siga recibiendo el embate de la industria extractivista, pero los mapuches, las comunidades son siempre observadores. En mi caso, desde hace tiempo he sido partidario de que en aquellos lugares donde*

*se puedan desarrollar proyectos sostenibles, sustentables en el tiempo, la participación de las comunidades debiese ser real, no solo en términos de obtener beneficios sociales, porque ellos a la larga lo único que hace es que se acabó el beneficio y se acabó el desarrollo, sino que efectivamente ojalá lográsemos tener co participación, co administración, tener acciones en aquellas empresas o ser empresas indígenas de propiedad de los territorios y las comunidades”.*

*“el Decreto 66 debería ser mejorado sustancialmente, en lo posible no colocar cortapisas a lo que señala en esta materia el Convenio 169 y si es posible ir más allá aún. En aquellos territorios, en aquellas comunidades, en aquellos lof donde los peñis son los dueños del territorio, de la tierra, de los recursos, etc., ellos puedan efectivamente hacer gestiones de modo propio para el desarrollo de sus territorios”.*

*“pero debiéramos partir antes, desde la concepción de esos planes, de esas políticas, de esos programas, debiese estar el tema de la participación de los territorios, de las comunidades, de los loncos particularmente, de las organizaciones y expresiones tradicionales de los territorios”.*

### Entrevistado institucional 3.

*Como pienso yo que podría avanzarse en eso, no cabe duda que todo esto es complejo, es lento, pero hay algo de que agarrarse hoy día los territorios y que lo han hecho, que tiene que ver con la exigencia de la implementación del Convenio 169 y en algunos casos la consulta que también ... la obligación de la consulta es que hace también parte del convenio 169. ¿Quién tiene que consultar aquí? es es el Estado el que está obligado a consultar y como es el Estado, entonces es el Estado el que tiene que instruir a las distintas instituciones a que hagan ese proceso de consulta, pero, y aquí está el tema, la institucionalidad pública no ha regulado, no ha trabajado, tampoco no sabe en rigor o en concreto, el Estado como Estado no está ejecutando el convenio 169 el cual digamos ratificó y se comprometió a implementar. Entonces ¿cómo yo creo que se puede hacer? lo primero es aplicar el convenio, que un proceso lento, no cabe duda, proceso medianamente, sé que tiene que ser también consensuado, para que no te expongas a una pelea permanente con los territorios y a una interpelación permanente que no lo hiciste bien. Entonces si se logra materializar el convenio y ese convenio que te obligue a modificación de algunas normas, ojo que no estoy hablando de leyes, estoy hablando simplemente de algunas normas, que después de la ley viene la norma para efectos implementar la incorporación de la consulta cuando haya que consultar y el respeto, en este caso, cuando haya que respetar lo que significa, porque el convenio finalmente es establecimiento de un estándar, nadie te va a reclamar cuando tú estás por un estándar de relación de vida respetuosa por ejemplo Si tu eres extractivo, avasallador te van a buscar distintas leyes que es lo que está ocurriendo hoy día en los distintos territorios y termina provocándose como un estigma después de que los mapuches no dejan hacer las cosas. Entonces, yo creo que aplicando estándar Convenio 169 podemos avanzar a un país un poquito más moderno y más desarrollado, más respetuoso de principios humanos.*

Por su parte, los dirigentes territoriales entrevistados destacan ciertos elementos referentes a la voluntad política de turno como factor determinante para avanzar en sus temáticas, además señalan la necesidad de partir desde la sinceridad en el diálogo. Uno de los entrevistados plantea que ya existen diagnósticos suficientes para guiar la intervención del estado, no obstante, es necesario actualizarlo y definir participativamente si las prioridades siguen siendo las mismas. También se identifica un elemento de complejidad que debe ser superado y que coincide con

algunos entrevistados institucionales respecto a la coordinación en la intervención del estado como un elemento clave a mejorar. Aparece el concepto de “autogobernanza” como una búsqueda de parte de los dirigentes, sin embargo, se reitera la voluntad política como un factor determinante para avanzar en esto. Se sugiere además la necesidad de generar un apoyo a la organización desde el Estado, de manera de facilitar la coordinación, dado los costos que implica para los dirigentes y organizaciones sostener esto, sobre todo en territorios cuyos desplazamientos requieren de mayores esfuerzos.

Finalmente, uno de los dirigentes propone la creación de una mesa tripartita de alto nivel en donde participe el Estado, los privados y los pueblos indígenas.

Dirigente Budi 1.

*“Una conversación real, la sinceridad, sería decir: "ya hay plata para esto, pero que nos digan, por ejemplo, yo sé que el gobierno, cada gobierno hace diagnóstico y nosotros estamos aburridos de los diagnósticos, estamos aburridos de esa cuestión ya, cuando empiezan a hacer diagnósticos están puro tonteando estos gallos, de lo mismo. Entonces el diagnóstico está, revisemos el diagnóstico, veamos si ese diagnóstico es aplicable ahora o hay que cambiar ciertas cosas y ahí la gente podría decir: "no, "esto ya no lo requerimos, ya estamos equivocados, esto sigue siendo la necesidad, esto es de aquí, esto es allá", pero no empezar de cero un nuevo diagnóstico, no. Ahí es una pérdida de tiempo, además que nos hacen perder tiempo, si tenemos poco tiempo, si estamos sobreviviendo prácticamente en las comunidades y por eso que hay gente mapuche que se manifiesta, esto y lo otro, y los políticos adversarios los catalogan de terroristas, de lo otro, y es como que se generalizó de que los mapuches somos terroristas. No somos terroristas, habrán algunas acciones que se harán, pero no somos terroristas, nunca hemos sido terroristas, somos dialogantes. Somos gente que quiere entenderse con el gobierno, pero que el gobierno no sea sordo o no venga con malas intenciones.*

Dirigente Puel Nahuelbuta 1.

*“Falta criterio, falta decisión política y también falta que vayan creándose más instrumentos las diferentes instituciones. Por que, en algunos casos, por ejemplo, podemos tal vez tener un buen apoyo de una instancia gubernamental, pero cuando ya queremos que se puedan ir concretando algunas cosas, vamos chocando con otra instancia del Estado, porque tenemos los diferentes servicios, los diferentes ministerios y no existe en este caso una ... a ver cómo se puede decir esto, de que las instituciones en realidad se puedan poner de acuerdo como para dar espacio de participación más real de nuestra gente. Falta coordinación y nosotros lo estamos sufriendo concretamente aquí, por ejemplo con un proyecto del centro de salud mapuche que hemos levantado hacen 24 años ya y resulta que actúan todos sectorialmente y no hay una coordinación”...*

*“porque nosotros queríamos de alguna manera avanzar, por ejemplo en algún momento tratar de avanzar a una autogobernanza, una gobernanza en el territorio nagche, así que en eso avanzamos, conversamos con la Intendencia que era en ese tiempo ... igual en algún momento le pareció, pero igual todo fue, los últimos tiempos cuando por lo menos se alcanzaron a tomar decisiones desde el gobierno, dijo ya démosle, pero después cuando entró el otro gobierno quedó ahí no más”...*

*“Depende mucho de eso, porque lamentablemente no tenemos los recursos para trabajarlo nosotros por cuenta propia, debemos llegar a eso, o sea, debemos llegar a generar recursos y eso es a lo que apuntamos nosotros de acuerdo a este trabajo que estamos haciendo, de que debemos llegar a que nosotros tenemos que autofinanciar todo el tema de desarrollo organizacional, social, político, cultural, hacerlo nosotros, pero hoy en día sí podemos a lo mejor un año, dos años, estar en reuniones, lo cual lo hicimos igual, pero para una resistencia, para seguir en una actividad así a largo plazo, si no hay un apoyo concreto como para poder generar condiciones económicas favorables para eso, y no tenemos una inyección de recursos de parte del Estado hoy en día, como estamos empobrecidos, difícil”.*

Dirigente Puel Nahuelbuta 2.

*“Es que no es solamente la política mapuche, lo que tiene que hacer el Estado es abrir el espacio para que los pueblos originarios se integren en una mesa tripartita, los estados que son los que mandan, que es el político, el religioso por supuesto, el económico y el legislativo y al lado tienen que estar los representantes de los pueblos originarios y eso no pasa”.*

### **Variable Instrumentos de Planificación/ Áreas de Desarrollo Indígena.**

En cuanto al proceso que originó la creación de las Áreas de Desarrollo Indígena como instrumento existen dos visiones distintas pero complementarias desde los entrevistados institucionales. Por una parte, se considera que las ADI son una de las pocas cosas que quedó en la ley indígena tal como se había planteado en el proceso participativo que originó la formulación de la ley, sin embargo en su implementación se desperfiló el sentido original, ya que la noción de “territorio” comprendía una intervención del estado bajo el respeto de las propuestas de los actores territoriales y su noción propia de desarrollo. Por otra parte, otro entrevistado distingue que, en la génesis de la ley indígena, existía una propuesta de “territorios de desarrollo indígena”, lo cual tenía una implicancia conceptual distinta, con mayor foco en el manejo de recursos naturales y en consideración de la diversidad e historia de los territorios. Finalmente quedó instalado el concepto de área de desarrollo, con un alcance más acotado a la focalización de recursos, lo cual se constata en que los tres entrevistados institucionales coinciden en que el objetivo inicial de las ADI correspondía a la concentración de la política pública en esos territorios. En ambos casos hay coincidencia en que la noción de “territorio” era el paradigma que guiaba la creación de las áreas de desarrollo indígena y que en la práctica se vio mermado.

En cuanto a la participación al interior de las ADI, consideran que esta se realizaba mediante formatos estándares para todos los territorios, de la misma forma en que la intervención estatal se realizaba de manera uniforme respecto al resto del país y con una priorización en los objetivos sectoriales por sobre los territoriales, lo cual genera una primera dificultad, al tratarse de realidades bastante distintas. Se identifica un comité en cada ADI, presidido en su momento por el Intendente, con participación de diversos servicios y representantes de las comunidades. Se destaca la carencia de mecanismos de participación sistemáticos con una incidencia real en la toma de decisiones, ya que las reuniones realizadas en el marco de la implementación de las ADI tenían como objetivo, informar desde el aparato público cuáles serían los proyectos que se realizarían, sin mayor capacidad de incidencia. Se señala que en algunos no se trabajaba directamente en las reuniones de las ADI, sino que se realizaba un trabajo directamente entre los servicios y los municipios. Una

de las principales falencias identificadas en las ADI dice relación con la carencia de una planificación adecuada del desarrollo a través de mecanismos de participación, que permitiera una priorización real de la acción pública en el territorio, lo cual incidió en que las iniciativas implementadas no respondían necesariamente a las necesidades reales. Finalmente señalan que la implementación de las ADI significó una mayor preocupación y atención de parte de los servicios, sin embargo, desde una relación asimétrica entre el estado y las comunidades.

Respecto a la medición y evaluación del cumplimiento de los objetivos iniciales de las ADI, los principales avances los identifican en materia de conectividad, acceso a la vivienda, sin embargo, los mecanismos de evaluación de la implementación de políticas públicas al interior de las ADI están vinculados a la medición de la inversión pública y el aumento y/o acortamiento de brechas, sin contar con indicadores propios, dado que no hubo una planificación adecuada y sistematizada del desarrollo en las ADI, frente a las cuales poder medir el cumplimiento de objetivos para cada ADI. Se plantea que los malos indicadores incidieron en que hubiera una paralización en la declaración de Áreas de Desarrollo Indígena.

En cuanto a las modificaciones posibles, señalan la necesidad de incorporar instrumentos planificación y ordenamiento del territorio que consideren mecanismos de participación sistemáticos, para el diseño y priorización de iniciativas y distribución espacial de los usos del suelo. Estos instrumentos deben tener un carácter flexible, cuyos formatos de participación se adecuen a la realidad de los territorios y que la planificación tenga la capacidad de realizar cambios en la medida que las prioridades de los territorios vayan variando en el tiempo. Se requiere además de mecanismos de evaluación permanente y la modificación de los instrumentos de medición de la pobreza, que se adecúen a la forma de vida de las comunidades. Las principales modificaciones dicen relación con otorgar una verdadera capacidad de incidencia en la toma de decisiones, considerar la cosmovisión de los pueblos como perspectiva de desarrollo a la hora de diseñar los instrumentos de planificación y mejorar los mecanismos de coordinación en la intervención estatal. Tanto para mejorar la incidencia y la coordinación estatal, se sugiere la creación de una figura con capacidad de decisión que funcione como articulador de los diversos servicios en función de la planificación participativa establecida.

Respecto a los instrumentos de planificación en general, se considera que no existen mecanismos específicos para la participación indígena y que, por lo general, cuando se generan espacios de consulta es para decidir aspectos de los proyectos (como por ejemplo su localización) sin cuestionar la necesidad o pertinencia de la instalación de dichos proyectos. Consideran que todos los instrumentos de planificación debiesen contar con mecanismos de participación indígena, la cual no se debe dar solamente en caso de afectación directa. Finalmente, señalan que la definición espacial de las ADI debe ser acorde a lo que determinen los dirigentes territoriales y plantean que instrumentos como el censo deben adecuarse a las realidades territoriales, para que la medición permita una ejecución de políticas públicas más acorde a la realidad.

Entrevistado institucional 1.

*“El principal problema que tienen en las ADIs tiene que ver con la incapacidad que ha tenido de recoger o hacer incidental la opinión de los dirigentes o de los consejeros que son parte, más bien tiene un carácter consultivo, son modelos que se repiten en otras estructuras del estado de participación ciudadana. Por lo tanto, la efectividad que tiene es bien poca y tiene que ver con que es una práctica muy común que hoy día se saltan las ADIs para trabajar directamente con los municipios. Entonces, las ADIs son bypassadas por los gobiernos regionales, a través de las SEREMIAS o los gobiernos centrales a través de las SEREMIAS, cuando hacen el proyecto. Finalmente, la negociación es directamente con los municipios”.*

*“Lo que se entiende que fue el origen de las ADIs es concentrar la política pública en un espacio donde concurren los representantes de los territorios, de comunidades o pueblos indígenas, para implementar la política pública con la participación de esas comunidades. Por lo tanto, lo que viene de afuera debería tener su bajada en pertinencia en el territorio en este espacio, ahí es donde se debería trabajar. Sin embargo, sucede lo siguiente, se llega a estas reuniones y lo que se hace es informar los proyectos que hay no hay ninguna capacidad de incidir, ni preguntar, porque a veces son muy técnicos o derechamente son de grandes inversiones y no hay mucho que decir. O lo otro, ni siquiera se informa ahí y se pasa directamente a los gobiernos locales”.*

*“ahí sucede otra práctica muy muy perversa, que tiene que ver con colocar los formatos y yo los aplico acá, los aplico allá. Es como los formatos que uno tiene cuando quiere constituir los sindicatos, voy a la Inspección del Trabajo y dice: "ahí tiene el formato, agrégale tu parte" y todo lo demás queda exactamente igual. Entonces, es un formato muy estándar que no refleja esa realidad de los pueblos. Tú comprenderás que en el norte es muy distinto a un ADI en el Budi o en la novena región”.*

*“yo creo que las áreas de desarrollo indígena si tú la ves en lo que sale en la ley, en sus intenciones, yo creo que una de las pocas cosas que quedó en la ley, tal cual como lo territorios la plantearon y el sentido que tenía. Para efectos de implementación o de creación, yo creo que se ha desperfilado y no se ha entendido el propósito y volvemos a lo mismo. La sociedad, porque la sociedad, las distintas instituciones que conforman el Estado, no han entendido lo que es un área de desarrollo indígena, porque finalmente no conocen el territorio, no saben lo que es un territorio y luego cuando sale algo de la CONADI, una declaración de área de desarrollo, no se transforma lo que efectivamente es, en un espacio, en un territorio, el cual el Estado tiene que coordinar la implementación de las políticas públicas en función del tipo de desarrollo y de las demandas y propuestas que de ahí y desde allí se generan. Ese es el sentido que tiene el área de desarrollo, entonces ¿qué hace la institucionalidad pública, las distintas reparticiones del Estado?, por eso es clave el 169, porque no se adaptan, no modifican. Si vivienda tiene tres líneas que las inventó precisamente para Santiago, resolver el problema de déficit habitacional en Santiago, acá en el Budi implementa exactamente las tres líneas que son para el déficit de habitacional de Santiago. Entonces acá no viene a resolver, no viene a apoyar un territorio, un área de desarrollo, como se creó en esencia, sino que lo que viene a hacer es resolver por tratar de resolver el déficit de habitacional”.*

*“Entonces el área de desarrollo termina siendo peligrosa, porque termina siendo un espacio, mira lo que estoy inventando, termina siendo un espacio de intervención del Estado, de intervención y control del Estado, cuestión completamente opuesta al sentido que tenía, del proceso de gestión o autogestión del territorio y esto termina siendo como un espacio de ejercicios de control del Estado sobre el territorio. Entonces es inverso el efecto”.*

*“No hay instrumentos de medición, yo creo que ese es el gran problema de la implementación de la mayoría digamos de los programas que tiene CONADI, porque CONADI termina ejecutando, haciendo, pero después no evalúa, no revisa como para corregir. De hecho, la política de tierras es la misma que implementaste el 98 - 2000, que la de ahora, no hay ningún cambio, entonces no va corrigiendo. Entonces en eso yo creo que ¿cómo hay que corregirla? hacer que efectivamente funcione, tener como un comisionado del ADI, como un comisionado presidencial, pero en este caso un comisionado ADI que no haga antesala, sino que tenga facultades de coordinación y no sé ... poner si tenís cinco ADI, colocar ocho, si tenís 10 colócate dos o tres comisionados”.*

#### Entrevistado institucional 2.

*“Las áreas de desarrollo indígena como instrumento quedaron plasmadas en la Ley 19.253. Hay que decir que cuando nosotros participamos de la elaboración de la Ley Indígena en los años 90', no teníamos pensado en incorporar el concepto de áreas de desarrollo indígena, como tampoco teníamos pensado que la ley fuera aprobada para las etnias y las culturas indígenas, sino que hablábamos de pueblos indígenas en aquellos años y no de etnias ni culturas. En el caso de los territorios, hablábamos de territorio de desarrollo indígena, con todo lo que ello implicaba en materia de recursos naturales, la diversidad de ese territorio, la historia de ese territorio. No obstante, tanto el ejecutivo como el legislativo en aquellos años, reportaron nuestros proyectos y finalmente quedó como área de desarrollo indígena y el área de desarrollo indígena quedó como un espacio donde la oferta pública, donde el Estado puede hacer inversiones, pero no necesariamente recogió lo que nosotros inicialmente planteábamos. Desde esa perspectiva, como instrumento de aplicación de inversiones en esos territorios, sí ha tenido un éxito relativo, muchas áreas de desarrollo lograron resolver temas de conectividad, inclusive en muchas áreas de desarrollo se llegó con mejoramiento de esa conectividad. El área del Lleu Lleu es un ejemplo de ello, los caminos interiores de las comunidades y del territorio hoy día aparecen asfaltados, etc., pero también en otras áreas hubo mucho déficit y pasa por el tema de participación. Las áreas de desarrollo no necesariamente contaron con buenos instrumentos de diseño y de participación real en esos territorios para su implementación, pero algo quedó de eso. Ahora, no recuerdo el número de área de desarrollo que hay declaradas en Chile, pero en algún momento se estancó y no es que se haya llegado a todos los territorios a conformar área de desarrollo. En muchos casos quedaron los estudios ahí para la declaración, pero MIDEPLAN en ese entonces, paralizó la decretación de área de desarrollo indígena, básicamente creo que por los resultados de las evaluaciones que hubo, que no necesariamente son positivos”.*

*“Básicamente por la inversión pública que se desarrolla ahí y luego, naturalmente, midiendo las modificaciones o el acortamiento de brechas, diríamos hoy día, de los indicadores que había en su momento cuando se declara el área y los procesos de evaluación que se hicieron posteriormente. Hay indicadores que sí se mejoraron, como el tema de la conectividad, como el tema del acceso a determinados instrumentos o los subsidios habitacionales, algunos proyectos productivos que sí pudieron tener cabida dentro de esas áreas, con visión más territorial, pero en otros no hubieron cambios significativos, fundamentalmente cambios que contribuyeran a relevar sobre todo el*

*tema identitario a nivel de territorio, sobre todo el tema cultural, sobre todo el tema relacionado con los espacios de significación cultural en el tema educacional, no necesariamente en las áreas de desarrollo se condice con los avances en educación intercultural bilingüe, etc. Seguimos teniendo en eso mucho déficit y creo que, por esos indicadores, prácticamente se paralizó la declaración de áreas de desarrollo indígena”.*

*“Había un Comité por cada área de desarrollo indígena que aglutinaba la participación de comunidades de dirigentes, de actores relevantes de esa área de desarrollo indígena, ese comité era presidido por el intendente, pero que no necesariamente funcionó o funcionó relativamente. Al inicio de la declaración de las áreas de desarrollo y posteriormente pasó al olvido, no hubo mayor convocatoria por parte de quien presidía en esos momentos el ADI y los actores participantes tampoco tuvieron la fuerza suficiente para seguir sosteniendo y mejorando ese espacio de participación. En cuanto a instrumentos de evaluación, no tengo mayores antecedentes, pero sí sé que en muchas ADIs se hicieron evaluaciones de desempeño y no necesariamente se logró el objetivo, aparte de focalizar la acción o la inversión”.*

*“Incorporar instrumentos de participación, de planificación y de ordenamiento, al menos esas tres líneas, y evaluaciones en marcha, es decir, uno podría plantear y diseñar instrumentos, pero si estos no se evalúan permanentemente caen en una especie de modorra y de conformarnos con lo que va saliendo. Creo que también ahí eso estaba relacionado con las formas de medición, para los pueblos originarios los instrumentos de planificación y de evaluación que existen, no necesariamente son adecuados. Medimos condiciones de vida, normalmente a la pobreza le damos indicadores, el hecho de no tener un refrigerador en una comunidad, aparece que esa familia es altamente vulnerable”.*

*Yo creo que en algunos casos sí mejoró esa relación. Hubo mayor contacto, probablemente hubo mayor preocupación por parte de los de las representaciones y de los servicios del Estado, pero que no necesariamente cambia esta relación asimétrica entre el Estado y los pueblos originarios. En eso hay mucho mucho paño que cortar, todavía tenemos miradas discriminatorias, todavía tenemos deuda, o sea, ni hablar de la deuda histórica, ni hablar de las reivindicaciones territoriales, ni hablar de la puesta en valor de los sistemas culturales, de las expresiones culturales de las manifestaciones de los territorios. El Estado sigue al debe en esos ámbitos y va a pasar harta agua bajo el puente para que ello cambie.*

Por su parte, desde los dirigentes entrevistados hay distintas percepciones respecto los objetivos para los cuales fueron establecidas las ADI. En el caso de los dirigentes del ADI Budi, existe cierta coincidencia en que parte de los objetivos iniciales tienen relación con la protección del ADI, mientras que los dirigentes del ADI Puel Nahuelbuta hacen énfasis en la búsqueda de un desarrollo territorial propio como objetivo inicial, cuestión que coincide con ciertos elementos planteados por los dirigentes del ADI Budi. Por otra parte, se destaca como un objetivo la posibilidad de fortalecer las redes de articulación en el territorio.

Respecto al proceso de creación del ADI Puel Nahuelbuta, los dirigentes señalan que hubo una diferencia entre el alcance territorial del ADI proyectado por los dirigentes (en base a la pertenencia a una identidad territorial, en este caso la “nagche”) y la delimitación establecida en el decreto 168, de la cual declaran no haber sido parte, más bien se delimitó en base a la “política winka”. A pesar

de no ser incorporadas las comunas de Angol y Renaico, dentro de los espacios de coordinación de las comunidades, fueron incorporados dirigentes de estas comunas.

Dirigente Budi 1.

*Es que implementación no tuvo eso, o intención de implementarlo creo yo, porque que yo recuerde, ¿qué cosas implementaron? el puro nombre, yo en mis tiempos el área de desarrollo solamente yo me acuerdo que había que proteger los cisnes nos decían a nosotros, porque estamos en el Budi, pero sí esta cuestión, protegiendo esa cuestión no causamos desarrollo, desarrollo para nosotros no hay. Está dirigido más para otras personas, no para nosotros o se quisieron implementar o nosotros somos los tontos o el municipio o alguien tenía que decir: "oye hagámoslo", pero nadie llegó con eso. Entonces, yo quedé completamente frustrado con esa situación.*

Dirigente Budi 2.

*"...dije "es necesario que esto se declare áreas desarrollo indígena, para que no siga metiéndose ese huinca que está haciendo puras embarrás con nosotros, no necesitamos foráneos, necesitamos gente nuestra, cuando tengamos que explotar el Budi tenemos que hacerlo nosotros, con cuidado, para protegerlo"...".*

Dirigente Puel Nahuelbuta 1.

*"el Área Desarrollo Indígena no lo iniciamos, no me tocó iniciarlo yo, tampoco algún otro dirigente con los que hemos sido parte del Consejo del ADI puel Nahuelbuta, pero sí, nosotros desde la dirigencia hemos venido trabajando una idea de poder desarrollarnos de manera propia, desde lo endógeno, desde nosotros, con una visión, con un pensamiento, con un idioma, con una realidad, con una existencia de algo de recursos también, entonces con toda esa realidad nosotros veníamos conversando, hemos venido conversando para poder tratar de hacer algo distinto a lo que se ha hecho digamos, lo que ha hecho el Estado y en algún momento de eso nosotros vimos de que existe un decreto que es el decreto 168 del año 2004 y que leyéndolo, estudiándolo, igual pensamos que era o es un instrumento que nos puede servir"... "Para nosotros tomarnos del decreto que crea el ADI era para fortalecer una forma de desarrollo que nosotros nos estamos planteando como mapuche, desde nuestra visión, pero como no hay otro instrumento más cercano que pudiera respaldar eso, nosotros tomamos el decreto que ha creado el ADI y bajo eso lo hacemos como nuestro, pero colocándole nuestra visión.*

*(respecto a si se cumplió el objetivo del ADI) Nosotros avanzamos desde lo nuestro, pero no tuvimos respaldo del Estado".*

*"este instrumento que crea la ADI Puel Nahuelbuta que igual nos podría servir y desde ahí también empezamos a trabajar en base a ese documento, a contactarnos con algunas autoridades de gobierno, en ese tiempo cuando ya estaba finalizando su mandato la presidenta Michelle Bachelet y pudimos avanzar en algunas cosas, por lo menos en que se reconocía de alguna manera el trabajo para un desarrollo considerando ese decreto, pero lamentablemente después no se ha tenido más apoyo".*

*"nosotros en algún momento tomamos como acuerdo de incorporar al máximo de comunas, en este caso aceptando también la división territorial que ha implementado el huinca, pero dijimos*

*ya po avancemos con las comunidades o comunas que realmente igual, según nuestra visión y de los (ininteligible / 12:19) son parte del territorio nagche, dentro de eso dijimos ya que se incorpore también a Angol, que se incorpore también Renaico, comunas que en algún momento no estaban en él o no están en el decreto cuando se crea el ADI Puel Nahuelbuta”.*

*Yo creo que de alguna manera en cuanto al tema de la declaración como el ADI Puel Nabuelbuta y la cual nosotros llamamos territorio nagche, como que de hecho ha limitado bastante, limita bastante, por eso nosotros quisimos incorporar las otras comunas igual que nosotros creemos que es parte del territorio nagche, pero ahí está donde igual entramos en contradicción fuerte con la gente del gobierno en este caso, por el Estado porque yo creo que lo vamos a tener con cualquier gobierno que llegara, si no tienen un pensamiento, una construcción distinta, nosotros tuvimos fuertes discusiones igual como para poder decir no, porque el territorio nagche de acuerdo a lo que contaban nuestros kuifi ke che (gente antigua), de donde era el küpan de nosotros debería ser hasta tal parte, de tal parte esto otro y aquí ya sería otras identidades, entonces el documento nosotros en algún momento nos percatamos de ese documento que podría servir, la cual no fuimos ni arte ni parte digamos en la elaboración de ese decreto de las ADIS, entonces igual hay hartas cosas que no nos consideran digamos”... “todo lo que es la delimitación de acuerdo a cuando se constituye el área de desarrollo indígena de acuerdo al decreto 168 tiene sus limitaciones, ellos pusieron eso, sus deslindes, y ahí solamente consideraba una parte de Cholchol, la parte norte, Galvarino, Los Sauces, Traiguén, Lumaco, Purén, que eran las comunas que en este caso se tenía como previsto para esto y con su deslinde que ellos colocaron, pero de acuerdo a lo que nosotros después trabajamos con las comunidades había harta diferencia de la identidad territorial”.*

#### **Dirigente Puel Nahuelbuta 2.**

*“El objetivo inicial del ADI era organizarnos bien, un solo equipo, grande, y aparte de eso bajar proyectos buenos para trabajar o sea el emprendimiento económico lo queríamos ahí, proyectarnos económicamente con el ADI. no se cumplió, también la parte cultural, también se podía hacer, entonces hay hartas aristas que se podían trabajar por intermedio del ADI, pero no se hizo, no se cumplió”.*

*Las ADIS se formaban por territorio, políticamente por territorio y lamentablemente se formó con política wingka, no con política mapuche, mapuches con política wingka suena raro, pero así fue. A nosotros nos tocó todo el territorio Nagche, todo, los pehuenches tienen otra ADI, hay otra ADI que corresponde a otros territorios que no recuerdo bien y allá para la costa hay otra ADI por lo mismo. Se formaron en esa base con buena intención de trabajar, hay una ley, hay un decreto, pero el Estado también cortó las manos, porque no aporta fondos, lo hicieron para cumplir con lo internacional, con las certificaciones internacionales, porque los convenios les obligaron al Estado a hacer eso y las ADIS quedaron ahí muertas, no funcionan.*

En la puesta en marcha del ADI Budi, se plantea un problema de comunicación en la implementación de la política pública, dado que no hubo claridad respecto al alcance en la toma de decisiones, lo que impactó en que las prioridades de los dirigentes no pudieron ser abordadas por la intervención estatal. A este problema se suma la poca capacidad de incidencia de parte de los dirigentes en la

toma de decisiones, a pesar de que, en algunos casos, estos lograron diseñar un plan de desarrollo, el cual no fue considerado en las instancias institucionales. Producto de esta poca capacidad de incidencia, se generó una dinámica en la cual los dirigentes buscaron espacios de diálogo con la institucionalidad, llegando a viajar a Santiago en búsqueda de respuestas.

Dentro de los actores mencionados por los dirigentes con un rol importante, se destacan los Municipios, las ONG, Consultoras y Universidades. Respecto a los primeros se reconoce una distancia entre la destinación de recursos desde el nivel central y la capacidad de los municipios de ejecutar estos recursos, en lo cual señalan una frustración, dado que los alcaldes no pueden ejecutar lo que se está pidiendo desde las dirigencias. En cuanto a las ONG y consultoras, se plantea que la ejecución de los recursos fue a través de estas entidades ante lo cual realizan un cuestionamiento respecto a la forma en que se priorizaban los recursos de parte de estas entidades y en cuanto al hecho de que fueran estas quienes priorizaran y no directamente las comunidades, no obstante, se reconoce un rol de apoyo profesional en la formulación de propuestas de parte de las ONG y de las Universidades.

De parte de las comunidades, se reconocen espacios de organización propia que permitieron articular a los dirigentes al interior de las Áreas de Desarrollo Indígena. Por parte del ADI Budi se identifica al Consejo de Werken<sup>2</sup>, que agrupa a dirigentes que cumplen este rol de autoridad tradicional y que fueron quienes plantearon los temas provenientes de las comunidades y territorios al interior del ADI. En el caso del ADI Puel Nahuelbuta se organizó un “Consejo del ADI Puel Nahuelbuta”, en el cual participaron autoridades tradicionales, principalmente Lonko y dirigentes institucionales, pertenecientes a comunidades con personalidad jurídica. En ambas instancias se reconoce un rol activo de parte de los dirigentes en cuanto a la generación de propuestas y la búsqueda de espacios tanto formales como informales para su implementación. En el caso particular del ADI Puel Nahuelbuta, la organización de los dirigentes excede al límite del ADI y se sostiene hasta hoy en día, a pesar de que el ADI no ha sesionado desde hace un par de años.

Respecto a los impactos de las ADI en el territorio, en el caso del Budi se identifica que además de la declaración de ADI, no hubo mayores cambios en cuanto a herramientas de desarrollo, sin embargo, se identifican ciertos logros a raíz de la presión del Consejo de Werken, principalmente en la obtención de subsidios habitacionales y ciertos avances en mecanización de la agricultura, por otra parte, en el mismo caso del Budi, se plantea un impacto en la forma de desarrollo del territorio, en donde se dio un énfasis al turismo, lo que significó que en algunos casos las comunidades debieron adaptarse a ese desarrollo, a pesar de que la demanda principal en ese momento era por tierras. En el caso del ADI Puel Nahuelbuta, se plantea que los impactos fueron locales y sectoriales y que la priorización se realizó a partir del trabajo de consultoras y cuyos beneficiarios fueron reducidos, además, hubo proyectos que se presentaron para un territorio y fueron destinados para otro.

---

<sup>2</sup> Para hablar de un concepto en plural no se modifica la palabra para su uso en plura, sino que se le antecede del prefijo “pu”. Por ejemplo, no se dice wekenes, ni lonkos, en estos casos se dice “pu werken”, “pu lonko”. Werken es un rol de autoridad tradicional que puede asociarse a una especie de “mensajero” o “diplomático” que trabaja junto a uno o más lonko y cuyo mensaje o mandato debiese responder a lo que el/la lonko plantea.

Dirigente Budi 1.

*Sí, era un poco eso, pero cuando nos decían a nosotros: "ustedes pueden gastar estas platas en lo que quisieran" y en un momento dado nosotros tomamos el discurso y dijimos: "en lo que nosotros queramos" y la necesidad es grande, ¿cuál es la necesidad más grande que tenemos? la pobreza está. Entonces dijimos: "oye, estamos pobres porque no tenemos tierras", entonces dijimos: "oye, ¿por qué no juntamos todas esas platas y compramos tierras con esta plata y así salimos de la pobreza", porque nuestra pobreza de poder producir más es que falta espacio de tierras para poder sembrar y cultivar la tierra y sacarle mayor provecho. Entonces en un momento dado dijimos eso y le planteamos eso al Gobierno y el gobierno o los funcionarios dijeron: "no po', ahí no está definido esta cosa". Ahí empezaron como a clarificar: "ustedes pueden gastar en esto, en esto, en esto, en esto" y ahí estaba todo definido para qué era y ahí entramos en discusiones con ellos. Entonces el discurso era mentiroso, no era lo que nosotros quisiéramos.*

*Entonces ahí lo entendimos, ahí como que hubo unos desencuentros, hicimos acciones y de repente conversábamos. En un momento dado fuimos a conversar con los responsables del programa, esto y lo otro, fuimos a Santiago, volvimos y bueno al último nosotros nos tomamos el municipio en ese tiempo me acuerdo, porque era como una forma de protestar contra el programa. Además el alcalde era de nuestro lado, nosotros le dijimos al alcalde: "esta toma no es en contra suya, es en contra de las instituciones públicas, la cual no nos quieren cumplir y es lo que nosotros queremos hacer" y lo entendimos.*

*En la hora de concretar, digamos, faltan los recursos que no están, porque son necesidades muy grandes y ahí el municipio no depende de sí mismo, pues depende del gobierno de turno, donde puedan bajar recursos y programa esto y lo otro. Entonces la necesidad está o el Plan Regulador está, esto y lo otro, pero no se concreta, porque ahí están involucrados recursos y el recurso no lo tenemos nosotros aquí en el municipio y ahí también como que hay una cierta frustración igual, porque el alcalde de turno no puede ejercer o ejecutar lo que se le está pidiendo, ciertas cosas no más*

*Sí, efectivamente se creó un Consejo de Werken para poder canalizar los recursos que pudieran llegar, de alguna manera algunos recursos, pero los recursos estaban dirigidos a ONG que después posteriormente se llamaron consultoras, esa función cumple. Entonces llegan esos recursos, ahí después ellos aplicaban los recursos que bajaban, pero más que nada en pura capacitación, no sé por ejemplo hay que hacer un invernadero, ¿cómo se planta la lechuga? ¿cómo se planta esto y lo otro? entonces puta esa webá' no es desarrollo, conocimiento sí, está bien.*

*Para graficar un poco en el tiempo esta cuestión, no seamos tampoco decir: "oye, puta de los 30 años atrás o 50 años atrás estamos igual que el de los 50 años ahora". No, no estamos así, pa' que estamos con cuestiones, si han habido pequeños avances, pero que son muy lentos, nosotros quisiéramos un poco más, no sé po', subsidios habitacionales como que han ido mejorando de a poco y no en la dictadura que estaban en una cajita de fósforos, no era solución para el pueblo mapuche, era como para sacarlo de la ruca y meterlo ahí. Entonces ahora ya ... pero también ha sido luchas de dirigentes, en la cual hemos sugerido que la cuestión sea una casa mayor y habitable y con mayor cantidad de metros de construcción y eso lo conseguimos nosotros*

*planteándolo como Consejo de Werken cuando se creó el Área de Desarrollo. Ahí yo me di cuenta de que logramos eso, pero con mucha lucha y al final nos entendieron, entendieron la cuestión y en ese tiempo me acuerdo que destinaron mil viviendas para el Área de Desarrollo, es lo que logramos para no decir que no se hizo nada, pero queríamos mucho más porque nosotros teníamos mayor expectativa, pero sí se logró eso. Entonces ahí eso valoramos del Área de Desarrollo, pero en el tema de vivienda. Ahora en otros temas en la cual, ahí poco vemos, porque en la agricultura algunos subsidios, estas cuestiones del PDTI que se llama ahora, que antes se llamaba ... tenía otro nombre y que ahí bajan unos pequeños recursos como para comprar el abono y trabajar la tierra, cosa que está bien, eso siempre debería haber habido, un pequeño impulso para la gente que trabaja el campo, porque es mucho el sacrificio de producir y después que los precios no tengan ... ni rescata uno la inversión, entonces era un poco eso ¿El programa necesita más recursos? sí, se necesita más recursos, mecanizar un poco y tecnificar un poco la agricultura también se necesita. En los últimos años, por ejemplo en el gobierno de Piñera, como ellos querían un poco tecnificar un poco la agricultura, se destinaron unos tractores y en las comunidades, eso sí lo vimos y eso ha mejorado mucho la cuestión, porque el arado con los bueyes era un problema la cuestión.*

**Dirigente Budi 2**

*Había que implementar tareas, hacer, elaborar el trabajo, pero con las comunidades y allí llegó la Universidad de La Frontera, el Instituto de estudios indígenas. Llegaron muchas ONG a Puerto Saavedra por la formación de nuestra cuestión y querían apoyar a las áreas desarrollo indígena y además en ese tiempo las ONG estaban apoyando, los países europeos, muchos países europeos estaban apoyando a Chile, porque estamos en un nivel muy bajo, inicialmente acá en la Araucanía. Entonces había apoyos y ahí salieron varias cosas como el Programa Orígenes también.*

*“entonces cuando hablamos de área desarrollo indígena es que ... pero nosotros no estábamos pidiendo que nos llenaran de invernadero, nosotros estábamos ... hoy día, por ejemplo, te dicen: "no pidai tierras, dedícate al turismo...". Lo que te están haciendo es que como tenís poca tierra, "quédate con lo que tenís, en ese espacio chico”.*

**Dirigente Puel Nahuelbuta 1.**

*(Respecto a una propuesta de planificación desarrollada por los dirigentes) Se la presentamos al Gobierno a través de la Intendencia. No se alcanzó a desarrollar, quedó como una propuesta eso, después cada organización ... igual después tuvimos algunas reuniones por cuenta propia nosotros, y así seguimos, pero hoy en día solamente nos hemos estado coordinando por whatsapp con algunos de los consejeros de las comunas que están en el ADI.*

*trabajamos con el apoyo de la Fundación Endógena, era bueno el apoyo, porque igual porque nosotros nos caracterizamos también desde la dirigencia a tener ideas, hablar las ideas, pero profesionales son los que tienen que sistematizarlas y transformarlas en proyectos, como cualquier autoridad en este caso, un alcalde, un presidente tiene su equipo que (ininteligible /*

17:28) cosas concretas, la autoridad política es la que conduce y dice esto es lo que hay que hacer, esto otro.

Nosotros no estamos sesionando, porque igual hemos estado ahí conversando solamente por whatsapp en algunas cosas con algunos de los consejeros, pero igual estamos en la idea de volver a plantearnos de que podamos tener apoyo también del Estado... (última vez que sesionaron) Formalmente creo que hace como tres años más o menos, así formalmente, poco menos, pero por whatsapp hemos estado, como le digo, yo conversando algunas cosas propias nuestras, como la contingencia de repente.

Dirigente Puel Nahuelbuta 2.

*“La directiva del ADI es la que presentaba los proyectos, había un presentador, una empresa consultora que presentaba los proyectos, ella trabajaba los proyectos y los presentaba al Estado”...*

*“La empresa consultora siempre decidió, pero decidió por unos pocos, porque debería haber decidido para todas las cooperativas o las comunidades que estaban interesadas en trabajar, en ganar proyectos y no fue así” ...*

*“Lo que me molestó mucho es que la decisión de los proyectos estaba solamente en las manos de la empresa consultora y eso se politizaba, se politizó y al final ellos a puertas cerradas decidían a quien le daban los proyectos y se acabó”.*

*“Hubieron impactos locales, sectoriales, que ahí se beneficiaron algunas comunidades, algunas organizaciones y el resto quedó mirando para el cielo” ...*

*“en Renaico no tocó nada, en Angol tampoco, Los Sauces tampoco, es más en Los Sauces don ... que ahora es fallecido, el COVID lo mató, él postuló e hizo el proyecto del trabajo de abeja, apicultura y lo hizo para todo su territorio de Los Sauces y después se lo quitaron, se lo entregaron a Lumaco, el proyecto hecho por él apareció Lumaco”*

En cuanto a modificaciones, los dirigentes plantean la necesidad de generar instrumentos de fomento al desarrollo en materia cultural, de educación y salud. También plantean la necesidad de generar una normativa que proteja el área y una mayor coordinación institucional mediante espacios con capacidad de toma de decisiones.

De manera coincidente con un planteamiento expuestos por uno de los entrevistados institucionales, se señala la necesidad de establecer una figura que permita, de parte del Estado, generar una coordinación intersectorial y realizar un seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las tareas establecidas, para lo cual se sugiere un “mandato presidencial” de manera que esta figura tenga un peso significativo. Se hace énfasis en que la participación en el ADI debe ser incidente y que su ejercicio no sea solamente en función de priorizar líneas de acción previamente establecidas.

Dirigente Budi 1.

*“Se deberían hacer hartas cosas, habría que tomar la parte social, cultural, educación, salud y todo lo que tiene que ver con el área y leyes que lo protejan realmente, ahí se basa toda la cuestión, se basa en leyes de protección y cuando nosotros no tenemos ley de protección estamos en la deriva. O sea, cualquiera nos viene a engañar, yo creo que ese es el Área Desarrollo*

*Indígena, donde nosotros realmente estemos seguros de nosotros mismos y donde hayan no sé po', el gobierno está empeñado en llevar acciones de desarrollo para la población, apoyar, asesorar, permitir, perdonar ciertas cosas y no condenar, lo que se hace es condenar no más po' y es lo que no se debería hacer".*

*"coordinación institucional de partida, una comisión especial en la cual, y que sea un mandato presidencial o mandato del Estado, no sé decir "aquí hay una comisión donde llamen al ministro de Justicia, llaman al ministro de Salud", no sé po', un representante de esos ministerios y en la cual diga: ¿usted qué es lo que está haciendo 'cuál es su trabajo? ¿en que lo está ayudando?, pero que sea mandatado y que tenga peso y que no sea un mero oficina en la cual dicen: "oye, pero si tenemos una oficina donde se tratan esos temas". No, que sean exigibles, con productos, con no sé, realmente que sea de desarrollo, no una cuestión de anuncios no más".*

Dirigente Puel Nahuelbuta 1.

*"Ahí en este caso por último que se dé la mano como para que si hay grupos de personas que quieren usar este u otro instrumento que se haga, pero que se nos permita a que seamos nosotros los que construyamos algo, no que nos vengan a decir "ah, ustedes tienen tal plata para que lo puedan gastar en esto y en esto otro", pero no es lo que nosotros pensamos, pero muchos lo toman igual porque es la oferta, entonces yo creo que hay que seguir, para este momento nosotros el usar este instrumento del área de desarrollo indígena era algo que nos sirve, a lo mejor más allá hay que crear otro instrumento".*

Dirigente Puel Nahuelbuta 2.

*"la voz de todos tiene que ser escuchada, tiene que cambiar el tema de la evaluación de los proyectos, tiene que ser más transparente, no a puerta cerrada. Entonces lo ideal era que todos hubiésemos quedado con algún proyecto trabajando, deberíamos estar trabajando y no fue así".*

### **Variable Desarrollo.**

Respecto al concepto de desarrollo, uno de los actores institucionales identifica una valoración distinta desde los pueblos indígenas en general y del Pueblo Mapuche en particular, en la cual reconocen una mirada no economicista y una tendencia a una concepción colectiva respecto a la disposición de los bienes versus una distribución de parte del mercado, sin embargo, señala que existen diferencias entre los distintos pueblos y al interior del pueblo mapuche entre sus distintas identidades territoriales respecto a la forma de ver el desarrollo.

Otro de los actores institucionales coincide con una visión de desarrollo en donde se considere la importancia de cubrir las necesidades actuales, pero pensando en las generaciones futuras, conjugando los intereses de la sociedad moderna con la visión del mundo Mapuche y buscando un equilibrio entre lo productivo y un "buen pasar", que incorpora más elementos que lo económico. Se identifica la importancia de la conservación de espacios desde donde se extrae medicina natural y la relevancia de escuchar a las autoridades tradicionales. Se asume el "Küme Mogen" como concepto asociable a una perspectiva de desarrollo, que textualmente significa "buen vivir", lo cual involucra elementos del entorno social, económico, ambiental a través de la búsqueda del equilibrio

en todos los aspectos: Salud, espiritualidad, ámbito psicológico, entre otros. En otras palabras, mencionan que el Buen Vivir se asocia a un buen pasar, una buena vida en equilibrio con el entorno, con el sistema ambiental, con la biodiversidad, con las otras formas de vida.

Se plantea que el Estado no tiene claro a qué apunta con el desarrollo, más bien su foco es el crecimiento económico y la aplicación de políticas tiene un carácter de entrega de beneficios más que de producir un cambio en las condiciones de las personas. El estado debe reconocer derechos de los pueblos, con lo cual debiese generar políticas de desarrollo vinculadas al concepto de Buen Vivir, lo que se reconoce como una aspiración de los territorios Mapuche.

#### Entrevistado Institucional 1.

*En el caso del mundo mapuche, que uno lo podría decir prácticamente de todos los pueblos originarios, hay una valoración de los elementos que componen el espacio territorial que no tiene una mirada economicista ni ligada al mercado. El propio concepto de tierra, más bien de territorio, porque tierra es entendida más bien en la individualidad, aun cuando el tiempo también ha hecho su parte, se ha ido instalando un modo individualista de concepción de la tierra que obviamente hace que se entienda lo que significa el uso de esos recursos o de esos medios para un "desarrollo", entendido en el mundo occidental, sea muy distinto al que se piensa desde los Estados. Ahí hay una mirada de cómo se vive de una manera distinta, la forma de entender la vida de las personas en relación a su entorno, con el cuidado de ese entorno y, por lo tanto, su relación con el mercado. Ahí hay una cuestión muy compleja de entender. Por ejemplo, en el patrimonio, entendido como algo que nos pertenece a todos, a la comunidad, y no pertenece a una familia ni a un determinado grupo. Entonces, el patrimonio tiene que tener el permiso de la comunidad para ser exhibido, para ser compartido con otros y en la concepción occidentalista el Estado o el mercado es el que dispone de esos bienes y, por lo tanto, esa es la relación que uno tiene, o la tiene con el mercado o la tiene con el Estado...*

*El cooperativismo que en alguna época se asoció al campesinado, pero que también es propio del mundo indígena, la cooperación, la solidaridad que se tiene, aun cuando se ha ido perdiendo con el tiempo. Recuerdo el ir con varias familias a sacar las papas de un vecino que era más viejito, creo que no tenía tanta familia y se hacía la actividad en un solo día y lo que se recibía a cambio era comida, un buen momento de compartir. Después se hacía lo mismo con los otros. Entonces, estas formas solidarias de cultivo, de producción, se han ido perdiendo con el tiempo, pero es una forma distinta de entender el desarrollo. Imponer una sola forma de entender el desarrollo ha sido lo que también ha impedido un diálogo más aceptable con el mundo indígena y ahí tiene que ver con cómo entiendo al otro, el gran problema es cómo entiendo al otro. No es simplemente tolerarlo, es aceptar al otro y ahí hay una gran diferencia, eso significa conocer las formas que tiene, porque las formas que tiene de entender el desarrollo en el pueblo mapuche huilliche, no es lo mismo que el mapuche lafkenche o los aymaras que están en el interior, en Camarones o en Putre, son modos distintos de entender su relación con el ganado, con el medio ambiente, con sus espacios vitales. Eso hace la gran diferencia de cómo se entiende el desarrollo.*

#### Entrevistado Institucional 2.

*Siempre hay que tener presente lo que el mismo kimun mapuche sostiene. Aquí voy a retomar el concepto de kúme mogen, pero me voy a detener brevemente en una explicación desde la cosmovisión mapuche. Kúme mogen se asocia por lo general al buen vivir, pero ese buen vivir tiene que ser en relación al entorno social, económico, ambiental, pero también cuando se habla*

Entrevistado Institucional 2.

*de buen vivir para la persona, para el che, este tiene que ser en equilibrio en todos los aspectos: en la salud, en lo espiritual, en lo psicológico, etc. Y eso pudiese ser el mejor aporte que la cosmovisión mapuche puede aportar a estas visiones de desarrollo sostenible, sustentable, etc. Creo que desde la cosmovisión mapuche cuando hablamos de kúme mogen hablamos de un buen pasar, una buena vida, pero en equilibrio con el entorno, con el sistema ambiental, con la biodiversidad, con las otras formas de vida, etc.*

*Los territorios indígenas se distinguen claramente por un manejo distinto del resto del territorio que no está en la administración de comunidades, de organizaciones indígenas de familia, etc. Y eso tiene que ver con, por un lado, con la cosmovisión, aun cuando también es el producto de la marginación, también es producto del abandono, etc. Muchos expertos hablan de la autonomía por abandono, se dice que muchos territorios indígenas son autónomos hasta que no llega el Estado con determinados proyectos y que, fundamentalmente, apuntan hacia la extracción de los recursos naturales. Si hubiese que diseñar un instrumento de desarrollo indígena o desarrollo mapuche, con pertinencia, con respeto, yo creo que debe partir por recoger y acoger estos aspectos de la cosmovisión, esta visión que habitualmente nuestros loncos, nuestros ngenpin, nuestros kimelfe, están cada vez esgrimiendo con mayor fuerza kúme mogen.*

*Yo creo que hoy día necesitamos de un instrumento que nos lleve a un desarrollo sostenible, sustentable, pensando en las futuras generaciones, no solamente de nosotros como peñis, como lamngen, como mapuche, sino la sociedad en su conjunto. Creo que eso es lo que hace falta hoy.*

*Básicamente recordando lo que nos dijeron, nos dicen nuestros kuifi ke che, nuestros abuelos o el legado que nos dejaron nuestros antiguos, y eso dice relación con que necesitamos satisfacer necesidades actuales, pero necesitamos dejar espacio, recursos, para las generaciones futuras, esa visión que tiene que ver con un buen pasar, ese buen pasar se opone a la miseria, se opone a los tiempos de escasez, se opone a los tiempos duros, que también nos ha tocado enfrentar, pero que finalmente se consigue gracias a un equilibrio entre lo productivo necesario para la sobrevivencia y para un buen pasar, no para una vida a medias, pero siempre pensando en cómo ayudo a restaurar lo que voy quemando en términos energéticos, inclusive. O sea, esto de pedirle permiso a un árbol para poder talarlo era tan real y el compromiso de cuidar el entorno, era tan real que los peñis y los abuelos necesariamente lo hacían, inclusive pidiendo el permiso, pero lo hacían pensando y mirando a su generación. Creo que eso hoy día nos puede llevar, desde el mundo mapuche, desde la visión mapuche, a hacer un aporte real a estas visiones de depredación y de extracción a tala rasa que se está desarrollando en los territorios. Eso, por otro lado, hace entendible esta lucha digamos de los territorios, de las machis, de lawentuchefe, por conservar esos espacios, por, ojalá, tener participación, co gestión, co administración, en aquellos espacios cada vez más limitados, cada vez con mayores restricciones O sea, si nosotros hoy día queremos recolectar frutos en un paraje, si ese paraje hoy día está en manos privadas, se nos ve privado la posibilidad de ingreso a esos sitios de recolección, o a esos sitios de recolección de frutas, de lawen, de alimentos, etc. Creo que esa visión es la que debiera incorporarse y para eso necesariamente tenemos que consultar, tenemos que escuchar a los loncos, a nuestras autoridades tradicionales. Por cierto, es complementariamente con el conocimiento y la tecnología actual, tampoco se trata de volver y retroceder al pasado. Nosotros todos hoy día nos*

Entrevistado Institucional 2.

*manejamos en un mundo tecnológico, en un mundo moderno, en un mundo donde se requiere cada vez más energía etc. También eso es absolutamente entendible, pero puede ser que si conjugamos los intereses de la sociedad moderna, con esta visión de mundo mapuche podemos obtener posibilidades de un desarrollo en equilibrio.*

Entrevistado Institucional 3

*yo no creo que haya una gran diferencia, yo creo que más bien el Estado no tiene definido y no sabe lo que es desarrollo. Yo creo que el problema va por el otro lado y el Estado hoy día lo que hace es que se preocupa más bien del crecimiento económico que desarrollo, en problemas de qué estamos haciendo, y en ese contexto del crecimiento económico más que desarrollo como sociedad, el Estado replica lo mismo y lo que hace es, no sé cómo decirlo, como subsidios, beneficios, termina haciendo ... y por esas razones lo que el Estado hace es beneficiar a población beneficiada circunstancialmente a territorio, porque tampoco tiene un enfoque territorial en la implementación de la política pública. Ese es el gran problema sí aquí son beneficios finalmente a la población, beneficio a esto, a los pobres. Entonces, si el Estado sigue operando con la lógica del beneficio no va a cambiar, aquí lo que hay que cambiar es que exista el ejercicio del derecho y el Estado solo va a ser reconocimiento de derechos y obligación de materialización de política pública en función de responder al derecho, la ciudadanía o cualquiera, solo cuando se plantee una política de desarrollo, no una política de crecimiento económico y cuando hablamos de desarrollo estamos hablando precisamente de cuestiones de sociedad, cómo avanza la sociedad. Entonces, si hay diferencia ... no sé si las hay, no lo sé, no, pero es evidente, es marcada la diferencia, es muy marcada la diferencia en la implementación de la política, muy marcada.*

*Yo creo que el Buen Vivir, como digo yo, es una cuestión aspiracional del pueblo mapuche, y cuando ya se piensa un poco en el Buen Vivir se simplifican las cosas en los territorios, porque no es una cuestión ... no es llenarse de grandes industrias, de tener plata, casino todo lo que te genere, sino que simplemente tener condiciones básicas, de pasar como de ideas de la sobrevivencia a la vivencia, porque igual la precariedad nos tiene en la sobrevivencia, es una cuestión de vivir tranquilo, vivir bien, tener para producir, producir, comer y eso. Entonces, gran parte de la implementación de esta política de los distintos gobiernos, de las políticas del Estado, finalmente también han terminado produciendo cierto grado de fragmentación y descomposición total*

*El buen vivir es el bienestar personal y colectivo de una persona que hace parte de un territorio y, en este caso, de un pueblo como es el mapuche, satisfacción, tranquilidad.*

Los dirigentes territoriales entrevistados tienden a realizar un énfasis en la capacidad de decidir sobre las acciones a llevarse a cabo en el territorio como una forma de asegurar un desarrollo territorial propio con una mirada acorde a la cosmovisión y forma de ver la relación con el entorno

del pueblo mapuche, es decir, su visión de desarrollo parte desde un ejercicio práctico de determinar el desarrollo del territorio, lo cual incide a su vez en el tipo de proyectos que se implementarán, por ejemplo, si la inversión se destina a la construcción de carreteras, estas deben ser adecuadas a las necesidades de las comunidades y con un respeto hacia espacios de significación cultural como lo son los sitios ceremoniales.

Señalan que las políticas públicas tienen un formato muy estandarizado y que no reconoce las diferencias entre territorios

Se esperaba que, desde la implementación de las ADI, las comunidades tuvieran la posibilidad de contar con recursos con los cuales poder desarrollarse en lo que ellas estimen convenientes, en base a planes de desarrollo de largo plazo.

Se hace la distinción respecto a la visión de desarrollo que ha empujado el estado a partir de la implementación de políticas públicas respecto a la visión de desarrollo del pueblo mapuche, planteando que este tiene su propia economía, la cual es de carácter sustentable, que busca el equilibrio con la naturaleza y con una mirada a las generaciones futuras, por lo que la explotación de los recursos tiende a ser de carácter menos intensiva. Por su parte, plantean que el estado a través de sus políticas públicas ha promovido un tipo de desarrollo vinculado a la extracción de recursos naturales de manera poco sustentable, por ejemplo, mediante la implementación del DL 701 y el consecuente desarrollo del modelo forestal, para lo cual la inversión pública en materia de caminos ha estado orientada a la capacidad de explotación de la industria maderera.

Dirigente Budi 1.

*El pueblo mapuche tiene su desarrollo distinto a lo que el Estado ... porque aquí se crean las políticas públicas, pero para el desarrollo del país y no específicamente del pueblo mapuche, el pueblo mapuche tiene otro tipo de desarrollo en la cual se le debe implementar o apoyar ¿Construyéndole una carretera? ese no es un desarrollo para el pueblo mapuche, ahora si el mapuche lo pide y está al servicio del mapuche y lo dicen: "nosotros queremos esta carretera" constrúyasela. Pero no una carretera que sirva para transportar madera, pa' transportar militares de hierro, de esto, de los otros, eso no nos sirve a nosotros.*

*que nosotros manejemos nuestro territorio pues, porque es nuestro, que nosotros veamos lo que nos conviene y lo que no conviene, que nos convenga y nosotros seamos los que tengamos que (ininteligible / 24:16) de acuerdo a lo que nosotros veamos que sea pertinente para nosotros. Entonces ahí decidiremos qué es bueno para nosotros y qué malo para nosotros. Tantas cosas que ... el gobierno desde lo central, digamos, implementa políticas públicas para todos, o sea, para todo chileno, porque dicen: "vamos a hacer esto para la gente pobre, pequeños subsidios, esto y lo otro y parejo", pero nunca toman en cuenta que hay una población distinta, distintas formas de vivir distintas formas de ver el desarrollo,*

*Había una política pública desde el nivel central en la cual ellos querían construir la carretera la costa. Oye, pero pasaba por todo el Budi donde hay sitios sagrados, sitios ceremoniales, donde nosotros no es un trazado.. los gallos hicieron el trazado y después nos vinieron a explicar, que este va a traer desarrollo para ustedes, que esto va a ser ... usted se va a poner en el camino, va a vender su pollito y solito lo va a mostrar. Oye que denigrante... que te digan eso... oye que*

vay a vender la tortilla ahí. Mi señora siempre recuerda eso, cuando le decían: "usted va a vender las tortillas", "oye pero si yo voy a vender tortillas, ustedes me van a quitar la tierra, lo poco que tengo para producir trigo, y de ¿dónde voy a poder sacar el trigo para poder hacer las tortillas?", "a no, entonces no es desarrollo para mí"

Dirigente Puel Nahuelbuta 1.

*Todo lo que es el fortalecimiento cultural, el tema del Itrofill Mogen, la reintroducción de lo que es las plantas nativas, las comunidades, la recuperación del Itrofill Mogen es parte también de nuestro trabajo, el respeto a la naturaleza, entre otros casos, como el tema de la cultura propia, el fortalecimiento de la religiosidad mapuche, la cosmovisión, el nguillatun*

*Yo creo que el Estado de alguna manera tiene que entender de que para que tenga permanencia en el tiempo y se pueda efectivamente desarrollar un pueblo, ese desarrollo, esa idea, esa participación debe nacer desde las propias organizaciones.*

*este tema de lo que normalmente se hace ver desde el Estado, el clientelismo, el tema de cultivar gente que normalmente va a estar pidiendo cosas, eso desde una perspectiva propia como la que nosotros estamos trabajando, se tendría que ir terminando, de tal manera que nosotros podríamos tener nuestra propia capacidad de poder tener los recursos necesarios para poder seguir desarrollándonos en este ámbito, eso es lo que nosotros pretendemos agarrándonos de las ADI, desde la visión nuestra, construyendo nuestro propio destino, nuestro propio desarrollo y ahí falta igual una mano del Estado que pueda comprender que efectivamente eso puede apuntar a que realmente con el tiempo igual nos podamos ir desarrollando, económicamente, socialmente, cultural y políticamente, porque aquí para lo cultural hoy en día como que igual nos hemos estado acostumbrando a que el Estado, a través de la CONADI, nos esté dando algo para hacer la celebración del we tripantu, por ejemplo, inclusive algunos para hacer nguillatunes, pero eso igual son cosas que pueden ser tremendamente negativa si nosotros no somos capaces de hacer lo que los kuifi ke che hacían con sus propios medios, porque igual habían medios, habían animales, había suficiente espacio territorial donde desarrollarse, se hacían las cosas de manera autónoma y para lograr eso nosotros tenemos igual que hacer nuestro propio plan de desarrollo a largo plazo, a 50 años o más, para que en algún momento podamos tener una economía propia.*

Dirigente Puel Nahuelbuta 2.

*"nosotros tenemos nuestra propia economía, una economía sustentable, una economía que se puede llevar bien conviviendo con todo, con la naturaleza, porque así tiene que ser, convivir y compartir y eso no pasa."*

*"el Estado genera tremendos subsidios para las empresas, ejemplo el Decreto 701 para levantar y potenciar la economía forestal, financiaron el 75% de los costos de las hectáreas y multiplicarlo por 2.500.000, que es la pura CMPC, cuánta plata le regalaron a esa empresa. La minería la apoyan igual, ahora le están apoyando a la forestales, le apoyan con el tema de la construcción de caminos, se lo financian, se los subsidian y en la parte frutícola, que está invadiendo fuerte, igual hay un tremendo apoyo por la parte de riego, hay subsidios para riego, hay inmensos subsidios, hay subsidios para la plantación, para todo, le están pagando hasta la mano de obra*

*para que el Estado (ininteligible / 10:59) les pagan el 40% del valor de la mano de obra a todas las empresas, a todas las empresas del país, les descuenta el impuesto específico del petróleo y nosotros qué, nos dan un subsidio asistencial para que sobrevivamos, para que comamos pan y nada más”*

*“Muy muy distinto, porque siempre el desarrollo mapuche lleva la pertinencia de la mano y lleva el equilibrio por la naturaleza, el mapuche no va a sobreexplotar un recurso para enriquecerse, al contrario, va a proteger el recurso para que le dure a él y a sus generaciones. Entonces no es una política de progreso económico extractiva ni abusadora con la naturaleza, busca la armonía y busca el equilibrio y ahí está la gran diferencia, o sea lo que yo hablo, el tema de la pertinencia, todo paso se hace como corresponde, o sea, si hay que hacer una (ininteligible / 23:30) se hace, si hay que hacer un machitún se hace, y la política wingka no hace eso, la política wingka ve números en el banco no más”.*

*“yo me encontré con algo muy grave hace poquito, te hablé de la cultura pitrén ¿no es cierto? la descubrí yo, llamé a un antropólogo amigo, vinimos y efectivamente certificamos que es cultura pitrén, estamos hablando de una cultura a esta altura sobre 3.000 años y a lo mejor más, 5.000 años, a lo mejor me quedo corto, donde están las piedras talladas en una forma hermosa, te voy a enviar una foto de las piedras y la piedra chanchura, que es nuestra piedra sagrada, única en el mundo, única, y que corresponde a nuestro Lof. Me encontré con la sorpresa que las empresas forestales no están sometidas a proceso de calificación ambiental, no participan en el Servicio de Evaluación Ambiental, están con un decreto ley y se entienden con el SAC y se entienden con la Conaf, dos entidades que son manipuladas políticamente a favor de ellos y bueno el servicio ambiental también está manejado políticamente para el bienestar de la empresa. Entonces como ellos no entran a calificación medioambiental, menos a calificación de pertinencia indígena, han hecho pedazos todo acá, con las maquinarias donde plantan corren las piedras, las mueven para todos lados, la han hecho pedazos. ¿Te imaginas hacer pedazos todos esos monumentos históricos por miles de años ahí? que en el fondo en esas piedras hay mensajes tallados, plasmados, ¿por qué no se preocuparon e hicieron un estudio y esto no lo toquemos? ¿por qué no lucharon por declarar santuario toda esa área? Las pilcas, por ejemplo, nosotros teníamos la pilca en el lado oeste donde limita el lof, también hicieron todo pedazo, inclusive la parte que estaba muy visible pusieron camiones y cargaron las piedras y las pasaron para otro lado, entonces hay un daño tremendo al patrimonio, un daño tremendo, entonces ahí como te digo el tema de pertinencia no corre, no corre y si uno anda reclamando te echan la policía, porque como la ley ahora de usurpación te la aplican en todo, entonces por todos lados somos atacados”*

## 7. Conclusiones.

Los hallazgos extraídos del trabajo de recolección de información a partir de las entrevistas a actores clave, permite establecer ciertas conclusiones en dos líneas principales, en primer lugar, en cuanto al diagnóstico de la situación en torno a la implementación de instrumentos de planificación territorial, así como de planes y programas orientados hacia pueblos indígenas en el contexto de las Áreas de Desarrollo Indígena y, en segundo lugar, en cuanto a las propuestas para mejorar las condiciones de desarrollo con pertinencia territorial.

Para desarrollar el diagnóstico de la situación, en primer lugar, cabe retomar la hipótesis planteada en el diseño metodológico de la presente investigación:

*“Las áreas de desarrollo indígena, como instrumento diseñado para la focalización de recursos, no han impulsado un modelo de desarrollo de manera participativa, que responda a una visión propia de los pueblos indígenas y que permita una disminución de brechas sociales”*

A modo general, respecto a la hipótesis, se concluye de manera transversal que la participación indígena en Chile ha tenido un carácter consultivo y limitado respecto a estándares internacionales, lo cual se replica en la implementación de las Áreas de Desarrollo Indígena desde su diseño original, formulación de objetivos, delimitación territorial y posteriormente en su etapa de puesta en marcha, en donde todos coinciden en la poca capacidad de incidencia en la toma de decisiones respecto a la priorización de la intervención del estado, lo que sumado a la generación de expectativas que no pudieron ser cumplidas y la poca coordinación intersectorial repercuten en una evaluación negativa respecto al impacto de las ADI en el territorio.

Las preguntas específicas que permiten dar respuesta a esta hipótesis son las siguientes:

Variable	Pregunta
Participación	¿Cómo se caracteriza la participación indígena hoy en día de parte desde la experiencia institucional y dirigencial?
ADI/Instrumentos de Planificación	¿De qué manera las Áreas de Desarrollo Indígena han generado un impacto en los territorios? ¿Qué actores han sido importantes en la implementación del ADI y cómo ha sido la participación?
Desarrollo	¿Qué modelo de desarrollo se adecúa a las características propias del pueblo mapuche? ¿Qué diferencias existen con la forma en que se entiende el desarrollo desde la implementación de políticas públicas?

**Pregunta:** ¿Cómo se caracteriza la participación indígena hoy en día de parte desde la experiencia institucional y dirigencial?

Al analizar las entrevistas a dirigentes y entrevistados institucionales, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- a. Los entrevistados institucionales identifican la participación indígena como un “derecho fundamental de carácter colectivo dado el carácter de pueblo”, lo cual se evalúa en cuanto a su capacidad de incidir en la política indígena, así como en la normativa que la regula,

- siendo una herramienta clave para decidir sobre el desarrollo propio de los pueblos. En relación con esto, los dirigentes territoriales plantean que la participación se ha enmarcado en la consulta y la decisión sobre alternativas y/o líneas de acción previamente establecidas. De esta forma, los entrevistados institucionales caracterizan el rol del Estado desde una perspectiva tutelar, basada en una visión de los pueblos indígenas como un mundo pasado.
- b. Los dirigentes territoriales reconocen como ejercicios de participación, la organización propia de las comunidades y territorios a través de sus dirigencias y establecen un origen de los procesos participativos tras el fin de la dictadura. Respecto a esto último, tanto los entrevistados institucionales como dirigentes plantean que la participación se ha dado producto de los procesos llevados a cabo por los propios pueblos indígenas, desde la formulación de la ley indígena, la ratificación del convenio 169, así como en la búsqueda de respuesta a las necesidades territoriales, mediante ejercicios de presión de parte de los dirigentes.
  - c. Los entrevistados institucionales identifican un avance en materia de participación tras la ratificación del convenio 169 de la OIT a partir de un trabajo sistemático de los pueblos indígenas a nivel internacional y nacional. De la misma forma, plantean que el proceso de formulación de la ley indígena fue una experiencia destacable en cuanto a participación, en donde los propios pueblos indígenas lideraron la propuesta inicial a partir de espacios de organización propia. Sin embargo, en ambos casos se identifica una limitación de parte del Estado chileno al alcance real de ambos instrumentos normativos. Respecto al convenio 169, señalan que su aplicación no se ha dado como estaba contemplado inicialmente, en lo cual identifican al decreto 66 como una limitación del convenio, reduciendo la participación principalmente a la consulta en ciertas ocasiones y no en la totalidad de las materias que involucran a los pueblos indígenas, directa e indirectamente. En cuanto a la ley indígena, el proceso de debate parlamentario significó una serie de modificaciones a la propuesta inicial, con lo cual se limitó su alcance. En general se reconoce una participación limitada y poco incidente.
  - d. Se identifica en la falta de articulación y coordinación estatal, un obstáculo que dificulta la participación, dado que, a pesar de los esfuerzos por establecer un diseño participativo en algunas experiencias de políticas públicas, los servicios tienden a llevar a cabo su agenda sectorial por sobre los objetivos territoriales.
  - e. Finalmente, los entrevistados coinciden en que, en la práctica, la participación indígena formal se reduce a un carácter consultivo y en uno de los casos, los entrevistados provenientes de las dirigencias territoriales reconocen la posibilidad de realizar ciertas priorizaciones dentro de líneas de acción y proyectos preestablecidos. En este sentido, se puede identificar que **la participación se realiza mayoritariamente en un nivel de participación “consultiva” y en algunos casos específico “decisorio” respecto a la escala propuesta por Sandoval C. et al (2015).**

**Pregunta:** ¿De qué manera las Áreas de Desarrollo Indígena han generado un impacto en los territorios? ¿hacia qué modelo de desarrollo apuntan? ¿cómo ha sido la participación de los distintos actores a su interior?

Las conclusiones respecto a las Áreas de Desarrollo Indígena como instrumento de planificación se pueden resumir en las siguientes:

- a. Los entrevistados institucionales coinciden en que la propuesta inicial de las Áreas de Desarrollo Indígena se basaba en el concepto “territorio” que implicaba una intervención del estado en base a las propuestas de desarrollo establecidas desde los actores territoriales, señalando que incluso el nombre original de este instrumento era “territorios de desarrollo indígena”. En la aplicación práctica, señalan que se perdió el sentido original de la propuesta de las ADI, dado que se acotó su alcance a la focalización de recursos y se dejaron de lado temas como el manejo de recursos naturales y la diversidad e historia propia de los territorios, ya que su forma de implementación, los formatos de participación y la intervención del estado se realizó en modalidades uniformes.
- b. En cuanto al alcance territorial de las ADI, de parte de los dirigentes territoriales existe una coincidencia en que la delimitación fue de una forma impuesta y que no necesariamente coincidía con la identificación territorial propia del pueblo mapuche. No obstante, se reconoce de manera positiva la intención de generar áreas en base a identidades territoriales (lafkenche, nagche, entre otras), consideran que en algunos casos no se incorporaron territorios que ellos sí consideraban dentro de esa identificación y que eran parte de la articulación de los dirigentes.
- c. Los dirigentes territoriales reconocen como **objetivos iniciales** de las ADI la protección del área, la búsqueda de un desarrollo territorial propio y la posibilidad de fortalecer las redes de articulación de los territorios. Por su parte, los actores institucionales identifican que, en lo formal, las ADI se crearon para una focalización y concentración de la política pública en esos territorios, lo cual originalmente contemplaba un diseño participativo para decidir cómo se realizaría esa intervención.
- d. Respecto a los mecanismos de evaluación y medición del cumplimiento de estos objetivos, los entrevistados institucionales señalan que no existieron mecanismos propios y que la medición se realizaba en base a la inversión pública y/o acortamiento de brechas, dado que no hubo una planificación que permitiera medir el cumplimiento de objetivos establecidos en cada ADI. Sugieren que, a partir de malas evaluaciones, se paralizó la declaración de nuevas ADI.
- e. En cuanto a los impactos de las ADI identificados por los dirigentes, en el caso del Budi se identifica poca claridad en los alcances de la toma de decisiones, lo que repercutió en que se generaron expectativas que no pudieron ser cumplidas. No obstante, se reconocen ciertos impactos, en el caso del Budi relacionados a la implementación de subsidios habitacionales, mecanización de la agricultura y el fomento del turismo como modelo de desarrollo, lo cual impactó positivamente por una parte, pero a su vez generó la necesidad de las comunidades de adaptarse a este modelo de desarrollo, dado que como señala Álvarez et al (2019), las condiciones de microparcelaciones empujaban hacia la posibilidad de generar una diversificación productiva en el caso del Budi, orientada hacia el desarrollo del turismo, versus los planteamientos de los dirigentes que apuntaban hacia la obtención de tierras como prioridad. En ese sentido, se identifican dos posibilidades de soluciones, por

una parte, focalizar la política de compra de tierras en el ADI y por otra parte, diversificar productivamente, siendo esta última la alternativa tomada. En el caso del ADI Puel Nahuelbuta, los dirigentes señalan que los impactos fueron de carácter sectorial, implementados a través de consultoras y en algunos casos, se generaron proyectos que originalmente respondían a las necesidades de un territorio al interior del ADI pero fueron implementados en otros.

- f. Respecto a la participación de los distintos actores al interior de las ADI, los actores institucionales identifican la creación de un comité en cada ADI, presidido por el intendente y con participación de servicios y representantes de las comunidades, no obstante, se destaca la falta de mecanismos de participación sistemáticos y la poca incidencia en la toma de decisiones. Los dirigentes coinciden en la poca capacidad incidir, al punto que formularon un plan de desarrollo que no fue considerado en las instancias institucionales. En la formulación de estas propuestas y en el apoyo profesional, se destaca un rol de parte de las ONG y Universidades, sin embargo, se realiza un cuestionamiento respecto a que en algunos casos, fueron las ONG y Consultoras quienes se hacían cargo de la ejecución de los recursos, llegando inclusive a priorizar ellos cómo serían destinados los recursos, lo que no siempre respondía a las prioridades de los dirigentes. Finalmente, se reconoce un rol importante de los municipios, por una parte los dirigentes plantean que existió una frustración respecto a la poca capacidad de ejecución de la política establecida a nivel central con la que contaban los municipios, a quienes, al menos en el caso del Budi consideraban como un actor afín a la articulación de los dirigentes, mientras que uno de los entrevistados institucionales coincide en el rol clave de los municipios, sin embargo señala que en algunos casos, la articulación de los servicios se terminó dando directamente con los municipios sin considerar a los dirigentes.
- g. Los dirigentes territoriales señalan que tuvieron un rol activo en la formulación de propuestas y búsqueda de espacios de diálogo tanto formales como informales para su implementación. A pesar de que las ADI no se encuentran activas, las redes territoriales se siguen articulando actualmente.

**Pregunta:** ¿Qué modelo de desarrollo se adecúa a las características propias del pueblo mapuche? ¿Qué diferencias existen con la forma en que se entiende el desarrollo desde la implementación de políticas públicas?

A partir de los hallazgos se identifican las siguientes conclusiones:

- a. Se identifica de parte de los entrevistados institucionales, una valoración particular desde el pueblo mapuche respecto al desarrollo, con una visión no economicista y una tendencia a una concepción colectiva de los recursos, no obstante se plantea que la mirada de desarrollo varía dependiendo de las identidades territoriales dentro del pueblo mapuche, por otra parte se reconoce una visión de futuro de parte del pueblo mapuche, por lo que debe existir un equilibrio entre lo productivo y el entorno, a través de lo que se denomina “Küme Mogen” (Buen Vivir).
- b. Por su parte, los dirigentes territoriales reconocen que existe una mirada distinta desde el pueblo mapuche respecto a su visión de desarrollo, coincidiendo en elementos como un

desarrollo equilibrado con la naturaleza, de carácter sustentable y con una visión de futuro que resguarde los intereses de las generaciones futuras.

- c. Los dirigentes territoriales coinciden en un enfoque que vincula el desarrollo con la **capacidad de decidir sobre las acciones** a llevarse a cabo en el territorio, lo cual plantean de manera indisociable, bajo la premisa de que la única forma en que se puede materializar la visión de desarrollo del pueblo mapuche es a través de la participación incidente, lo que da cuenta a su vez de una visión que no es absoluta para todo el pueblo mapuche, ya que dependerá de las características de cada territorio las decisiones que se tomen sobre este, y por lo tanto las formas de desarrollo que se lleven a cabo. Esto resulta complementario a una de las opiniones de entrevistados institucionales que señala que se tiende a pensar a los pueblos indígenas desde una visión de “guardianes del territorio”, sin considerar que se trata de un pueblo vivo con derecho a decidir sobre el territorio.
- d. Uno de los entrevistados institucionales señala que las diferencias radican principalmente en que de parte del estado no hay claridad respecto a qué se entiende por desarrollo, ya que lo que se ha potenciado principalmente es el crecimiento económico. De manera coincidente, los dirigentes de Puel Nahuelbuta hacen énfasis en que el estado a través de sus políticas ha promovido un tipo de desarrollo vinculado principalmente a la extracción de recursos naturales de manera poco sustentable, lo cual entra en contradicción con el concepto de “Buen Vivir”

En cuanto a la identificación de **propuestas** que surgen a través de esta investigación, las preguntas vinculadas a las 3 variables estudiadas son las siguientes:

Variable	Pregunta
Participación	¿qué modificaciones en la normativa vigente se requieren para facilitar y fomentar la participación indígena en la implementación de las políticas públicas?
ADI/Instrumentos de Planificación	¿qué modificaciones permitirían a las Áreas de desarrollo Indígena contar con una mayor capacidad generar cambios concretos en las condiciones de vida de las comunidades mapuche?
Desarrollo	¿qué elementos son cruciales de resguardar a la hora de diseñar instrumentos de planificación territorial con participación de comunidades indígenas?

**Pregunta:** ¿qué modificaciones en la normativa vigente se requieren para facilitar y fomentar la participación indígena en la implementación de las políticas públicas?

Las conclusiones extraídas del análisis de contenido de las entrevistas son las siguientes:

- a. La primera propuesta identificada dice relación con la implementación adecuada del convenio 169 de la OIT, ya que los entrevistados reconocen que existe una distancia entre el convenio y su implementación en la legislación chilena, particularmente a través del Decreto 66 que norma la consulta indígena en Chile, lo cual es consistente con lo que plantean autores como Aguas & Nahuelpan (2019), quienes establecen que el contexto de ratificación del convenio 169 responde por una parte a una presión de los movimientos indígenas, pero también a la necesidad de establecer un marco institucional de gobernabilidad, mostrando un cumplimiento de estándares internacionales pero generando instrumentos que limitan su implementación, permitiendo un fluidez y estabilidad en los proyectos de inversión, en el caso chileno a través del decreto 124, posteriormente reemplazado por el decreto 66 y su complemento con el decreto 40, los cuales, según los autores fueron criticados *“por ser considerados incólutos e ilegítimos, careciendo en su elaboración de la participación de los pueblos, sin ajustarse a los estándares mínimos internacionales, vulnerando los derechos establecidos en el Convenio”* (Aguas & Nahuelpan, 2019).
- b. La participación debe superar la consulta sobre temas de afectación directa, debe ampliarse tanto en las temáticas que aborda como en los niveles de participación. En cuanto a lo primero, la participación debe dejar de limitarse a los temas propios de la “cuestión indígena”, considerando elementos en materia de inversión y desarrollo del territorio. Respecto a los niveles de participación, debe superarse el nivel consultivo buscando alcanzar un nivel decisorio, incluyendo la posibilidad de modalidades de co-goberanza y “auto-gobernanza”. Para avanzar hacia un modelo participativo, los dirigentes territoriales señalan la necesidad de generar un diálogo sincero, en donde estén claramente definidos los alcances de la participación.
- c. Los dirigentes territoriales hacen énfasis en que los niveles de participación dependen de la voluntad política de turno, por lo cual se deben buscar mecanismos que eviten la oscilación entre periodos de alta capacidad de incidencia hacia periodos de poca posibilidad de participación. Además, se señala la importancia de fortalecer las capacidades de organización de las comunidades, mediante herramientas de fomento y apoyo.

**Pregunta:** ¿qué modificaciones permitirían a las Áreas de desarrollo Indígena contar con una mayor capacidad generar cambios concretos en las condiciones de vida de las comunidades mapuche?

Las conclusiones extraídas del análisis de contenido de las entrevistas son las siguientes:

- a. Se propone la incorporación de instrumentos de planificación y ordenamiento con carácter participativo, que establezcan priorización de iniciativas y líneas de acción y que contemplen una zonificación de los usos de suelo. Deben tener un carácter flexible que permita la readecuación de las prioridades dependiendo de las condiciones que se vayan dando en el tiempo. Además, deben ser instrumentos que tengan una visión a corto, mediano y largo plazo.
- b. Mecanismos de evaluación permanente de los objetivos y modificación en los instrumentos de medición de la pobreza, adecuados a las realidades territoriales.
- c. Mejorar la capacidad de incidencia en la toma de decisiones, considerando la cosmovisión de los pueblos indígenas como una perspectiva de desarrollo. Si bien esto forma parte de las propuestas de los entrevistados institucionales, este punto es clave desde la visión de los dirigentes territoriales, quienes establecían un vínculo importante entre la capacidad de incidir en la toma de decisiones y el modelo de desarrollo que se genera producto de esa incidencia.
- d. Se debe mejorar los mecanismos de coordinación intersectorial, ante lo cual se propone desde entrevistados institucionales y dirigentes la creación de una figura de parte del estado que juegue un rol de coordinación al interior del ADI y que tenga capacidad de toma de decisiones.
- e. La definición espacial de las ADI debe responder a la determinación de los dirigentes territoriales.
- f. Los dirigentes territoriales hacen énfasis en la necesidad de una normativa que proteja el ADI.

**Pregunta:** ¿qué elementos son cruciales de resguardar a la hora de diseñar instrumentos de planificación territorial con participación de comunidades indígenas?

Dado lo expuesto en las conclusiones anteriores, se puede mencionar respecto a esta pregunta que:

- a. Existe un vínculo indisoluble para los dirigentes entre la visión propia de desarrollo territorial y la capacidad de incidencia, por lo que el elemento central a resguardar dice relación con la capacidad de incidir en la toma de decisiones.
- b. En específico, debe generarse un modelo de desarrollo que apunte hacia el “Buen Vivir” y que contemple las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

A modo de síntesis de las propuestas recabadas en la presente investigación, se sugiere la implementación de las siguientes medidas:

**Modificaciones normativas:**

1. Modificación del artículo 26 de la ley Indígena que señala que *“el Ministerio de Planificación y Cooperación (actualmente Desarrollo Social) podrá establecer áreas de desarrollo indígenas que serán espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades”*, añadiendo un articulado que establezca expresamente que la focalización de la acción estatal será mediante una planificación participativa con distintos actores al interior de las ADI, incluyendo las organizaciones y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas.
2. En donde señala los criterios para la creación de un ADI se debe incorporar la delimitación de esta mediante un proceso participativo.
3. Incorporar un artículo que defina la creación de una figura, cargo y/o autoridad encargada de la coordinación de la acción estatal en función de los objetivos establecidos para cada ADI. Esta coordinación debe darse de la mano con el Gobierno Regional y las Municipalidades correspondientes, pero tendrá tareas específicas que apunten al cumplimiento de los objetivos territoriales.
4. Se debe institucionalizar el instrumento de planificación de cada ADI.

**Modificaciones programáticas:**

1. En base a la planificación establecida en las Áreas de Desarrollo Indígena, se debe articular a los servicios correspondientes, de acuerdo con las necesidades de cada ADI, labor que debe recaer en la figura coordinadora de las ADI y en coordinación con las autoridades locales y regionales.
2. Los servicios pertinentes deben presentar en un plazo establecido, los instrumentos a través de los cuales podrán dar respuesta a los objetivos planteados en los planes de desarrollo, para lo cual deben existir mecanismos que permitan flexibilizar los instrumentos para que la intervención se adecúe a los contextos territoriales de cada ADI.

**Modificaciones en los Instrumentos de Planificación Territorial.**

1. En el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, deben incorporarse las ADI como una zonificación específica, que reconozca su protección y que establezca que al interior de estas ADI se crearán Planes de Desarrollo.
2. Como se planteó en las modificaciones normativas, debe institucionalizarse los planes de desarrollo como un instrumento de planificación incorporado en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

## **8. Recomendaciones finales.**

La investigación presente reconoce los amplios esfuerzos de investigación realizados anteriormente respecto a las Áreas de Desarrollo Indígena, por lo que gran parte de las conclusiones generadas no distan mucho de elementos diagnosticados previamente, sin embargo, tiene la particularidad de desarrollarse tras más de 20 años de implementación de las ADI estudiadas, en los cuales se realizaron diversos intentos de establecer un modelo de gestión participativo que apunte hacia un desarrollo con pertinencia, que responda a las necesidades y anhelos de los territorios y que contemple una visión de desarrollo propia de los pueblos indígenas. A pesar de estos intentos, las conclusiones apuntan hacia una serie de dificultades a la hora de su implementación, con lo cual, las propuestas generadas retoman el espíritu inicial de la creación de las ADI en base al aprendizaje obtenido a partir de la experiencia de entrevistados institucionales y dirigentes territoriales, lo cual es otra de las particularidades de esta investigación, ya que, si bien se establecieron ciertos contrastes entre sus visiones, hubieron múltiples elementos complementarios y hasta coincidentes.

Se reconoce una limitación en el desarrollo de esta investigación y que responde a la muestra acotada, no obstante, permitió conocer la experiencia de personas clave, tanto por su rol directivo como por su experiencia en políticas públicas orientadas hacia los pueblos indígenas. Se sugiere para próximas investigaciones, desarrollar herramientas de medición que permitan abarcar una muestra más grande, a través de instrumentos de recolección de datos cuyo procesamiento sea más sencillo.

Una línea investigativa complementaria podría incorporar una medición de la ejecución de recursos al interior de las ADI, en base a información georreferenciada de la ejecución de programas y de la inversión pública, lo cual requiere de esfuerzos que escapen a este trabajo investigativo pero que permitirían contrastar la ejecución de recursos, versus la percepción de dirigentes y entrevistados institucionales, además resulta interesante contrastar las inversiones al interior de las ADI en relación al resto de la región, así como cruzar esta información con los indicadores sociales por comuna, para medir en qué medida la inversión ha impactado en el acortamiento de brechas.

## 9. Bibliografía.

Aguas, J., & Nahuelpan, H. (2019). Los límites del reconocimiento indígena en Chile neoliberal. La implementación del Convenio 169 de la OIT desde la perspectiva de dirigentes Mapuche Williche. *Cultura-hombre-sociedad*, 29(1), 108-130.

Alvarez, R., Azócar, F., Marihuan, G., Montero, A., & Rosenbluth, M. (2019). Turismo indígena como respuesta a la siniestralidad: Comunidad Mapuche-Lafkenche del lago Budi, Chile. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 3(1), 24-40.

Chavarría, A. (2004). Evaluación ambiental de las prácticas de manejo del uso del suelo en el área de desarrollo indígena Lago Budi (ADI-Budi), Región de La Araucanía, Chile.[Resumen]

Daher, J. Z. (2008). la Declaración de naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos Indígenas. *Anuario de Derechos Humanos*, (4).

Dascal, G., Campaña, P., & De la Fuente, J. (2010), Informe final de evaluación Programa de Desarrollo Indígena MIDEPLAN-BID- Orígenes fase II. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación.

De la Maza et al (2018). Políticas públicas y política indígena desde La Araucanía: el peso del "conflicto" en la construcción de políticas. Libro: Políticas indígenas y construcción del Estado desde lo local, estudio de casos del sur, centro y norte de Chile, CIIR.

Decreto 469, aprueba la política nacional de ordenamiento territorial, (2021). Link: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1162254>

Dourojeanni, A., Jouravlev, A., & Chávez, G. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Cepal

Figueroa, N., Cannobio, L., De la Fuente, J. (2018). Informe final programa Chile Indígena. Santiago: Ministerio de desarrollo social, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Flick, U. (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.

Guerra Schlee, F. A., & Sánchez Sandoval, G. A. R. (2021). La función epistémica del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en Chile. *Ius et Praxis*, 27(3), 24-44.

Hess-Kalcher S. et al 2006, modelo participativo de gestión territorial ADI Budi.

Inventario público de cuencas hidrográficas y lagos, DGA: Link: [https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursos\\_hidricos/inventario\\_cuencas\\_lagos/Paginas/default.aspx](https://dga.mop.gob.cl/administracionrecursos_hidricos/inventario_cuencas_lagos/Paginas/default.aspx)

Le-Bert, J., Winchester, L., & Caro, J. C. (2004). Informe final de evaluación Programa Orígenes. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación.

Ley N° 19.253. Diario oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, Octubre 1993.

Loncon, E. (2023). Azmapu. Aportes de la filosofía mapuche para el cuidado del lof y la Madre Tierra. *Santiago de Chile, Ariel*.

MIDEPLAN (2000). "Bases para una Política de Desarrollo y Potenciación de las Áreas de Desarrollo Indígena"

ODEPA (2018). Informativo Regional Araucanía Link: <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/04/Region-de-Araucania.pdf>

Ossandón, J. (2012). El manejo integrado de cuencas como solución jurídico-territorial en la Administración Ambiental del Agua. *Justicia Ambiental, Revista de Derecho Ambiental de Fiscalía de Medio Ambiente*, 4(4), 191-212.

Royo, L. R. P. (2018). La OIT y los Pueblos Indígenas en el derecho Internacional. Del colonialismo al multiculturalismo. *Revista Trace*, (46), 59-81.

Rubilar Palma, G., & Roldán Tonioni, A. (2014). Áreas de Desarrollo Indígena: estudio de caso del ADI Puel Nahuelbuta, como estrategia de las políticas públicas en el mundo mapuche. *Universum (Talca)*, 29(2), 253-276.

Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. *Manuales de la CEPAL*, (1).

Soms, 2007: 4. Citado en: SUBDERE. (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales.

Subdere (2020). Índice de Competitividad Regional ICR 2020.