



Ministerio de  
Desarrollo  
Social

Gobierno de Chile



# Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Social

*Región del  
Biobío  
(VIII región)*

## Contenido

I.	Contexto General del Proceso de Consulta Previa Indígena región del Biobío .....	2
1.	Introducción .....	2
2.	Procedencia de la Consulta Previa Indígena.....	2
3.	Cronología del proceso de consulta en la región .....	2
4.	Metodología del proceso aplicada en la región .....	3
II.	Etapas del proceso de Consulta .....	4
1.	Introducción .....	4
2.	Etapa de Planificación.....	4
3.	Etapa de Entrega de Información y difusión del proceso de Consulta .....	5
4.	Etapa de Deliberación Interna.....	5
5.	Etapa de Diálogo.....	6
6.	Etapa de Sistematización.....	6
III.	Resultados del proceso de Consulta.....	6

## Índice de Tablas

TABLA 1:	MATRIZ DE COTEJO PARA LA MEDIDA “CREACIÓN DEL MINISTERIO DE PUEBLOS INDÍGENAS” .....	7
TABLA 2:	MATRIZ DE COTEJO PARA LA MEDIDA “CREACIÓN DEL CONSEJO Y CONSEJOS DE PUEBLOS INDÍGENAS” .....	8

## **I. Contexto General del Proceso de Consulta Previa Indígena región del Biobío**

### **1. Introducción**

El presente capítulo del informe de sistematización busca dar cuenta de los elementos de contexto del proceso de consulta previa Indígena desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en la región del Biobío (VIII región), en razón de lo preceptuado en el artículo 16° letra e), del Decreto Supremo N°66 que aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N°1, letra a) y N°2 del Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo.

### **2. Procedencia de la Consulta Previa Indígena.**

La procedencia de las consultas está dada por las Resoluciones Exentas N°275 y N° 276, de 2014, del Ministerio de Desarrollo Social, que Inician el procedimiento administrativo y convocan a proceso de consulta ordenando abrir el expediente correspondiente. Dichas resoluciones fueron publicadas en el Diario Oficial el 24 de junio de 2014<sup>1</sup>, para consultar las medidas administrativas “creación del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas” y “creación del Ministerio de Pueblos Indígenas”, respectivamente.

### **3. Cronología del proceso de consulta en la región**

El proceso de consulta en la región inició conforme el cronograma nacional, el día 3 de septiembre de 2014 en la ciudad de Concepción, teniendo su cierre el 25 de enero del 2015 en la provincia del Biobío comuna de Mulchen. Dentro de este período se realizaron y concluyeron todas las etapas del proceso de consulta descritas en el DS N°66, aplicando y teniendo como marco permanente los principios emanados del Convenio N°169 de la OIT referentes a la buena fe, la pertinencia cultural y el respeto por los métodos tradicionales de decisión de los pueblos indígenas.

---

<sup>1</sup> Resoluciones disponibles en anexo Nacional del Informe Nacional de Sistematización del Proceso de Consulta Previa Indígena.

Es necesario señalar que las primeras reuniones se vieron influenciadas por la desconfianza al proceso y demandas históricas del Pueblo Mapuche habitante en la región.

#### **4. Metodología del proceso aplicada en la región**

La metodología aplicada a nivel regional fue la que se entregó desde el nivel central del Ministerio<sup>2</sup> y tenía como propósito realizar un proceso de consulta previa ajustado a lo prescrito en la normativa legal vigente, convocando a la mayor cantidad de organizaciones representativas del pueblo Mapuche presente en la región.

Debido a las características propias de las distribución geográfica y cultural de las comunidades, así como para otorgar el máximo de cooperación ya sea en traslados y desarrollo de las reuniones a todas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas convocados, se procede a desarrollar el trabajo en 4 territorios: el primero en la Provincia de Concepción, el segundo en la Provincia de Arauco, el tercero en la comuna Tirúa y el cuarto territorio en la Provincia del Biobío.

Para el abordaje del proceso, se conformó un equipo de consulta del MDS compuesto por profesionales de la Seremi y Conadi. Ambos equipos aportaron sus criterios, experiencias, metodologías y vínculos para la facilitación del proceso, especialmente en lo que concierne al establecimiento de confianzas y apoyos técnicos respectivos.

El principio básico de la metodología empleada fue la flexibilidad, por lo que ésta se adaptó a los requerimientos de los pueblos, especialmente, en la distribución geográfica del trabajo hecho en la región, mediante la siguiente distribución:

- Provincia de Concepción: se acuerda el trabajo con las comunas de Concepción, Chiguayante, San Pedro, Hualpén, Talcahuano, Coronel, Lota, Santa Juana, Hualqui, Florida, Penco, Cabrero y Tome.
- Provincia de Arauco: se acuerda el trabajo con las comunas de Cañete, Contulmo, Arauco, Lebu, Los Álamos y Curanilahue.
- Tirúa: Comuna de Tirúa
- Provincia de Biobío: se acuerda el trabajo con las comunas de Los Ángeles, Santa Barbara, Mulchen, Alto Biobío, Antuco, Negrete y Quilaco.

Respecto de la convocatoria regional ésta se publicó en diarios de circulación regional y medios de radiodifusión locales<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> El detalle de la metodología propuesta por el Ministerio se encuentra en el Informe final de sistematización del proceso de consulta previa del Ministerio de Desarrollo Social.

## II. Etapas del proceso de Consulta

### 1. Introducción

El presente capítulo del informe tiene como propósito dar cuenta detallada del proceso de consulta previa indígena desarrollado en la región del Biobío desde su etapa de planificación, hasta las jornadas de cierre regional conforme las particularidades propias de la zona y del pueblo Mapuche.

### 2. Etapa de Planificación

El proceso inicia conforme el cronograma nacional en las siguientes localidades: Concepción: el día 3 de septiembre de 2014, contado con la presencia de la Sra. Maria Fernanda Villegas Acevedo Ministra del Ministerio de Desarrollo Social; en la comuna de Cañete, el día 9 de septiembre de 2014; en la comuna de Tirúa, el día 5 de septiembre y en la provincia de Biobío, el día 8 de septiembre de 2014, en Alto Biobío.

A estas primeras jornadas asistieron en total 725 dirigentes, líderes y representantes de comunidades, asociaciones y organizaciones indígenas de los territorios convocados, además de las principales autoridades regionales. En todas las reuniones se dio a conocer la información preliminar de las medidas, además de la propuesta metodológica elaborada por el Ministerio (que también se entregó en soporte físico). Los principales aspectos que destacan de estas jornadas son:

- En la localidad de Concepción, se acuerda seguir trabajando las próximas reuniones en territorios diferenciados, especialmente la zona urbana.
- En la localidad de Cañete se acuerda seguir trabajando en reuniones próximas, definiendo ellos los territorios en forma autónoma.
- En la localidad de Tirúa se acuerda llevar la información a los territorios y de esta manera con ellos acordar la continuación del proceso. Se solicita capacitación y asesoría técnica con el tiempo necesario para ello.
- En la localidad de Biobío, se acuerda seguir trabajando, realizando las próximas reuniones en una sola localidad, con el tiempo necesario para ello.

---

<sup>3</sup> El detalle de la convocatoria regional consta en el respectivo expediente regional parte del Expediente Nacional del Proceso de Consulta Previa Indígena del Ministerio de Desarrollo social.

Se debe señalar que a pesar del cuestionamiento permanente y la exigencia de derogación de los Decretos Supremos N°66 y 40, el proceso pudo seguir adelante<sup>4</sup>.

### **3. Etapa de Entrega de Información y difusión del proceso de Consulta**

Se da inicio a la etapa de entrega de información conforme las solicitudes de modificación de la propuesta metodológica hechas en todas las localidades que desarrollan el proceso de consulta previa, es así que la consulta se despliega por más localidades y se realizan las capacitaciones solicitadas en las siguientes fechas y lugares: Provincia de Concepción, en Tome, el 28 de noviembre del 2014; Cañete, 8 de noviembre del 2014; Tirúa, el día 23 de octubre del 2014; Biobío, en Mulchen el día 25 de octubre del 2014.

Dentro de los principales hitos de la etapa destacan:

- A solicitud de los territorios se da más tiempo para la tercera etapa y de forma más centralizada, así como la subdivisión de los territorios para la asesoría y apoyos técnicos.
- La entrega de toda la información pertinente respecto de las medidas en consulta y la realización de las capacitaciones solicitadas por los territorios.
- La elaboración de modificaciones a la metodología propuesta por el Ministerio que permitieron adaptarla a las particularidades regionales, principalmente en lo relativo a la duración de la etapa de la consulta.

La definición de intervinientes y el consenso respecto de la metodología en las localidades de la región.

### **4. Etapa de Deliberación Interna**

La etapa se llevó a cabo de conformidad a los requerimientos de los pueblos indígenas participantes del proceso, contratando con 15 asesores propuestos por los pueblos para guiar las discusiones y propuestas internas de los Pueblos Indígenas, realizándose 16 encuentros en los diferentes territorios. En esta etapa el Estado no estuvo presente por cuanto se preservó el principio de independencia de los pueblos.

---

<sup>4</sup> El detalle de las reuniones consta en el respectivo Expediente Regional, Parte del Expediente Nacional del Proceso de Consulta Previa Indígena del Ministerio de Desarrollo Social.

## 5. Etapa de Diálogo

La etapa se llevó a cabo en los territorios definidos por los representantes, los que corresponden a la Provincia de Biobío el 6 de enero del 2015, la Provincia de Arauco el 7 de enero del 2015 y la Provincia de Concepción el 17 de enero del 2015. Respecto de la comuna de Tirúa, debido a que la etapa de deliberación interna se extendió por más de una jornada y por acuerdo de las organizaciones de la comuna decidieron restarse de participar en el diálogo provincial a realizarse en Cañete. En las jornadas se escogieron a los delegados que participarían en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena. Dicha elección respetó los métodos tradicionales de participación y decisión del pueblo por lo que la contraparte del gobierno sólo tomó nota de los dirigentes seleccionados.

Asimismo, se realizó la discusión de las medidas y se otorgó el consentimiento informado para la creación del Ministerio, y la creación del Consejo de Pueblos y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

## 6. Etapa de Sistematización

La etapa de sistematización consistió en la construcción de los expedientes de la consulta, los que se encuentran estructurados por localidades. En cada uno de ellos se da cuenta de los medios de verificación de cada una de las etapas realizadas en el marco del proceso de consulta además de todos los antecedentes relativos al proceso tales como actas, listas de asistencia, registros fotográficos, propuestas, entre otros.

## III. Resultados del proceso de Consulta

El proceso de consulta indígena de la región no estuvo exento de inconvenientes principalmente en las jornadas iniciales, los que una vez superados por el equipo regional, permitieron que las jornadas subsiguientes del proceso se desarrollaran con bastante normalidad teniendo como principal resultado el otorgamiento del consentimiento para las medidas en consulta.

Sin perjuicio de lo anterior, hubo varios desafíos que debieron ser sorteados durante la realización del proceso, el primero de ellos fue el cuestionamiento a los Decretos Supremos 66 y 40, que se mantuvo como demanda hasta el final del proceso, cuestión que pudo ser superada gracias a la coordinación de los servicios regionales involucrados en el proceso de consulta que permitieron la realización de reuniones con los dirigentes de la zona y el anuncio realizado por la Ministra de Desarrollo Social, en conjunto con el Ministro de Medio Ambiente, respecto de la revisión de ambos decretos a la luz de los requerimientos de los pueblos.

A lo anterior se agregan otros desafíos propios de la región: la dispersión de comunidades y asociaciones a lo largo del territorio, la condición de aislamiento en la que se encuentran algunas comunidades desde el inicio de la convocatoria y la desconfianza histórica con los procesos iniciados por el Estado.

Estas complejidades significaron un desafío tanto para el Estado como para los pueblos indígenas, los que pudieron ser sorteados mediante visitas en terreno a las comunidades más aisladas de la región, la participación de las autoridades tradicionales y la realización de las capacitaciones mencionadas al inicio del informe.

Respecto de los productos concretos de la consulta, el principal es el ya mencionado consentimiento general para la creación del Ministerio el Consejo de Pueblos y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, pero también destaca el afianzamiento de confianzas entre la contraparte del Ministerio y los dirigentes de la región.

- **Disensos Regionales**

Finalmente, respecto de los disensos regionales estos se estructuran de la siguiente manera:

**Tabla 1: Matriz de Cotejo para la medida “creación del Ministerio de Pueblos Indígenas”**

Materia	Disenso	Explicación del Disenso
<b>Denominación del Ministerio</b>	Que el Ministerio se denomine "Ministerio de Pueblos Originarios"	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
<b>Naturaleza del Ministerio</b>	Ministerio debe estar enfocado en la Defensa de Derechos y la dirección de este último dependiente de organizaciones tradicionales de los Pueblos Originarios	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
<b>Registro de Autoridades y Organizaciones Tradicionales Indígenas.</b>	Existe una opinión contraria, en cuanto a las dudas que genera el uso que le podría dar el Estado a esta información.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
<b>Recursos del Ministerio</b>	Que los Consejos de Pueblos incidan directamente en la elección de los representantes del Ministerio.	Este es un disenso regional.  Dicho disenso no fue abordado en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta, puesto que su naturaleza es inconstitucional, en vista que cualquier persona, independiente de su origen, puede acceder y desempeñar a cargos públicos, sin mayor restricción.  Dicha situación fue debidamente explicada tanto en los Diálogos provinciales como en la mencionada Jornada Nacional de Cierre del Proceso.



<b>Procesos de consulta</b>	Los procesos de Consulta deben tener carácter vinculante y se debe debatir sobre quién recae la responsabilidad de realizar los procesos de consulta.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
<b>Sucesor Legal de la Conadi</b>	No existe acuerdo regional respecto de si el Ministerio debe o no ser el sucesor legal de la Conadi, o bien, esta debe reformularse y actuar como servicio relacionado.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.

**Tabla 2: Matriz de Cotejo para la medida “creación del Consejo y Consejos de Pueblos Indígenas”**

Materia	Disenso	Explicación del Disenso
<b>Denominación del Consejo de Pueblos</b>	Que el Consejo de Pueblos se denomine “Consejo de Pueblos originarios”.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
<b>Naturaleza del Consejo de Pueblos</b>	Que el Consejo de Pueblos tenga carácter Resolutivo y vinculante.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.
<b>Composición geográfica del Consejo de pueblos</b>	Deben existir Consejos Provinciales por cada región, que actúan también a nivel Nacional, comunal y local.	Se explicó debidamente que todo lo concerniente al funcionamiento interno de los Consejos deberá quedar determinado en el Reglamento Interno que dicho pueblo dicte para tales efectos, teniendo como único límite la Constitución Política de la República y sus leyes complementarias.
<b>Requisitos para ser Consejero</b>	Los requisitos para ser Consejero son: Hablante de la Lengua Originaria, dependiendo del caso. Conducta intachable, representatividad histórica, con experiencia certificada en la o las Comunidades que representa. Con experiencia mayor de 10 años como representante de alguna Comunidad, Territorio o comuna.	Se explicó debidamente que todo lo concerniente al funcionamiento interno de los Consejos deberá quedar determinado en el Reglamento Interno que dicho pueblo dicte para tales efectos, teniendo como único límite la Constitución Política de la República y sus leyes complementarias.
<b>Lugar de funcionamiento del Consejo de Pueblos</b>	Se propone como sede alguna ciudad o comuna de la Región del Biobío o La Araucanía.	Se explicó debidamente que todo lo concerniente al funcionamiento interno de los Consejos deberá quedar determinado en el Reglamento Interno que dicho pueblo dicte para tales efectos, teniendo como único límite la Constitución Política de la República y sus leyes

		complementarias.
<b>Cupos del Consejo de Pueblo Mapuche y Consejo Nacional</b>	Aumentar el número de Consejeros Nacionales Mapuche, al menos un Consejero Pehuenche, y tres representantes de población migrante urbana a nivel país.	Este disenso fue recogido y debatido en la Jornada Nacional de Cierre del Proceso de Consulta Previa Indígena.

Junto con los mencionados disensos, los pueblos presentaron sus propuestas para la modificación de las medidas en concordancia con sus propios métodos de discusión y reflexión sobre éstas, las que se encuentran contenidas en el Expediente Regional que forma parte del Expediente Nacional de Consulta Previa Indígena.