



# ***Re-Conocer*** **Pacto Social por la** **Multiculturalidad**

*1° de abril de 2008*

# **Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad**

## **Resumen ejecutivo**

*La Presidenta de la República definió claramente en su “Programa de Gobierno” y en otros compromisos con los pueblos indígenas las metas que pretende alcanzar durante su gestión.*

*En estos primeros dos años se han alcanzado varias de ellas, entre las cuales cabe mencionar la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT; La aprobación de la ley que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios; la indicación al proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza; la aprobación de la reforma constitucional sobre territorios especiales; la realización de un Dialogo Nacional con los Pueblos Indígenas; la concreción de una política cada vez más progresiva de restitución de tierras; el incremento del programa de Becas y Residencias para Estudiantes Indígenas; el mejoramiento del Programa de Salud Indígena; y la construcción de Jardines Infantiles Interculturales.*

*Si bien las obras del Gobierno de Michelle Bachelet y de todos los Gobiernos de la Concertación significan avances sustanciales para el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas y para su plena incorporación a la sociedad en igualdad de condiciones, se constata que continúa habiendo profundas críticas al accionar estatal. El pacto de 1989 entre el Estado y los indígenas está agotado, y la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis.*

*Los indígenas sostienen que su problemática no ha sido asumida en forma integral. Esas demandas no satisfechas llevan a conflictos, muchos de ellos violentos, y a ver al Gobierno solamente desde la perspectiva “policial”. Finalmente, la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni vela por la inclusión e integración plena de los pueblos indígenas.*

*Este es el marco que permite identificar los principales desafíos y los objetivos que deben ser alcanzados en el futuro: el pleno cumplimiento de los compromisos gubernamentales; y la creación de un esquema de gobernabilidad que genere las condiciones necesarias para la construcción del Pacto Social por la Multiculturalidad.*

*Para ello se ha elaborado un Plan de Acción que se estructura en torno a tres áreas: a) Sistema Político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo Integral de los pueblos; y c) Multiculturalidad y diversidad.*

*Cada área y eje temático está detallado en un conjunto de acciones específicas. Su cumplimiento constituye el compromiso básico sobre el que se podrá construir el Pacto Social por la Multiculturalidad.*

*Ahora bien, la implementación de este Plan de Acción no será posible si no se cuenta con la plena participación de los pueblos indígenas, de los medios de comunicación y de todos los ciudadanos en el esfuerzo de construir una sociedad multicultural, en la cual se acepten las diferencias y se destierre toda forma de racismo y discriminación.*

*Para concretar este Plan de Acción la Presidenta de la República instalará un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, y ha designado un Comisionado Presidencial que tiene la responsabilidad de conducir el proceso.*

*Finalmente, el Plan se ha programado en el tiempo, identificándose las acciones que se desarrollarán en los próximos dos años, así como las que quedarán iniciadas para ser implementadas en años subsiguientes. Por cada tarea se ha identificado la institución responsable y los resultados esperados, los que serán objeto de un estricto monitoreo de cumplimiento.*

## **Introducción**

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ha decidido dar un nuevo impulso a la política indígena durante su gestión, reflejada en su “Programa de Gobierno” (2005), los “Acuerdos de Nueva Imperial II” (2006) y los “Ejes de la Política Indígena” (2007).

Con este fin creó una instancia ministerial de coordinación del accionar del Gobierno en la que actualmente participan el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), El Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio del Interior.

Asimismo, en enero de 2008 nombró un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas, con el encargo de preparar un Plan de Acción y velar por el cumplimiento de todos los compromisos gubernamentales con los pueblos indígenas.

El presente documento resume el conjunto de acciones del gobierno que han sido realizadas y las que resta ejecutar para hacer realidad esa decisión presidencial.

Asimismo, hace énfasis en las acciones necesarias de todos los involucrados en la problemática indígena para crear un nuevo esquema de gobernabilidad que permita la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad.

## **Primera parte: Compromisos y logros alcanzados por el gobierno**

### **1. Promesas del gobierno**

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet definió en su “Programa de Gobierno” (2005) las metas que pretendía alcanzar en su política indígena, ese documento fue complementado con el “Acuerdo Nueva Imperial II” (2006) y los “Nuevos ejes de la Política Indígena” (2007) que reafirman las orientaciones de ese programa.

En ese sentido, los compromisos se centraron en los ámbitos de derechos y políticas públicas, en el de tierras, en el cultural y educativo y en el ámbito del diálogo y la participación.

- 1.1. En el ámbito de los derechos y las políticas públicas la Presidenta Michelle Bachelet se comprometió a cumplir con todos los compromisos asumidos por el Estado chileno con los pueblos originarios, a su reconocimiento constitucional y al cumplimiento de convenios y compromisos internacionales. Asimismo, hizo hincapié en la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas en MIDEPLAN y al impulso a los procesos de participación democrática indígena para permitir una adecuada representación de su diversidad cultural, así como a la creación de planes y programas especiales para quienes viven en zonas urbanas.
- 1.2. En el ámbito de tierras la Presidenta se comprometió a reorientar el Fondo de Tierras y Aguas para que sea la base de un futuro Banco de Tierras; y, por otra parte, a que el trabajo del programa “Orígenes”<sup>1</sup> se incline a otorgar rentabilidad económica a esas tierras.
- 1.3. En los ámbitos cultural y educativo hizo el compromiso de promover la investigación y la difusión de nuestras raíces culturales y el estudio y la difusión de los idiomas nativos de los pueblos originarios. También reafirmó la necesidad de establecer un ramo especial de Historia de nuestros

---

<sup>1</sup> El programa “Orígenes” de Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, depende de MIDEPLAN, está vigente desde el 2001 y se financia con créditos del BID. Tiene como misión “mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas de áreas rurales promoviendo su desarrollo económico, social, cultural y ambiental sin la pérdida de sus rasgos esenciales de identidad”. Su propósito es contribuir en la reducción de la discriminación y de la exclusión social de los indígenas, además de mejorar sus condiciones de vida. Se enmarca dentro de las medidas que se han tomado para el apoyo y fortalecimiento de los pueblos Aymará, Atacameño y Mapuche en zonas rurales. En su primera fase trabajó con 645 comunidades, actualmente está en ejecución la segunda fase.

pueblos y la expansión de los programas de educación intercultural bilingüe y el programa de becas para estudiantes indígenas.

En el mismo camino, diseñar políticas de fomento y protección del patrimonio cultural, arqueológico y natural de nuestras comunidades y a promover el etno-ecoturismo en el marco de desarrollo con identidad.

- 1.4. En el ámbito del diálogo y la participación, la Presidenta hizo énfasis en el respeto a los pueblos indígenas, acogiendo su voluntad de participación, creando los mecanismos para una adecuada participación indígena en los asuntos públicos (entre ellos mecanismo de coordinación, una evaluación global de lo avanzado y un diálogo sostenido entre el gobierno y los pueblos indígenas).
- 1.5. Finalmente, en abril de 2007 se reafirmaron estos compromisos a través del fortalecimiento de las normas de participación de los pueblos indígenas en todos los ámbitos de la vida social así como el reconocimiento y profundización de sus derechos. Asimismo, se reafirmó la decisión de formular una política indígena urbana, la promoción de la representación y participación de la mujer indígena y de la educación y cultura entre los pueblos originarios.  
Posteriormente, se anunció la realización de una fase 3 del Programa “Orígenes”.

## **2. Logros alcanzados (2006-2007)**

En los primeros dos años de gobierno se han alcanzado varias de las metas trazadas. En ese sentido, hay que mencionar los siguientes logros alcanzados en el ámbito legislativo y en el de políticas públicas:

- 2.1. **La aprobación del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)** después de 17 años de discusión parlamentaria.
- 2.2. **La Ley N° 20.249 que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios.** Esta Ley, fundamental sobre todo para el pueblo lafquenche, fue promulgada el 31 de enero de 2008 y el reglamento está siendo trabajado con los dirigentes indígenas.
- 2.3. **La indicación al proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza** con el objetivo de reconocer, respetar y valorar la diversidad étnica y cultural como parte de los objetivos terminales de enseñanza básica y media.

- 2.4. **La aprobación de la reforma constitucional que establece la creación de los territorios especiales**, entre ellos el de Isla de Pascua y el envío del proyecto de ley que define el Estatuto que regulará ese territorio.
- 2.5. **La realización del “Dialogo Nacional con los Pueblos Indígenas”** entre junio de 2006 y enero de 2007. El diálogo se hizo posible con la convocatoria a un Debate Nacional que duró nueve meses y culminó después de haberse realizado alrededor de 200 encuentros locales, regionales y un evento nacional, contando con la participación y compromiso de más de 120 organizaciones representativas de los pueblos indígenas y la discusión directa de al menos cinco mil dirigentes de asociaciones y comunidades de base.
- 2.6. **La concreción de una política cada vez más amplia de restitución de tierras.** Entre el 2006 y el 2007, sólo en compra y subsidio de tierras indígenas, se han restituido alrededor de 23 mil hectáreas, beneficiando a un total de 2.200 familias indígenas. En ese sentido, hay que destacar que para el 2008 el Fondo de Tierras y Aguas contara con un presupuesto total de \$23.314.428, de los cuales \$19.555.443 serán sólo para la compra de tierras.
- 2.7. **El establecimiento de la segunda fase del Programa “Orígenes”** que actualmente está en ejecución, luego de suscribirse un segundo convenio de préstamo con el BID durante el 2006. El programa “Orígenes” en su primera fase favoreció a 22 mil familias de aproximadamente 645 comunidades indígenas (aymaras, Atacameñas y mapuches, de las regiones I, II, VIII, IX y X). En la segunda fase el Programa ya opera en las regiones de Tarapacá, Arica-Parinacota, Antofagasta, Bío Bío, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos. El presupuesto contemplado es de US\$ 109.900.000, lo que permitirá beneficiar a 1.206 comunidades indígenas rurales. De este total, durante el 2007 se trabajó con 771 comunidades; las restantes ingresarán al proyecto durante el 2008.
- 2.8. **Becas indígenas.** en los dos últimos años hubo un incremento del 24% en la asignación de becas (el 2006 fueron 36.160 y el 2007, 41.987). Para el año 2008, se contemplan 43.895 becas (18.258 en básica, 18.490 en media y 7.147 en la educación superior), con una inversión de \$8.644.506. Durante el 2007 se beneficiaron un total de 607 estudiantes de educación superior, con un presupuesto asignado de \$382.511.000, que beneficiaron a 208 estudiantes con beca a la residencia y 399 estudiantes con beca de hogares.
- 2.9. **Mejoramiento del Programa de Salud Indígena.** Durante el año 2007 se incorporaron al Programa de Salud y Pueblos Indígenas los servicios de

Coquimbo y Concepción y próximamente lo hará el de Chiloé. Actualmente 25 de los 28 servicios que hay en el país participan del Programa de Salud y Pueblos Indígenas. En la Región Metropolitana tres servicios fueron incluidos con acciones orientadas a la identificación de población indígena beneficiaria, acceso al sistema público y al sistema de salud indígena (atención de machi y de agentes de salud indígena, construcción de rukas, creación de huertos medicinales, entre otros). Entre el 2006 y el 2008 se más que duplicó el presupuesto, y este año se espera una inversión de \$ 1.755.617.000 pesos.

- 2.10. **Incremento de la multiculturalidad en los programas de salud** a través de la capacitación de 3.600 funcionarios de la red en lengua y salud indígena y la incorporación de 14 facilitadores interculturales en los establecimientos de la red ubicados en las zonas con mayor número de población indígena. Actualmente existen 84 facilitadores Interculturales a nivel nacional, 20 de ellos vinculados a los servicios de la región metropolitana.
- 2.11. **Programa de vivienda indígena.** El Fondo Solidario de Vivienda invirtió un total de \$ 269.272.000 en proyectos habitacionales para mapuches en varias comunas del país involucrando directamente la comunidad. Asimismo, se habilitaron proyectos habitacionales para machis en la Araucanía, en base a un plan especial de viviendas con diseño cultural. Estos emprendimientos fueron financiados en parte por los propios interesados y se entregaron o están en proceso de construcción en comunas como Lumaco, Butarricon, Ketrawe, Pilinmapu, Reñico Grande, Lumakina, Rukatraro, Rukayeko y Pantano.
- 2.12. **Apertura de jardines infantiles con currículum intercultural,** sólo durante el 2007 se han focalizado 30 Jardines Interculturales en diferentes regiones del país. Para el período 2008-2010 hay un total de 44 propuestas para la creación de Jardines Interculturales; en cada uno de ellos se invertirá alrededor de \$60.000.000.
- 2.13. **Creación de la Unidad de la Mujer en CONADI.** En base al compromiso de la Presidenta de la República, se creó una Unidad de la Mujer en CONADI que, entre otros aspectos, promueve la representación y participación de la mujer indígena con igualdad de oportunidades y equidad de género.

## **Segunda parte: Evaluación y desafíos de la política indígena**

### **1. Evaluación**

Los logros de la Presidenta Michelle Bachelet en su política indígena y, en general, los resultados alcanzados por todos los Gobiernos de la Concertación muestran avances significativos que permitieron mejorar sustancialmente la calidad de vida de los pueblos indígenas.

Desde 1989, cuando se firmó el Acuerdo de Nueva Imperial, hasta hoy, mucho ha cambiado en el relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas. En estos años se creó una institucionalidad especializada (CONADI), se dictó la Ley Indígena, que por primera vez reconoce los derechos de los pueblos originarios y crea instrumentos para garantizar su ejercicio, y son múltiples los programas de diversas reparticiones públicas encargados de la resolución de las demandas indígenas.

Pese a ello, existen comentarios y juicios críticos expresados por diversos actores indígenas y no indígenas de los cuales el Gobierno se hace cargo.

A pesar de los avances mencionados, las dificultades que se han observado en estos años han contribuido a generar una sensación de desconfianza entre parte de la dirigencia y los pueblos indígenas y la elite política; asimismo, hoy la gran demanda pasa por concretar las diversas medidas que han sido comprometidas en el pasado y que por diversas razones no se han implementado en su totalidad. Algunos de estos críticos sostienen que ha faltado voluntad política del conjunto de los partidos para avanzar con mayor rapidez.

Para muchos, el pacto inicial de 1989 entre el Estado y las comunidades indígenas está agotado, a lo que habría que agregar que la institucionalidad pública creada en 1993 ha entrado en crisis, ya que consideran que no sería compatible tener una entidad que represente a los pueblos indígenas y, simultáneamente, ella misma represente al Estado frente a los pueblos indígenas.

Por otra parte, se puede observar posturas críticas y discusiones sobre las políticas de desarrollo que se han venido implementando en el país en las últimas décadas; se escucha desde el mundo indígena que ellas no serían compatibles con sus tradiciones, costumbres y expectativas. Sostienen que más que buscar formas de integración de los pueblos indígenas en los proyectos de desarrollo, estos se han implementado a pesar de ellos.

Al mismo tiempo, las políticas públicas focalizadas en el mundo indígena son materia de discusión; cabe destacar que muchos críticos manifiestan que la problemática indígena no ha sido asumida en forma integral y que la acción estatal muchas veces ha estado orientada a obtener logros de corto plazo. Lo cual —junto

al enfoque de la problemática indígena principalmente desde una mirada de pobreza— ha limitado la acción pública y ha incentivado reacciones conflictivas.

La evaluación que se hace de los programa de desarrollo agropecuarios señala que éstos han considerado a los destinatarios indígenas como “campesinos pobres” y no como “indígenas en sus tierras”, lo cual podría ser una explicación de las deficiencias que se han observado en la asistencia técnica y en el uso de instrumentos y procedimientos no siempre adaptados a su identidad.

Hay una valoración de lo avanzado en la recuperación de tierras, pero estas no han sido acompañadas de programas de desarrollo integrales, que hayan incorporado plenamente en su diseño la problemática del agua y los recursos naturales. Frente a las demandas pendientes por tierras, se hace la sugerencia de tratar en forma integrada este tema, el agua y el desarrollo, asumiendo la importancia que estos factores tienen en la sostenibilidad productiva y en la supervivencia cultural de los pueblos.

Lo mismo se sostiene respecto al territorio, ya que habría faltado una mirada global que combine elementos materiales (agua, recursos naturales, biodiversidad) y elementos inmateriales (cultura, instituciones, etc.). En este sentido, si bien se valora la existencia de las Áreas de Desarrollo Indígena, se plantea que estas no han sido potenciadas desde esta perspectiva.

Ahora bien, la CONADI es una institución pública reconocida y valorada por los pueblos indígenas, habiendo prestado innumerables servicios a sus miembros; asimismo, se destaca el funcionamiento del Fondo de Tierras y Aguas que ha permitido que se hayan transferido más de 500 mil hectáreas entre los años 1994 y 2007.

Pero junto a esta valoración, se escuchan también diversas críticas que señalan áreas que deberían ser mejoradas para tener un funcionamiento más eficiente, mejorar los procedimientos aplicados, disponer de recursos adicionales para enfrentar demandas aún pendientes, así como relevar su rol y responsabilidades frente a otras instancias públicas.

Al mismo tiempo, aparecen diversas sugerencias para mejorar la fase 2 el Programa Orígenes, diseñado como un instrumento especial que complementa la acción de la CONADI por medio de los instrumentos definidos en la Ley Indígena. Entre ellas, rapidez para incorporar a las comunidades pendientes donde todavía no se inicia el trabajo, la necesidad de integrar el programa de forma plena a la CONADI y la continuidad de su trabajo en las comunidades atendidas en la fase 1. Los pueblos indígenas viven mayoritariamente en ciertas regiones del país; de ahí la relevancia que tiene la forma en que los Gobiernos regionales integran sus tareas específicas destinadas a ellos. En el pasado hubo diversas maneras de enfrentar esta tarea que variaban de región a región. La evaluación permite concluir que es necesario fortalecer las mesas de coordinación regionales y mejorar aún más la coordinación de los servicios públicos en el territorio, para que sus decisiones sean más adecuadas a las características de la problemática indígena.

Lo mismo vale para el resto de la institucionalidad pública. Hay ejemplos muy valiosos de adecuación de programas y procedimientos a la especificidad indígena, como los que se observan en salud, educación y vivienda entre otros; pero las exigencias actuales llaman a evaluar y corregir las políticas, procedimientos, instrumentos y enfoques dirigidos a los pueblos indígenas.

Junto a lo anterior, aparece justificado evaluar la pertinencia de la discriminación positiva hacia los indígenas en la implementación de políticas públicas, más aún si se tiene en cuenta que el 60% de los indígenas pertenece al 40% más pobre de la población.

Uno de los programas públicos mejor valorados es el Programa de Becas Indígenas. Ciertamente este es un instrumento privilegiado para enfrentar desde la raíz las desigualdades existentes. Sin embargo, junto a la positiva valoración que hay, también se constata que existe demanda por mayor respaldo principalmente en lo que se refiere a educación técnica y superior.

Es ampliamente valorada la decisión programática del actual gobierno de darle atención especial a la población indígena urbana, que reúne a casi un 70% de la población indígena del país. Mucho se ha avanzado en la caracterización de la especificidad del mundo indígena urbano, en identificar sus demandas y en definir los proyectos que deberían implementarse, por lo que se plantea la necesidad de darle mayor rapidez a la acción pública en esta materia.

Tal como sucede con muchos grupos sociales en el país, en los pueblos indígenas se constatan demandas insatisfechas. Estas se han canalizado mayoritariamente dentro de la institucionalidad pública responsable de atenderlas y darles una solución.

Pero en ciertos casos, las demandas insatisfechas han generado conflictos en los que se usan diversas medidas de presión. Muchas veces esas medidas conducen a la infracción de la ley, lo que se traduce en la judicialización de las soluciones, escenario que generalmente es negativo para los propios indígenas, lo que motiva nuevas reacciones adversas e ilegalidades, lo que genera una “espiral de violencia” en ascenso. En este escenario el gobierno en su conjunto sólo es visto desde su lado “policial”, desdibujándose la acción pluridimensional que tiene ante los pueblos indígenas. Corregir esta percepción y las imágenes que a partir de ella se construyen es imprescindible.

Junto con ello, es necesario señalar que existen grupos que usan la violencia como método de acción política, los cuales, como manda la ley, han sido tratados en el marco de la seguridad pública.

Cualquier evaluación que se haga no sólo debe tener en cuenta el mundo indígena y las políticas públicas dirigidas a él. En este sentido, es necesario destacar que la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni trabaja por la integración de los pueblos indígenas; por el contrario, intenta que las culturas indígenas se asimilen perdiendo sus características constitutivas.

El trato es en general discriminatorio y no se respetan costumbres, autoridades, ni instituciones; la discriminación se da en diversos ámbitos: empleos, salarios, escuela, trabajo, etc. Incluso el lenguaje para referirse a los indígenas es muchas veces denigrante y poco respetuoso.

Finalmente, se debe mencionar que el contexto internacional es favorable a la causa de los pueblos indígenas; en ese sentido, no basta con el cumplimiento de la normativa institucional sino que se debe demostrar estas acciones públicamente; por ello, muchas veces el país aparece dando explicaciones y en escenarios adversos.

## **2. Desafíos a enfrentar**

Los avances alcanzados por el gobierno en sus dos primeros años de gobierno y la evaluación realizada sobre la problemática indígena permiten identificar los principales desafíos que deben ser enfrentados en el corto y mediano plazo:

En lo político, asumir la problemática indígena en términos de reconocimiento, representación y participación.

En lo institucional, responder a las demandas a nivel nacional, regional y local.

En las políticas públicas, en términos de concepción, pertinencia, eficacia y gestión.

En las respuestas a demandas de los pueblos indígenas, en términos de tierra y territorios.

En desarrollo integral de los pueblos indígenas, en términos de sostenibilidad y sustentabilidad, así como de identidad y educación y cultura.

En el carácter urbano de buena parte de la población indígena, asumiendo sus demandas en un hábitat diferente al original.

En la especificidad de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta que si bien el pueblo mapuche es el más importante del país, hay muchos otros con demandas y problemáticas específicas.

En la construcción de la multiculturalidad, en términos de la aceptación e inclusión de los pueblos indígenas en la sociedad chilena.

En la gestión del desarrollo integrado del país, para que coexistan aproximaciones diversas al desarrollo productivo.

En las relaciones entre pueblos, comunidades y personas, en términos de asumir la no discriminación y el rechazo a toda forma de racismo.

En la forma de enfrentar los conflictos, en términos de privilegiar el diálogo y no recurrir a la violencia ni actuar fuera de los marcos legales establecidos.

En una mirada con perspectiva histórica, en términos de establecer un Pacto Social por la Multiculturalidad al que concurran todos los actores en un compromiso de largo plazo.

## **Tercera parte:**

# **Plan de Acción y condiciones para su puesta en marcha**

### **I. Plan de acción<sup>2</sup>**

En el contexto mencionado, es posible precisar los objetivos que serán alcanzados en el futuro:

- a) El pleno cumplimiento del Programa de Gobierno, de los Compromisos de Campaña y de los Compromisos Presidenciales de abril de 2007.
- b) La generación de las condiciones necesarias para la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad, que permita enfrentar los desafíos del siglo XXI.
- c) La creación de un esquema de gobernabilidad que facilite la construcción del Pacto Social por la Multiculturalidad, en el cual todos los actores asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde.

El Plan de Acción se estructura en torno a tres grandes áreas:

#### **1. Sistema Político, derechos e institucionalidad**

- 1.1. Sistema político y derechos.
- 1.2. Institucional y políticas públicas.

#### **2. Desarrollo Integral de los pueblos**

- 2.1. Tierras y territorio.
- 2.2. Desarrollo económico y productivo.
- 2.3. Educación, salud y cultura.
- 2.4. Especificidad de los pueblos indígenas.

#### **3. Multiculturalidad y diversidad**

- 3.1. Política Indígena Urbana.
- 3.2. Multiculturalidad en la sociedad.
- 3.3. Gestión del desarrollo integrado.

---

<sup>2</sup> El Plan de Acción se construyó a partir de los siguientes documentos y compromisos: Acuerdo Nueva Imperial I (1989); Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2004); Programa de Gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet (2005); Acuerdo Nueva Imperial II (2006); y la Política Indígena del Gobierno (2007); y diversas propuestas generadas por la CONADI, organizaciones indígenas, organismos internacionales, Iglesias e instituciones académicas.

Cada área y eje temático está detallado en un conjunto de acciones que deberán llevarse adelante en el corto y mediano plazo. Este conjunto de acciones constituyen los compromisos sobre los que se podrá construir un Pacto Social por la Multiculturalidad.

Asimismo, se especifican las condiciones necesarias para construir el esquema de gobernabilidad, espacio privilegiado para desarrollar dicho pacto.

## **1. Sistema Político, derechos e institucionalidad**

“El perfeccionamiento del ordenamiento jurídico nacional debe tener por finalidad el establecimiento de bases sólidas sobre las cuales pueda fundarse y propiciarse una nueva y fecunda relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la comunidad nacional”<sup>3</sup>.

### **1.1. Sistema político y derechos**

En este ámbito se identifican las medidas que reconocen, consolidan y amplían los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, se detallan las medidas que promueven su participación en el sistema político. Cada una de ellas se expresará en proyectos de ley que serán sometidos a discusión parlamentaria a la brevedad.

- a) **Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas** como parte del Estado de Chile.
- b) **Aprobación del Convenio 169 de la OIT y puesta en marcha** a través de los mecanismos legales e institucionales necesarios.
- c) **Participación directa en el Parlamento** a través de la elección de representantes indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados.
- d) **Participación directa en los Consejos Regionales (CORES)** en regiones donde haya alta proporción de población indígena.
- e) **Participación directa en los Concejos Comunales** en municipios de alta proporción de población indígena.
- f) **Reconocimiento de las comunidades indígenas** en la Ley de Municipalidades y en la de Participación Ciudadana.
- g) **Institucionalización del derecho a participación en la definición de leyes, políticas y programas** que afecten a los pueblos indígenas.

---

<sup>3</sup> Informe de la Comisión de Nuevo Trato de los Pueblos Indígenas

h) **Reconocimiento** y operacionalización **del derecho a participar en la gestión de las Áreas de Desarrollo Indígena.**

i) **Reconocimiento** y expresión en nuevos ordenamientos legales **del derecho sobre recursos naturales en las Áreas de Desarrollo Indígenas y en las tierras indígenas** (en especial aguas, minas y pesca).

j) **Defensor del Ciudadano.** Se encargará a la Comisión Asesora Presidencial de Defensa de los Derechos Ciudadanos especial atención a las quejas provenientes de ciudadanos indígenas. Se pondrá urgencia a la tramitación del proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano.

## ***1.2. Institucional y políticas públicas***

En este ámbito se detallan las medidas de reorganización política y administrativa del aparato gubernamental que se han decidido implementar para atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los pueblos indígenas, estableciendo con claridad responsabilidades, cronogramas y presupuestos.

a) **Creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas**, como instancia superior de definición de la política pública indígena, radicada en MIDEPLAN.

b) **Creación de un Consejo de Pueblos Indígenas**, órgano de representación, debate, propuestas y consulta sobre política indígena. El Consejo tendrá rango legal y financiamiento público.

c) **Reestructuración de la CONADI** para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas. Asimismo, revisión de sus programas, estructura organizativa, personal, etc.

d) **Integración plena del Programa “Orígenes” a la CONADI** y perfeccionamiento de su operación.

e) **Creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas**, conformado por los Ministerios de Interior, Planificación, Secretaría General de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Agricultura, Vivienda, Cultura, y Medio Ambiente. El Comité será la instancia de discusión y proposición de las políticas del Gobierno.

f) **Creación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas** a nivel de Ministr@, responsable de la pertinencia y del accionar de la repartición en todos los ámbitos concernientes a la política indígena.

g) **Identificación y gestión integrada de las partidas destinadas al mundo indígena en el Presupuesto Nacional**, instrumento que reflejará todas las acciones estatales de relevancia para los pueblos indígenas y cuyo análisis permitirá la toma de decisiones políticas sobre el conjunto.

h) **Revisión de todas las políticas públicas** según pertinencia e impacto en los pueblos indígenas, instalando sistemas de participación para la generación de propuestas, la ejecución de programas y la capacitación de funcionarios. Especial atención recibirá la equidad de género en el contexto de la política indígena.

## **2. Desarrollo Integral de los pueblos**

Esta área de trabajo profundiza y garantiza el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el pasado entre el Estado y los pueblos indígenas en procura de su desarrollo económico, social y cultural, desde una perspectiva integral y respetando diversidad e identidad.

### **2.1. Tierras y territorio**

En este eje se identifican las medidas que se tomarán de inmediato para mejorar y optimizar la respuesta pública a la demanda de tierras, así como su entrega y gestión, y el perfeccionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígena.

a) **Entrega de tierras a 115 comunidades** priorizadas por el Consejo de CONADI. La resolución sobre su compra se definirá a través de un Plan Trienal 2008 –2010 con recursos adicionales otorgados para el efecto.

b) **Resolución de las solicitudes de tierras de 308 comunidades.** Su aplicabilidad se definirá en el periodo 2008–2010, a partir de lo cual se preparará un plan quinquenal a partir de 2011 para resolver lo que se priorice.

c) **Tierras (art. 20.a.).** Se mantendrá y acrecentará el programa a través de subsidios y, paralelamente, se evaluará el actual mecanismo de asignación.

d) **Agua.** En el marco de las Mesas de Trabajo sobre Recursos Hídricos en cada región, se preparará una propuesta para enfrentar el déficit de agua en

comunidades que han recibido tierras a través de la Ley Indígena. Las nuevas compras de tierras que se hagan incluirán derechos de agua.

e) **Gestión del Fondo de Tierras y Aguas** de CONADI. Se precisará la política de tierras de CONADI, aclarando los criterios para la aplicación de la Ley. Se evaluará y rediseñará la gestión del Fondo para poder ejecutar las medidas propuestas.

f) **Perfeccionamiento del funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígenas** completando su creación en todos los territorios que lo ameriten, reconociendo su diversidad y generando una institucionalidad y capacidad gerencial adecuada. Se incorporará la participación plena de las comunidades, definiendo un Plan de Desarrollo para cada ADI, dotándola de los recursos necesarios para su funcionamiento.

## **2.2. Desarrollo económico y productivo**

En este ámbito se detallan los planes y programas en base a los cuales el gobierno pretender impulsar de forma inmediata y sostenida el desarrollo productivo y la innovación entre los pueblos indígenas respetando sus particularidades políticas, sociales, económicas y culturales.

a) **Preparación de una propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas**, asumiendo los planes de desarrollo en base a las ADIs, protegiendo los recursos naturales, fomentando energías alternativas y tecnologías adecuadas y custodiando la calidad y usos del agua. Esta propuesta deberá consultar la institucionalidad pública necesaria para su aplicación.

b) **Desarrollo del Programa de Conectividad Rural**. Se ejecutará en los años 2008 y 2010 un programa trienal de inversión en caminos secundarios y vecinales priorizados, asignando los recursos adicionales necesarios.

c) **Reestructuración del Programa “Orígenes”**. Se realizarán los ajustes necesarios para dar continuidad al trabajo con comunidades de la fase 1, acelerando la ejecución de la fase 2, y focalizando los recursos en proyectos directos con comunidades y familias indígenas, así como optimizando la participación de otros Ministerios y Servicios públicos en el programa.

d) **Programa de Infraestructura**. En vivienda rural, agua potable rural y electrificación rural se completará en los próximos tres años la infraestructura faltante en comunidades priorizadas.

e) **Programa de Innovación.** En el marco del Programa Nacional de Innovación y dentro del trabajo que realizan las Agencias Regionales de Desarrollo, se preparará un programa especial de incorporación de las economías indígenas a la dinámica de los clusters productivos.

### **2.3. Educación, salud y cultura**

En este ámbito se identifican todas las acciones que se desarrollarán en áreas sociales, reconociendo los derechos, así como prácticas culturales, deportivas y religiosas de los pueblos indígenas.

a) **Reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas a incidir en la educación** de sus miembros. Se incorporarán disposiciones en la Ley General de Educación.

b) **Impulso al programa de educación intercultural en jardines infantiles y escuelas con alta presencia indígena**, reconociendo el rol de los maestros indígenas en el proceso de enseñanza extracurricular.

c) **Programa de Becas Indígenas**, dando a conocer públicamente los beneficiarios, ampliando su cobertura para educación técnica y superior y para programas de post-grado.

d) **Programa de Hogares Indígenas.** Se completará el proceso participativo de definición de política sobre hogares universitarios. Se mejorará la gestión de los actuales, transparentando las condiciones de acceso, permanencia y financiamiento, y se potenciará las becas de residencia.

e) **Reconocimiento de las prácticas culturales, sociales, deportivas y religiosas**, según el Convenio 169. Se legalizará el derecho a la transmisión matrilineal de apellidos y la anotación de la localidad de origen.

f) **Implementación de iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígenas**, como la creación de academias de lenguas indígenas y el fortalecimiento de al menos cuatro institutos de cultura indígena en las universidades.

g) **Reforzamiento del Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas** del Ministerio de Salud con especial atención a la recuperación de la biodiversidad y de la medicina indígena. Se incluirá esas prácticas en la ley de derechos de los pacientes.

h) **Acceso a programas sociales universales.** Los indígenas mantendrán el acceso a programas sociales destinados a grupos de pobreza como el Programa Puente, Chile Crece Contigo y la Reforma Previsional.

#### **2.4 Especificidad de pueblos indígenas**

Si bien el mapuche es el más importante de los pueblos indígenas del país, en este eje se presentan las propuestas de acción que son específicas para cada una de las otras comunidades que pueblan nuestro territorio.

a) **Pueblos Kawésqar y Yaganés.** Se desarrollará una política sistemática que permita rescatar y revitalizar la lengua Kawésqar y Yagan en peligro de extinción. Asimismo, se reimpulsará el trabajo del Consejo de Desarrollo de Magallanes para la construcción de un mausoleo en Punta Arenas, una sede social y una Casa de la Mujer destinada a la producción de artesanías.

b) **Pueblos Aymara y Quechua.** Se priorizarán los programas en energía geotérmica, Áreas Silvestres Protegidas, así como el ADI Alto Andina, la conectividad y el acceso a recursos hídricos. El 2008 se creará la Comisión de la Lengua Quechua para impulsar y revitalizar el uso y el estudio de esta lengua.

c) **Pueblo Atacameño.** Se potenciarán el funcionamiento de las ADIs Atacama La Grande y Alto El Loa.

d) **Pueblos Collas y Diaguitas.** Se incrementará la política de restitución de tierras, regularización de derechos de agua y proyectos de riego. Asimismo, en los próximos meses CONADI comprará tierras para tres comunidades collas. En el caso de los Diaguitas se dará cumplimiento a la ley promulgada en 2006 que los incorpora a los beneficios de la ley indígena; y el 2008 se comenzará el proyecto de construcción de centros productivos con la finalidad de rescatar la actividad artesanal de estos pueblos.

e) **Pueblo Rapa-Nui.** Se tramitará con urgencia el estatuto especial Isla de Pascua.

### **3. Multiculturalidad y diversidad**

Este ámbito es parte fundamental de la nueva agenda de gobierno y es complemento indispensable de la primera área de trabajo, con la particularidad de que ésta no sólo incluye al Estado y al gobierno sino a la sociedad en su conjunto. Busca la integración plena de los pueblos indígenas respetando sus diferencias y particularidades, generando cambios culturales en todos los ciudadanos que habitan nuestro territorio.

### **3.1. Política Indígena Urbana**

Se reafirman los lineamientos de una política indígena focalizada en el ámbito urbano, donde vive alrededor del 70% de la población indígena en el país. En este eje se establecen las nuevas responsabilidades del aparato gubernamental y el enfoque que acompañará esta política.

a) Esta política se ha estructurado en base al desarrollo de tres componentes: **mejoramiento de la calidad de vida** (emprendimiento productivo, vivienda e infraestructura); **fortalecimiento de la identidad** (deportes, salud, señalética, jardines infantiles, visibilización de la diversidad cultural); y **promoción de los derechos y no discriminación** (atención municipal, programas de género, capacitación, medios, sedes comunitarias y acciones contra la discriminación).

**b) Creación de la Mesa Indígena Regional.** En cada región en la cual se aplique la política urbana, funcionarán instancias participativas para su gestión que serán presididas por el Intendent@.

**c) Proyectos específicos a ser desarrollados en los años 2008 y 2009** se definirán en los próximos 30 días con autoridades de la CONADI e Intendentes. Además, se identificarán sus fuentes de financiamiento. La Política Indígena Urbana se pondrá en funcionamiento sin esperar el ritmo de aprobación de posibles nuevos créditos del BID.

### **3.2. Multiculturalidad en la sociedad**

En este eje se detallan las acciones que se desarrollarán para generar un cambio cultural que permita a todos los ciudadanos comprender y asimilar el carácter multicultural de nuestra sociedad.

a) **Difusión del Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato** a todos los establecimientos educacionales del país.

b) **Modificaciones curriculares** para plasmar en contenidos educativos y **en la enseñanza escolar de la historia nacional** la visión consignada en el Informe Nuevo Trato.

c) **Construcción de la Política de Multiculturalidad.** Se preparará una propuesta de acción que tenga por objetivo señalar cómo se debe avanzar en este tema, que reconozca los valores de las diversas culturas, que generen vínculos entre ellas y que construyan relaciones nuevas.

d) **Política de Inclusión de las diversas culturas.** Cada Ministerio identificará acciones y medidas que contribuyan a la multiculturalidad. Se diseñarán programas que la fomenten y promuevan, reconozcan las diferencias y promuevan la inclusión.

e) **Aprobación de la Ley contra la Discriminación.** Se dará urgencia a la tramitación del proyecto en el Congreso.

### **3.3. Gestión del desarrollo integrado**

Este eje hace énfasis en las condiciones de implementación de los proyectos de inversión públicos y privados en tierras indígenas y en Áreas de Desarrollo Indígena, así como las medidas que tomará el gobierno para regularlos, sin perjuicio de lo que prescribe la actual legislación, en especial en materia ambiental.

a) **Creación del Código de Conducta Responsable.** Se pondrá en ejecución un instrumento normativo que regule la realización de proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y en tierras indígenas. Este Código será promovido por el Gobierno y propuesto a los actores relevantes.

Serán componentes del Código el derecho indígena a ser consultados ante proyectos de inversión, el derecho a participar de los beneficios de las actividades productivas que se emprendan, la promoción del empleo local, el derecho a ser compensados por los daños causados y la aplicación del artículo 16 del Convenio 169.

b) **Establecimiento de un Sistema de Certificación de la Conducta Responsable,** para asegurar la efectiva aplicación del Código. El someterse a este Sistema será obligatorio para inversiones públicas y voluntario para inversiones privadas.

c) **Vigencia legal del sistema.** En base a la experiencia adquirida con este Código y otras disposiciones (Ley de Turismo, SEIA, etc.) se preparará una propuesta para establecer legalmente el sistema.

## **II. Condiciones para la implementación del Plan de Acción**

La adecuada implementación del Plan de Acción requiere de la construcción de un esquema de gobernabilidad que permita alcanzar el Pacto Social por la Multiculturalidad. Es necesario que la sociedad en su conjunto participe en su construcción y puesta en marcha porque sólo en ese marco será posible construir los acuerdos necesarios para alcanzarlo.

La construcción del esquema de gobernabilidad demandará de todos los actores actitudes y tratos que sean compatibles con la dignidad de cada actor.

El Gobierno compromete el máximo respaldo a esta iniciativa y a encabezar y desarrollar las acciones necesarias para lograr la mayor participación posible, para ello, ordenará su accionar para viabilizarlo, dotándolo de los recursos que sean necesarios.

El Gobierno asegura la participación activa del país en los foros internacionales sobre pueblos indígenas, así como en la discusión de esta materia en organismos internacionales. Al respecto, perfeccionará las capacidades institucionales que sean necesarias para llevar adelante esta tarea. Al mismo tiempo, valora la Mesa Interagencial de Naciones Unidas, con la que concordará acciones que promuevan el diálogo y la preparación de propuestas.

Se privilegiará la posibilidad de obtener soluciones amistosas a las controversias; a este fin el Gobierno arbitrará las medidas que sean necesarias para progresar en las soluciones requeridas.

Especial responsabilidad tienen los medios de comunicación, los que son invitados a coadyuvar en esta tarea; la entrega de información que respete a las diferencias culturales y la no-estigmatización de los pueblos indígenas son condiciones necesarias para su éxito. Se propenderá a la creación de espacios propios para la expresión de los pueblos indígenas.

Será muy relevante la implantación del sistema de certificación de Conducta Responsable para hacer viables objetivos que aparentemente son conflictivos.

En este contexto, una de las preocupaciones principales será la solución de los conflictos entre indígenas y comunidades y otros actores privados y entes públicos.

El Gobierno actuará preventivamente, adelantándose todo lo posible a los conflictos e instalando el diálogo como herramienta básica de cooperación, coordinación y solución de diferencias.

Se favorecerán los cambios necesarios para que la sociedad chilena asuma plenamente su carácter multicultural y abra paso en forma mas decidida a caminos de inclusión de todos sus integrantes, en el pleno respeto de la ley y de los derechos de las personas.

Todo lo que se ha mencionado sólo será posible si se cuenta con la plena participación de los pueblos indígenas y sus dirigentes.

Finalmente, una contribución ineludible es la que deben hacer todos los chilenos en el esfuerzo de construir una sociedad multicultural, que acepte las diferencias y que destierre toda forma de racismo y discriminación.

Es posible la construcción de un Pacto Social por la Multiculturalidad que permita enfrentar los desafíos que tiene el país de cara al siglo XXI. Se trata de una tarea difícil, pero el futuro desarrollo de Chile, integrado al mundo, en paz y con alta gobernabilidad, sólo será posible si ese Pacto se hace realidad.

### **III. Gestión del plan**

Para la adecuada concreción de este Plan de Acción la Presidenta de la República instalará un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, que será presidido por el Ministerio de Planificación. Asimismo ha designado un Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas que tiene la responsabilidad de conducir este proceso.

El Comisionado Presidencial se dotará de una organización para coordinar las tareas a ser desarrolladas. Esta será la antesala de la futura Subsecretaría de Asuntos Indígenas.

Asimismo, el Comisionado Presidencial desarrollará sus tareas en estrecha colaboración con el Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, los Intendent@s y la CONADI.

Finalmente, es importante recalcar que este Plan de Acción se ha programado en el tiempo, identificándose las acciones que se desarrollarán en los próximos dos años, así como las que quedarán iniciadas para ser concluidas en los años subsiguientes. Por cada tarea se ha identificado la institución responsable y los resultados esperados, lo que será sometido a un estricto monitoreo de su cumplimiento.