

Explorando la relación entre planificación urbana y Pueblos Indígenas en áreas urbanas chilenas

Matthew Caulkins. Universidad de Concepción, Concepción, Chile.

Dante Choque-Caseres. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, Arica, Chile.

María-Verónica Alarcón-González. Universidad de Concepción, Concepción, Chile.

RESUMEN | Los procesos de fundación, planificación y gestión de las ciudades chilenas tuvieron un papel preponderante en la colonización de los Pueblos Indígenas y de sus territorios, mientras que hoy la participación de esos pueblos en la planificación urbana chilena se restringe a consultas indígenas gatilladas por Estudios de Impacto Ambiental y aprobaciones de Planes Reguladores Comunes. El presente estudio analiza cómo, en tres casos, la planificación urbana se relaciona con los Pueblos Indígenas en áreas urbanas chilenas. Los resultados apuntan a la insuficiente incorporación de la condición de pueblo de las poblaciones originarias en la planificación urbana, habiéndoseles negado la participación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de aquellos planes susceptibles de afectarles directamente. Se sugiere la necesidad de un mejor marco para el análisis de esa relación, materializado como “zona de contacto” donde se encuentran mundos espacio-jurídicos distintos.

PALABRAS CLAVE | planificación urbana, imaginarios urbanos, asentamientos humanos.

ABSTRACT | *The founding, planning and management of Chilean cities played a preponderant role in the colonization of Indigenous Peoples and their territories, while today the participation of these Indigenous Peoples in Chilean urban planning is restricted to indigenous consultations triggered by Studies of Environmental Impact and approval of Municipal Regulatory Plans. This study analyzes how urban planning is related to Indigenous Peoples in Chilean urban areas in three case studies. The results point to the insufficient incorporation of the condition of peoples of the native populations in urban planning, having denied them effective participation in the formulation, application, and evaluation of those plans likely to affect them directly. The need for a better framework for the analysis of this relationship is suggested, materialized as a “contact zone” where different spatial-legal worlds meet.*

KEYWORDS | *urban planning, urban imaginary, human settlements.*

Recibido el 11 de noviembre de 2021, aprobado el 4 de abril de 2022.

E-mail: M. Caulkins, mcaulkins@udec.cl | D. Choque-Caseres, dchoquec@gmail.com | M. Alarcón-González, mariavalarcon@udec.cl

Introducción

La visibilidad de los Pueblos Indígenas en las ciudades chilenas ha seguido en aumento en las últimas décadas. Icónica al respecto fue la presencia de la bandera del pueblo mapuche –la *weñüfoye*– lado a lado de la bandera nacional chilena en las protestas y marchas que sacudieron el país a partir del 18 de octubre de 2019 (Equipo de Crónica, 2019). Sin embargo, como insiste José Bengoa (2020), no podemos olvidar la persistencia tenaz de los efectos materiales de la colonización, donde “las poblaciones más afectadas [por la pandemia actual] son (...) las indígenas”. Creemos que el momento es propicio para ir más allá de dos procesos hoy en curso: el interés de la academia por entender, con un enfoque culturalista y desde disciplinas como la antropología y la geografía, la presencia de población indígena en las ciudades (Aravena, 2014; Sepúlveda, 2018); y junto a ello, las iniciativas de los gobiernos de turno por ofertar políticas públicas para “indígenas urbanos” (Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana, 2006).

La relación entre Pueblos Indígenas y planificación urbana ha sido aún poco explorada en la literatura internacional (una excepción es Porter, 2018), pero prácticamente intocada en la literatura nacional, apareciendo apenas de forma tangencial en algunos pocos estudios sobre poblaciones indígenas y ciudades (Caniguan, 2020; Imilan & Mansilla, 2020; Ugarte et al., 2019). Esta introducción busca establecer las bases para un análisis exploratorio de la temática.

Los procesos de creación, planificación y gestión de las ciudades chilenas han desempeñado un rol importante en la colonización de los territorios de los Pueblos Indígenas en el pasado, y siguen teniéndolo el día de hoy (Alvarado Lincopi, 2015). Al respecto, la construcción social y política de las ciudades ha contribuido a la invisibilización de la población indígena urbana, al estigmatizar sus discursos, prácticas y rasgos culturales (Alvarado Lincopi, 2016). Por su parte, la planificación urbana ha sido cómplice en ese proceso, al negarles a los Pueblos Indígenas la posibilidad de participación efectiva en los procesos que definen las áreas urbanas (para el caso australiano, ver Porter, 2018). La planificación urbana en Chile no ha dado lugar a una participación efectiva de los Pueblos Indígenas en aquello que el artículo 7° del Convenio 169 de la OIT define como “la formulación, aplicación y evaluación de los planes (...) susceptibles de afectarles directamente”.¹ En la práctica, la participación se restringe a la realización de consultas indígenas gatilladas por Estudios de Impacto Ambiental y aprobaciones (o modificaciones) a Planes Reguladores Comunes (Ugarte et al., 2019).

La investigación existente sobre cómo la planificación urbana afecta a la población indígena es puntual. En sus conclusiones, algunos estudios sugieren incluir de distintas formas a los Pueblos Indígenas en la planificación; por ejemplo, como comunidades rurales (Prusak et al., 2016); por su relación con la propiedad o uso de recursos naturales (Hibbard et al., 2008); o considerando la importancia

1 Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Lima: oit, 2014), en <https://bit.ly/2Ky1X3r>

de sus recursos y experiencias autónomas de planificación (Walker et al., 2013). No obstante, el análisis de distintas experiencias muestra dificultades para revertir la exclusión sistemática de los Pueblos Indígenas, debido a los marcos legales que sustentan decisiones y prácticas en la planificación urbana y/o los procesos de urbanización (Wensing & Porter, 2016). Por ejemplo, en Chile, a pesar de que hasta 2015 habían llegado más de diez mil solicitudes de agrupaciones indígenas para la compra de tierras en la Región Metropolitana de Santiago, ellas habían sido casi en su totalidad negadas, porque los sitios en referencia no se encontraban en áreas rurales (*El Ciudadano*, 2015). En contraste, Canadá transfiere fondos públicos a grupos indígenas para la compra de tierras en áreas urbanas, que luego son recategorizadas bajo el estatus de “reserva urbana” (Tomiak, 2017). La legislación, por lo tanto, define las posibilidades que tiene la población indígena de participar en los procesos relativos a la planificación y el desarrollo urbano.

En Chile, la normativa sobre planificación urbana y la relativa a la población indígena han evolucionado de manera independiente. Por una parte, no fue la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sino la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), el instrumento que ha considerado armonizar los intereses de los actores públicos y privados. No obstante, la visión económica ha primado en las PNDU de 1979 y 1985, las cuales declararon la concentración espacial como productora de ventajas comparativas, y divergían sobre la escasez del recurso suelo. Solamente a partir de la actualización de 2014 emerge un objetivo específico sobre identidad y patrimonio, el cual establece que las ciudades son órganos dinámicos y complejos, considerando, además, la identidad de las personas como un factor importante en la planificación de las ciudades chilenas.

Por otra parte, la Ley Indígena de 1993 no define una vinculación directa con los procesos de planificación urbana, pero reafirma el derecho a propiedad de las tierras indígenas (Art. 12) y a la participación en las acciones del Estado (Art. 34). Junto con lo anterior, la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 2008 y la promulgación del Decreto Supremo 66 en 2014 reconocen el derecho a consulta por afectación de los Pueblos Indígenas. Aunque estos cuerpos legislativos no tienen puntos de intersección, la concurrencia de la población indígena en las áreas urbanas está produciendo un conjunto de interpretaciones en la planificación, las cuales pueden ser problematizadas mediante el análisis de las prácticas de los diferentes actores involucrados.

La experiencia internacional demuestra que los grados de participación de los Pueblos Indígenas en los procesos de planificación urbana son diversos. Fawcett et al. (2015), analizando los procesos de planificación de la ciudad canadiense de Saskatoon, identificaron que las oficinas municipales consideran a las comunidades indígenas solamente como grupos de interés. Por su parte, Nejad et al. (2019) observan que los procesos formales de participación ciudadana y otros mecanismos empleados por las municipalidades de Winnipeg, Canadá, no consultan a esa población, sino que solamente informan a las comunidades indígenas sobre sus iniciativas. Porter y Barry (2015) afirman que los espacios de participación exigidos legislativamente en Victoria, Australia, y British Columbia, Canadá, son extremadamente limitados. En el caso de Chile, la participación en la planificación

urbana es definida por los criterios de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Al respecto, creemos que la discusión no se debe focalizar solamente en la participación en los procesos de planificación urbana, sino que ir más allá, puesto que los instrumentos de planificación urbana instauran nuevas nociones en la realidad cotidiana de los Pueblos Indígenas y, simultáneamente, su presencia en áreas urbanas produce nuevos desafíos para dichos procesos.

En las líneas señaladas, este artículo busca analizar la relación existente entre la planificación urbana y las poblaciones indígenas presentes en áreas urbanas chilenas. Con tal fin, se propone una primera exploración de la pregunta relativa a cómo se relaciona la planificación urbana chilena con los Pueblos Indígenas en áreas urbanas nacionales. La organización del texto se basa en cinco secciones. En la primera, se presenta la metodología del estudio exploratorio, los criterios de elección de casos nacionales y de su análisis. En el segundo apartado, se revisa la literatura para entender los elementos de la pregunta y sus relaciones: las áreas urbanas chilenas, los Pueblos Indígenas y la planificación urbana. En la tercera sección se describen los resultados de los tres casos de estudio. En la sección que le sigue se discute la interacción que surge en los casos entre planificación y Pueblos Indígenas, para sacar conclusiones preliminares. Finalmente, se concluye el artículo señalando la importancia de enfocarse en el encuentro de distintos mundos espacio-jurídicos para replantearse las deficientes prácticas actuales de la planificación urbana nacional respecto a los Pueblos Indígenas.

Decisiones metodológicas

Para examinar la relación entre la planificación urbana chilena y los Pueblos Indígenas, en el presente texto se plantean algunas premisas metodológicas. Por ser esa relación poco explorada en la literatura, se eligió analizarla por medio de estudios de caso. Estos permiten crear procesos de investigación abiertos y son aconsejables cuando los procesos que se investigarán están enmarañados en muchos factores contextuales y no sería aconsejable intentar aislarlos de sus contextos (Flyvbjerg, 2006). Los estudios de caso, aplicados a áreas tan disímiles como la educación física (Fernández et al., 2019) y la planificación urbana (Hoey et al., 2017), son especialmente pertinentes cuando los límites mismos de lo que constituyen los casos está en discusión, además de entregar otras ventajas; por ejemplo, cuando integran técnicas etnográficas, permiten enfocar el análisis desde el punto de vista de los mismos involucrados en los casos (Parker-Jenkins, 2018). El objeto de esta investigación –la relación de la planificación con los Pueblos Indígenas– se encuentra invisibilizado en gran medida por las dinámicas hegemónicas de la fundación, planificación y gestión de las ciudades chilenas. Por eso es importante enfocarse en la relación desde los individuos, las familias y las agrupaciones indígenas y su experiencia, buscando desenredar causas, condiciones y consecuencias de lo que se busca investigar.

Como no existe sistematización anterior para guiar la elección de los casos, esta se realizó según el método Delphi, vale decir, a partir de la comunicación con expertos en la materia. En la investigación se consultó a: un consultor que trabajó en consultas indígenas (caso 1), un consultor en temas de recursos naturales y

derecho indígena (caso 2) y una consultora en la confección de Planes Reguladores Comunales (caso 3). Los criterios para elegir los casos fueron: la variedad geográfica (norte, centro y sur del país), la variedad de dimensiones de áreas urbanas (aldea, metropolitana y ciudad; ver clasificación de asentamientos urbanos en sección siguiente) y –dentro de lo posible– la variedad de pueblos originarios más representativos a nivel nacional (aymara, mapuche migrante y una identidad territorial mapuche). A partir de esos criterios, se eligieron los siguientes casos: la extensión del límite urbano en la ciudad de Putre, donde la población es mayoritariamente aymara (región de Arica y Parinacota); el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Lo Prado (región Metropolitana de Santiago), que incluía consulta indígena con Asociaciones Indígenas (compuestas de migrantes mapuche); y la formulación de un Plan Regulador Comunal para la aldea de Ralco, comuna de Alto Biobío, donde la población es mayoritariamente mapuche pewenche (región del Biobío).

Para el análisis, se agruparon los datos según los siguientes tópicos: el proceso de urbanización de la población indígena (migración, expansión urbana, reclasificación de asentamiento humano); las razones que gatillaron su participación en los procesos de planificación urbana; y la calidad de la participación en cada caso. Esos datos se contrastaron con las exigencias del Convenio 169 de la OIT, para entender si los casos han estado a la altura de la normativa.

Marco teórico

Áreas urbanas chilenas

Con el fin de situar la discusión respecto de la relación entre la planificación urbana y los Pueblos Indígenas en áreas urbanas chilenas, se requiere primero aclarar cómo se clasificaron las áreas urbanas según tamaño y según los procesos de crecimiento/cambio urbano incidentes en ese tamaño (Tabla 1). Primero, las ciudades no son entendidas como contenedores vacíos, sino como entidades compuestas de procesos sociales activos asociados con la planificación urbana o las prácticas sociales, económicas y culturales de los Pueblos Indígenas.

TABLA 1 | Clasificación de áreas urbanas en Chile según tamaño y proceso de cambio urbano incidente en ese tamaño

TAMAÑO	PROCESO DE CAMBIO URBANO
Áreas Metropolitanas Ciudades Aldeas	Migración de población Crecimiento urbano por extensión Reclasificación de asentamientos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Segundo, la relación está determinada por la visión histórica del rol de las ciudades que se adopte. Alvarado Lincopi (2015) argumenta que las ciudades desempeñaron un rol preponderante en la integración territorial de los proyectos colonizadores. Dentro del proyecto de la Corona española en Latinoamérica, las

ciudades coordinaban la extracción de recursos y su envío a la metrópoli. Con la independencia, las áreas urbanas tuvieron la función de reforzar territorialmente la soberanía nacional (Veracini, 2010). En este proceso, la incorporación forzosa de tierras al territorio nacional resultó en el empobrecimiento de las comunidades indígenas y su migración a áreas urbanas en búsqueda de mejores condiciones de vida (Ugarte et al., 2019). En este proceso, la colonización, pacificación, chilenuzación y, actualmente, el desarrollo urbano en territorios en el norte y sur del país promovieron la invisibilización de la población indígena presente en ellos. En este sentido, ha existido una reconfiguración semántica donde los individuos pertenecientes a los Pueblos Indígenas pasan a ser considerados, en el imaginario nacional, (meramente) población de la periferia de las ciudades.

Tercero, las áreas urbanas son lugares en constante expansión. Las ciudades chilenas están continuamente creciendo por dos procesos simultáneos, independientes de las tasas de natalidad y mortalidad: la migración de población desde áreas rurales (Fontana, 2019); y la extensión territorial mediante la incorporación de áreas rurales aledañas (Imilan & Mansilla, 2020), ambos procesos de crecimiento urbano recogidos en la Tabla 1. En el primer proceso, el modo de vida de las poblaciones indígenas se urbaniza cuando migran a la ciudad. En el segundo, los territorios de las poblaciones indígenas se urbanizan y, con esto, las poblaciones mismas. Además de ambos procesos, es importante no dejarse llevar por el centralismo metodológico, que considera solamente la capital del país, y enfocar la atención más allá de Santiago, en áreas urbanas de distintas dimensiones (Bolay & Kern, 2019). Para efectos de este análisis, a partir de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se consideran áreas metropolitanas aquellos asentamientos humanos con más de 500.000 habitantes. Por otro lado, siguiendo al Instituto Nacional de Estadísticas, se entenderá como ciudades aquellos asentamientos con más de 5.000 habitantes, y aquellos con menos, pero que son capital regional o provincial; y como aldeas, aquellos asentamientos con población entre 301 y 2.000 habitantes. Esta diferencia es importante porque las capacidades instaladas de la planificación urbana son muy distintas en administraciones de municipios ubicadas sea en áreas metropolitanas, en ciudades o en aldeas. Justamente esa extensión del universo de las ciudades para incluir áreas urbanas más pequeñas da cuenta de un tercer mecanismo de aumento a través de la creación de nuevas áreas urbanas por la reclasificación de áreas más pequeñas, como son los poblados (Caniguan, 2020).

Finalmente, entendemos las ciudades como creaciones culturales. Al respecto, aunque ciertas áreas urbanas están habitadas por personas y familias indígenas, no siempre son consideradas como tales por los instrumentos de planificación urbana. Muy a menudo, se homologa a las personas indígenas con los sujetos genéricos nacionales, incorporándolas en los procesos de participación ciudadana y obviando la necesidad de un proceso de consulta indígena. Ese limitar la aplicación del Convenio 169 de la OIT en la planificación urbana trae diversas consecuencias. Fredericks (2013) menciona que la población, en general, no reconoce el derecho de los individuos indígenas a pertenecer al espacio urbano. La imposibilidad de recrear un contexto cultural propio basado en los territorios tradicionales ha contribuido a la disminución del uso de la lengua materna indígena en las áreas urbanas (Alvarado

Lincopi, 2016). Estadísticas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017) demuestran que solamente el 15,5% de la población indígena en áreas urbanas emplea su lengua materna en situaciones cotidianas. La creación de espacialidades indígenas urbanas es un anhelo a nivel individual y comunitario, puesto que permite articular prácticas, discursos e instituciones tradicionales.

Pueblos Indígenas

En segundo lugar, es necesario explorar las implicancias de la presencia de las poblaciones indígenas en las áreas urbanas nacionales (Tabla 2). La literatura científica chilena ha ido refiriéndose de forma creciente a esa presencia de los Pueblos Indígenas en las ciudades (Aravena, 2003; Imilan, 2011). A partir de los procesos de reducción histórica y la consecuente pauperización de las comunidades indígenas, ha aumentado la migración de individuos hacia lugares donde pueden encontrar empleos temporales, como en las zonas agrícolas y mineras, entre otras. Esa presencia creciente de individuos y familias indígenas en un radio de acción mayor que el de su territorio de origen ha sido descrita como la formación de redes territoriales ampliadas, las cuales incluyen tanto los territorios originales reconocidos o históricos (en su gran mayoría áreas no urbanas), como aquellas áreas urbanas donde se asientan y buscan reproducir sus formas culturales (Sepúlveda, 2018). Aunque muchas prácticas oficiales tienden a invisibilizar a esas poblaciones, asimilándolas a los grupos socioeconómicos urbanos más desfavorecidos (Alvarado Lincopi, 2016), los mismos Pueblos Indígenas buscan resistir esos procesos de invisibilización y asimilación. En ese sentido, es importante entender cómo las poblaciones indígenas adaptan sus imaginarios y prácticas tradicionales para apoyar su vida en lo urbano. En muchos casos reproducen, aunque sea parcialmente, sus mundos normativos ancestrales con sus tradiciones, creencias, leyes consuetudinarias y relación con la tierra, pero adaptándolos de alguna manera a las limitaciones y condiciones urbanas. Más allá de las discusiones académicas sobre cuánto adaptan y cuánto reproducen sus culturas ancestrales en la urbanidad (Imilan, 2011), el presente artículo se enfoca en cómo la normatividad indígena se expresa en ese espacio híbrido en las áreas urbanas chilenas. Lo principal es tener en cuenta que los mundos normativos indígenas buscan reconocimiento oficial por medio de, y en interacción con, una serie de instrumentos espacio-jurídicos y de actores creados por el indigenismo estatal, que se resumen en la Tabla 2 a continuación.

TABLA 2 | Formas de organización de los Pueblos Indígenas

INSTRUMENTOS ESPACIO-JURÍDICOS	ACTORES OFICIALMENTE RECONOCIDOS
Propiedad indígena Área de Desarrollo Indígena Conjunto de vivienda subsidiada Comodato (por ej. <i>ruka</i> , <i>rewe</i> , etc.) Permiso de uso (por ej. <i>marcha</i>)	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) Oficina de Asuntos Indígenas de las municipalidades Asociaciones indígenas Comunidades indígenas Comité de vivienda/allegados

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sin generalizar el fenómeno de la migración rural-urbana indígena, muchas veces los individuos o familias se establecen desarrollando nuevas formas de organización territorial. Es posible observar que las familias indígenas reorganizan sus comunidades adoptando figuras legales derivadas de la Ley Indígena o la Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias. En particular, la Ley Indígena creó las figuras de comunidad indígena y asociación indígena como actores oficialmente reconocidos (ver Tabla 2), cada una con requisitos diferentes. El uso de estas representaciones colectivas por parte de las poblaciones indígenas puede ser entendido como una respuesta a los actos de opresión y discriminación, respuesta mediante la cual se obtiene la capacidad de ejercer algunos derechos como organización comunitaria. Por ejemplo, en las consultas indígenas, son congregadas principalmente las comunidades o asociaciones indígenas, dependiendo del tema por discutir. Sin embargo, aunque la población indígena intenta organizarse en la urbanidad, el proceso de planificación urbana está determinado por una variedad de instrumentos espacio-jurídicos (ver Tabla 2) y por las diferentes formas de relación con la propiedad. La sola organización no es suficiente para lograr una participación efectiva en la definición de algunos instrumentos de planificación urbana.

Los migrantes urbanos indígenas logran espacios individuales o colectivos bajo tres formas de relación con la propiedad: propiedad privada, copropiedad y usufructo (por ej. comodatos). Entendiendo las condiciones económicas desfavorables de las familias que llegan a la ciudad, postulan de forma individual, u organizadas en comités de vivienda/allegados, a los subsidios habitacionales, que les permiten el acceso a departamentos o casas sociales en *propiedad privada* en conjuntos habitacionales. En el caso de existir áreas comunes en estos conjuntos habitacionales, son parte también de un régimen de *copropiedad*. Resuelto el problema de la vivienda, las personas indígenas, al estar muchas veces dispersas en las ciudades, han buscado reunirse para realizar sus prácticas tradicionales en terrenos entregados en *comodato* por instituciones públicas (Figura 1) (Sepúlveda & Zúñiga, 2015). Junto con lo anterior, existen otras formas de espacialidad indígena temporal; por ejemplo, a las organizaciones indígenas se les otorgan permisos de uso de bienes de dominio público o la autorización para realizar ceremonias en bienes fiscales, como es el caso de la marcha mapuche por la Alameda cada 12 de octubre (Fontana, 2019). Más allá de estas alternativas, un caso especial está representado por la expansión de la superficie de las ciudades que produce la incorporación de propiedades indígenas² al área urbana.

Para el Estado, la preexistencia colonial de las poblaciones indígenas en el territorio chileno sigue siendo una novedad, con escasos avances en el reconocimiento de sus derechos (Antileo & Alvarado Lincopi, 2017). La relación de los pueblos originarios con el Estado se dio a partir de categorías que no están basadas en su identidad social, política o cultural, sino económica, como población campesina. Bajo esta condición, desde 1953, la población indígena se relacionó con los gobiernos, primero a través del Ministerio de Tierras y Colonización y, luego, por intermedio del Ministerio de

2 La propiedad indígena es una forma de propiedad que tiene prohibición de venta a individuos no indígenas (Míguez, 2016).

Agricultura. La política estuvo enfocada en resolver los problemas de propiedad de la tierra entre las comunidades mapuche y las empresas forestales. Más tarde se decretarían Áreas de Desarrollo Indígena en muchos de esos sectores (ver Tabla 2). Aunque había comunidades tradicionales indígenas y organizaciones con identidad indígena, la movilización en respuesta a los preparativos para el homenaje a los 500 años del descubrimiento de América y por el retorno a la democracia en Chile produjo lo que se conoce como la emergencia de los Pueblos Indígenas.

FIGURA 1 | Atención de salud por machi en Ruka Kallfulikan
(CESFAM Los Castaños, La Florida)



FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

Desde el primer gobierno establecido una vez finalizada la dictadura militar, comenzó a constituirse un marco legal, institucional y burocrático específico para la población indígena. El primer hecho más notorio fue la incorporación de una pregunta en el Censo de Población y Vivienda de 1992, la cual permitió no solo cuantificar una cantidad de población indígena, sino también visibilizar su presencia en todas las ciudades (Aravena, 2014). Luego, el reconocimiento legal logrado con la promulgación de la Ley Indígena en 1993 dio paso al desarrollo de políticas públicas en los diferentes gobiernos, y la aparición de nuevas demandas desde los Pueblos Indígenas, como ha sido mencionado en los procesos de asentamiento y espacialización urbana. Desde la perspectiva de la política pública, la aparición de la población indígena urbana ha ido acompañada de una variada oferta de políticas sectoriales en materia de desarrollo productivo, cultura, salud, educación y deporte, entre otros (Aninat

& Hernando, 2019; Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana, 2006), y de distintos actores oficialmente reconocidos, como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y las oficinas de asuntos indígenas municipales. Sin embargo, dichas políticas no están conectadas con el llamado “derecho a la ciudad”, entendido como la demanda de los Pueblos Indígenas por un espacio urbano apropiado para administrar sus intereses y necesidades; participar en la planificación, diseño y gestión urbana; y estar en el centro de la vida urbana.

Planificación urbana

Mucho se ha dicho sobre la planificación urbana, pero para analizar su relación con los Pueblos Indígenas lo más importante es entender la planificación “realmente existente” (Fawaz, 2017). No basta con revisar cartas de buenas intenciones, como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano o las publicaciones académicas, sino que es importante enfocarse en la aplicación cotidiana de los instrumentos de la planificación urbana en ciudades de diversas dimensiones a lo largo del país (Tabla 3). La planificación en Chile no constituye una disciplina, ni profesión, ni presenta ningún órgano colegiado propio. Solamente existe un curso de pregrado en planificación urbana (en la Pontificia Universidad Católica de Chile) y existen tres programas de magíster (Universidad Católica, Universidad de Chile y Universidad de Concepción). La incorporación de la planificación urbana se registra como materia específica en algunos pregrados de Arquitectura en el país, pero no en todos. Al no existir cuerpo colegiado propio para planificadores urbanos, queda subentendida su incorporación al Colegio de Arquitectos como materia de interés. Sin embargo, revisando el sitio de esta entidad gremial, no se encontró ninguna mención de la planificación urbana en la denominación de sus comités.

TABLA 3 | La planificación urbana en Chile

INSTRUMENTOS	ACTORES
Ley/Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones	Gobierno Regional (GORE)
Estrategia Regional de Desarrollo Urbano	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y su Dirección de Desarrollo Urbano (DDU)
Plan Regional de Ordenamiento Territorial	Ministerio del Medio Ambiente
Plan Regulador Intercomunal / Metropolitano	Director de Obras Municipales
Plan Regulador Comunal	Asesor urbanista
Plan Seccional	Consultor confección Plan Regulador
Límite Urbano	Consultor consulta indígena
Planes y programas	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Buscando esa planificación urbana “realmente existente”, encontramos una aplicación cotidiana en las municipalidades (tanto por directores de Obras Municipales como por asesores urbanistas), así como a nivel nacional (en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, más conocido por su sigla MINVU). Ese trabajo se concentra en la aplicación de una serie de instrumentos de planificación urbana, que incluyen la

Ley y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Reguladores Intercomunales, los Planes Reguladores Comunes, los Planes Reguladores Seccionales y los Estudios de Impacto Ambiental. La aplicación de estos instrumentos es muy restrictiva en su campo geográfico, ya que se circunscribe a aquellas áreas urbanas definidas legalmente por los límites urbanos. Por otro lado, la aplicación de los instrumentos de planificación es dinámica y está nutrida por distintos imaginarios y prácticas, y responde a diversos condicionantes.

Aunque la planificación urbana ha empezado a incorporar nuevos conceptos, como, por ejemplo, el de procesos migratorios (Imilan et al., 2014), en el caso de la noción de indigeneidad urbana, su incorporación es escasa (Imilan & Mansilla, 2020). Hay dos condiciones que pudiesen explicar la no inclusión de los Pueblos Indígenas en la planificación urbana. La primera estaría determinada por la fijación de límites entre lo urbano y rural, que obvia la relación coconstitutiva de las realidades territoriales. La segunda podría corresponder a la comprensión de la ciudad como un espacio social homogéneo, solamente diferenciado por la condición socioeconómica de su población. Según señala Ugarte (2016), a pesar de que la legislación se ha modificado para reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas, la planificación urbana sigue restringiendo esos derechos. Dado este marco, cobran valor las formas de propiedad, antes mencionadas, en cuanto a la construcción de la territorialidad indígena fragmentada y la adaptación de la espacialidad, ritualidad y materialidad rural indígena a la ciudad (Fontana & Caulkins, 2016). Cabe entender, entonces, los patrones formales de relacionamiento a partir de los instrumentos de planificación urbana y esta gama de formas de propiedad.

En este marco, es necesario entender cómo los instrumentos afectan las espacialidades indígenas, impactando el entendimiento de los colectivos sociopolíticos indígenas como pueblos. Como en Chile no existe pluralismo jurídico, la aplicación de los instrumentos se mantiene en la mera formalidad, y al incorporar a los Pueblos Indígenas pareciera dominar la intuición más que el razonamiento normativo (López-Morales et al., 2012; Vicuña del Río, 2013).

En la siguiente sección presentamos tres casos donde la presencia de población indígena en áreas urbanas define desafíos para la implementación de los instrumentos de planificación urbana.

Revisión de los casos de estudio

La planificación urbana produce y aplica conceptos que son normados a través de diferentes leyes. No obstante, existen otros intereses, no vinculados estrechamente con el desarrollo urbano, que pueden incidir en los resultados de la planificación. La institucionalización de conceptos y procesos impacta en la espacialidad de los Pueblos Indígenas, porque se produce una superposición de intereses y formas de relacionarse con la gobernanza. A través de los tres casos analizados se busca ejemplificar cómo la planificación urbana opera presentando nuevos desafíos para los Pueblos Indígenas.

Caso 1: El establecimiento de límites urbanos en espacios rurales indígenas

La región de Arica y Parinacota, ubicada en el extremo norte de Chile, cuenta con un Plan Regional de Desarrollo Urbano desde 2013.³ Dicha región se divide en cuatro comunas: Arica, Camarones, General Lagos y Putre, las últimas tres definidas como rurales por las autoridades. De acuerdo con el último Censo (2017), la proporción de población indígena en ellas sería de 71,3% en Camarones, 75,7% en General Lagos y 59,3% en Putre. Desde 2005, estas tres comunas integran el Área de Desarrollo Indígena (ADI) Alto Andino, que busca focalizar la acción de los organismos de la administración del Estado para el desarrollo de los indígenas y sus comunidades. Cabe mencionar que el ADI Alto Andino también cuenta con un Plan de Desarrollo Estratégico. Utilizando los límites del ADI, la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo lo declaró como “zona de valor patrimonial” en 2013 y 2014,⁴ para el otorgamiento de diferentes subsidios habitacionales. En 2014, la Municipalidad de Putre comenzó el proceso de actualización de su Plan Regulador Comunal aprobado en 1987,⁵ el cual propone la ampliación del límite urbano en Putre (Figura 2) y, además, la incorporación del poblado de Zapahiura. Particularmente, Zapahiura no supera los 27 habitantes de acuerdo al Censo 2002 y se encuentra a 33 kilómetros de Putre, aproximadamente.

Para modificar el Plan Regulador Comunal, la metodología desarrollada solamente consideró un proceso de participación ciudadana articulado a través de talleres en cada una de las tres etapas definidas: 1) Diagnóstico y Estudios Base; 2) Alternativas y Evaluación Ambiental; y 3) Proyecto Preliminar. La Municipalidad de Putre, entendiendo las obligaciones establecidas en el Decreto 66,⁶ solicitó en dos ocasiones un informe de procedencia de consulta indígena a la Subsecretaría de Servicios Sociales. En la primera ocasión, la institución determinó que faltaba información; y en la segunda lo consideró no necesario en virtud de los antecedentes proporcionados. El estudio adaptó los resultados de la participación ciudadana a las obligaciones establecidas en el Decreto 66 y argumentó que no se requería un proceso de consulta diferenciado, porque los participantes de los talleres eran individuos con calidad indígena. De esa manera, trata a la población indígena como un mero conjunto de individuos con cuota étnica, desconociendo sus sistemas tradicionales de toma de decisión y, en definitiva, las obligaciones del Decreto 66.

3 Resolución n.º 87. Gobierno Regional de Arica y Parinacota. Aprueba Plan Regional de Desarrollo Urbano: Región de Arica y Parinacota. 8 de octubre de 2013 (<https://bit.ly/3vAmRb1>).

4 Resolución exenta n.º 201. SEREMI Vivienda y Urbanismo Arica y Parinacota. Declara Zona Patrimonial Altiplano de la Región de Arica y Parinacota que indica, para proyectos de mejoramiento de vivienda... 22 de abril de 2013 (<https://bit.ly/3vwQtpX>); y Resolución exenta n.º 249. SEREMI Vivienda y Urbanismo Arica y Parinacota. Establece los polígonos de aplicación de subsidios que indica para la zona Alto Andino de la región de Arica-Parinacota. 18 de junio de 2014 (<https://bit.ly/3JBECq5>).

5 Decreto n.º 153. MINVU. Aprueba Plan Regulador Comunal de Putre. 23 de octubre de 1987 (<https://bit.ly/3SvdCTB>).

6 Decreto n.º 66. Ministerio de Desarrollo Social y Familia; Subsecretaría de Servicios Sociales. Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 n.º 1 (letra A) y n.º 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica (<http://bcn.cl/2lp47>).

FIGURA 2 | Vista del poblado de Putre



FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

Por otra parte, es necesario notar que, en 2019, Putre fue reclasificada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Tal procedimiento tuvo lugar a partir de la ampliación de la definición de ciudad como “una entidad urbana con más de 5.000 habitantes, con la excepción de las entidades urbanas que tienen menos de 5.000 habitantes, pero que cumplen con la característica político-administrativa de capital regional o provincial”, que permitió transformar al poblado de Puerto Williams en ciudad y quitarle la calidad de “ciudad más austral del mundo” a Ushuaia en Argentina (Tabla 4). Esto en contraste con la definición de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según la cual las ciudades y localidades pequeñas siguen siendo aquellas de entre 5 y 20.000 habitantes.

TABLA 4 | Nuevas ciudades desde 2019

POBLADO	CAPITAL PROVINCIAL	REGIÓN	HABITANTES
Putre	Parinacota	Arica y Parinacota	1.716
Chaitén	Palena	Los Lagos	1.639
Chile Chico	General Carrera	Aysén	3.129
Cochrane	Capitán Prat	Aysén	2.789
Puerto Williams	Antártica Chilena	Magallanes y la Antártica Chilena	1.868

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Caso 2: El Estudio de Impacto Ambiental en el área metropolitana de Santiago

El segundo caso surge en la Región Metropolitana de Santiago, donde no se reconocen tierras indígenas tradicionales, sino que, a raíz de décadas de migración, se ha constituido una población de primera, segunda y hasta tercera generación de migrantes asentados en distintos sectores de la región. Se pueden apreciar dos bolsones en específico en comunas de índices altos o medio altos de prioridad social, donde la proporción de población indígena está entre 9,1% y 16,4% (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, 2016). El primero se encuentra en el poniente del área metropolitana de Santiago (Cerro Navia, Quinta Normal, Lo Prado, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda) y el segundo en el sur (San Ramón, El Bosque, La Pintana).

En el municipio de Lo Prado se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de un proyecto para la construcción de una subestación eléctrica del Metro de Santiago. El proyecto se ubicaba en un terreno vecino al de otro entregado en comodato a asociaciones indígenas para la construcción de su centro ceremonial. Para el primer EIA no se hizo consulta indígena. Sin embargo, las asociaciones indígenas exigieron al Estado consultar con ellas de acuerdo con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT. Alegaron que la subestación afectaría la comunicación de la *machi* (autoridad espiritual) con los seres espirituales en el *rewe* (tronco sagrado de cuatro a siete gradas). La Comisión Evaluadora de la Región Metropolitana, en su Resolución 67 de 4 de febrero de 2013, exigió a la empresa Transelec S.A., en el marco del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto, “Dar inicio a un proceso de Consulta Indígena (...) con las Organizaciones Indígenas de Lo Prado, a las cuales la I. Municipalidad de Lo Prado les ha dado en uso el centro ceremonial”. El proceso de consulta incluyó, durante abril de 2012 y febrero de 2013, una serie de reuniones entre las comunidades, algunos dirigentes mapuche y el Servicio de Evaluación Ambiental (SEIA). No pudieron ponerse de acuerdo sobre la metodología de la consulta y finalmente las organizaciones rechazaron el proceso. Después de un año de iniciado el proceso y sin contar con la colaboración de las organizaciones indígenas representativas, el 7 de febrero el SEIA emitió la resolución exenta 86/2014, “que da término al proceso de consulta indígena”, aprobando el proyecto de la subestación eléctrica.

Las asociaciones indígenas llevaron el caso a la Corte de Apelaciones de Santiago para exigir un nuevo proceso de consulta, encontrando defectuoso el primero. En el caso Sebastián Collonao Marilao, *lonko* de la comunidad de Lo Prado, y Rosa Cayún Chanqueo, coordinadora del Programa de Salud y Pueblos Indígenas del Servicio de Salud Occidente en la comuna de Lo Prado y presidenta de la Asociación indígena WeLiwen vs. Comisión de Evaluación Ambiental Región Metropolitana (octubre de 2014), Sala Séptima de la Corte de Apelaciones de Santiago, Recurso de Protección, la jueza insistió en que una sola consulta es suficiente, sin hacer mención de la calidad de esa consulta.⁷ Sin embargo, su fallo confirmaba de manera implícita lo apropiado de consultar a asociaciones indígenas ubicadas en terrenos

7 Corte de Apelaciones de Santiago, Rol n.º 19.839-2014, de 20 de octubre de 2014, Comunidad Mapuche de Lo Prado c. Comisión de Evaluación Ambiental Región Metropolitana.

entregados en comodato en los EIA. Este detalle sugiere un reconocimiento de los derechos territoriales para las asociaciones indígenas en terrenos que no son de su propiedad formal, según insistía Cristóbal Carmona Caldera, profesor de Derecho Indígena de la Universidad Católica de Temuco (UCT) en ese entonces, en entrevista telefónica con uno de los autores. El caso es interesante justamente porque incluye una consulta indígena no en relación a “las tierras que tradicionalmente ocupan” las poblaciones indígenas, sino a “tierras o territorios (...) que ocupan o utilizan de alguna manera” (Decreto 236, Ministerio de Relaciones Exteriores). Además, demuestra cómo la planificación urbana ha fallado en su deber de tratar a la población indígena en su calidad de pueblo, respetar sus tradiciones, su espiritualidad y su visión normativa propia.

Caso 3: Diagnóstico para confección de Plan Regulador Comunal en Alto Biobío

La comuna de Alto Biobío, en la Región del Biobío, se creó en 2004, separándose de la comuna vecina de Santa Bárbara, como acuerdo frente a la Organización de Estados Americanos para resolver el conflicto en torno a la construcción de la represa Ralco por la empresa Endesa. Con esa separación, la comuna pasó a ser la segunda comuna con mayor porcentaje de población indígena, con un 86% de la población comunal de 5.923 habitantes según el Censo 2017. De manera simultánea, el poblado de Ralco se convirtió en la sede administrativa de la comuna, con una población adscrita al área urbana de solamente 921 habitantes (Solar, 2021). El área urbana está ubicada desde 1997 en el Área de Desarrollo Indígena Alto Biobío.

El año 2019, la Unidad de Estudios y Proyectos de la Universidad de Concepción llevó a cabo un proceso de diagnóstico para confeccionar un Plan Regulador Comunal de Alto Biobío. Uno de sus objetivos era crear un Plan Regulador Comunal (PRC) propio, en reemplazo del PRC de Santa Bárbara, que actualmente sigue vigente en la zona, así como proveer de terrenos para acoger a la población que busca asentarse en Villa Ralco. Actualmente faltan terrenos urbanizables en el área urbana, por ser Villa Ralco vecina a la comunidad indígena de Callaqui, cuyos terrenos no pueden ser enajenados, con el resultado de pocas posibilidades de plantear áreas de extensión urbana. Se ha observado en la última década que la población rural de la comuna de Alto Biobío paulatinamente emigra en busca de oportunidades laborales y educativas a Villa Ralco, generando presión para la obtención de vivienda en el área urbana. Además, en estos movimientos poblacionales se busca un entorno urbano que respete la identidad *pewenche* y la ruralidad de la comuna, con subdivisiones prediales amplias (preliminarmente de un mínimo de 500 metros cuadrados) y una distribución de los usos del espacio acorde a su cosmovisión.

El proceso de diagnóstico para la confección del PRC comprendió siete actividades de participación ciudadana, incluidas reuniones con organizaciones sociales en Ralco, con órganos de administración del Estado, un taller ampliado de participación comunal y reuniones en las comunidades de Callaqui y Pitiril (Figura 3). Se planificó una reunión con *lonkos*, que no se llegó a concretar, suspendiéndose en diversas ocasiones, hasta que finalmente terminó la etapa del estudio sin realizarse la actividad.

FIGURA 3 | Alcalde explicando los alcances del PRC en la comunidad de Pitiril

FUENTE: ESTUDIO PRC ALTO BIOBÍO

El proceso no se pudo completar, porque la cantidad de información recogida no fue suficiente y las bases del estudio no consideraron el tiempo requerido o el trabajo necesario para realizar la vinculación con la totalidad de las comunidades indígenas comunales de Alto Biobío. Esta situación generó desconfianza en la comunidad pewenche, lo que, junto con otros factores asociados a la no inclusión de su participación, el desconocimiento sobre los instrumentos, su posible aplicación al territorio y sus implicancias en las comunidades, perjudicó el diálogo entre las partes. Algunas observaciones recogidas en el diagnóstico para la confección del PRC indican que el área urbana actual de Villa Ralco incluye tierras reclamadas por la comunidad Callaqui, que hay un letrero indicando zona urbana dentro de esa comunidad y que están en proceso de recuperación de tierras, por lo que tienen dudas sobre cómo el PRC afectaría ese proceso.

El estudio se congeló a la espera de respuesta del MINVU a la consulta respecto de si es posible que terrenos urbanos sean reivindicados por las comunidades indígenas. Pasado más de un año de estas consultas (Figura 4) y evaluando las voluntades de participación de las comunidades indígenas, voluntades municipales y costos políticos asociados con seguir con el estudio, finalmente se decidió terminar con el contrato, debido a que no se garantizaba que se pudiera continuar con la consulta indígena ni con los plazos establecidos en la licitación original del estudio.

Este caso demuestra lo complejo que resulta trabajar con los instrumentos de planificación urbana cuando afectan a población indígena. Por el lado de la población indígena, sería necesario incluir en el plan su visión normativa, su relación con la tierra y sus costumbres, pero desde la planificación esa exigencia no parece pertinente, dado que los planes reguladores, por definición en la ley y la ordenanza, no incluyen esa flexibilidad.

FIGURA 4 | Díptico informativo PRC Alto Biobío

¿Qué es un Plan Regulador?
Un instrumento para distribuir las construcciones en la ciudad y las normas que las rigen como su límite de altura entre otras.

¿Para qué sirve un Plan Regulador?
Ordena las actividades referidas a las construcciones en una ciudad de forma armónica, de común acuerdo con la comunidad y autoridades.

¿Cómo se hace un Plan Regulador?
Se analizan los problemas, las ventajas positivas de la ciudad para buscar en conjunto la idea de cómo nos gustaría ordenarla para su desarrollo futuro (imagen objetiva).

¿Quién elabora los planes reguladores?
Especialistas debidamente inscritos en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el caso de Alto Biobío, el plan lo está desarrollando la Universidad de Concepción.

¿CHEM ANCHY TUBACHI PRC?
TUBACHI DUNGU KUMLEPVAL TUBACHI WAARY KA CHEU CHUMNGECHY RUKA DEUMANGAL KA CHUMGENHILEAL PU POBLACION.

¿CHEMÚ KUMI PRC?
KUMI TAÑI KUMELRÉAL TATI PURRÚKA RÉAL PÓCHE KA CHEÚ TAÑIDEUMALRÉAL POBLACION RÚKA. NY TA AMOJUY TUBACHI PRC TUBACHI DUNGÚ AMÓKI MUNICIPALIDAD DIRECCION DE OBRAS PINGECHI OFICINA.

¿CHUMGECHI DEUMANGEKI PRC?
ÑNLETUMÚ CHIKATUNKEKI CHEMUKLEN TATI COMUNA. REYMÚ KUMEL NGEYI TATY DUNGÚ TAÑY CHUMKLEPAL TATY WAARY. NY TA DELIMAKI TUBACHI DUNGÚ KIMELWINKA WIRINTUKUKELÚ EN MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO INCHIN TAÑI COMUNA ALTO BIOBIO TUBACHI WAARY ME TU DEUMALU UNIVERSIDAD DE CONCEPCION PIRELU.

¿NI TA DEKAKI TUBACHI PRC?
TUBACHI DUNGU DEUMAKI KIMQUE WINKA. WIRINTUKUQUELU MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO INCHIN TAÑI MUNICIPALIDAD ENGU, BELULA INCHIN TAÑI COMUNA NIU MIETU DEUMAH TUBACHI KUDAU U DE CONCEPCION.

¿Cómo quiero mi localidad en el futuro?

PRC | ALTO BIOBÍO
KUME HONGUEN - PLANIFIQUEMOS NUESTRO FUTURO

**¡TODOS PLANIFICAMOS NUESTRO FUTURO!
KOM INAKINTUKIÑ TAÑI KUME MONGELEPVAL KIÑE ANTÚ**

YA SE INICIÓ EL ESTUDIO DEL PLAN REGULADOR DE ALTO BIOBÍO. PARTICIPA EN LOS ENCUENTROS PROGRAMADOS.

POKULY TAÑY CHILKATUNEGEAL INCHINTAN LOB

KUPAYMUN KOM TUBACHI GUTRANKAWUNMU

www.planreguladoralbiobio.cl
albiobioprc@gmail.com

FUENTE: ESTUDIO PRC ALTO BIOBÍO

Reflexiones a partir de los casos

La revisión de los tres casos de estudio demuestra una variedad de procesos que llevan al contacto entre la planificación urbana y los Pueblos Indígenas. En algunos casos, es la migración el proceso que lleva los pueblos a las ciudades; en otros es la reclasificación de los asentamientos a la categoría de ciudades; o es la extensión del límite urbano lo que reclasifica las tierras a la condición urbana; finalmente, ha sido la división de una comuna lo que reclasificó una aldea rural como centro de la administración comunal. Algunos casos demuestran una tendencia a tratar de asimilar la consulta indígena a los procesos conocidos de participación ciudadana. Otros demuestran la dificultad para los Pueblos Indígenas de entender lo que la planificación les ofrece.

El análisis hace eco de la conclusión de Ugarte (2019), según la cual la relación entre la planificación urbana y los Pueblos Indígenas en Chile es muy reductiva y meramente operativa. Se ha visto cómo los espacios que abre a la participación son estructuralmente limitados (no se recogen sus culturas y sistemas normativos en los planes) y, lo más grave, la aplicación de los instrumentos de planificación actuales sigue reproduciendo una forma solapada de asimilación de los Pueblos Indígenas al negarles la participación en su calidad de pueblos y, de esa forma, desconoce la validez de su mundo normativo (Caniguan, 2020; Imilan & Mansilla, 2020). De

esa manera, la planificación urbana sigue reduciéndolos a la participación ciudadana individual o permitiéndola cuando están formalmente organizados.

Los resultados de este estudio exploratorio indican que la planificación necesita adecuaciones para cumplir con las obligaciones que le exige el Decreto 66. Hacemos hincapié en que es insuficiente tratar la complejidad de los casos con un mero incremento de la participación ciudadana y la inclusión de consultas indígenas gatilladas por Estudios de Impacto Ambiental o Planes Reguladores Comunales. La población indígena en áreas urbanas no constituye simplemente un público adicional para el proceso de planificación. Su presencia señala el encuentro de mundos normativos distintos (Ugarte, 2019), cada cual con prácticas culturales y sistemas jurídicos propios.

Surge entonces la duda acerca de cómo comprender mejor lo que las autoras Porter y Barry (2015) llaman la “zona de contacto” entre los Pueblos Indígenas y la planificación urbana, refiriéndose a la simultaneidad espacial y jurídica de la planificación urbana y de los Pueblos Indígenas. Ellas definen esa zona de contacto como el espacio social donde dos culturas distintas se encuentran, muchas veces en contextos de relaciones asimétricas de poder. En su análisis es una zona muy limitada, considerando tanto el hecho de que los textos oficiales y los instrumentos legales les otorgan poco espacio a los Pueblos Indígenas, como la forma superficial en que se define tanto al reconocimiento indígena como la planificación urbana. De esta forma el problema va más allá de la sola participación, planteándose la discusión en la interacción entre mundos normativos desiguales (Carmona, 2013, 2015; Ugarte, 2019). Cada mundo normativo cuenta con sus propios imaginarios, prácticas y materialidades. En el caso de Chile, la ausencia de pluralismo jurídico produce un encuentro basado en un mecanismo espacial y jurídico formal basado en la propiedad (la calidad de propietario o de organización formalmente constituida, con dirección dentro del límite urbano comunal). En la zona de contacto, las prácticas burocráticas asociadas con la planificación urbana se nutren de imaginarios oficiales, dando como resultado configuraciones materiales del poder. Por su parte, los Pueblos Indígenas crean nuevas prácticas, fundiendo sus normas tradicionales con las prácticas urbanas, en una búsqueda de establecer espacios materiales de pertenencia. De parte de ellos también emergen estrategias para negociar, encontrar voz dentro de –y potencialmente interrumpir– las relaciones de poder asimétricas (Porter & Barry, 2016).

Futuras investigaciones deberían dar cuenta de la agencia en ambos lados del encuentro que se realiza en la zona de contacto, y de las variadas formas en que los instrumentos normativos de la planificación urbana pueden ser utilizados tanto por funcionarios estatales como por los Pueblos Indígenas. En cuanto a la utilización de esos instrumentos por funcionarios estatales, se sugiere enfocar futuros estudios en las prácticas cotidianas del Estado (De la Maza, 2010; Wagenaar, 2004). Es necesario ver cómo, en esa zona de contacto, los instrumentos de planificación urbana (IPU) se aplican no de forma automática, sino a través de las prácticas cotidianas de los funcionarios estatales y dentro de culturas institucionales. A la vez, es importante analizar los espacios creados en las áreas urbanas por los Pueblos Indígenas, los que no reciben de forma pasiva la aplicación de los instrumentos normativos de la planificación urbana.

Responden a la aplicación de estos instrumentos a partir de su propio mundo espacio-jurídico, o sea, a través de sus tradiciones, creencias y costumbres.

Insistimos, a partir de la literatura de la geografía legal de las últimas décadas (Blomley, 2003; Delaney, 2010), en que esa relación se puede entender mejor como el encuentro de distintos mundos espacio-jurídicos. El espacio está saturado de legalidad. Esta relación entre espacio y legalidad se nota en la variedad de los distintos instrumentos normativos superpuestos y en los conflictos entre interpretaciones legales oficiales y no oficiales. Pero también porque los instrumentos legales invariablemente se crean y se aplican en el espacio. Un enfoque culturalista ha dominado la interpretación del encuentro que emerge en los espacios indígenas urbanos. Más que simplemente reconocer lo exótico de esas expresiones espaciales, es importante entender cómo el mundo normativo indígena, con sus tradiciones, creencias, leyes consuetudinarias y relación con la tierra, se encuentra con el mundo normativo oficial estatal, con sus leyes, reglamentos, cultura institucional y prácticas cotidianas. Para superar las insuficientes declaraciones de buena voluntad presentes en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 2014 en cuanto a “valorar la identidad de cada cultura”, se hace necesario repensar esa relación unilateral (según establecida en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones [OGUC]) o culturalista (según definida en la Política Nacional de Desarrollo Urbano [PNDU]), resaltando, en vez de dicha valoración, que lo que está en juego es un encuentro entre mundos normativos singulares (Carmona, 2015; Porter & Barry, 2016; Ugarte, 2019). Se sugiere, por lo tanto, que la relación entre la planificación urbana y los Pueblos Indígenas en Chile debe tratarse como encuentro de mundos espacio-jurídicos (Ugarte et al., 2019), por la importancia de los instrumentos normativos de planificación urbana y la definición de áreas jurídicas (por ej. por medio del límite urbano) para la planificación nacional.

A la vez, la concepción de la relación entre la planificación urbana y los Pueblos Indígenas como encuentro de mundos espacio-jurídicos distintos es importante para analizar la creación de nuevos lugares significativos para dichos pueblos en relación con su propio régimen consuetudinario, trasladando de esa manera mundos normativos tradicionales hacia las áreas urbanas. Es a través de espacios jurídicamente definidos que los sujetos indígenas llegan a instalarse en las ciudades, ya sea por medio de la propiedad privada y copropiedad de los conjuntos de viviendas sociales, por las propiedades indígenas que se integran a áreas urbanas o por medio de comodatos donde instalan *rewes* y *rukas*, por ejemplo, y de esa manera se relacionan con la planificación. Esos espacios jurídicos se practican, imaginan y materializan sobre la base de un mundo normativo propio (Delaney, 2010). Estos conceptos son importantes a la hora de entender proyectos espacio-jurídicos gubernamentales como la descentralización (Boisier, 2008) y prácticas cotidianas del ordenamiento territorial (Andrade et al., 2008). Además, siguiendo el modelo de la geografía jurídica anglosajona, es importante entender las relaciones en torno a la propiedad como diversas, lo que en nuestro caso implica tener en cuenta, en la planificación urbana y su relación con los Pueblos Indígenas, la propiedad privada, el uso de propiedades públicas (o bienes de dominio público) y las tierras indígenas. La forma particular de inserción de la presencia indígena en las ciudades chilenas (Imilan,

2011) ha creado espacios propios que se relacionan de formas distintas con dichas modalidades de vinculación con el territorio (Fontana & Caulkins, 2016).

Conclusiones preliminares

El presente artículo ofrece una primera aproximación a la relación entre la planificación y los Pueblos Indígenas en las áreas urbanas chilenas. Con tal fin, se revisó una pequeña muestra de casos representativos (distintos pueblos, regiones, tamaños de asentamientos, procesos de urbanización, gatillos de participación). Los resultados muestran lo limitada y limitante que resulta la zona de contacto entre planificación urbana y Pueblos Indígenas en Chile. En esa línea, este estudio exploratorio indica que la relación entre la planificación y los Pueblos Indígenas es asimétrica. Las organizaciones indígenas no logran influir en la planificación urbana y esta no logra entender sus requerimientos y planteamientos. Para entender cómo reorganizar esa relación asimétrica es necesaria más investigación, con un enfoque desde la geografía legal, a fin de establecer una nueva relación entre planificación urbana y Pueblos Indígenas como el encuentro de mundos espacio-jurídicos distintos. Este enfoque se muestra ajustado a la realidad chilena en relación con el peso de los instrumentos y definiciones normativas vinculados a la planificación y creación de espacios significativos para los Pueblos Indígenas en áreas urbanas, espacios acordes con sus mundos normativos ancestrales. De esta forma la planificación puede empezar a tomar el peso real de lo que significa interactuar con los Pueblos Indígenas y contribuir a fortalecer la autodeterminación de estos pueblos y su presencia en las ciudades chilenas.

Referencias bibliográficas

- Alvarado Lincopi, C. (2015). La emergencia de la ciudad colonial en Ngülu Mapu: control social, desposesión e imaginarios urbanos. En E. Antileo, L. Cárcamo-Huechante, M. Calfío & H. Huinca-Puitrin (Eds.), *Awükan ka kuxankan zugu wajmapu mew. Violencias coloniales en Wajmapu* (pp. 107-139). Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.
- Alvarado Lincopi, C. (2016). Silencios coloniales, silencios micropolíticos. Memorias de violencias y dignidades mapuche en Santiago de Chile. *Aletheia*, 6(12), 1-17. <https://www.aletheia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/ATHv6n12a09>
- Andrade, B., Arenas, F. & Guijón, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, (41), 23-48. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022008000300002>
- Aninat, I. & Hernando, A. (2019). Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile. *Estudios Públicos*, (153), 7-56. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/32/37>
- Antileo, E. & Alvarado Lincopi, C. (2017). *Santiago Waria Mew: Memoria fotográfica de la migración mapuche*. Ediciones Comunidad de Historia Mapuche.

- Aravena, A. (2003). Los mapuches-warriaches: procesos migratorios contemporáneos e identidad mapuche urbana. *América Indígena*, 59(4), 162-187.
- Aravena, A. (2014). Identidad indígena en Chile en contexto de migración, urbanización y globalización. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (27). <https://doi.org/10.4000/alhim.4942>
- Bengoa, J. (2020, mayo 20). Los virus galopan más rápido que los caballos. *Le Monde Diplomatique* – Edición Chilena. <https://www.lemondediplomatique.cl/los-virus-galopan-mas-rapido-que-los-caballos-por-jose-bengoa.html>
- Blomley, N. (2003). From ‘what’ to ‘so what’: law and geography in retrospect. En J. Holder & C. Harrison (Eds.), *Law and geography, Current Legal Issues* (Vol. 5, pp. 17-33). Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199260744.003.0002>
- Boisier, S. (2008). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis doctoral. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/2113>
- Bolay, J.-C. & Kern, A.-L. (2019). Intermediate cities. En A. Orum (Ed.), *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1-5). <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0163>
- Caniguan, N. (2020). Construcciones sociopolíticas del territorio. Movimientos indígenas y políticas públicas, la configuración de los espacios locales. *CUHSO*, 30(2), 19-40. <http://dx.doi.org/10.7770/2452-610x.2020.cuhso.04.a02>
- Carmona, C. (2013). Tomando los derechos colectivos en serio: El derecho a consulta previa del convenio 169 de la OIT y las instituciones representativas de los pueblos indígenas. *Ius et Praxis*, 19(2), 301-334. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122013000200009>
- Carmona, C. (2015). Hacia una comprensión “trágica” de los conflictos multiculturales: acuerdos reparatorios, violencia intrafamiliar y derecho propio indígena. *Revista Chilena de Derecho*, 42(3), 975-1001. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000300010>
- Comisión Asesora sobre Política Indígena Urbana. (2006). *Informe de Comisión Asesora. Propuesta para la generación participativa de una política indígena urbana*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Chile. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btcal/txtcompleto/polit.indigenasurbanos.pdf>
- De la Maza, F. (2010). Aportes de la etnografía del estado para el estudio de las interacciones interculturales locales, Región de la Araucanía. *vii Congreso Chileno de Antropología*. Colegio de Antropólogos de Chile A.G., San Pedro de Atacama (pp. 1000-1008). <https://www.academica.org/vii.congreso.chileno.de.antropologia/64.pdf>
- Delaney, D. (2010). *The spatial, the legal and the pragmatics of world-making: Nomospheric investigations*. Routledge-Cavendish.
- El Ciudadano*. (2015). Denuncia fraude y engaño en el concurso de subsidio de adquisición de Tierras de Conadi en la Región Metropolitana. <https://www.elciudadano.com/politica/denuncia-fraude-y-engano-en-el-concurso-de-subsidio-de-adquisicion-de-tierras-de-conadi-en-la-region-metropolitana/05/05>
- Equipo de Crónica. (2019, noviembre 11). Los simbolismos que acompañan a las masivas manifestaciones de la crisis social. *El Mercurio*, Sección Nacional, p. C1.
- Fawaz, M. (2017). Exceptions and the actually existing practice of planning: Beirut (Lebanon) as case study. *Urban Studies*, 54(8), 1938-1955. <https://doi.org/10.1177%2F0042098016640453>

- Fawcett, B., Walker, R. & Greene, J. (2015) Indigenizing city planning processes in Saskatoon, Canada. *Canadian Journal of Urban Research*, 24(2), 158-175. <https://cjur.uwinnipeg.ca/index.php/cjur/article/view/184>
- Fernández, B., Cortés, D. & Palacio, E. (2019). El estudio de caso como alternativa metodológica en la investigación en educación física, deporte y actividad física. Conceptualización y aplicación. *Retos*, (35), 422-427. <https://doi.org/10.47197/retos.v0i35.60168>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177%2F1077800405284363>
- Fontana, M. (2019). *Wariatun, espacialidades mapuche en el Área Metropolitana de Santiago. Caso: Desplazamiento mapuche hacia el Área Metropolitana de Santiago 1975-2016*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/23041>
- Fontana, M. & Caulkins, M. (2016). Espacios Mapuche en el Área Metropolitana de Santiago hoy: Paradojas sobre la propiedad y el territorio. *Revista Planeo*, (28), 1-12. https://revistaplaneo.cl/wp-content/uploads/arti%cc%81culo_fontanacaulkins.pdf
- Fredericks, B. (2013). 'We don't leave our identities at the city limits': Aboriginal and Torres Strait Islander people living in urban localities. *Australian Aboriginal Studies*, (1), 4-16. <https://eprints.qut.edu.au/219606/>
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. (2016). *Mapa Temático de Pueblos Originarios*. <https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2016/10/Mapa-PO-12-10-16.pdf>
- Hibbard, M., Lane, M. B. & Rasmussen, K. (2008). The split personality of planning: Indigenous peoples and planning for land and resource management. *Journal of Planning Literature*, 23(2), 136-151. <https://doi.org/10.1177%2F0885412208322922>
- Hoey, L., Rumbach, A. & Shake, J. D. (2017). Bringing practice to the classroom: Using a deliberative learning and case study approach to teach international planning. *Journal of Planning Education and Research*, 37(2), 223-233. <http://dx.doi.org/10.1177/0739456X16649030>
- Imilan, W. (2011). A segmentary society in the city: urban ethnification of Mapuche in Santiago de Chile. En D. M. Butler, J. M. Gurr & O. Kaltmeier (Eds.), *EthniCities: metropolitan cultures and ethnic identities in the Americas* (pp. 111-138). Bilingual Press.
- Imilan, W. & Mansilla, P. (2020). El otro despojo: Padre Las Casas y las geopolíticas del desarrollo urbano y la negación de la territorialidad mapuche en el sur de Chile. En P. Oliveira & M. Da Silveira (Eds.), *Territorios contemporáneos de América Latina: identidades, movimientos sociales y transición* (pp. 139-156). Bonilla Artigas.
- Imilan, W., Margarit, D. & Garcés, A. (2014). *Poblaciones en movimiento: Etnificación de la ciudad, redes e integración*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- López-Morales, E. J., Gasic, I. R. & Meza, D. A. (2012). Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62511>
- Míguez, R. (2016). Indigenous customary law in a civil law context: Latin America and the Chilean case. *Rechtsgeschichte-Legal History*, (24), 302-313. <http://dx.doi.org/10.12946/rg24/302-313>

- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2017). Pueblos Indígenas: Síntesis de Resultados. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN-2015*. Ministerio de Desarrollo Social, Santiago. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/CASEN_2015_Resultados_pueblos_indigenas.pdf
- Nejad, S., Walker, R., Macdougall, B., Belanger, Y. & Newhouse, D. (2019). "This is an Indigenous city; why don't we see it?" Indigenous urbanism and spatial production in Winnipeg. *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 63(3), 413-424. <https://doi.org/10.1111/cag.12520>
- Parker-Jenkins, M. (2018). Problematising ethnography and case study: reflections on using ethnographic techniques and researcher positioning. *Ethnography and Education*, 13(1), 18-33. <https://doi.org/10.1080/17457823.2016.1253028>
- Porter, L. (2018). From an urban country to urban *Country*: confronting the cult of denial in Australian cities. *Australian Geographer*, 49(2), 239-246. <https://doi.org/10.1080/00049182.2018.1456301>
- Porter, L. & Barry, J. (2016). *Planning for coexistence?: Recognizing Indigenous rights through land-use planning in Canada and Australia*. Routledge.
- Porter, L. & Barry, J. (2015). Bounded recognition: Urban planning and the textual mediation of Indigenous rights in Canada and Australia. *Critical Policy Studies*, 9(1), 22-40. <https://doi.org/10.1080/19460171.2014.912960>
- Prusak, S. Y., Walker, R. & Innes, R. (2016). Toward indigenous planning? First Nation community planning in Saskatchewan, Canada. *Journal of Planning Education and Research*, 36(4), 440-450. <https://doi.org/10.1177%2F0739456X15621147>
- Sepúlveda, B. (2018). Making Indigenous space in the city. En N. Gombay & M. Palomino-Schalscha (Eds.), *Indigenous places and colonial spaces: the politics of intertwined relations* (pp. 108-126). Routledge.
- Sepúlveda, B. & Zúñiga, P. (2015). Geografías indígenas urbanas: el caso mapuche en La Pintana, Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (62), 127-149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022015000300008>
- Solar, J. (2021). Impacto de la urbanización en el territorio pewenche: El caso del poblado de Villa Ralco, Alto Biobío. *URBE. Arquitectura, Ciudad y Territorio*, (13), 21-35. <https://doi.org/10.29393/UR13-2IUT10002>
- Tomiak, J. (2017). Contesting the settler city: Indigenous self-determination, new urban reserves, and the neoliberalization of colonialism. *Antipode*, 49(4), 928-945. <https://doi.org/10.1111/anti.12308>
- Ugarte, M. (2016). Antes de la ciudad: Reflexiones sobre la planificación territorial como instrumento de despojo indígena. En A. Orellana, F. Link & J. Noyola. (Eds.), *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad* (pp. 465-489). Colección Estudios Urbanos UC/RIL editores. <https://bit.ly/3BCowRp>
- Ugarte, M. (2019). *Normative worlds clashing: state planning, indigenous self-determination, and the possibilities of legal pluralism in Chile*. Tesis doctoral. University of British Columbia. <https://open.library.ubc.ca/media/stream/pdf/24/1.0377642/4>
- Ugarte, M., Fontana, M. & Caulkins, M. (2019). Urbanisation and Indigenous dispossession: rethinking the spatio-legal imaginary in Chile vis-à-vis the Mapuche nation. *Settler Colonial Studies*, 9(2), 187-206. <https://doi.org/10.1080/2201473X.2017.1409397>
- Veracini, L. (2010). *Settler Colonialism: A theoretical overview*. Palgrave Macmillan.

- Vicuña del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62532>
- Wagenaar, H. (2004). "Knowing" the rules: Administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-656. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00412.x>
- Walker, R., Natcher, D. & Jojola, T. (Eds.). (2013). *Reclaiming Indigenous Planning* (Vol. 70). McGill-Queen's Press-MQUP.
- Wensing, E. & Porter, L. (2016). Unsettling planning's paradigms: towards a just accommodation of Indigenous rights and interests in Australian urban planning? *Australian Planner*, 53(2), 91-102. <https://doi.org/10.1080/07293682.2015.1118394>