

REVISIÓN DE PROCESOS DE CONSULTA INDÍGENA En Chile

Agosto 2021





**Minuta: Revisión de procesos de consulta indígena en Chile
24 de Agosto 2021**

La presente minuta ofrece información sobre algunos de los procesos de participación y consulta indígena de alcance nacional realizados en Chile. La información pública respecto a estos procesos es escasa y aquella disponible tampoco es homogénea. Por tal motivo, se utiliza información de diversas fuentes para completar un panorama que permita describir los procesos de consulta indígena realizados en Chile desde un punto de vista de cobertura y presupuesto¹.

Se espera que esta información aporte antecedentes a la discusión de la Comisión de Participación y Consulta Indígena de la Convención Constitucional, la cual debe definir los mecanismos mediante los cuales se viabilice un proceso de participación y consulta de los pueblos indígenas en el marco de la redacción del nuevo texto constitucional.

1. Consideraciones metodológicas

En aquellos casos en los que no se pudo acceder al costo concreto de los procesos de consulta se incluyen costos aproximados a partir del presupuesto del año respectivo para la Corporación Nacional de Derecho Indígena (CONADI) en materia de consulta indígena, junto con los informes de ejecución presupuestaria por períodos. En otros casos los montos se obtuvieron y elaboraron de manera estimativa con base en fuentes secundarias.

Por otro lado, debe considerarse que los montos asociados a los procesos de consulta no reflejan necesariamente los recursos destinados desde otras entidades colaboradoras perteneciente al mismo ministerio u otros organismos que aportan en materia de convocatoria, apoyo logístico, asesoría técnica, personal, entre otros.

¹ Para información sobre estándares y normas internacionales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas consultar:

<https://www.ohchr.org/SP/Issues/IPeoples/SRIndigenousPeoples/Pages/InternationalStandards.aspx>

<http://acnudh.org/constitucion/>

<https://www.pueblosindigenasyconstitucion.cl>

2. Participación y consulta en Chile

a. Procesos de Consulta Nacionales

Hasta la fecha, en procesos de consulta indígena de carácter nacional, existen las siguientes experiencias relevantes:

- En el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014), se implementó el proceso de la Consulta de la Consulta, que vino a reemplazar el Decreto N° 124 de MIDESO de 2009, con la dictación del Decreto N° 66 de MIDESO en 2014.
- En el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), se desarrollaron cuatro procesos de consulta nacionales, aplicándose por primera vez el Decreto N°66 del MIDESO, para el proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas (desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2014), el proyecto de ley que crea el Ministerio de las Culturas y el Patrimonio (desarrollado por el Consejo de Cultura entre 2014 y 2015); el proceso sobre el Reglamento que establece el derecho de las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas a recibir atención de salud con pertinencia cultural (desarrollado por el Ministerio de Salud entre 2015 y 2016) y; el proceso de Participación y Consulta Constituyente de los Pueblos Indígenas (desarrollado por el Gobierno a través del Comité de Ministros de Asuntos indígenas y su Secretaria Ejecutiva entre 2016 y 2017).
- En el segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2018-2022), se iniciaron dos grandes consultas nacionales: la consulta sobre las Bases Curriculares de la Asignatura de Lengua y Cultura de pueblos originarios de primero a sexto año del nivel de educación básica (desarrollado por el Ministerio de Educación entre 2018 y 2019) y la consulta para modificar algunos aspectos de la Ley Indígena 19.253 de 1993 (desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en el año 2019).

b. Características de los procesos de consulta nacional

A continuación, se presenta información de 5 procesos de consulta o de participación y consulta realizados a nivel nacional durante la última década sobre los cuales se obtuvo información comparable.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Proceso	Año/Órgano	Estándar	Tema	Participantes	Costos
Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejo de Pueblos Indígenas (MIDESO)	Septiembre de 2014 a enero de 2015 (aprox. 5 meses). MIDESO a través de la UCPI	Decreto Supremo N.º 66	Creación del Ministerio y del Consejo de pueblos indígenas	6.833 participantes en planificación, con difusión en 122 localidades, 900 participantes durante el diálogo y 152 en jornada nacional.	Total ² : \$1.902.050.298
Ministerio de las Culturas y el Patrimonio	2014-2015 (aprox. 10 meses). Consejo Nacional de la Cultura y las Artes a través de la UCPI	Convenio 169 de la OIT y Decreto Supremo N.º 66 con flexibilidad	Creación de Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio	510 reuniones en 15 regiones, además de territorio Rapa Nui, sumando un total de 2.051 organizaciones y de 11.188 asistencias consignadas en actas.	\$907.762.000 ³
Bases curriculares de la asignatura de lengua y cultura de Pueblos Originarios (primero a sexto año del nivel de educación básica)	Julio 2018 a marzo 2019 (aprox. 9 meses). Ministerio de Educación	Decreto supremo N.º 66	Propuesta de Bases Curriculares de 1° a 6° año básico para la asignatura de Lengua y Cultura de los Pueblos Indígenas	Hasta la etapa de los diálogos regionales participaron alrededor de 4.800 personas en más de 100 territorios ⁸ . En total participaron más de 6.000 personas de los 9 pueblos y se realizaron más de 300 encuentros ⁹	Gasto ejecutado: \$1.100.000 ¹⁰
Modificación de aspectos de la Ley Indígena 19.253	Inicia en mayo de 2019 y se cierra definitivamente en noviembre de 2019 sin haber concluido el proceso (7 meses). MIDESO	Decreto Supremo N.º 66	Reforma de la ley indígena 19.253	Se realizaron 131 reuniones	Gasto proyectado: \$1.700.100.000 ⁷
Participación y consulta constituyente de los Pueblos Indígenas	Agosto de 2016 a enero de 2017 (aprox. 6 meses). Comité de ministros de Asuntos Indígenas y Secretaría Ejecutiva	Convenio 169 de la OIT	Reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas	538 participantes vía online, 255 encuentros convocados con 5.354 participantes, 350 encuentros auto convocados con 11.124 participantes. Total: 17.016 personas	Año 2016 ⁴ : presupuesto ejecutado de Conadi para consulta indígena al cuarto trimestre del año \$893.869. ⁵ Año 2017 ⁶ : presupuesto ejecutado de Conadi para consulta indígena al cuarto trimestre de ese año \$2.386.692

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible y fuentes secundarias.

² Conforme oficio 837 de fecha 27 de octubre de 2015. El monto correspondiente al año 2014 fue de \$1.563.270.685 y al año 2015 fu de \$338.779.613.

³ Ver informe Diálogo de las Culturas, Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, página 95.

⁴ https://www.dipres.gob.cl/597/articles-143039_doc_pdf.pdf

⁵ https://www.dipres.gob.cl/597/articles-152856_doc_pdf.pdf

⁶ http://www.dipres.gob.cl/597/articles-170769_doc_pdf.pdf

⁷ Gasto comprometido: \$1.169.661.526. Información proveniente de fuente secundaria.

⁸ <https://consultaindigena.mineduc.cl/2019/01/09/con-exito-concluyeron-dialogos-regionales-sobre-consulta-indigena-en-educacion/>

⁹ Fuente secundaria.

¹⁰ Fuente secundaria.

Como puede observarse de la tabla anterior, existen variaciones entre los diferentes procesos señalados. En primer lugar, en términos de duración el proceso más corto tomó 5 meses y fue el proceso de consulta indígena para la creación del Ministerio y el Consejos de Pueblos Indígenas y el más largo 10 meses para la consulta indígena de la creación del Ministerio de las Culturas y el Patrimonio.

En segundo lugar, se observa que la mayoría de los procesos señalados han utilizado como marco el Decreto N°66, el cual establece el estándar de consulta para organismos del Poder Ejecutivo. Si bien no existe obligatoriedad de utilizar el Decreto N°66¹¹ para el desarrollo de un proceso de consulta indígena durante la redacción de la nueva constitución, los procesos previos sirven como referencia para establecer los costos de un proceso específico.

En tercer lugar, los procesos de consulta observados varían en cuanto al costo que han significado para cada Gobierno. Esto está relacionado no solamente con la cantidad de participantes y localidades que han involucrado, sino también con el número de encuentros, capacitaciones, cantidades de asesores/as, facilitadores/as, equipos de apoyo, etc. El de menor costo fue el proceso de consulta para la creación del Ministerio de las Culturas y el Patrimonio con un monto de \$.907.762.000 y el de mayor costo fue el proceso de consulta de la creación del Ministerio de Pueblos y Consejo de los Pueblos indígenas con un monto de \$1.902.050.298.

En cuarto lugar, en términos de participación se observa que esta ha variado entre 6.000 y 11.124 participantes en los procesos de consulta indígena llevados a cabo por Ministerio de Educación y el del Consejo de la Cultura y las Artes, respectivamente.

No obstante lo anterior, no se puede dejar de lado que el Proceso de Participación y Consulta Constituyente del año 2006-2017 fue el de mayor convocatoria y participación, con un total estimado de 17.016 participantes, considerando la participación online de 538 participantes, la realización de 255 encuentros convocados con 5.354 participantes y 350 encuentros auto convocados con 11.124 participantes; y que este proceso no tuvo como base el Decreto Supremo N° 66 sino los estándares del Convenio 169 de la OIT. Si bien no se pudo acceder al costo exacto de dicho proceso, se consideró el presupuesto de Conadi en materia de consulta indígena para el año 2016 cuya ejecución presupuestaria al cuarto trimestre de ese año fue de \$893.869 y del 2017 cuya ejecución presupuestaria al cuarto trimestre de ese año fue de \$2.386.692. Lo anterior no implica que esos montos se hayan utilizado en su totalidad para el proceso mencionado, sobre todo considerando que el mismo concluye en enero de 2017, pero pueden tomarse como una aproximación.

¹¹ El Decreto en su Artículo 1º indica el Objeto del reglamento, señalando, tiene por objeto dar ejecución al ejercicio del derecho de consulta a los pueblos indígenas por parte de los órganos señalados en el artículo 4º del mismo reglamento, el cual señala que se aplica el reglamento *“a los ministerios, las intendencias, los gobiernos regionales, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.”*

3. Alternativas y Oportunidad de Financiamiento

A partir de la información presentada se entiende que, aun desconociendo el diseño que tendrá un proceso de participación y consulta de los pueblos indígenas durante el funcionamiento de la Convención Constitucional, el costo que tendrá no podrá ser cubierto enteramente con el presupuesto asignado para 2021 a este organismo en materia de participación ciudadana. Por lo anterior, será necesario explorar fuentes de financiamiento tanto para 2021 como para 2022:

a. Reasignaciones Presupuestarias

De conformidad a lo establecido en el presupuesto general, los recursos de la Convención Constitucional se consignaron en el programa presupuestario 08 especial, perteneciente a la Partida 22 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. El monto actual es de \$6.708,25 millones de pesos, que cubre los gastos de la Convención por los primeros seis meses de su funcionamiento.

De acuerdo con la GLOSA 08, los recursos destinados al financiamiento de la Convención Constitucional podrán suplementarse de acuerdo con las normas de flexibilidad presupuestaria.

En lo que dice relación con los ítem de Participación, que sería el adecuado para los procesos de participación y consulta indígena, estos se encuentran consignados el Subtítulo 24 TRANSFERENCIAS CORRIENTES Ítem 03 002 Participación ciudadana y Difusión tiene asignado solo \$500.000.-, los cuales se rigen por la GLOSA 06: Con cargo a estos recursos podrán financiarse las actividades de participación ciudadana y difusión que defina la Convención Constitucional, los que podrán ejecutarse a través de convenios con entidades públicas o privadas.

De acuerdo con la Glosa del Subtítulo 24 que se rige por la GLOSA 04 que señala que estos recursos podrán reasignarse dentro del subtítulo por acuerdo de la Convención Constitucional, en la forma que disponga su reglamento. No obstante, los ajustes que señala sólo son posibles dentro del Subtítulo que incorpora la Dieta de las y los Convencionales, pero según las reglas generales, es posible pedir reasignación dentro del Programa o pedir suplementar recursos, con la debida justificación, por aplicación de la GLOSA 08.

b. Nuevas Asignaciones Presupuestarias 2021

Los ciclos de revisión de ejecución presupuestaria son trimestrales, por lo que es posible saber al 30 de junio que presupuesto se encuentra o no comprometido y ejecutado el gasto, lo que hace viable que se apruebe o no por Hacienda y Dipres, cualquier modificación. Cabe hacer presente que, por efecto de la vigencia del estado de excepción constitucional, es posible realizar contrataciones directas sin procesos licitatorios.

c. Solicitud de Asignaciones Presupuestarias

De conformidad a la GLOSA 08: Los recursos destinados al financiamiento de la Convención Constitucional podrán suplementarse de acuerdo con las normas de flexibilidad presupuestaria, por lo que para este año 2020, puede ser posible adicionar recursos para fases iniciales de participación y consulta en 2021.

Asignaciones vía Convenios: De acuerdo a las normas generales, y como cualquier programa presupuestario, se pueden recibir recursos de otras entidades públicas o privadas en el marco de un Convenio de transferencia, si los recursos provienen de programas y subtítulos que permitan efectuar dichos convenios con entidades públicas. En este caso y para efectos de financiar el proceso de participación y consulta indígena, hay dos programas afines que lo permiten, ambos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia:

- Subsecretaria de Servicios Sociales, Programa de Asuntos Indígenas Partida 21 Capítulo 01 Programa 01 Subtítulo 24 Ítem 03 Asignación 409, 2021, por un monto de \$1.165.094 millones de los cuales solo tiene restricción en materia de RRHH.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena Programa Consulta a los Pueblos Indígenas Partida 21 Capítulo 06 Programa 01 Subtítulo 24 Ítem 01 Asignación 599, 2021, por un monto de \$989.952 millones, que se ordenan según la GLOSA 09. Con cargo a esta asignación se podrá financiar todo tipo de gastos que demande la ejecución del programa, incluyendo gastos en personal y en bienes y servicios de consumo.

d. Discusión Presupuestaria 2022

La elaboración del presupuesto nacional se inicia generalmente en el mes de julio de cada año, con un calendario fijado por la Dipres. A más tardar el 30 de septiembre, el proyecto de ley de presupuestos del sector público es despachado al Congreso Nacional y su tramitación completa continúa en el Congreso, en las comisiones mixtas de presupuesto, y se aprueba en los primeros días de diciembre de cada año.

Si se considera que el actual presupuesto, solo tiene rigidez en los temas ligados a la dieta de las y los constituyentes, no existe ninguna limitación en la discusión presupuestaria si va debidamente fundamentada.

4. Consideraciones finales

- i. La información respecto a los costos detallados que han supuesto los procesos de consulta a nivel nacional realizados en Chile no se encuentra disponible.

- ii. Para realizar un costeo apropiado de un proceso de participación y consulta será necesario contar con un diseño definido. La metodología específica, incluyendo cuantas etapas, con qué periodicidad, el carácter presencial o virtual de encuentros, son todas dimensiones que inciden en el presupuesto final y deberán ser consideradas.
- iii. A partir de la revisión de los procesos de consulta nacional sobre los que se obtuvo información, se aprecia que el costo supera los 1 mil millones de pesos para una etapa de consulta. El costo debiera ser superior si se considera una etapa de participación previa además de la consulta.
- iv. Con base en la información disponible, es posible pensar que el mayor costo de los procesos de consulta ha estado en la realización de encuentros presenciales en las etapas de deliberación interna de los pueblos indígenas y de diálogo. En estos casos se realizan actividades que pueden ser organizadas por las instituciones convocantes o bien gestionadas por los propios pueblos. Independiente de la forma de convocatoria, se debe considerar para estas actividades un financiamiento de diversos aspectos, como el transporte, alimentación, arriendo de locales, equipamiento de audio, equipo de apoyo (asesores/as jurídicos y técnicos, facilitadores/as interculturales, monitores/as y tomadores/as de notas, entre otros). En los casos de encuentros convocados por los propios pueblos, los costos pueden ser inferiores y tener menores requerimientos de infraestructura o equipamiento.
- v. La sistematización es una etapa cuyos costos no son menores, por lo que es recomendable buscar apoyo de universidades y otras organizaciones con las competencias técnicas, los equipos y capacidad, ya desplegadas en el territorio, lo que no sólo ayuda a reducir gastos sino que también contribuye a lograr un resultado adecuado.
- vi. El costo asociado a los procesos de consulta no considera otros aportes logísticos y de personal que han realizado diversos servicios públicos en apoyo a cada proceso, por dicho motivo se debiera considerar la opción de aprovechar las capacidades existentes y disponibles en los territorios.
- vii. Además del costo de implementación de cualquier mecanismo de participación y consulta, es necesario considerar el desafío logístico que supone la gestión de los recursos y la realización de actividades asociadas a estos procesos en las localidades que se definan.
- viii. La definición respecto de cómo se desarrollará el proceso, a través de que modalidad y cuál será la participación esperada, incluya consulta o no, deben analizarla las y los constituyentes indígenas con la mayor autonomía posible, ya que sostendrán políticamente el proceso que se acuerde.

- ix. Se debe recordar que el proceso de participación y consulta en su caso, se debería hacer con todos los pueblos, sin importar si tienen o no reconocimiento legal. En esta lógica, debe adoptarse una posición respecto al tema del pueblo Selknam y los Afrodescendientes. Un antecedente de ello lo vemos en el proceso de consulta desarrollado por el Consejo de la Cultura y las Artes en el que, además de los pueblos indígenas reconocidos por ley se convocó al pueblo tribal afrodescendiente en la Región de Arica y Parinacota.
- x. Los procesos de participación y consulta debiesen ser descentralizados, para que se aborden con rapidez las dificultades imprevistas. En ese sentido los Gobiernos Regionales y la Universidades Regionales Públicas o Privadas, pueden ser valiosos aliados, pero se les debe contactar tempranamente para adelantar su colaboración y poder celebrar los acuerdos y convenios que sean necesarios.
- xi. Si la metodología de participación y consulta es distinta para cada pueblo, es importante determinar qué aspectos requerirán ser financiados y cuáles no. De la misma forma será esencial mantener ciertos protocolos comunes respecto del tipo de información que será recolectada, métodos, formas, y quienes realizarán la recolección y sistematización final.
- xii. Finalmente debe tenerse en cuenta la situación sanitaria actual y los niveles de aforos permitidos, lo que podrá influir en un mayor número de reuniones a realizar conforme los niveles de participación esperados, lo que podría impactar en los costos.

Bibliografía

- Sistematización Proceso de Consulta Previa Indígena, Ministerio de Desarrollo Socia. Informe final. Disponible en:
<http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Informe%20Nacional%20CONSULTA%20PREVIA%20INDIGENA.pdf>
- Sistematización Encuentro Nacional de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación de la Nueva Institucionalidad Cultural. Unidad de Pueblos Originarios. Disponible en:
<https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2015/05/sistematizacion-encuentro-nacional-consulta-previa.pdf>
- INDH. Informe de observación sobre el proceso de Consulta Indígena referida a la Reforma de la Ley 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la CONADI. Disponible en:
<https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1700>
- INDH. Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas. Disponible en:
<https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/818>
- Diálogo de las Culturas. Sistematización del Proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas para la Creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Disponible en:
<https://www.cultura.gob.cl/publicaciones/dialogo-de-las-culturas/>
- Oficio N° 837 de fecha 27 de octubre de 2015, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

Otras fuentes

<https://consultaindigena.mineduc.cl/2019/01/09/con-exito-concluyeron-dialogos-regionales-sobre-consulta-indigena-en-educacion/>

https://www.dipres.gob.cl/597/articles-143039_doc_pdf.pdf

https://www.dipres.gob.cl/597/articles-152856_doc_pdf.pdf

http://www.dipres.gob.cl/597/articles-170769_doc_pdf.pdf