

# DESARROLLO URBANO Y PUEBLOS INDÍGENAS: PIEDRA RETXIKURA Y PROYECTO INMOBILIARIO “LOMAS DEL LAGO VILLARRICA”, CHILE <sup>1</sup>

URBAN DEVELOPMENT AND INDIGENOUS PEOPLES: THE RETXIKURA ROCK AND THE “LOMAS DEL LAGO VILLARRICA” REAL-ESTATE PROJECT, CHILE

IGNACIO FELIS <sup>2</sup>  
MATTHEW CAULKINS <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Artículo financiado por ANID Fondecyt Iniciación 11241033 (IR: Matthew Caulkins)

<sup>2</sup> Magister en Procesos Urbanos Sostenibles Arquitecto Proyectista en Urbanismo  
Universidad de Concepción, Concepción, Chile  
<https://orcid.org/0009-0001-6249-0223>  
[ignaciefelis@gmail.com](mailto:ignaciefelis@gmail.com)

<sup>3</sup> Doctor en Estudios Urbanos  
Académico del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía  
Universidad de Concepción, Concepción, Chile  
<https://orcid.org/0000-0003-2544-1518>  
[mcaulkins@udec.cl](mailto:mcaulkins@udec.cl)

La regulación del desarrollo urbano en Chile es extremadamente permisiva. Aprueba casi automáticamente los proyectos de urbanización en áreas urbanas que cumplan con la normativa vigente. Sin embargo, el aumento reciente de la población indígena en ciudades chilenas ha creado una “zona de contacto” entre esa población y los procesos de aprobación de esos proyectos inmobiliarios. A partir del caso de estudio de la expansión inmobiliaria en torno al Monumento Arqueológico Nacional Piedra Retxikura, ubicado adyacente al sector Segunda Faja en Villarrica, Región de La Araucanía, Chile, esta investigación busca analizar en qué medida se incluye realmente a la población indígena en los procesos de planificación y regulación del desarrollo urbano chileno. Mediante un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas, revisión documental y recopilación de datos empíricos, se analizaron las experiencias de actores clave, tanto comunitarios como institucionales. El estudio evidencia la ausencia de un enfoque intercultural y la colonialidad en la configuración de los procesos de planificación que delegan en los titulares de proyectos sometidos al Servicio de Evaluación de Impactos Ambientales la toma de decisiones respecto de poblaciones indígenas. Esto conduce a la exclusión total de la comunidad originaria del proceso de toma de decisiones sobre proyectos inmobiliarios.

**Palabras clave:** consulta indígena, planificación urbana, desarrollo urbano, sistema de evaluación de impacto ambiental

Chilean urban regulations are extremely permissive. They almost automatically approve development projects in urban areas that comply with current regulations. However, the recent increase in the Indigenous population in Chilean cities is creating a “contact zone” between this group and urban development approval processes. Based on a case study of the real estate expansion around the Piedra Retxikura National Archaeological Monument, located alongside the Segunda Faja sector of Villarrica, Araucanía Region, Chile, this research seeks to analyze the extent to which the Indigenous population is included in the planning and approval processes for urban development projects. Through a qualitative approach based on semi-structured interviews, document review, and empirical data collection, the experiences of key actors, both community and institutional, were analyzed. The study highlights the absence of an intercultural approach and the coloniality in the organization of planning processes that delegate decisions regarding Indigenous peoples to proponents of development projects submitted to the Environmental Impact Assessment System. This leads to the complete exclusion of the Indigenous community from the decision-making process regarding real estate projects.

**Keywords:** indigenous consultation, urban planning, urban development, environmental impact assessment system

## I. INTRODUCCIÓN

Hace solo un par de décadas no era común cuestionar la aprobación de un proyecto inmobiliario en Chile por interferir con cuestiones de cultura indígena. Alrededor del año 2000, la aprobación de proyectos de desarrollo urbano era fundamentalmente un tema burocrático y técnico que competía a la Dirección de Obras Municipal y por tanto prácticamente no involucraba a la población local. En los próximos años surgió una seguidilla de conflictos ciudadanos en comunas de la Región Metropolitana de Santiago (Vitacura en 2004, Lo Espejo en 2005, Ñuñoa en 2006, etc.) que cuestionaban esa lógica excluyente (Agüero et al., 2014; Caulkins, 2020; Parraguez Sanchez, 2012). Después se aprobó la Ley de Participación Ciudadana (Ley 20.500, 2011) y el Decreto que regula el procedimiento de la Consulta Indígena en el país (Decreto 66, 2014). Este conjunto de cambios sociales y normativos ha llevado que en la actualidad el conjunto que incluye a la planificación urbana, a los Planes Reguladores y a la labor cotidiana de aprobar y/o regular el desarrollo urbano empiecen a recibir cada vez más oposición desde la ciudadanía. Incluso recientemente la población indígena de la ciudad de Concepción logró revertir la aprobación del Plan Regulador Metropolitano al lograr que se volviera a discutir incluyéndolos como participantes del nuevo proceso (Gore Biobío, 2022).

Lo que se conoce como planificación urbana en Chile se limita principalmente a la confección y aplicación de instrumentos normativos que incluyen la Ley General de Urbanismo y Construcción, su Ordenanza y los Planes Reguladores en sus niveles Seccional, Comunal e Intercomunal. Autores recientes llegan incluso a describir el caso chileno como "urbanismo por decreto", que describe un contexto mercantilizado donde los proyectos que no contradigan la normativa vigente se aprueban casi como derecho adquirido (Schuster-Olbrich et al., 2024; Sierra, 2006; Vicuña Del Río, 2013). Esto tiene especial importancia para las poblaciones indígenas que se ven afectadas por proyectos de desarrollo urbano en sus territorios.

En este artículo se revisará un caso de oposición de población mapuche a la aprobación de un proyecto de desarrollo urbano en torno a un sitio de gran significación para ellos. El Monumento Arqueológico Nacional Piedra Retxikura (Figura 1) se encuentra en un contexto urbano, ambiental y patrimonial de gran relevancia (Aguilera, 2022). Sin embargo, el acelerado crecimiento inmobiliario en la zona ha fragmentado su sistema hídrico y afectado este sitio arqueológico prehispánico reconocido por la Corporación Histórica Patrimonial de Villarrica y el Consejo de Monumentos Nacionales.

En torno a la Piedra Retxikura, el proyecto de urbanización "Lomas del Lago Villarrica" crea un conjunto de 600 unidades residenciales, 640 estacionamientos vehiculares y 7 locales comerciales. El proyecto de 6,75 ha busca extender a la ciudad en dirección hacia el lago, irrumpiendo con fuerza en el sector



**Figura 1:** Monumento Arqueológico Nacional Histórico Piedra Retxikura. Fuente: Elaboración de los autores.

tanto por su gran escala y por su extensión hacia áreas antes resguardadas de bosque, esteros y sitios arqueológicos.

Aunque la regulación del desarrollo urbano y las leyes de reconocimiento indígena (como por ej., la Ley 19.253, 1993) no tienen puntos de intersección formalizados en Chile, el aumento de la migración de población indígena originariamente rural hacia las ciudades y de la expansión de las áreas urbanas que pasan a incorporar tierras indígenas rurales (Caulkins et al. 2023) producen una "zona de contacto" entre ambos cuerpos normativos (Porter y Barry, 2016). La Ley General de Urbanismo y Construcciones no ha respondido a esa población indígena en las ciudades, pero sí la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en su actualización de 2014 nombró la identidad y el patrimonio como factores importantes. Por otro lado, es solo a partir de la promulgación del Decreto 66 (2014) que se concreta el derecho a consulta de los pueblos indígenas en Chile.

El presente artículo busca contribuir a un esfuerzo reciente de comprender la relación entre la planificación urbana y los pueblos indígenas (Caulkins et al., 2023; Porter y Barry, 2016). En particular, se propone analizar cómo el desarrollo urbano, y específicamente la aprobación de proyectos inmobiliarios, se relaciona con el derecho de consulta de los pueblos originarios.

El texto que sigue a esta introducción está organizado de la siguiente manera. La próxima sección revisa la literatura científica en torno a la regulación del desarrollo urbano, justicia territorial y su relación con la aprobación administrativa de proyectos inmobiliarios en Chile para entregar un marco de referencia para interpretar la zona de contacto creada por el proyecto “Lomas del Lago Villarrica” (Figura 2). Enseguida se presenta la metodología utilizada para el estudio de caso, donde se destaca una preocupación por entender la normativa que rige la aprobación del proyecto y la observación participante de uno de los autores. Luego se presentan los resultados del análisis de la estructura de aprobación de proyectos inmobiliarios y de las entrevistas con actores clave. El artículo sugiere reformas administrativas necesarias para que los pueblos indígenas puedan participar en mejores condiciones en la planificación y regulación del desarrollo urbano.

## II. MARCO TEÓRICO

### Disputas por el desarrollo urbano

La expansión inmobiliaria en Chile ha reconfigurado los paisajes urbanos, impulsada por una lógica mercantil que orienta la normativa urbana, subordinando la regulación urbana a intereses de rentabilidad inmobiliaria (Kramer Grand, 2019). La creciente especulación inmobiliaria y la mercantilización del paisaje han transformado estos entornos naturales, con mayor presencia en las costas (Oyarce Avilés, 2020). Zunino et al. (2011) señalan cómo la densificación de la zona de Villarrica en particular transformó el territorio mediante proyectos inmobiliarios con accesos privilegiados al lago.

Esa presión inmobiliaria ha empezado a impactar a tierras indígenas periurbanas de ciudades como Temuco (Rojo-Mendoza et al., 2022; Prada-Trigo et al., 2021). Núñez et al. (2022) postulan que estas lógicas urbanas tensionan a los lugares de significancia cultural de los pueblos indígenas y sus formas tradicionales de vivir en comunidad. Al revisar la literatura reciente, destacan casos donde la urbanización afecta a ceremonias espirituales en una comunidad indígena en la comuna de Padre Las Casas (Imilan et al., 2023), donde una subestación eléctrica del Metro afecta al *rewé* de un terreno municipal vecino<sup>4</sup> en Pudahuel, Región Metropolitana de Santiago (Caulkins et al., 2023) o de desarrollo inmobiliario al



Figura 2: Proyecto Inmobiliario Lomas de Villarrica y Avenida Alto Costanera. Fuente: Elaboración de los autores a partir de material proporcionado por ONG Salvemos la Piedra Retxikura.

lado del cementerio indígena Topater de comunidades atacameñas (Fuenzalida, 2015).

Sin embargo, muy poco se ha escrito sobre la relación de la regulación del desarrollo urbano con los pueblos indígenas. En Canadá y Australia, Porter y Barry (2016) analiza instancias urbanas y rurales de “zonas de contacto”, espacios sociales donde se encuentran las culturas de los pueblos originarios con las burocracias locales de la planificación territorial. Insisten en que llegar a resultados concretos depende no solo de los esfuerzos de los pueblos y de burócratas bien intencionados, sino que también de elementos más estructurales: de las reglas institucionales que obligan a actores estatales a incorporar en su participación y en la transferencia de capacidades hacia los pueblos para que puedan participar de forma más significativa.

En relación al caso chileno, Caulkins et al. (2023, p.1) “apuntan a la insuficiente incorporación de la condición de pueblo de las poblaciones originarias en la planificación urbana, habiéndose negado la participación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación de aquellos planes susceptibles de afectarles directamente”. La planificación y regulación continúan con reproducir una lógica colonial dicotómica, según la cual los pueblos indígenas estarían adscritos solo a zonas rurales del país, por ej. en los Títulos de Merced, y no en la urbanidad (Ugarte et al., 2019).

### Urbanización, población indígena y justicia territorial

Los casos reseñados en la literatura demuestran que la matriz colonial del desarrollo afecta a los pueblos indígenas tanto en la

<sup>4</sup> 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, realizar un proceso de Consulta Indígena. Este es el único caso de Consulta Indígena derivado del Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto urbano conocido a la fecha en el país.

Fuentes de datos	Propósito	Dirigido a
Entrevistas semiestructuradas	Recolectar percepciones y experiencias de los actores.	9 participantes: 2 de Institución Ambiental, 2 de comunidades indígenas, 3 de ONG ambiental local, 1 de Gobierno Local, 1 encargado de patrimonio local.
Revisión documental	Identificar vacíos y oportunidades de mejora.	Ley 19.300, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental [RSEIA], guías de participación y Consulta Indígena, estándares internacionales. Artículos académicos sobre Efectos de Expansión Urbana y Proyectos Inmobiliarios, Interculturalidad, Impactos Socioambientales, Mecanismos de participación y Consulta Indígena, entre otros.
Observación participativa	Validar impactos y corroborar percepciones	Dinámicas culturales, uso de los espacios ceremoniales e instancias de participación

**Tabla 1:** Fuente de datos. Fuente: Elaboración de los autores.

urbanidad como en la ruralidad (Mansilla Quiñones e Imilan Ojeda, 2020). Al buscar mayor justicia territorial, la población indígena pide ser reconocida como un interlocutor válido (Coulthard, 2014; Herrera Amaya, 2018). Pero dentro de los procesos estatales, la participación ciudadana aparece como forma de reconocimiento meramente simbólico, sin implicar participación en la toma de decisiones.

Ugarte Urzua (2019) analiza el proceso de creación del Decreto 66 que regula la Consulta Indígena en Chile. Su artículo 7 exige que el Estado consulte respecto de toda medida administrativa que puede impactar a poblaciones indígenas. Mientras que el artículo 8 reglamenta la aprobación de proyectos de privados que se evalúan según el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales. Por un lado, los pocos estudios a la fecha (Caulkins et al., 2023) analizan los impactos de la Consulta Indígena en relación a medidas administrativas del Estado, pero no existe literatura que revise cómo la aprobación de proyectos de privados afecta a los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, en Chile hasta ahora solo se ha estudiado en gran medida la Evaluación Ambiental en la minería y los grandes proyectos energéticos (Barría Meneses, 2019), quedándose sin estudio el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) determina si un proyecto o actividad genera alteraciones en el medio ambiente y si se ajusta a la normativa del país. Para ello, los titulares deben respetar la Ley 19.300 (1994) y el Reglamento del SEIA (Decreto 40, 2012, artículos 10 y 3) para determinar si su proyecto requiere Evaluación de Impacto Ambiental por modalidad Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Estudio de Impacto Ambiental (EIA). El artículo 7 del Reglamento exige un EIA para proyectos con impactos directos en comunidades indígenas, que considera duración, magnitud y vulnerabilidad al cambio climático, afectación a sus recursos naturales, movilidad, accesos a servicios básicos y afectación a su cosmovisión. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley 19.300 exige Estudio de Impacto

Ambiental para proyectos de desarrollo urbano solo cuando no están comprendidas en las zonas que delimitan los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores de distintas jerarquías, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero.

Las instancias de Consulta Indígena en el SEIA buscan acuerdos con los pueblos indígenas sobre medidas que podrían afectarlos, dichas reuniones deben ser consultas de buena fe previas a la evaluación ambiental, en que se respeten las particularidades culturales (Decreto 40, 2012, Título V. Art. 85). Faúndes Peñafiel y Campos Mello (2024) señalan que la consulta depende de la susceptibilidad de afectación entendida como un "requisito precautorio de efectos probables", sin necesidad de comprobaciones previas, y debe realizarse bajo responsabilidad del SEA cuando un proyecto impacte significativamente a pueblos indígenas. Por otra parte, el Reglamento del SEIA (Decreto 40, 2012) establece que la Consulta Indígena debe abordar impactos potenciales, medidas de mitigación, compensación, reparación y compromisos voluntarios del titular del proyecto.

De esa manera queda la duda si la regulación del desarrollo urbano chileno responde adecuadamente a las exigencias del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado en Chile (Decreto 236, 2008), o si reconoce de forma meramente simbólica el derecho a la consulta.

### III. METODOLOGÍA

En la siguiente investigación se optó por utilizar un enfoque cualitativo con el propósito de reconocer el alcance de la Consulta Indígena en la aprobación de proyectos de urbanización significativa, a través de las experiencias de los actores que se desenvuelven en distintos roles en torno al caso de estudio.

Materia	DIA	EIA
Plazo de evaluación	60 días	120 días
Ampliación del plazo de evaluación	30 días	60 días
Participación ciudadana	Si solicitado, si existen cargas ambientales	Siempre
Consulta Indígena	No aplica	Cuando hay impacto significativo a pueblos indígenas
Recurso de reclamación	Ante Director Ejecutivo del SEA	Ante Comité de Ministros

**Tabla 2:** Diferencias entre Declaración de Impactos Ambientales (DIA) y Estudio de Impactos Ambientales (EIA). Fuente: Elaboración de los autores con base en SEA.

La investigación recogió datos mediante entrevistas, observación y análisis documental (Tabla 1). Se incluyó observación participante realizada por uno de los autores durante el proceso de participación ciudadana del proyecto en agosto de 2024. Se triangularon resultados con entrevistas a funcionarios del Servicio de Evaluación Ambiental [SEA], comunidades mapuche, el Asesor Cultural municipal y una ONG ambiental local. A todos los entrevistados se les explicó el proyecto y se pidió que firmaran un consentimiento informado. Solo los funcionarios del SEA pidieron que sus nombres no se revelaran. Las entrevistas fueron transcritas y analizadas posteriormente de acuerdo a los temas de la investigación.

#### IV. RESULTADOS

El sistema de evaluación de proyectos de desarrollo urbano está diseñado estructuralmente para facilitar su aprobación. En la tabla 2 se nota una discrecionalidad estructural en la elección de la vía de evaluación entre la más expedita Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o la más exigente Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Al analizar los datos disponibles en la página web del SEA (Servicio de Evaluación Ambiental [SEA], 2026), se nota que entre los años 2017 y 2025 la Declaración de Impacto Ambiental predomina en más del 90 % de los casos. Se aprueban la gran mayoría de las aplicaciones, ya sean en EIA o DIA, varían la tasa de rechazo de 2,4 a 6,2 %. En 2019 y 2024, por ejemplo, un 0 % de los proyectos inmobiliarios fueron rechazados. En los años revisados, la tasa de rechazo de los proyectos inmobiliarios ha variado entre 0 a 4,8 %, y solo en 2022 hubo una tasa de rechazo más alta de un 11,5 %. Carmona Caldera (2020) muestra que limitar la Consulta Indígena a las EIA reduce la participación de esa población (4,6 % en el SEIA, entre los años 1992-2017), invisibiliza impactos y exige pruebas técnicas o de afectación, que dilatan el debate sobre impactos y mitigaciones.

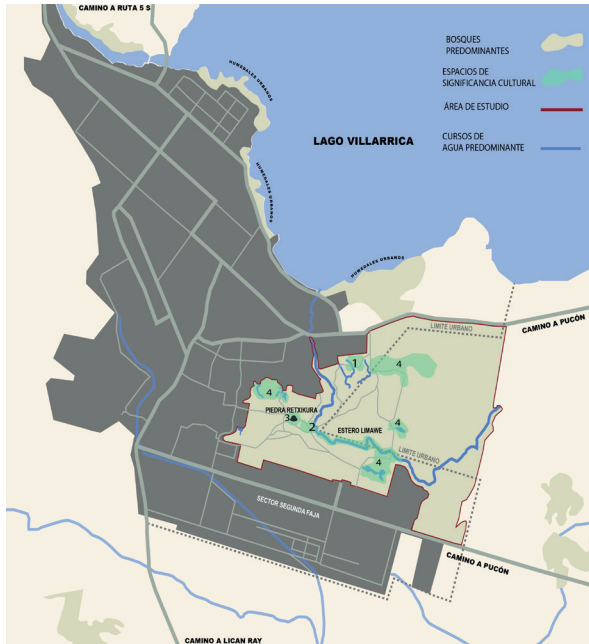
Para complementar ese análisis estructural, se hicieron entrevistas para entender la experiencia de los participantes. Las comunidades mapuche denuncian que las faenas previas a la construcción del

proyecto inmobiliario "Lomas del Lago Villarrica" propuesto por la Inmobiliaria Martabid, han fragmentado su vínculo espiritual con los ecosistemas y que ese impacto no está contemplado en la Evaluación Ambiental del proyecto. Ejemplos incluyen la alteración de la pendiente natural de los cerros mediante el uso de maquinaria pesada, la modificación de cursos hídricos y la deforestación de especies nativas en el entorno del Monumento Arqueológico Nacional Piedra *Retxikura*. Todo esto de manera previa a la aprobación del proyecto.

El proyecto inmobiliario en torno al Monumento Arqueológico Nacional Piedra *Retxikura* afecta humedales (*Menoko*) y bosques centenarios (*Aliwen*), esenciales en la cosmovisión mapuche y sus actividades tradicionales (Figura 3). La comunidad reconoce varios espacios importantes como son el estero y la pampa correspondiente donde se realizan varias actividades significativas (Tabla 3).

A esto se suma la falta de representación adecuada de las comunidades afectadas en el Sistema de Evaluación, que resulta en la omisión de características ambientales y culturales relevantes en los estudios para la confección de la Declaración de Impacto Ambiental, lo que a su vez conduce a la transgresión de espacios ceremoniales y sitios culturales durante la ejecución de las faenas previas a la construcción.

Uno de los temas más destacados por los entrevistados es la omisión de características culturales en el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. Un funcionario del SEA insiste (entrevista 13 de septiembre, 2024) en que la planificación territorial y evaluación ambiental claramente van por carriles distintos. Para el proyecto inmobiliario Lomas de Villarrica, la empresa titular presentó al SEIA un DIA en que se adjuntaron informes de análisis del emplazamiento y contexto local, en el Folio 2024-09-244-2 (Servicio de Evaluación Ambiental [SEA], 2024). La presidenta de la ONG Salvemos la Piedra *Retxikura* explica (Beltrán, P., entrevista personal, 25 de septiembre de 2024) que la empresa titular del proyecto contrató el servicio de consultoras que hicieron los estudios necesarios para ingresar el proyecto



**Figura 3:** Principales espacios de significancia cultural en el área de estudio. Fuente: Elaboración de los autores a partir del reconocimiento y entrevistas a actores locales en el período entre julio 2023 y junio 2025.

por DIA. Sin embargo, fueron “claramente deficientes en plasmar toda la realidad del sector”, porque ignoraron prácticas culturales fundamentales como los *Ngillatun*, *We Tripantu* y zonas de *Nguillatu*, así como la presencia de espacios ceremoniales y *Ngen* (espíritus protectores). Esta omisión, evidencia que “el sistema de evaluación de impactos funciona en desigualdad para los titulares que para las personas”.

Según Sánchez Curihuentro (2001), estos espacios naturales son considerados el “corazón de la cultura mapuche”, diferenciándose de la cultura chilena, donde los lugares de culto son delimitados y edificados. En relación a estos espacios, una segunda funcionaria del SEIA, enfatiza (Entrevistado A, entrevista personal, 13 de septiembre de 2024) la necesidad de un análisis integral que considere “todos los elementos como ruido, emisiones atmosféricas, uso de caminos, afectación a recursos naturales, entre otros”. Desde la perspectiva del director de la Corporación Histórica y Patrimonial de Villarrica (Aguilera, M., entrevista personal, 26 de junio de 2024), se deberían reconocer los límites espirituales de las zonas ceremoniales:

¿Cuál es la influencia del río espiritualmente? ¿Cuáles son sus límites? Este tema es muy importante y sensible; esas preguntas me las han respondido las personas indicadas (de comunidades mapuche), la delimitación espiritual de los elementos sagrados para el pueblo mapuche se basa en características de la geografía y la forma en que se manifiestan ciertos elementos naturales.

Área	Actividades
1. Bosque de Boldos	Conservación Ambiental, Ceremonias Mapuche, Educación Ambiental Sitio Arqueológico
2. Estero Limawe	Ceremonias Mapuche, Recolectión Hierbas medicinales, Sitio Arqueológico
3. Pampa Estero Limawe	Ceremonias Mapuche, Educación Ambiental, Palin (Juego Tradicional Mapuche)
4. Hualve - Aliwen (Humedales - Bosques antiguos)	Conservación Ambiental, Recolectión Hierbas medicinales, Educación Ambiental

**Tabla 3:** Áreas de significancia cultural. Fuente: Elaboración de los autores a partir de entrevistas a actores locales entre los meses de julio 2023 a junio 2025.

En este contexto, el Asesor Cultural de la oficina de Desarrollo Indígena de la Municipalidad de Villarrica, subraya (Marín Manquecoy, H., entrevista personal, 11 de octubre de 2024) la importancia de “la validación de los *Lonko*, *Kimche*, *Lawentuchefe* entre otros”, quienes deben ser integrados en la evaluación de proyectos como, por ejemplo, el trazado de las avenidas de la subdivisión (Figura 4).

El director de la Corporación Histórica y Patrimonial de Villarrica (Aguilera, M., entrevista personal, 26 de junio de 2024) señala que el sistema actual deposita una excesiva responsabilidad en los titulares del proyecto: “Nosotros descansamos en la ética profesional de las consultoras y titulares que ejecutan los estudios”. Esto se ejemplifica con la desconexión entre la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y la realidad del territorio, donde:

Según la DIA no hay ninguna tradición cultural y vestigios arqueológicos en la zona. Esto significa una desconexión aberrante de la Ley de Medio Ambiente; es una incongruencia con el espíritu de la ley que evidencia una captura del sistema en el cual prevalecen los intereses económicos.

La funcionaria del SEA señalada anteriormente explica (Entrevistado A, entrevista personal, 13 de septiembre de 2024) que:

Una de las materias más importantes que ha tomado relevancia en los últimos diez años es el medio humano como componente de la evaluación ambiental, que interactúa y se relaciona con un entorno. Eso significa más desafíos en cuanto a metodologías para entender mejor el contexto socio territorial.



Figura 4: Avenida Alto Costanera. Fuente: Elaboración de los autores (2025).

Para contrarrestar esta situación, (Aguilera, M., entrevista personal, 13 de septiembre de 2024) insiste en que es necesario crear Catastros Patrimoniales Históricos del Territorio, en colaboración con instituciones estatales y organizaciones indígenas, como una herramienta para validar la información presentada por los titulares de proyectos. En Colombia se implementó algo semejante en el año 2023 con el Acuerdo para la Gestión Catastral por Comunidades Indígenas. El Catastro Multipropósito registra límites, características físicas, usos del suelo y valores culturales de los territorios indígenas (Gobierno de Colombia, 2025). Fue desarrollado mediante consulta previa e incluyó capacitación a comunidades para gestionar sus territorios y normativas específicas. Este proceso, que se podría emular en Chile, articula esfuerzos entre gobierno, instituciones público-privadas y comunidades, que integra valores técnicos, culturales y espirituales en la gestión territorial.

La preocupación del director de la Corporación Histórica y Patrimonial de Villarrica Marco Aguilera, se ve respaldada por oficio del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) con fecha 7 de junio de 2024, dirigido al SEA, en relación con la Declaración de Impactos Ambientales presentada por la Inmobiliaria Martabid para el proyecto “Lomas del Lago Villarrica” El CMN argumentó que la DIA “no presenta los antecedentes necesarios que certifiquen que el proyecto no tiene algunos de los efectos, características o circunstancias descritos en la letra f) del artículo 11 de la Ley 19.300” (1994) (la letra f indica: alteración de monumentos, sitios con valor, antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural) dada la presencia de hallazgos arqueológicos y sitios de

importancia cultural en el área. Además, el proyecto claramente vulnera la letra “c” del artículo 11 del Reglamento del SEA (Decreto 40, 2012) al alterar significativamente las costumbres de población mapuche local en sus ceremonias en la piedra Retxikura. Ante esta situación, el CMN solicitó una “caracterización arqueológica preventiva” durante la Evaluación Ambiental, al subrayar la necesidad de considerar el patrimonio cultural en el proceso.

## V. DISCUSIÓN

La revisión de los resultados muestra una respuesta estructuralmente insuficiente referente a las obligaciones que emanan de la ratificación del Convenio 169 de la OIT (Decreto 236, 2008). Esto porque la aprobación de proyectos inmobiliarios dentro de las áreas urbanas chilenas descansa de forma poco crítica en el Sistema de Evaluación Ambiental (SEA), para evaluar la necesidad de consultar o no a la población indígena. El SEA, por su lado, toma como suficiente el que están incluidos en este caso dentro de un Plan Regulador y que no sería necesario evaluar de forma más estricta el proyecto de urbanización. Aunque el proyecto claramente afecta significativamente costumbres de población mapuche local en sus ceremonias en torno a la piedra Retxikura e impacta a un Monumento Arqueológico Nacional declarado, el titular del proyecto pudo simplemente elegir presentar una Declaración de Impacto Ambiental y con eso no tuvo la necesidad de hacer Consulta Indígena. El caso evidencia que la Evaluación de Impactos

Ambientales se centra en el cumplimiento de normas de calidad ambiental, al relegar a un segundo plano aspectos intangibles culturales y espirituales.

En relación a la sugerencia del Director de la Corporación Histórica y Patrimonial de Villarrica de crear Catastros Patrimoniales Históricos del Territorio para validar la información presentada por los titulares de proyectos, estudios chilenos recientes confirman la importancia de resguardar espacios de significación para población indígena en áreas urbanas y periurbanas nacionales (Fontana, 2022; Olate Michel, 2024). La co-creación de catastros, como en el ejemplo de Catastro Multipropósito en Colombia, podría servir como una herramienta de información territorial para reducir la brecha de poder estructural en la planificación y regulación del desarrollo urbano chileno entre los titulares de proyectos y las comunidades indígenas. Un primer paso en esa dirección se dio recientemente en el contexto de la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Concepción con la publicación del protocolo de inclusión de pueblos indígenas en materias de planificación por la SEREMI MINVU Biobío (Trawün en Concepción: Estado y Pueblo Mapuche co-construyen planificación urbana metropolitana, 2025) y de un primer esfuerzo de mapeamiento que incluía 395 sitios de significación cultural mapuche-lavkenche en el Área Metropolitana (Gore Biobío y Minvu, 2025).

## VI. CONCLUSIONES

La presente investigación propuso analizar un caso de desarrollo urbano en el área periurbana de Villarrica, en que se buscó entender de mejor manera la relación entre la planificación urbana, en particular la regulación del desarrollo urbano, y los espacios de significación cultural de los pueblos indígenas. Clave es la importancia de la Evaluación de Impactos Ambientales como única vía para consultar a los pueblos indígenas respecto de un proyecto de urbanización. Aparecen limitaciones estructurales, como restricciones en Declaraciones de Impacto Ambiental y plazos insuficientes que no permiten una efectiva participación de la población. La investigación revela la falta de un enfoque intercultural riguroso y los obstáculos administrativos a la participación efectiva, sumado a una visión técnica que minimiza dimensiones culturales y espirituales, restringiendo la capacidad del SEIA, y por consiguiente de la regulación del desarrollo urbano, para abordar integralmente los impactos.

La discusión presentada aquí demuestra que la forma en que se regula el desarrollo urbano en el caso chileno no logra responder de forma adecuada a cuestiones esenciales de las obligaciones del Estado para con los pueblos indígenas. Es necesario hacer ajustes normativos estructurales al proceso de aprobación de proyectos de desarrollo urbano para proteger mejor a los sitios de significación de los pueblos indígenas dentro de áreas urbanas chilenas, de manera a tomar en cuenta su condición de pueblo y no seguir tratándolos como un grupo de interés más para la planificación urbana.

## VII. CONTRIBUCIÓN DE AUTORES CRediT:

Conceptualización, I.F., M.C.; Curación de datos, I.F.; Análisis formal, I.F.; Adquisición de financiación, M.C.; Investigación, I.F.; Metodología, I.F., M.C.; Administración de proyecto, I.F.; Recursos; Software; Supervisión, M.C.; Validación; Visualización, I.F.; Escritura – borrador original, I.F.; Escritura – revisión y edición, M.C.

## VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, M. (2022). Antecedentes etnográficos e históricos de la Retxikura del Mallowelafkén y área de interés cultural Pampa Iribarren en M. Aguilera Oliva y C. B. Mahi (Edr.) *Patrimonio Lacustre. Boletín temático de la Corporación Histórica Patrimonial de Villarrica*. RETXIKURA. Monumento Nacional y Zona Arqueológica Protegida. Corporación Histórica Patrimonial de Villarrica. <https://es.scribd.com/document/814233725/PATRIMONIO-LACUSTRE-VILLARRICA>
- Aguero, S., Altman, D., y Salas, V. (2014). Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: esbozos de una relación fluida en A. Lissidini, Y. Welp, y D. Zovatto (Cds.) *Democracias en movimientos. Mecanismo de democracia directa y participativa en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5015720>
- Barra Meneses, J. A. (2019). La consulta indígena en la institucionalidad ambiental de Chile: Consecuencias para la minería y las comunidades indígenas Collas de la Región de Atacama. *Investigaciones Geográficas: Una Mirada Desde El Sur*, (57). <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2019.53490>
- Carmona Caldera, C. (2020). Evaluación ambiental, consulta indígena y el "desplazamiento" de los derechos de los pueblos indígenas. *Revista De Derecho Universidad De Concepción*, 88(248), 199-232. <https://doi.org/10.29393/RD248-17EACC10017>
- Caulkins, M. W (2020). Aprobación del Plan Regulador Comunal de Ñuñoa a través del uso creativo de la normativa. *URBE. Arquitectura, Ciudad y Territorio*, (10), 19-26. <https://doi.org/10.29393/UR10-2APMC10002>
- Caulkins, M., Choque-Caseres, D., y Alarcón-González, M. V. (2023). Explorando la relación entre planificación urbana y Pueblos Indígenas en áreas urbanas chilenas. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 49(148). <https://doi.org/10.7764/EURE.49.148.01>
- Coulthard, G. S. (2014). *Red skin, white masks: Rejecting the colonial politics of recognition*. University of Minnesota Press
- Decreto 40 de 2012 [Ministerio del Medio Ambiente]. Aprueba reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. 12 de agosto de 2013. <https://bcn.cl/2eq73>
- Decreto 66 de 2014 [Ministerio de Desarrollo Social]. Aprueba reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en virtud del artículo 6° N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica. 15 de noviembre de 2013. <https://bcn.cl/253ep>
- Decreto 236 de 2008 [Ministerio De Relaciones Exteriores]. Promulga el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo. 2 de octubre de 2008. <https://bcn.cl/2fx8e>
- Faúndes Peñafiel, J. J., y Campos Mello, P. P. (2024). Propuesta hermenéutica, precautoria-ambiental-intercultural, en la evaluación ambiental de proyectos de inversión y comunidades indígenas en Chile. *Revista Chilena de Derecho & Ciencia Política*. 15(1), 1-32. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v15n1-art391>
- Fontana, M. (2022). Wariatun, espacialidades mapuche en la metrópoli neoliberal. La producción de la otredad en el espacio en M. Caulkins, C. Cornejo-Nieto, M. Fontana, Y. Herrera, D. Benavente, & S. Vergara (Eds.), *Descolonizando territorios urbanos: de la planificación colonial a las respuestas desde la interculturalidad crítica* (pp. 111-132).

Universidad de Concepción.

Fuenzalida, S. (2015). Desarrollo de la jurisprudencia en Chile sobre la consulta indígena: los casos del tribunal constitucional y la corte suprema. *Revue québécoise de droit international, H-S(1)*, 149-177. [https://www.persee.fr/doc/rqdi\\_0828-9999\\_2015\\_hos\\_1\\_1\\_2105](https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2015_hos_1_1_2105)

Gobierno de Colombia. (28 de abril de 2025). *Gobierno Nacional les cumple a los pueblos indígenas con la aprobación del decreto para la gestión catastral multipropósito en sus territorios*. Gov.co. <https://www.igac.gov.co/noticias/gobierno-nacional-les-cumple-los-pueblos-indigenas-con-la-aprobacion-del-decreto-para-la-gestion-catastral-multiproposito-en-sus-territorios>

Gore Biobío. (21 de marzo de 2022). *Contraloría rechazó el plan regulador para el Gran Concepción*. Radio UdeC 95.1. <https://www.radioudec.cl/contraloria-rechazo-el-plan-regulador-para-el-gran-concepcion/>

Gore Biobío y Minvu (2025). *Trokiñn Mogen: Espacios de Significación Cultural Indígena en la provincia de Concepción*. Minvu y Gore Biobío.

Herrera Amaya, M. E. (2018). Comunidades indígenas urbanas: disputas y negociación por el reconocimiento. *Andamios, Revista De Investigación Social, 15(36)*, 113-134. <https://doi.org/10.29092/uacm.v15i36.604>

Imilan, W., Mansilla-Quiñones, P., Lemun, V., Cuyanao/Waikil, J., y Millaleo, A., (2023). Coexistencia de urbanidades más allá de la planificación moderna. Resistencias y disputas mapuche en la Araucanía urbana. *Revista INVI, 38(108)*, 75-98. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2023.69889>

Kramer Grand, J. (2019). *La construcción social de riesgo en Quebradas del Pie de Monte al Nor-Oriente del Área Metropolitana de Santiago: comuna de Lo Barnechea* [Tesis de Magister, Pontificia Universidad Católica de Chile]. Repositorio UC. <https://repositorio.uc.cl/dspace/items/e1cd9410-cc60-4a46-8061-ffea91bceb37/full>

Mansilla Quiñones, P., e Imilan Ojeda, W. (2020). Colonialidad del poder, desarrollo urbano y desposesión mapuche: urbanización de tierras mapuche en la Araucanía chilena. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 24*, 630. <https://doi.org/10.1344/sn2020.24.21225>

Ley 19.253 de 1993. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. 28 de septiembre de 1993. D. O. N° 34.683.

Ley 19.300 de 1994. Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente. 9 de marzo de 1994. D. O. N° 34.810.

Ley 20.500 de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. 4 de febrero de 2011. D. O. N° 39.887.

Núñez, A., Riquelme Maulén, W., Salazar, G., Maturana, F., y Morales, M. (2022). Dinámicas urbanas en territorio indígena: transformación en las formas de habitar mapuche en el lof Rengalil, Labranza (región de la Araucanía, Chile). *Revista de Estudios Sociales, 1(80)*, 75-96. <https://doi.org/10.7440/res80.2022.05>

Olate Michel, C. I. (2024). *Espacios de significancia cultural Lafkenche en la comuna de Puerto Saavedra. Lineamientos para la integración de espacios de valor cultural Mapuche Lafkenche en la planificación territorial* [Tesis de Magister, Universidad de Concepción]. Repositorio UdeC. <https://repositorio.udec.cl/handle/11594/12664>

Oyarce Avilés, C. (2020). *Periurbanización y amenazas del paisaje lacustre: hacia nuevos pasajes-paisajes de desarrollo sostenible en la conurbación Villarrica-Pucón* [Tesis de Magister, Pontificia Universidad Católica de Chile]. Repositorio UC. <https://doi.org/10.7764/tesisUC/ARQ/62965>

Parraguez Sanchez, L. (2012). La reconstrucción de movimiento social en barrios críticos: El caso de la "Coordinadora de Pobladores José María Caro" de Santiago de Chile. *Revista INVI, 27(74)*, 217-246. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62429>

Porter, L., y Barry, J. (2016). *Planning for Coexistence? Recognizing Indigenous rights through land-use planning in Canada and Australia*. Routledge.

Prada-Trigo, J., Aravena, N., y Barra, P. (2021). Urban growth and indigenous land. Real estate strategies and urban dynamics in Temuco (Chile). *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 103(2)*, 133-151. <https://doi.org/10.1080/04353684.2021.1921602>

Rojo-Mendoza, F., Salinas-Silva, C., y Alvarado-Peterson, V. (2022). The end of indigenous territory? Projected counterurbanization in rural protected indigenous areas in Temuco, Chile. *Geoforum, 133*, 66-78. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.05.012>

Sánchez Curihuentro, J. (2001). El Az Mapu o sistema jurídico mapuche. *CREA, (2)*, 28-39. <https://repositoriodigital.uct.cl/handle/10925/886>

Schuster-Olbrich, J. P., Vich, G., y Miralles-Guasch, C. (2024). Expansión urbana más allá del límite urbano: un análisis de Santiago de Chile desde la planificación urbana y sus contradicciones normativas territoriales. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 50(150)*, 1-22. <https://doi.org/10.7764/EURE.50.150.08>

Servicio de Evaluación Ambiental [SEA]. (2024). *Ficha del Proyecto: Proyecto Inmobiliario Lomas del Lago Villarrica*. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. [https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=normal&id\\_expediente=2161918957](https://seia.sea.gob.cl/expediente/ficha/fichaPrincipal.php?modo=normal&id_expediente=2161918957)

Servicio De Evaluación Ambiental [SEA]. (2026). *Información de Proyectos Ingresados al SEIA*. <https://www.sea.gob.cl/documentacion/reportes/informacion-de-proyectos-ingresados-al-seia#:~:text=Informaci%C3%B3n%20de%20Proyectos%20Ingresados%20al%20SEIA.>

Sierra, L. (2006). Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena en A. Galetovic (Ed.), *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos* (pp. 299-328). Centro de Estudios Públicos (CEP). [https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/libro\\_santiago\\_version\\_en\\_baja.pdf](https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/libro_santiago_version_en_baja.pdf)

*Trawün En Concepción: Estado Y Pueblo Mapuche Co-Construyen Planificación Urbana Metropolitana*. (27 de julio de 2025). Bionoticias.cl Regional. <https://bionoticias.cl/trawun-en-concepcion-estado-y-pueblo-mapuche-co-construyen-planificacion-urbana-metropolitana/>

Ugarte Urzua, M. (2019). *Normative worlds clashing: state planning, Indigenous self-determination, and the possibilities of legal pluralism in Chile* [Tesis de Doctorado, University of British Columbia Vancouver]. Library UBC. <https://dx.doi.org/10.14288/1.0377642>

Ugarte, M., Fontana, M., y 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>

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>

Zunino, H. M., Hidalgo Dattwyler, R. A., y Marquardt Zapata, E. (2011). Vivienda social y segregación espacial en la Ciudad de Pucón, Chile: entre el enclaustramiento y la integración con el hábitat turístico. *Revista INVI, 26(71)*, 15-55. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62334>

## IX. AGRADECIMIENTOS

Ambos autores agradecen el financiamiento de ANID bajo el proyecto Fondecyt Iniciación 11241033.

Ignacio Felis agradece a las comunidades y entrevistados por su confianza, a los colegas de su facultad por el rigor académico y, especialmente, a su familia por su apoyo incondicional en este proceso.