

# Política Indígena de la Concertación: Nuevamente con Rumbo Equivocado

Hace tres meses que los niveles de violencia en el sur del país van en aumento. A ello se han sumado denuncias de irregularidades en el proceso de entrega de tierras en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Ante esta realidad, el Gobierno designó como Ministro Coordinador de Asuntos Indígenas al titular de la Secretaría General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo, quien ha elaborado dos proyectos de ley que proponen modificar la actual institucionalidad. El primero crea un Ministerio de Asuntos Indígenas, con la Agencia de Desarrollo Indígena, y el segundo, el Consejo de Pueblos Indígenas.

La situación a la cual nos enfrentamos es una historia que se repite en la política indígena de la Concertación. Siempre que ocurren hechos de esta magnitud, se proponen cambios institucionales o nuevos programas. Los ejemplos más claros son el Nuevo Trato del Gobierno de Ricardo Lagos, la creación del Programa Orígenes, el nombramiento de un Comisionado Presidencial de Asuntos Indígenas y la política Re-Conocer. Todo esto da cuenta de que se responde a la coyuntura, pero no se enfoca en los problemas de fondo con una política coherente.

¿Cuáles son los principales problemas que existen actualmente en esta área?

## Institucionalidad: ¿Cuál es el rol de la CONADI?

La CONADI surgió con un problema de base, ya que es la encargada de la política indígena y a su vez representa a los pueblos originarios a través de su Consejo. Esta doble funcionalidad, donde no queda claro a quién representa finalmente, la transformó "en el lugar donde chocan frontalmente las demandas de los indígenas con la acción del Estado. El resultado ha sido paralización y una pérdida de representatividad frente a los grupos originarios"<sup>1</sup>.

Un ejemplo de lo anterior es el bajo porcentaje de participación en las elecciones para elegir al Consejo de la CONADI. En el año 2007 eran 170.000 personas inscritas a nivel nacional y votaron sólo 35.000, es decir, hubo una participación de sólo 20,6%.

Por otra parte, las acusaciones de irregularidades no son nuevas en la CONADI. En el año 1997 se instauró en la Cámara de Diputados una comisión investigadora por acusaciones de mal uso de dineros públicos. En el 2001, nuevamente fueron cuestionados por la compra de tierras. En ese momento, Hilario Huirilef, actual consejero de la CONADI, señaló: "Podimos evitar estos casos si en julio del 97 hubiésemos hecho caso a los 23 puntos que recomendó la comisión de la Cámara"<sup>2</sup>. Actualmente se encuentran sumarios abiertos desde el 2004, por diversas irregularidades.

**Según lo que indica el Catastro de Tierras, la familia estaría compuesta por 4,2 personas. Si es así, analizando el gasto total en el Fondo de Tierras y Aguas desde 1994 a 2008, una persona beneficiada por compra directa ha recibido \$ 4 millones y otra favorecida con un subsidio, recibe sólo \$ 3 millones. Ahora, si el cálculo es por familia, en compra directa se han otorgado \$ 16,8 millones y por subsidio, \$ 12,6 millones.**

**Cuadro N°1**  
**Inversión en Compra de Tierras y Hectáreas Entregadas 1994-2008**  
**(\$ 2009)**

Mecanismo	Inversión (MM \$)	Hectáreas	% Inversión x Mecanismo
Subsidio	41.518	27.240	27%
Compra Directa	113.007	91.370	73%
<b>Total</b>	<b>154.525</b>	<b>118.610</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir datos de la CONADI, Agosto 2009.

Para solucionar estos problemas, Libertad y Desarrollo propuso separar a la CONADI, dejándola como un servicio público especializado y aparte, crear el Consejo de Pueblos Indígenas.

En tanto, el proyecto del Gobierno propone crear un Ministerio de Asuntos Indígenas y dentro de éste, una Agencia de Desarrollo Indígena (ex CONADI). Pero los meros cambios de denominación no son suficientes, se requieren además al menos modificaciones en la política de entrega de tierras, criterios claros para terminar con la discrecionalidad y el clientelismo político que capturó a la CONADI.

## Política de Entrega de Tierras

La tierra es el eje central de la política indígena. El Fondo de Tierras y Aguas se lleva gran parte del presupuesto destinado a CONADI. Para realizar la entrega de tierras hay tres mecanismos: el primero mediante subsidios, el segundo a través de la compra directa y el tercero es el traspaso de terrenos fiscales y regularización de títulos.

En el último tiempo se ha señalado que se han entregado 650.000 hectáreas. De ellas se han comprado 130.000 hectáreas<sup>3</sup>.

Como hemos señalado en otras ocasiones el mejor mecanismo es el subsidio, por ser más objetivo y dar la posibilidad que se entregue de

forma individual y no sólo por comunidad. El Decreto que regula el Fondo de Tierras y Aguas<sup>4</sup> señala que pueden acceder a este subsidio aquellas “personas, comunidades indígenas o una parte de éstas, cuando las superficies de tierras de la respectiva comuni-

dad sea insuficiente, sin otra limitación que la de haber acreditado ante la Corporación la calidad de indígena o de comunidad indígena”. Sin embargo, este decreto dejó espacios discrecionales, lo cual ha provocado su cuestionamiento. El ejemplo más reciente es el 11° concurso, donde se entregaron más de \$2.000 millones en subsidios a “casos especiales”<sup>5</sup>.

Por otro lado, está la compra directa, que ha sido la prioridad de los gobiernos de la Concertación, ya que más del 70% que se ha comprado entre 1994 y 2007<sup>6</sup> ha sido a través de este mecanismo (Ver Cuadro N° 1). Esta forma de entrega es la más discrecional, ya que supuestamente serviría sólo para conflictos jurídicos, pero cuando se establecieron los criterios de asignación en “La Política de Tierras” de 1999, se advirtió que los problemas podían ser múltiples. El hecho es que la CONADI no ha logrado acotar la entrega de tierras mediante este mecanismo.

En el año 2001, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) realizó una evaluación de impacto a este fondo, el cual recomendó elaborar un Catastro de Tierras y Aguas Indígenas. El estudio se realizó el 2004 por el Centro EULA de la Universidad de Concepción y de él se sacaron conclusiones que han permitido algunos avances, pero en el tema de compra directa fue insuficiente por contar sólo con la información de los Títulos de Merced, donde se excluían todos los “problemas” que señaló la Política de Tierras.

**Cuadro N°2**  
**Inversión en Fondo de Tierras y Aguas y Familias Beneficiadas 1994-2008**  
**(MM\$ de 2009)**

Mecanismo	Monto Asignado	Familias Beneficiadas	Por Familia	Por Persona
Subsidio	41.518	3.285	12,6	3,0
Compra Directa	113.007	6.709	16,8	4,0
Total	154.525	9.994	15,5	3,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos CONADI, Agosto 2009.

En el 2008, la DIPRES realiza otra evaluación a este fondo, donde se señala que hay una subestimación en el catastro, porque según los cálculos en ese momento ya se había cumplido con el 44,5% de las demandas, por lo que se solicita revisarlo y actualizarlo, lo que aún no se efectúa. Además, se recomienda incrementar el fondo y otorgar las tierras mediante subsidio y se solicita un estudio de mercado, desagregado por región y zona.

En el informe de seguimiento que elabora la DIPRES<sup>7</sup> para analizar el cumplimiento de las recomendaciones, se indica que el incremento del subsidio está parcialmente cumplido con respecto a la variación 2007 a 2008. No obstante, en el año 2009 no se ha realizado concurso para entregar tierras mediante subsidio y las señales que se han dado estarían indicando que el próximo año tampoco se hará, por el compromiso que se adquirió de entregar tierras a 115 comunidades priorizadas por el Gobierno de Michelle Bachelet hasta el 2010.

Con el estudio de mercado tampoco se cumplió. Con esto se tendría que haber analizado la evolución de los precios de tierras y aguas en cada una de las regiones. Ahora bien, esto también se solicitó el año 2001 por la DIPRES para controlar y mitigar la especulación, proponiendo estudiar la factibilidad de una “bolsa de tierras”. Sin embargo, el Gobierno parece tomar conciencia de estos hechos

recién este año, cuando observan que el precio de la tierra ha subido, criticando la especulación y poca transparencia<sup>8</sup>. En el último tiempo se ha hecho mención a la creación del Banco de Tierras, pero no existen propuestas concretas.

Por otra parte, si se analiza el gasto total en el Fondo de Tierras y Aguas desde 1994 a 2008<sup>9</sup> (Ver Cuadro N° 2), se observa que el monto utilizado ha sido de \$ 154.525 millones, del cual se ha destinado a compra directa \$ 113.007 millones y a subsidio \$ 41.518 millones. Según lo que indica el Catastro de Tierras, la familia promedio estaría compuesta por 4,2 personas. Si es así, una persona beneficiada por compra directa ha recibido \$ 4 millones y otra favorecida con un subsidio, recibe sólo \$ 3 millones. Ahora, si el cálculo es por familia, en compra directa se han otorgado \$ 16,8 millones y por subsidio, \$ 12,6 millones.

Por favorecer este Fondo se ha dejado a un lado el Fondo de Desarrollo Indígena, el cual se creó con el objetivo de disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población. En los últimos cinco años este fondo recibe entre un 4% y un 6% del total del presupuesto de la CONADI, lo cual no es suficiente para el nivel de pobreza en los pueblos indígenas. Además, este fondo fue evaluado el presente año por la DIPRES y se solicitó su reestructuración porque no estaría cumpliendo con su principal objetivo. Se detectaron problemas en su estructura organizacional y poca claridad acerca de los criterios y mecanismos de focalización de los programas.

## Experiencia Internacional en compra de tierras

Si observamos el caso de Australia, que tiene más experiencia en el tema, ellos enfocaron la política indígena en la tierra en un proceso muy similar al chileno. En el año 2003, el ex ministro australiano, Gary Johns, señaló: “Los indígenas poseen grandes porciones de terrenos, principalmente en áreas remotas. Su problema ahora no es la tierra, sino qué hacer con ella. Mucha no es productiva y, además, es mantenida en forma comunitaria, así que es difícil de comercializar”<sup>10</sup>.

Por lo tanto, existe evidencia que enfocar el tema sólo en la tierra no es la solución donde existe un estatuto que los obliga a permanecer en el lugar y en comunidad por el concepto erróneo que sólo mantendrán y protegerán su cultura en torno a la tierra.

No obstante, los cambios propuestos en las últimas semanas siguen el mismo lineamiento que se ha seguido por todos los gobiernos de la Concertación, a lo que cabe preguntarse por qué se insiste en este continuo si hay un evidente fracaso de la política indígena llevada a cabo. Existe hoy una situación crítica que se escapó de las manos, donde los niveles de violencia aumentaron y cada vez hay más comunidades que están frustradas de esperar por años pacíficamente, y observan que los que han recurrido a la violencia están logrando más beneficios.

## Presupuesto CONADI 2010: Foco en la compra de tierras

El proyecto de presupuesto de la CONADI para el 2010 aumentaría en un 32% el gasto en el Fondo de Tierras y Aguas. De esta forma, si el 2009 significaba un 58% del pre-

supuesto total, el 2010 sería un 64%. Esto se debe principalmente al compromiso que adquirieron de priorizar 115 comunidades en compra directa al 2010, de las cuales se ha logrado beneficiar a 47 al 30 de junio de 2009 y se espera haber logrado 60 en todo el año<sup>11</sup>. Por su parte, el Ministro Viera-Gallo ha señalado que en enero se darán a conocer las restantes 37 comunidades para lo cual se ha destinado \$ 39.000 millones, los mismos contemplados en el presupuesto 2010.

Además, se ha remarcado que no se negociará con los que utilicen la violencia, sin embargo, se compra el fundo de Jorge Luchsinger en Vilcún, quien ha sido atacado más de treinta veces. Para esto se hizo una separación de la comunidad original, excluyendo a los comuneros ligados a la Coordinadora Arauco Malleco. La creación de esta nueva comunidad es bajo un mecanismo poco transparente y llevará a la proliferación de comunidades, por lo tanto la consecuencia de esta solución es el aumento de demandas territoriales y no terminará con la violencia en la zona.

Por otro lado, se ha anunciado la compra de tierras a la Comunidad Autónoma de Temucuicui, aludiendo a que han sostenido una actitud dialogante. Sin embargo, la comunidad ha sido cuestionada desde su creación por no haber cumplido con los requisitos para conformarla. Además, quienes son parte de ella se han visto involucrados en diversos hechos de violencia. El último es la detención de cuatro comuneros por los atentados incendiarios del fin de semana pasado para el cual el Gobierno habría invocado la Ley Antiterrorista. En el allanamiento a sus domicilios se encontraron armas, municiones y ropa de camuflaje. Con estos antecedentes, el Gobierno ha señalado que no se puede generalizar como culpables

---

**El diagnóstico que existe actualmente en el Gobierno, es lo que Libertad y Desarrollo señala desde hace diez años. Sin embargo, las soluciones que se han propuesto son las mismas de siempre y además las responsables de haber llegado a la situación que se vive hoy.**

---

de la violencia a toda la comunidad, por lo cual se seguirá adelante con las negociaciones.

## Conclusión

El diagnóstico que actualmente existe en el Gobierno es similar a lo que Libertad y Desarrollo ha señalado desde hace diez años. Sin embargo las soluciones que se han propuesto son las mismas de siempre y las responsables de haber llegado a la situación que se vive hoy. La Concertación no ha comprendido que mientras sigan con la actual política de entrega de tierras las cosas no mejorarán e, incluso, empeorarán aún más.

Para avanzar en la materia se debe realizar un catastro de las tierras con conflicto jurídico, como se indica en la Ley Indígena, para acabar con este sistema de entrega discrecional, que ha tomado cualquier problema como una razón para solicitarlas. Y para entregar tierras a las personas que lo necesiten, realizarlo mediante un mecanismo objetivo y serio, como son los subsidios, y no permitir que existan criterios discrecionales.

Sumado a esto, se debe modificar el estatuto legal de tierras, que los obliga a vivir en comunidades. Ello coarta la libertad de los indígenas porque no tienen un bien propio, sino que colectivo. Por otro lado, se debe enfocar más el presupuesto al desarrollo productivo y de su cultura, para que tanto los indígenas que viven en zonas rurales como urbanas

accedan a los beneficios y puedan avanzar en conjunto y complementados con el resto de la sociedad.

Como meta prioritaria hay que restaurar el Estado de Derecho. No se puede permitir que las comunidades que han cometido actos de violencia reciban tierras y, aún peor, que las reciban antes que aquellas comunidades que llevan años esperando de manera pacífica.

---

<sup>1</sup> Von Baer, Ena. "La cuestión mapuche: raíces, situación actual y desafíos futuros" (2002). Serie Informe Político N° 77, Libertad y Desarrollo.

<sup>2</sup> "Si Conadi no hablar... ser sospechas que venir", El Mercurio, 10 de junio de 2001.

<sup>3</sup> Datos CONADI. Las otras hectáreas corresponden al ítem "saneamiento a la propiedad indígena para certidumbre jurídica" (traspaso de terrenos fiscales y regularización de títulos).

<sup>4</sup> Decreto N° 395-93 Sobre Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

<sup>5</sup> "45% del subsidio de tierra se adjudicó fuera de concurso", El Mercurio, 31 de agosto de 2008.

<sup>6</sup> Los datos de hectáreas en el subsidio de 2008 son insuficientes, y en el 2009 aún no se ha realizado.

<sup>7</sup> Informe de Seguimiento de Compromisos al 30-06-2009, DIPRES, 7 de octubre de 2009.

<sup>8</sup> "Precios de tierras en Araucanía subieron casi 300% este año", La Nación, 23 de agosto de 2009.

<sup>9</sup> No se considera el 2009 por los cuestionamientos a los precios excesivos por hectárea y porque no se ha realizado el concurso para el subsidio.

<sup>10</sup> "Políticas de Australia, Canadá y Nueva Zelanda: Otras miradas al tema indígena", El Mercurio, 13 de octubre de 2003.

<sup>11</sup> Informe de la glosa presupuestaria N° 9 para el año 2009, de CONADI.