

# Política Indígena: Es Urgente un Cambio en su Institucionalidad

Con el ataque incendiario a una parcela en Ercilla, el corte de cinco caminos y la destrucción de 460 metros de cerco en los fundos La Romana y Montenegro se ha vuelto a activar la llamada “zona roja” del conflicto indígena el pasado 23 de mayo.

**El conflicto en La Araucanía se ha vuelto a encender, y para poder hacerse cargo de ello es necesario que el Gobierno fortalezca sus instituciones. De lo contrario, en vez de disminuir la violencia, ésta aumentará.**

Es necesario que el Gobierno se haga cargo del problema mapuche, sin embargo, ésta es una tarea difícil debido a la mala calidad institucional que se ha heredado en este tema.

Hasta ahora se ha generado un círculo vicioso puesto que aquellas comunidades que más conflicto presentan son las que obtienen mayores beneficios por parte del Estado.

Además de ello, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo a cargo de esta materia, ha estado aplicando políticas que dejan un amplio espacio para la discrecionalidad. Las falencias evidenciadas en la política indígena hacen necesario contar con una mayor transparencia y un nuevo enfoque de la misma.

El reciente informe de la Contraloría sobre la CONADI dejó en evidencia que existe una “institucionalidad fallida”. En él, queda demostrado que el organismo es una institución débil, que debe ser replanteada.

## Una Institucionalidad Fallida

De acuerdo a la Ley Indígena, la CONADI es la “encargada de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional”<sup>i</sup>.

Si bien la legislación plantea cuáles son los objetivos del organismo, su rol no está bien definido. No queda claro si esta institución representa al Estado frente a los indígenas o a los indígenas frente al Estado<sup>ii</sup>. Así como debe “promover, coordinar y ejecutar” la acción del Estado, la CONADI también es el órgano que representa a los pueblos indígenas frente a éste, lo que ha generado confusión y frustración en las mismas comunidades. Por esta razón es que una de las medidas que lanzó el Gobierno recientemente apunta a separar las funciones de representación indígena, diseño de políticas y ejecución de las mismas.

Además, la estructura de la CONADI presenta vacíos que facilitan las irregularidades. Por ejemplo, el Decreto que regula el funcionamiento del Fondo de Tierras y Aguas, no ahonda en la forma en que se asignarán los fondos del artículo 20b<sup>iii</sup>. El Director de la CONADI decide las solicitudes de compra directa de tierras (art. 20b), con lo que la adjudicación de las mismas finalmente no resulta ser objetiva.

Algo similar ocurre en el caso de los subsidios. Si bien, este mecanismo es el aconsejable para la obtención de tierras, su implementación también puede llevar a decisiones arbitrarias. Éste es el caso de la definición de los beneficiarios del subsidio, que recae en el Director de la CONADI y, por consiguiente, admite importantes espacios de discrecionalidad.

Entonces, no resulta extraño que el Gobierno afirme que “el diseño institucional y la gestión de tierras sin duda son dos variables que deben revisarse en profundidad con miras a transformar a la CONADI en esa institución que todos anhelan”<sup>iv</sup>.

Es en miras de aquello, que se ha anunciado una mejora en la política de tierras que busca transparentar el proceso.

## **¿Qué se heredó en materia indígena?**

En 225 páginas la Contraloría entrega un detallado informe en donde deja en evidencia las debilidades e irregularidades que ha heredado el Gobierno en materia indígena y demuestra con cifras que los incentivos están mal puestos y las señales son totalmente equivocadas. Sobreprecios pagados por los terrenos y comunidades con el puntaje más alto que no reciben el subsidio, son un ejemplo de lo anterior.

La compra directa de tierras y la puntuación de los subsidios han sido algunas de las irregularidades que han llamado la atención.

Con respecto a la compra directa de tierras por parte de CONADI, el documento detalla que en la compra de cinco lotes en beneficio de la comunidad Trabunquillem se verificaron “sobreprecios que van de un

183,67% a un 442,97%, en relación con el valor por hectárea<sup>v</sup>. El cuadro Nº 1 muestra claramente el aumento en los valores que señala el informe:

Cuadro Nº 1:

## AUMENTO DE VALORES

Propiedad / Vendedor	Valor venta Predio 2006	\$ por Has. 2006	Nº de Has.	\$ Pagado por Has. 2008	Sobreprecio por Has.	\$ Pagado 2008	% Aumento Precio
Predio San Jorge / Soc. Agrícola El Bosque Ltda.	715.263.400	1.636.758	437	6.976.744	5.339.986	3.048.837.128	426,25%
Predio Lote A Hijueta 1 y 12 / Francisco Fernández Espinoza	12.600.000	1.575.000	8	6.976.744	5.401.744	55.813.952	442,97%
Fundo San Luis / Carlos Gutirérrez y otros	217.999.990	3.798.571	57,39	6.976.744	3.178.173	400.395.338	183,67%
Predio Hijueta 75 / Ex. C.I. Francisco Paillaf	12.500.000	1.592.357	7,85	6.976.744	5.384.387	54.767.440	438,14%

Fuente: Informe Final Auditoria Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

A esta falta de objetividad se suma un severo desorden administrativo. Éste se constató al estudiar el proceso de compra, el que demostró que “si bien existen carpetas administrativas, éstas no se encuentran en duplicado ni sus antecedentes debidamente foliados<sup>vi</sup>”.

Frente al mecanismo de compra directa es mejor privilegiar los subsidios, aunque éstos también fueron blancos de críticas por parte de la Contraloría. Los reparos hechos a la CONADI aclaran que “en la comuna del Alto Bío Bío, postularon 22 personas y el mayor puntaje correspondió a 1.020 puntos, sin embargo, se adjudicó el subsidio a un beneficiario en esa comuna, que obtuvo 930 puntos<sup>vii</sup>”. Este tipo de situaciones se producen porque quien adjudica el subsidio es el Director de la institución, lo que significa que la adjudicación final no depende estrictamente del puntaje objetivo alcanzado por los postulantes, sino que de la decisión del comité y del Director Nacional<sup>viii</sup>.

Pero, estos no son los únicos problemas que encontró la Contraloría al revisar la compra de tierras a través del mecanismo de subsidios. La idea de éste, es la “adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente<sup>ix</sup>”. Sin embargo, en el caso de la comunidad Pedro Huilcal sólo una parte de los beneficiados por el subsidio decidió ocupar el terreno, unas 24 personas, mientras los otros 9 integrantes de la comunidad, se quedaron viviendo en la ciudad de Lautaro. Adicionalmente, se constató que “ninguno de los dirigentes de la comunidad se encontraba

viviendo en el mencionado predio”<sup>x</sup>. La razón de esto, es que los terrenos quedaban alejados del lugar en donde vivían originalmente.

No resulta comprensible que un programa orientado a comunidades o personas que poseen terrenos que les son insuficientes entregue tierras que queden lejos del lugar en donde se desenvuelven habitualmente.

A ello se suma que en el informe se observan dudosos pagos de viajes y hoteles, cuentas sin rendir y traspasos de dinero a personas que no aparecen informados en el registro central.

Todo lo anterior demuestra que en política indígena se heredaron vicios que hacen difícil una mirada integral y positiva hacia las distintas comunidades. La violencia derivada del mal manejo político ha generado un prejuicio hacia estas poblaciones, que debe revertirse.

**La situación de la CONADI es el resultado de una política pública equivocada. Hasta ahora sólo ha conseguido aumentar la frustración y desamparo en aquellas comunidades que ven que el único organismo que debe velar por sus intereses no está haciendo bien su trabajo.**

## Conclusiones

La situación de la CONADI es el resultado de una política pública equivocada. Hasta ahora sólo ha conseguido aumentar la frustración y desamparo en aquellas comunidades que ven que el único organismo que debe velar por sus intereses no está haciendo bien su trabajo, por lo que, es necesario que se dé un nuevo enfoque en política indígena.

Los anuncios que hizo el Gobierno la semana pasada ya tienen algo de ello. Se anunció la creación de una nueva institucionalidad y un nuevo programa de tierras, lo que permitiría terminar con la discrecionalidad y la falta de claridad sobre el rol de la CONADI.

Junto a lo anterior, se anunciaron medidas que buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, las que apuntan a mejorar la conectividad, la salud, la educación y el acceso a los servicios básicos.

No hay que olvidar que La Araucanía es la región donde las comunidades viven el mayor problema. Por un lado, los mapuches rurales poseen una condición social muy precaria. Los índices de pobreza de la zona superan a los índices nacionales, además que existe una falta de educación y empleo que les impide salir de aquella situación. Por otro lado, esto es agravado por una constante sensación de inseguridad generada por aquellas comunidades que han optado por un camino violento.

Se debe tener presente que existe un 70% de población indígena que vive en las ciudades, por lo que la mirada que se debe dar en este tema no debe limitarse al área rural. Es necesaria una perspectiva integral que permita hacerse cargo de los grupos étnicos en su conjunto.

Por ahora, el conflicto en La Araucanía se ha vuelto a encender, y para poder hacerse cargo de él es necesario que el Gobierno fortalezca sus instituciones. Si no, en vez de disminuir la violencia, ésta aumentará.

---

<sup>i</sup> Artículo 39, Ley Nº 19.253 del Ministerio de Planificación y Cooperación, 1993.

<sup>ii</sup> Para mayor detalle revisar: Von Baer Ena (2003). "La cuestión mapuche: Raíces, situación actual y desafíos futuros". En: "La cuestión mapuche: Aportes para el debate." Pág. 23, Libertad y Desarrollo.

<sup>iii</sup> Para mayor detalle: Tema Público Nº 897, "Política Indígena de Entrega de Tierras: Crónica de una Muerte Anunciada", noviembre 2008, Libertad y Desarrollo.

<sup>iv</sup> Diario Austral: "El ministro temuquense y los desafíos del tema indígena", 30 de marzo 2010.

<sup>v</sup> Informe Final Auditoría Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Nº de informe 237/09, pp. 76.

<sup>vi</sup> Informe Final Auditoría Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Nº de informe 237/09, pág. 73.

<sup>vii</sup> Informe Final Auditoría Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Nº de informe 237/09, pág. 66.

<sup>viii</sup> Para mayor detalle: Tema Público Nº 897, "Política Indígena de Entrega de Tierras: Crónica de una Muerte Anunciada", noviembre 2008, Libertad y Desarrollo.

<sup>ix</sup> Ley Nº 19.253 del Ministerio de Planificación y Cooperación, 1993.

<sup>x</sup> Informe Final Auditoría Integral Aleatoria Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Nº de informe 237/09, pág.80.