



EL COMPLEJO TEMA INDÍGENA: URGE REVISAR POLÍTICA DE TIERRAS

- Uno de los anuncios por parte de La Moneda fue el compromiso de aumentar la compra de tierras, política pública conocida que a través de los años ha demostrado que no es la solución indicada a los problemas. Puesto que esta medida no ha tenido un impacto considerable en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas, tampoco una disminución en los hechos de violencia.
- A más de dos décadas de la promulgación de la Ley Indígena es tiempo de repensar y hacer cambios en la política indígena. Parece oportuno introducir cambios que permitan flexibilizar la venta o hipoteca de los predios para que las comunidades beneficiadas puedan acceder a créditos.

La celebración del Día Nacional de los Pueblos Indígenas se dio en momentos álgidos para la Región de la Araucanía. Semanas caracterizadas por el aumento en los hechos de violencia y una serie de acciones y dichos del Intendente Francisco Huenchumilla, quien suponemos en la búsqueda de espacios de negociación, culminó con declaraciones abiertamente provocadoras y poco respetuosas de la institucionalidad; tales como la invitación a ceder o abandonar las tierras de parte de quienes tienen más terreno.

MÁS INFORMACIÓN

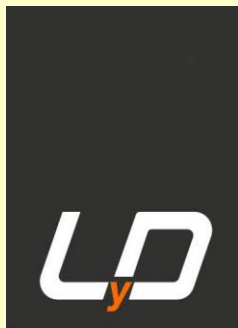
http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/sip140aveinteanosdelaleyindigenatiempodiagnosticohernandezabril2014.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.144violenciaenlaaraucan%C3%8DamIII.pdf

Estos dichos y el pronto respaldo desde La Moneda son una pésima señal política ante un clima polarizado y de violencia, echándose de menos un llamado a conversar dentro de un marco abierto, pero siempre respetuoso de la institucionalidad.

El Día Nacional de los Pueblos Indígenas fue a su vez el marco para que la Presidenta presentara un conjunto de anuncios sobre política indígena, aunque sin entrar en detalle, las que en todo caso deben pasar por consulta indígena de acuerdo al Convenio 169.

En esta oportunidad queremos centrarnos en uno de esos anuncios, sin perjuicio de la necesidad de profundizar en otra instancia en el conjunto de ellos. Nos referimos al compromiso de aumentar la compra de tierras, la cual se trata de una política pública conocida,



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

La polémica en política indígena ha destacado porque se anuncia un aumento de las compras de tierras, generando grandes expectativas en algunos y preocupación en otros, dado las crecientes demandas y el reducido mercado de predios que existen en la región.

complementando con un perfil de los pueblos indígenas y sus niveles relativos de ingreso y subsidios monetarios.

ANTECEDENTES POBLACIONALES

De acuerdo a la información de la Encuesta Casen 2011, el 8,2% de la población del país se declara perteneciente o descendiente de algunos de los nueve pueblos indígenasⁱ reconocidos por la ley, siendo los Mapuche con un 86,4% el más grande.

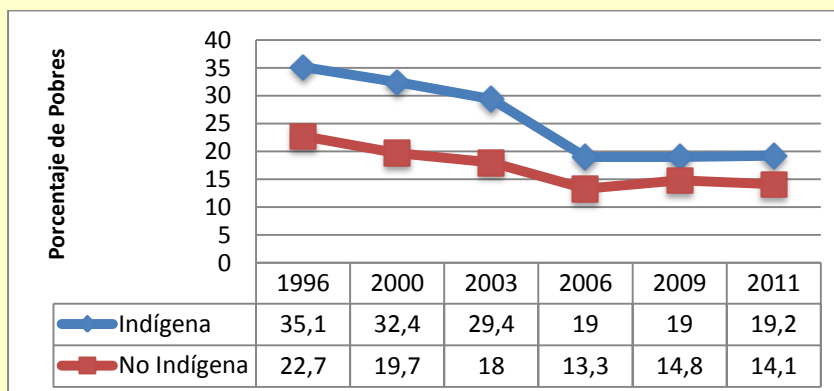
Según los datos de la misma encuesta, el 26,6% de las personas que se declaran indígena viven en la zona rural, proporción que asciende a 11,5% para la que se declara no indígena. Esta cifra tiende a disminuir entre 1996 y 2011, por lo que hay un aumento considerable en la gente que migró a la ciudad (73%). No obstante, gran parte de las políticas públicas indígenas se han dirigido a la ruralidad, de acuerdo a la Ley Indígena N° 19.253.

Mientras que la población regional que se reconoce indígena es marcadamente mayor entre las regiones de La Araucanía y Magallanes por el sur, y Arica y Parinacota y Tarapacá por el norte, superando en 18% de la población regional en todas ellas.

Un importante porcentaje de la población indígena vive en situación de pobreza y exclusión social. Si se comparan los niveles de pobreza a nivel nacional entre aquellos habitantes que se declararon pertenecer a alguno de los pueblos indígenas y aquellos que no, se puede apreciar cómo los niveles de pobreza entre los indígenas superan en 5 puntos porcentuales los niveles de pobreza entre la población no indígena (19,2% y 14,1% respectivamente, ver Gráfico N° 1).

POBREZA INDÍGENA CAE MÁS ACELERADAMENTE

Gráfico N° 1: Evolución de la Pobreza en Población Indígena y No Indígena (Porcentaje de población en situación de pobreza)



Si bien entre 1996 y 2011, la tasa de pobreza de la población indígena ha sido consistentemente superior a la no indígena, ha disminuido de forma más acelerada pasando desde 35,1% a 19,2% en 2011.

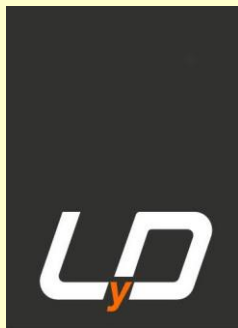
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social.

No obstante, cuando se compara la Encuesta CASEN a través del tiempo, se observa que la pobreza ha descendido más rápido entre la población indígena. Situación que disminuye las brechas con respecto al resto de la población desde un 35,1% en 1996 a 19,2% en 2011. Los mismos datos señalan que ello ha sido a costa del aumento de la migración a las grandes ciudades.

Esta diferencia, de la condición de pobreza, puede explicarse por múltiples factores; entre ellos, una escolaridad promedio de la población mayor a quince años de 9,3 años en 2011, en comparación con 10,6 años para el resto.

Los hogares indígenas son más dependientes de las transferencias monetarias, en el sentido que el ingreso medio de los hogares por concepto de subsidios representa una mayor proporción del ingreso autónomo promedio.

Tomando los hogares del 40% más pobre de la población, los subsidios monetarios representan un 15% de sus ingresos autónomos, en comparación con el 12% del resto de los hogares.



Es decir, como muestra el Cuadro N° 1, los hogares indígenas reciben un ingreso promedio mensual (pesos de nov. 2011) menor a los de los hogares no indígenas. En cambio, reciben mayores ingresos a través de subsidios de parte del Estado.

SUBSIDIOS A POBLACIÓN INDÍGENA SON SUPERIORES QUE A POBLACIÓN NO INDÍGENA

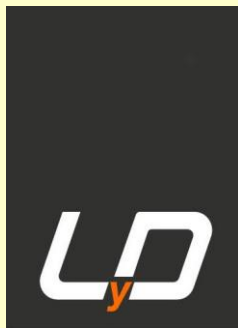
Cuadro N° 1: Subsidio Población Indígena y no Indígena (Subsidios e ingresos en moneda de 2011)

Región	INDÍGENAS			NO INDÍGENAS		
	Subsidios	autónomo	ing.sub / ing.aut	Subsidios	autónomo	ing.sub / ing.aut
Tarapacá	\$ 23.102	\$ 658.487	4%	\$ 13.358	\$ 830.237	2%
Antofagasta	\$ 17.992	\$ 897.874	2%	\$ 13.252	\$ 1.107.134	1%
Atacama	\$ 19.930	\$ 646.342	3%	\$ 16.305	\$ 794.015	2%
Coquimbo	\$ 21.904	\$ 593.774	4%	\$ 19.549	\$ 594.046	3%
Valparaíso	\$ 14.236	\$ 485.712	3%	\$ 15.125	\$ 641.342	2%
Libertador B. O'Higgins	\$ 12.107	\$ 529.857	2%	\$ 15.518	\$ 614.607	3%
Maule	\$ 17.919	\$ 439.099	4%	\$ 24.403	\$ 530.787	5%
Bío Bío	\$ 28.921	\$ 367.307	8%	\$ 21.884	\$ 620.285	4%
La Araucanía	\$ 39.762	\$ 325.093	12%	\$ 26.511	\$ 659.325	4%
Los Lagos	\$ 31.777	\$ 404.839	8%	\$ 27.452	\$ 653.384	4%
Aysén	\$ 21.150	\$ 630.526	3%	\$ 21.992	\$ 942.306	2%
Magallanes y la Antart.	\$ 15.322	\$ 668.050	2%	\$ 15.092	\$ 964.466	2%
Región Metropolitana	\$ 11.008	\$ 679.263	2%	\$ 12.297	\$ 1.007.460	1%
Los Ríos	\$ 32.208	\$ 388.991	8%	\$ 22.423	\$ 619.000	4%
Arica y Parinacota	\$ 19.731	\$ 551.425	4%	\$ 16.574	\$ 730.905	2%
Total	\$ 25.022	\$ 502.586	5%	\$ 16.746	\$ 803.886	2%

*Ingreso de los siguientes subsidios: Pensión Básica Solidaria, Aporte Previsional Solidario, Subsidio Único Familiar (SUF), Asignación Social, Asignación Familiar, Bono Protección Familiar y Egreso, Subsidio Discapacidad Mental, Subsidio al Empleo joven, Subsidio de Cesantía, Bono Bodas de Oro, Bono de Invierno, Pensión por leyes especiales de reparación (Exonerados Políticos, Ley Valech, Ley Retting, Pensión de Gracia), Subsidio al Agua Potable, Otro Subsidio del Estado.

**Ingreso autónomo corresponde a aquél por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, auto provisión de bienes producidos por el hogar, bonificaciones, gratificaciones, rentas, intereses, así como jubilaciones.

Fuente: LyD a partir de Casen 2011, la diferencia entre los subsidios recibidos por los indígenas y los no indígenas es estadísticamente significativa al 95% a nivel agregado, pero no lo es individualmente en las regiones de Atacama, Valparaíso, O' Higgins, y Metropolitana. En cuanto al ingreso autónomo a nivel agregado la diferencia es estadísticamente significativa al 95% a nivel nacional y a nivel regional individualmente, excepto en Coquimbo.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

La Ley Indígena, cuyo fundamento se centra en la importancia de las tierras, en la práctica es una política pública que no ha solucionado los problemas y demandas de los distintos pueblos.

Como se ha señalado, la población indígena del país no sólo experimenta mayores niveles de pobreza. A su vez, entre quienes no son pobres se dan diferencias de ingreso según pertenezcan o no a algún grupo étnico. Éstos reciben un ingreso promedio mensual (pesos de 2011) menor a los de los hogares no indígenas.

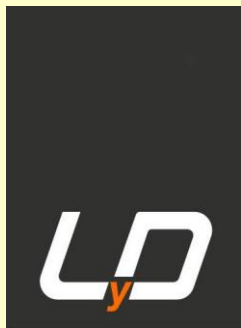
EI FRACASO DE LA POLÍTICA DE ENTREGA DE TIERRAS

El Estado chileno fijó los elementos fundamentales del marco legal e institucional hacia los pueblos indígenas a través de la promulgación en 1993 de La Ley Indígena N° 19.253.

El fundamento central de la Ley Indígena es la importancia que tendrían las tierras. Si bien ha significado avances para los pueblos, como el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, en la práctica es una política pública que no ha solucionado los problemas y demandas de los distintos pueblos.

La pieza fundamental de la institucionalidad es la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) que es la encargada de promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor de la población indígena. En este contexto, el trabajo de esta institución se ha traducido en diversos programas, los que se agrupan en tres fondos: Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), Fondo de Tierras y Aguas (FTA), Fondo de Cultura y Educación (FCE) y el recientemente creado Chile Indígena, que pretende atender a más de 1.100 comunidades.

El énfasis de la política pública ha estado en la entrega de tierras, las que ha estado envuelto en polémicas desde su creación. Conadi destina un 50% de su presupuesto mediante el Fondo de Tierras y Aguas (FTA) y éste ha aumentado considerablemente en los últimos años. Otorgando subsidios para la adquisición de tierras, financiando mecanismos que permitan solucionar problemas de tierras (judiciales o extrajudiciales) y la regularización o compra de derechos de agua.



SUBE FUERTEMENTE PRESUPUESTO PARA COMPRA DE TIERRAS Y AGUAS
Cuadro N° 2: Presupuesto Total del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas 2004-2014
(miles de \$ del año 2014)

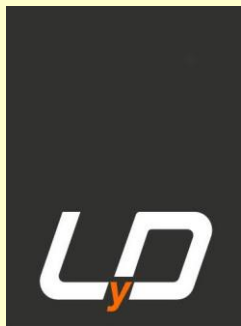
Se destaca que el Ejecutivo se encargue de la necesidad de cambios en la política indígena, aún cuando se desconocen los alcances del anuncio de un nuevo catastro de tierras.

2004	2014	Variación
\$ 19.365.317	\$ 44.447.473	130%

Fuente: Fondo de Tierras y Aguas, Ley de Presupuesto.

Desde su aplicación, el Estado de Chile ha destinado crecientemente recursos fiscales a la materia. El presupuesto del Fondo tuvo un aumento de un 130% en los últimos 10 años (ver Cuadro N° 2).

En ese sentido, se destaca que el Ejecutivo se encargue de la necesidad de cambios en la política indígena, aún cuando se desconocen los alcances del anuncio de un nuevo catastro de tierras, pues la experiencia ha demostrado que el mero aumento de la compra de tierras no es la solución a los problemas que los aquejan. A pesar de los cuantiosos recursos utilizados, esta medida no ha tenido un impacto considerable en el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas, ni una disminución de hechos de violencia con connotación indígena relacionados con temas de demandas de propiedad (ver Gráfico N° 2).



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

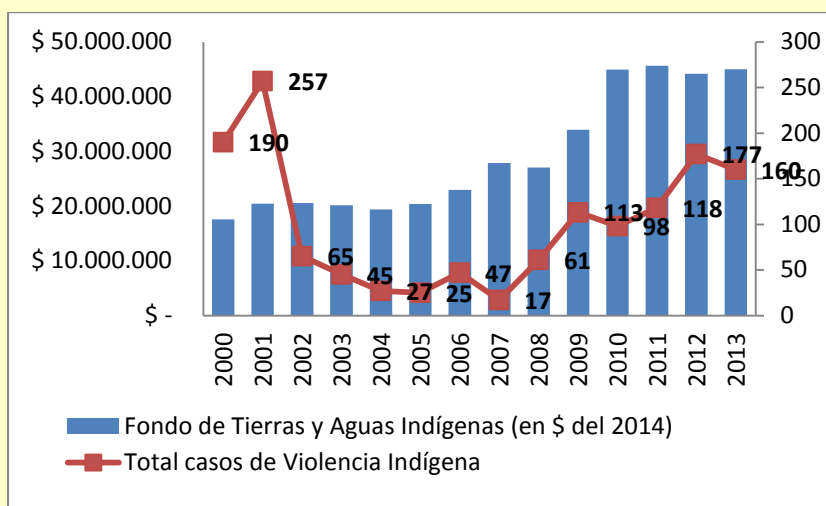
27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

AUMENTO DE PRESUPUESTOS Y HECHOS DE VIOLENCIA DE CONNOTACIÓN INDÍGENA

Gráfico N° 2: Fondo de Tierras y Aguas y Hechos de violencia con connotación indígena (años 2000-2013) (\$ del 2014 y número de hechos)

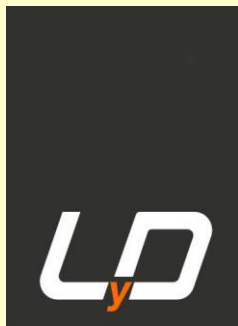
Si bien no puede leerse causalidad entre el aumento de presupuesto del FTA y los hechos de violencia de connotación indígena, sí existe una correlación.



Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto de cada año y catastro de Violencia de Libertad y Desarrollo.

Si bien no puede leerse causalidad entre el aumento de presupuesto del FTA y los hechos de violencia de connotación indígena, sí existe una correlación. Prueba de ello es que seguimos presenciando una escalada de violenciaⁱⁱ y crecientes demandas de tierras. Cabe preguntarse si acaso la política indígena -fuertemente centrada en la entrega de tierras-, no estará generando, justamente, incentivos perversos que agudizan el conflicto.

Se trata de una política pública que se ha mantenido de manera casi intacta desde su promulgación en 1993. La que además se hizo con un criterio más bien colectivista y poco flexible, al entregarse títulos comunitarios e impedir su venta o arriendo de las tierras entregadas por la Conadi. De ahí los desacuerdos que genera.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.164

27 de junio 2014

ISSN 0717-1528

Parece oportuno introducir cambios que permitan flexibilizar la venta o hipoteca de los predios para que las comunidades beneficiadas puedan acceder a créditos.

CONCLUSIONES

Es un buen momento para repensar y hacer cambios en la política indígena, toda vez que en 2013 se cumplieron veinte años de la promulgación de la Ley Indígena y hay muchas sombras en su diagnóstico.

En un marco de escasez de oferta de tierras, de demandas crecientes, y recurrentes casos de irregularidades como la compra de predios con sobreprecio, ha implicado que muchas comunidades se vieran impedidas a acceder a este beneficio. De allí que no se debe perder el foco y repensar los mecanismos e incentivos en materia de entrega de tierra; evitar la compra de predios a comunidades que incurran en hechos de violencia o presiones indebidas; y evaluar si resulta pertinente establecer criterios más restrictivos en materia de límites a la compra de predios, porque las demandas son crecientes y se generan expectativas difíciles de cumplir.

Asimismo, parece oportuno introducir cambios que permitan flexibilizar la venta o hipoteca de los predios para que las comunidades beneficiadas puedan acceder a créditos.

REFERENCIAS

- Ministerio Desarrollo Social (2013). Informe Política Social
- Ministerio Desarrollo Social (2011). Encuesta CASEN
- Hernández, Claudia (2014). "A 20 años de la Ley Indígena: momento de Diagnóstico". *Serie Informe* n° 140, Libertad y Desarrollo.

ⁱEl Estado reconoce nueve etnias indígenas en Chile: Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Atacameña o LikanAntai, Quechua, Colla, Diaguita, Kawésqar y Yámana o Yagán de los canales australes.

ⁱⁱEn los casos acumulados desde 1991 por categoría, hay dos claras alzas en los hechos de violencia: desde el año 2000-2001, cuando se aplicó la política de "tierras a cambio de paz social" y coincide con el surgimiento de grupos radicalizados como la Coordinadora Arauco Malleco (CAM); y luego a partir del 2008-2009, cuando se implementa la política Re-Conocer que comprometía entrega de tierras mediante compra directa. En 2010 y 2011 se produjeron una serie de huelgas de hambre de presos mapuches que protestaban contra las condiciones en que se llevaban los procesos judiciales en su contra, lo que mantuvo esa tendencia alcista y se continúa apreciando.