



UNA MIRADA CRÍTICA A LA POLÍTICA DE TIERRAS INDÍGENAS EN CHILE

NOVIEMBRE 2023

SERIE
INFORME
SOCIEDAD
Y POLÍTICA

188

0718-4093

AUTOR: DANIEL REBOLLEDO



AUTOR:

DANIEL REBOLLEDO

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Tiene un M.A en Comunicación Política de la Universidad Johns Hopkins.



CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. SUBSIDIO, FINANCIAMIENTO Y TRASPASO DE PREDIOS FISCALES	7
3. LA CONCENTRACIÓN SISTEMÁTICA DEL GASTO EN DETERMINADAS COMUNAS	13
4. CONCLUSIONES	20
5. ANEXO	22

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe busca evaluar la ejecución de los distintos mecanismos de entrega de tierras a comunidades y personas mapuches en la Macrozona Sur incluidos en la Ley Indígena (N° 19.253). Para esto se considera un periodo que va desde la puesta en marcha del Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, el año 1994, a septiembre de 2023 y se utilizan bases de datos relacionadas con las compras históricas de los mecanismos 20a y 20b, así como los predios fiscales transferidos por la CONADI.

A la luz de los datos analizados, la Ley Indígena no ha logrado cumplir su objetivo de impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas en la Macrozona Sur de Chile. A pesar del aumento constante en el gasto del Estado en la adquisición de tierras a lo largo de casi 30 años, la pobreza en este segmento persiste por encima de los niveles del resto de la población, y la demanda de restitución de tierras por parte del pueblo mapuche sigue siendo relevante. Además, la creciente violencia en la región, marcada por actos terroristas, plantea dudas sobre la efectividad de las políticas implementadas. Las preocupaciones se centran en los criterios de gasto del Estado, que muestran un aumento anual sin una clara correlación con los objetivos de la política

de entrega de tierras. El gasto total del periodo supera los \$700 mil millones, cifra que, en pesos de septiembre de 2023, es mayor a un billón de pesos¹ (más de US\$1.200 millones). Por otra parte, a través de los diversos mecanismos que dispone la respectiva Ley, se han distribuido un total de más de 358 mil hectáreas a personas o comunidades indígenas en el mismo territorio. Lo anterior equivale a una superficie 40 veces mayor que la de una comuna como Puente Alto.

Se destaca un patrón de concentración territorial, tanto a nivel regional como comunal, donde La Araucanía recibe la mitad de los recursos anuales y 10 comunas concentran el 50% del gasto total. Esta concentración ha creado un subterritorio dentro de la Macrozona Sur, generando desigualdades y un uso ineficiente de los recursos al aumentar el valor promedio de las hectáreas en estas áreas.

Ante estas señales, se plantea la necesidad de una revisión exhaustiva tanto de la Ley Indígena como del decreto 395, que rige los mecanismos de gasto y distribución de tierras, dado el billonario gasto sin evidencia clara de resolución de los problemas originales.

1. Ajuste por inflación se realizó utilizando el ponderador de variación a diciembre de cada año en tanto las bases de datos de la CONADI registran el año en que se realizaron las compras y no su fecha específica.

1.INTRODUCCIÓN

En 2023 se cumplieron 30 años desde la promulgación de la Ley N° 19.253, también conocida como Ley Indígena, cuerpo legal surgido como resultado del Encuentro Nacional Indígena de Nueva Imperial de 1989, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de estos pueblos estableciendo la obligación del Estado de protegerlos y de velar por su desarrollo.

En la introducción del Mensaje que luego se transformaría en dicha Ley (enviado a la Cámara el año 1991), el Presidente Aylwin señaló que “las áreas indígenas coinciden con las de mayor pobreza rural del país. Esta ley debe ser un instrumento eficiente

de desarrollo para las comunidades y este sector del país”². Un objetivo que, al día de hoy, lamentablemente no se ha cumplido.

En este sentido, los resultados de la encuesta CASEN 2022 mostraron que la población indígena mantiene mayores niveles de pobreza por ingresos (8,8%) y de pobreza multidimensional (22%) que el resto de la población (6,2% y 16,4% respectivamente)³. Una realidad que se ha mantenido a través del tiempo y que plantea dudas sobre la efectividad de la política indígena desarrollada por el Estado durante las últimas 3 décadas. Por otro lado, siendo uno de los aspectos

2. https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7053/HLD_7053_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf

3. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Presentaci%C3%B3n_Resultados_Casen_2022%20_v20oct23.pdf

centrales de dicha política la entrega de tierras, esta también parece una tarea no cumplida. La encuesta especial CEP 87, de febrero-julio 2022, sigue ubicando a la “restitución de tierras” como la principal medida a través de la cual el Estado debiera reparar o compensar al pueblo mapuche (30% de las preferencias para quienes se identifican con este pueblo).

Al respecto, la Ley Indígena crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), así como un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas cuyo propósito es adquirir tierras o ampliar la posesión de ellas en comunidades y personas indígenas.

Para lo anterior, según determina el Artículo 20 de dicha Ley, existen dos mecanismos. El primero de ellos destinado a “otorgar subsidios para 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” (conocido como 20a); el segundo para “financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial, con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales o extrajudiciales, relativas a tierras indígenas en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”. (conocido como 20b).

En palabras simples, el mecanismo 20a está destinado al subsidio de tierras, mientras que el 20b dirigido al financiamiento directo de ellas, especialmente de aquellas vinculadas a los títulos de merced. Estos últimos corresponden a aquellos documentos entregados entre 1884 y 1929 por la Comisión Radicadora

de Indígenas, a las comunidades mapuche que experimentaron reubicación durante la integración de La Araucanía al territorio nacional. Representan el reconocimiento estatal de que los terrenos en cuestión les pertenecían antes de ser desposeídos.

Sumado a estos mecanismos, la CONADI dispone también, tal como lo señala el Artículo 21 de la misma Ley, de la posibilidad de “recibir del Estado, tierras fiscales, predios, propiedades, derechos de agua, y otros bienes de esta especie para radicar, entregar títulos permanentes, realizar proyectos de colonización, reubicación y actividades semejantes destinados a comunidades indígenas o indígenas individualmente considerados”.

El presente informe busca evaluar la implementación de estos mecanismos, tanto en su dimensión de gasto por parte del Estado como también de la amplitud de la superficie distribuida, desde el comienzo de la ejecución del Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, el año 1994, a septiembre de 2023. Para esto nos centraremos en aquellas tierras entregadas a comunidades y personas mapuches de la Macrozona Sur (regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos) por ser este territorio y este pueblo donde han existido más problemas respecto a la propiedad de las tierras a lo largo de la historia. Además, es en esta zona donde se concentran los títulos de merced y donde ha surgido, con cada vez más fuerza, el fenómeno de la llamada “violencia rural” o del terrorismo en Chile.

Se utilizarán para este propósito las bases de datos de compras históricas de los mecanismos 20a y 20b de la Ley Indígena⁴, así como de predios fiscales transferidos por la CONADI, además de la base de datos de comunidades indígenas constituidas en el territorio señalado.

4. Disponibles en la Biblioteca Digital de la CONADI, <https://siic.conadi.cl/>

2. SUBSIDIO, FINANCIAMIENTO Y TRASPASO DE PREDIOS FISCALES

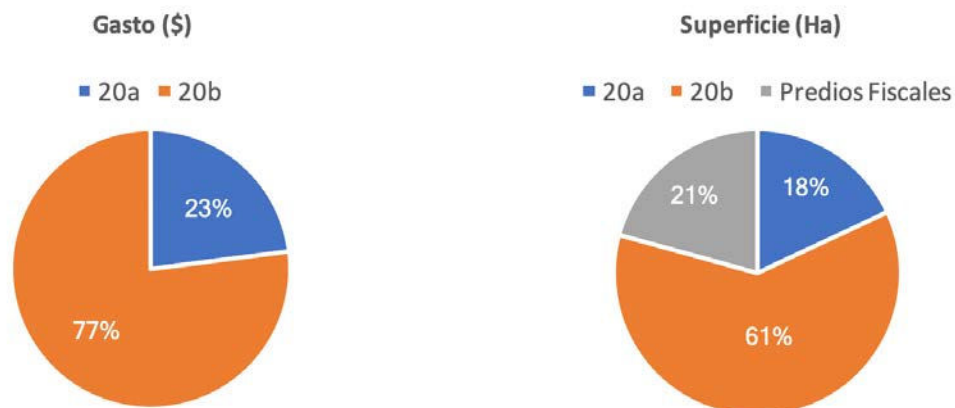
Considerando el periodo desde que comenzó a ejecutarse el Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, en 1994, hasta inicios de septiembre del 2023, el Estado ha gastado más de \$700 mil millones en tierras indígenas en la Macrozona Sur, es decir, en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Cifra que, en pesos de septiembre de 2023, supera el billón de pesos (más de US\$1.200 millones). Por otra parte, a través de los diversos mecanismos que dispone la respectiva Ley N° 19.253 (el subsidio, el financiamiento directo o el traspaso de predios fiscales), se han distribuido un total de más de 358 mil hectáreas a personas o comunidades indígenas en el mismo territorio. Lo anterior equivale a una superficie 40 veces mayor que la de una comuna como Puente Alto.

Gráfico 1. Gasto en tierras (\$) y superficie distribuida (ha) a comunidades o personas indígenas - Macrozona Sur

Gasto nominal	\$701.340.506.699
Gasto en pesos de septiembre de 2023	\$1.072.117.111.538
Superficie (Ha)	358.756

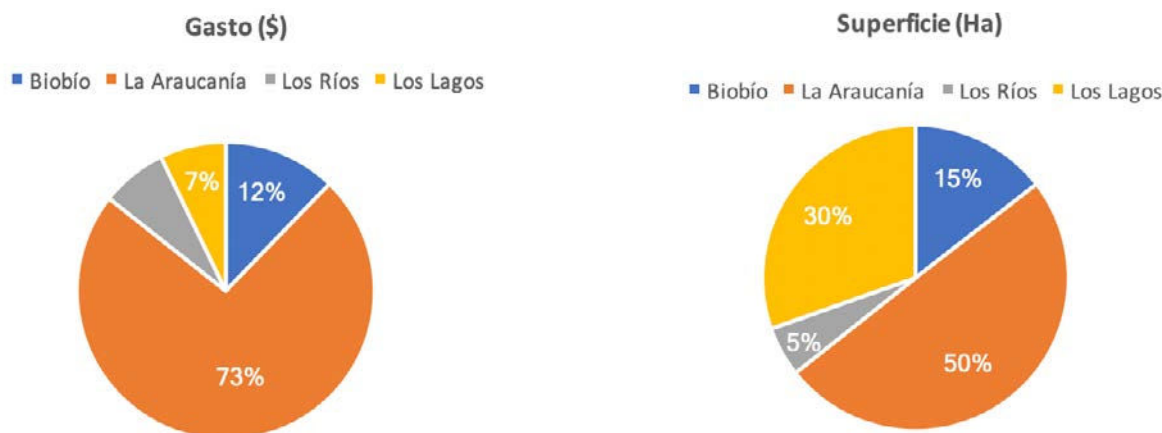
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Gráficos 1 y 2. Total gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) a comunidades o personas indígenas por mecanismo - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Gráficos 1 y 2. Total gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) a comunidades o personas indígenas por región - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

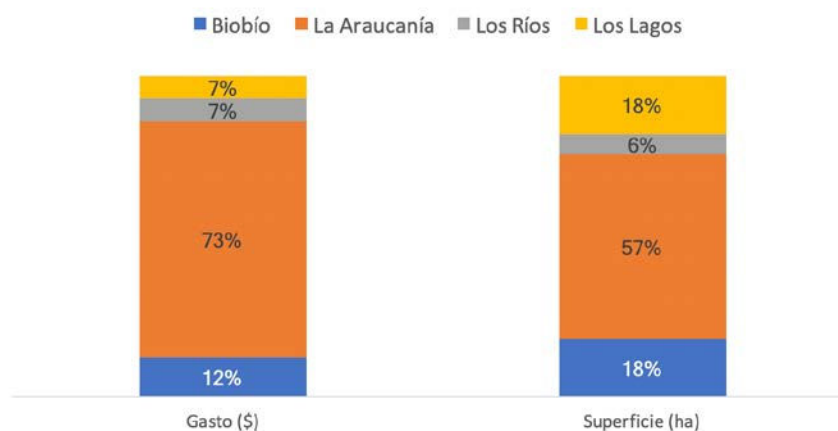
De los mecanismos existentes para la distribución de tierras, el más utilizado, por un amplio margen, resulta ser el financiamiento directo (20b). Prácticamente 8 de cada 10 pesos gastados por el Estado para este objetivo, durante todo el periodo analizado, se hicieron a través este mecanismo. En el caso de la superficie de tierras, 3 de cada 5 hectáreas se distribuyeron también mediante el financiamiento directo.

Al analizar la distribución de las mismas variables a nivel de regiones, se observa una concentración mayoritaria, tanto del gasto como de la superficie distribuida, en la Región de La Araucanía, la cual reúne a más del 70% de los recursos gastados en el periodo, además de la mitad de las hectáreas distribuidas a comunidades o personas indígenas a través de mecanismos del Estado en la Macrozona Sur. Cabe men-

Tabla 2. Total gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) a comunidades o personas indígenas por mecanismo - Macrozona Sur

Mecanismo	Biobío	La Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Total
20a	24%	20%	34%	9%	18%
20b	74%	71%	63%	39%	61%
Predios Fiscales	2%	9%	3%	52%	21%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Gráfico 5. Total gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) a comunidades o personas indígenas por región (sin predios fiscales) - Macrozona Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

cionar que La Araucanía ha concentrado más de la mitad del gasto en cada uno de los años del periodo analizado, situación que no se repite en el caso de la superficie distribuida.

Llama la atención el caso de la Región de los Lagos, en tanto, con tan solo un 7% del gasto, alcanza un 30% de las hectáreas distribuidas. Esto se explica porque más de la mitad (52%) de las tierras obtenidas por las comunidades o personas indígenas de esta región obedecen al traspaso de predios fiscales, mecanismo que no implica un gasto para el Estado, como sí lo tienen los subsidios (20a) o el financiamiento directo (20b).

Cabe señalar que, si se excluye el traspaso de predios fiscales del cálculo de distribución de tierras, las proporciones entre los distintos mecanismos se igualan para las variables de gasto y distribución de superficie (20a: 23% vs 20b: 77%). Es decir, existe una concordancia entre los recursos gastados en un mecanismo y la cantidad de tierras distribuidas a través del mismo. En contraste, esta relación no se repite al realizar el mismo ejercicio a nivel regional, destacando el caso de la Región de La Araucanía que, reuniendo un 73% del gasto, acumula un 57% de la superficie de tierras.

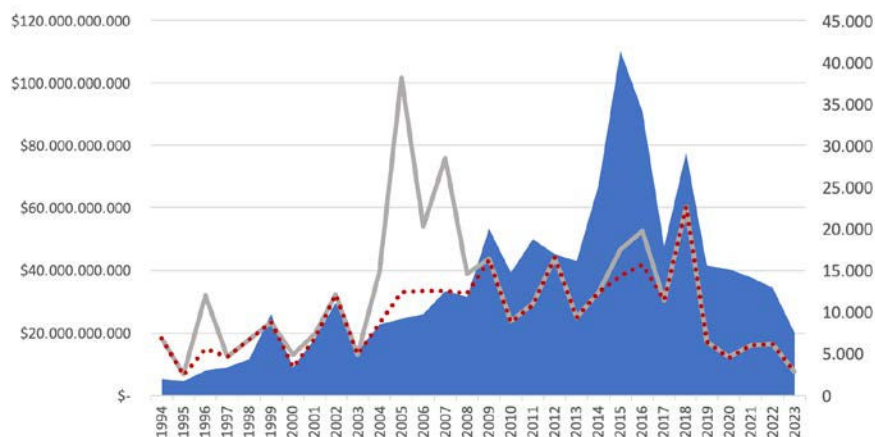
Lo anterior significa, como era previsible, que la lo-

Gráfico 6. Gasto promedio en subsidios y financiamientos de tierras indígenas (20a y 20b) por hectárea - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Gráfico 7. Gasto promedio en subsidios y financiamientos de tierras indígenas (20a y 20b) por hectárea - Macrozona Sur

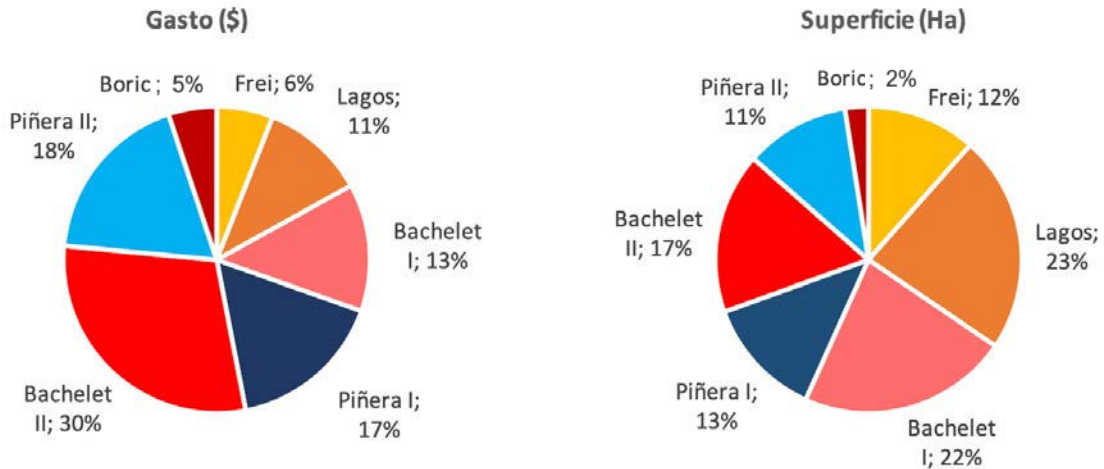


Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

cación de la tierra adquirida es un factor determinante a la hora de establecer el valor de la misma y, por tanto, el gasto por hectárea varía entre las distintas regiones. En este sentido, se observa que, si el gasto promedio por hectárea alcanza los \$3,7 millones aproximadamente en la Macrozona Sur, en La Araucanía este valor supera los \$4,8 millones y en Los Ríos los \$4,1 millones.

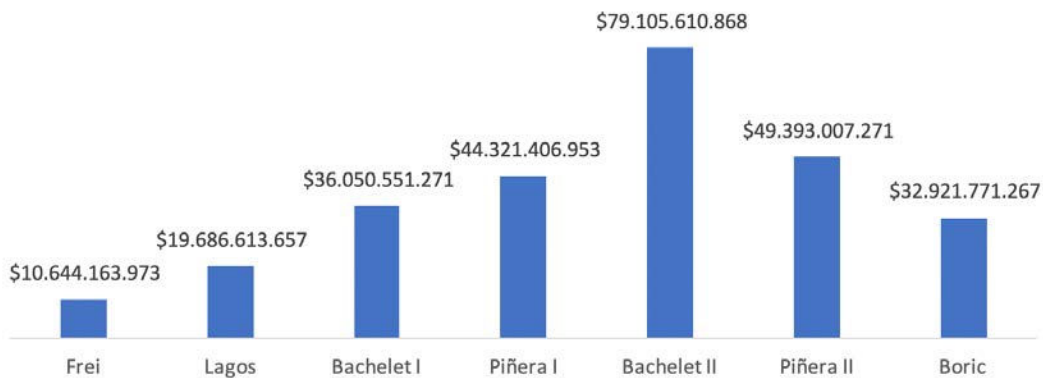
El gasto del Estado en tierras, así como la cantidad entregada a comunidades o personas indígenas en la Macrozona Sur, son variables que han mostrado un paulatino aumento en el periodo que va desde el año 1994 hasta, por lo menos, al año 2018, luego de lo cual existen caídas en las cifras. Puntualmente, se observa un peak del gasto en los años 2015 y 2016, los cuales, en conjunto, superan los \$200 mil millo-

Gráficos 8 y 9. Total gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) a comunidades o personas indígenas por Gobierno - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Gráfico 10. Gasto promedio anual en tierras indígenas (20a y 20b) por gobierno - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

nes; un peak de hectáreas distribuidas totales los años 2005 y 2007 y un peak de hectáreas distribuidas, sin considerar el traspaso de predios fiscales, los años 2012 y 2018.

Por otro lado, al ser la ejecución de estos recursos una política dirigida desde el Ejecutivo, creemos relevante evaluar el desempeño de las variables analizadas según los gobiernos que han existido desde la implementación del Fondo para

Tierras y Aguas Indígenas al presente año 2023.

Revisando las cifras, podemos notar que casi un tercio (30%) del gasto se ejecutó durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet (2014 – 2017), un aumento del 78% respecto al periodo presidencial anterior, mientras que la adquisición de tierras por comunidades o personas indígenas alcanzó un 17% en el mismo gobierno. En suma, los mandatos de la presidenta Bachelet reúnen un 43% del gasto ejecuta-

do durante los últimos casi 30 años y un 39% de las hectáreas subsidiadas, financiadas o transferidas.

Al controlar según el gasto promedio anual de cada gobierno, observamos que la mayor cifra también la

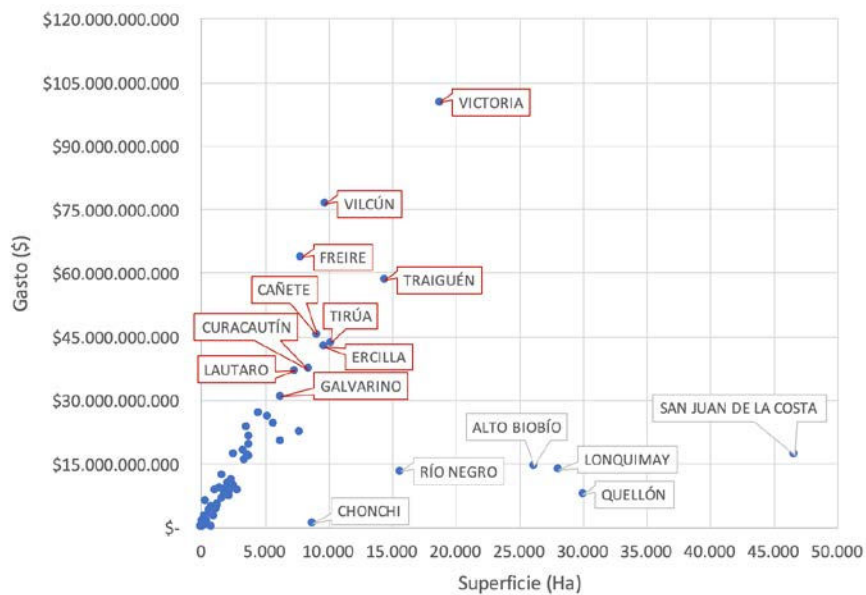
obtiene el segundo mandato de la presidenta Bachelet, en el cual se alcanza una cifra superior a \$79 mil millones. A este, con una cifra mucho más baja, le sigue el segundo gobierno del Presidente Piñera con un gasto superior a \$49 mil millones en promedio al año.

3.LA CONCENTRACIÓN SISTEMÁTICA DEL GASTO EN DETERMINADAS COMUNAS

Si llevamos el análisis de las variables de gasto y hectáreas distribuidas a nivel de comunas, podemos observar la conformación de tres conglomerados. El primero de ellos corresponde a comunas que se rigen por la lógica de “a mayor gasto por parte del Estado, mayor es la superficie traspasada a sus respectivas comunidades o personas”, el segundo grupo estaría conformado por comunas que, pese a tener un gasto similar

al del grupo anterior, han recibido mayor número de hectáreas, mientras que el tercer grupo corresponde a comunas que presentan un nivel de gasto significativamente mayor que el del resto de las comunas, recibiendo, cada una de ellas, un total superior a los \$30 mil millones⁶ en el periodo que va desde el año 1994 a septiembre del 2023.

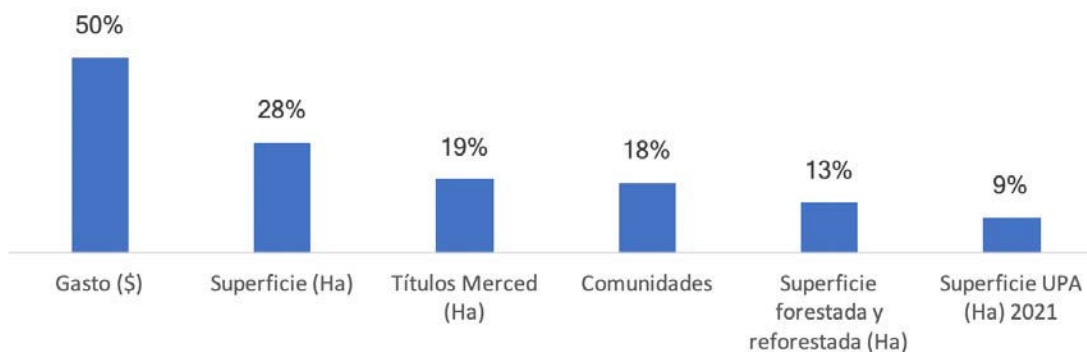
Gráfico 11. Total gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) a comunidades o personas indígenas Macrozona Sur – Por comuna



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

6. Gasto ajustado por inflación a septiembre del 2023 utilizando datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Gráfico 12. Total gasto, superficie distribuida (ha), superficie títulos de merced (Ha), n° comunas, superficie forestada y reforestada (Ha) y superficie UPA (Ha) – Grupo 10 comunas



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

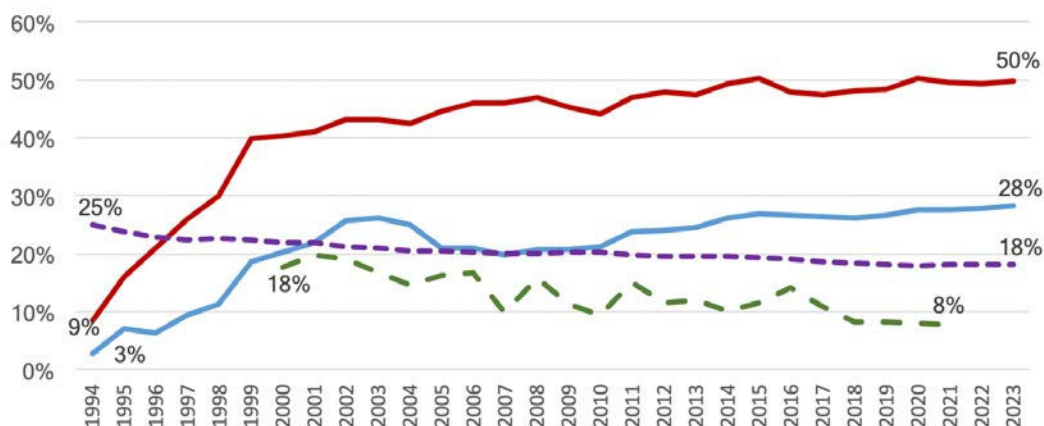
El traspaso de predios fiscales, transacción que no tiene un costo monetario adicional para el Estado, explicaría por qué existe un grupo de comunas que, con igual nivel de gasto, obtienen mayor superficie de tierras. Es el caso, por ejemplo, de Chonchi, cuyos traspasos en un 96% provienen de este mecanismo, de Quellón, donde esta cifra llega a un 63% o de San Juan de la Costa donde alcanza un 62%.

Sin embargo, no es posible encontrar, con la misma facilidad, una explicación que dé cuenta el por qué existe un grupo de comunas (Victoria, Vilcún, Freire, Traiguén, Tirúa, Curacautín, Cañete, Ercilla, Galvarino y Lautaro) que se ubican, con una distancia considerable, por encima del resto en cuanto al gasto. Como manera de dimensionar la magnitud de esta diferencia, podemos señalar que el mencionado grupo, pese a ser solo 10 comunas, logra reunir un 50% de todo el gasto ejecutado por el Estado destinado a la compra de tierras de la Macrozona Sur. Por otro lado, estas 10 comunas se encuentran también sobre representadas en cuanto a la distribución de tierras, concentrando un 28% de las hectáreas distribuidas a través de los mecanismos del Fondo para Tierras y Aguas Indígenas (20a y 20b) o el traspaso de predios fiscales.

Buscando poder explicar esta alta concentración de gasto y de tierras distribuidas presente en las 10 comunas señaladas, es que, al momento de realizar el análisis, exploramos algunas variables adicionales que pudieran dar respuesta a esta interrogante. De esta forma, incluimos datos de la superficie asociada a los Títulos de Merced y el número de comunas indígenas constituidas para ilustrar la demanda que existe sobre la restitución de estas tierras. Con todo, el análisis nos demuestra que el grupo de 10 comunas reúne tan solo un 19% de la superficie asociada a los Títulos de Merced y un 18% del total de comunas de la zona.

Por otro lado, como forma de aproximarnos a la capacidad productiva asociada a estos territorios, utilizamos bases de datos de la CONAF, para observar la magnitud de la superficie que ha sido forestada y reforestada en la Macrozona Sur, así como los resultados del VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal desarrollado por el INE el 2021, con tal de medir la superficie total de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA), entendiendo por estas últimas como aquellas unidades económicas de producción agrícola y/o ganadera y/o forestal, que comprenden todo el ganado mantenido en ella y toda la tierra dedicada

Gráfico 13. Evolución gasto (\$) y superficie distribuida (Ha) acumulada, representación comunidades y superficie forestada y reforestada – Grupo 10 comunas



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

total o parcialmente a fines agrícolas⁷. De esta forma, notamos que las 10 comunas señaladas reúnen un 13% de la superficie que ha sido continuamente forestada y reforestada entre los años 2000 y 2021 y un 9% de la superficie asociada a las UPA del año 2021.

En otras palabras, a nivel total, este alto porcentaje de gasto y de tierras financiadas, subsidiadas o traspasadas no encuentra explicación aparente en una posible mayor demanda debido a una equivalente concentración de Títulos de Merced o de comunidades indígenas o tampoco porque el nivel de producción de dichas comunas sea especialmente alto en comparación al total de la Macrozona Sur.

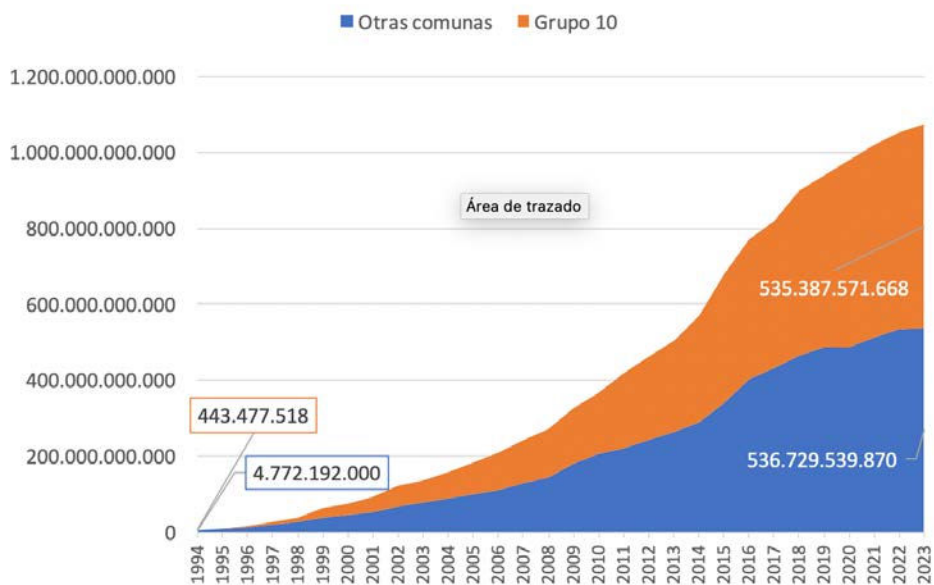
No obstante, esta concentración, además de su disparidad con las otras variables analizadas, no ha sido constante. En este sentido, podemos observar que, en el año 1994, cuando se hacen los primeros gastos y traspasos asociados a la Ley Indígena N° 19.253, las 10 comunas mencionadas reunían solo un 9% del gasto y un 3% de las hectáreas financiadas, subvencionadas o traspasadas, cifras que estaban por debajo del por-

centaje que representaban, el mismo año, las comunidades indígenas de ese territorio (25%) y la superficie asociada a Títulos de Merced (19%) respecto al total de la Macrozona Sur. Esta tendencia fue cambiando, observándose ya para el año 2000 que estas 10 comunas reunían un 40% del gasto acumulado y un 20% de la superficie subsidiada, financiada o transferida a ese momento desde el año 1994, mientras que el porcentaje que representaba la superficie que había sido forestada y reforestada de esos territorios era de un 18%. Al avanzar los años, esta tendencia al alza de la concentración de gasto y tierras se mantiene, mientras que, por otro lado, se comienza a observar una paulatina disminución del porcentaje que representa el número de comunidades y de la superficie forestada y reforestada de estas 10 comunas, respecto al total de la Macrozona Sur.

Si bien la concentración del gasto en las aludidas 10 comunas, que aumentó 11 puntos porcentuales (pp) en siete años, no aumentó a la misma velocidad a partir del año 2000. Esto no significa que no crecieron significativamente los montos netos ejecutados por el

7. <https://www.ine.gob.cl/censoagropecuario/resultados-finales/presentacion-censo>

Gráfico 14. Evolución gasto acumulado (\$) – Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Estado para subsidiar o financiar tierras en estos mismos territorios. Por el contrario, al observar la evolución del gasto acumulado, ajustado por inflación, podemos observar cómo este monto, cuando se trata de las 10 comunas analizadas, crece más de 1.200 veces entre los años 1994 y septiembre del 2023, mientras que para el resto de las comunas el monto aumenta 112 veces en el mismo periodo.

Resulta particular que, pese a reunir la mitad de los recursos ejecutados por el Estado durante el periodo indicado, la superficie de tierras distribuidas que concentran estas 10 comunas alcanza una proporción mucho menor. Esto ocurre inclusive si es que eliminamos del análisis el traspaso de predios fiscales, que no tiene gasto asociado para el Estado, y solo nos quedamos con la subvención y el financiamiento (20a y 20b), en cuyo caso la concentración de tierras aumenta al 36%.

Esta disparidad entre ambas variables, concentración

del gasto (50%) y concentración de la superficie de tierras sin predios fiscales (36%), tiene como resultado que el gasto promedio por hectárea en estas 10 comunas, que supera los \$5,2 millones, es mayor tanto del total de la Macrozona Sur (\$3,7 millones por hectárea), como del resto de las comunas de este territorio (\$2,9 millones por hectárea).

Por otro lado, al revisar la distribución de los mecanismos de subsidio, financiamiento o traspaso de tierras se observa que las 10 comunas en la que hemos centrado el análisis tienen una marcada tendencia por la utilización del artículo 20b de la Ley Indígena N° 19.253, es decir, en el financiamiento cuyo objeto es cumplir las resoluciones o transacciones “provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado en favor de los indígenas”.

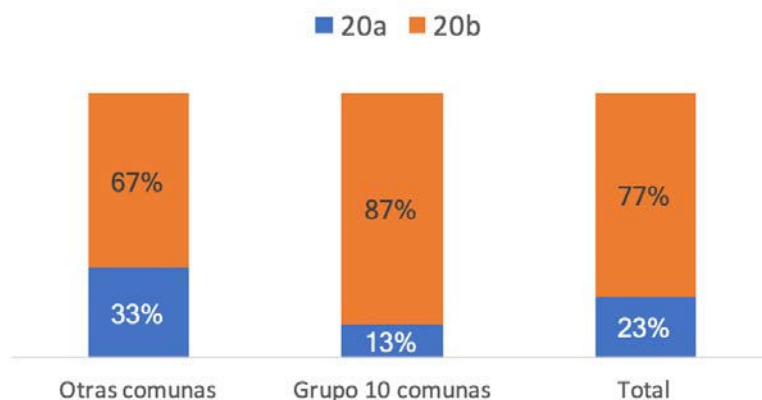
De esta forma, es posible advertir que un 87% del gasto del Estado en materia de tierras indígenas en

Gráfico 15. Gasto promedio en subsidios y financiamientos de tierras indígenas (20a y 20b) por hectárea - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

Gráfico 16. Gasto promedio en subsidios y financiamientos de tierras indígenas (20a y 20b) por hectárea - Macrozona Sur



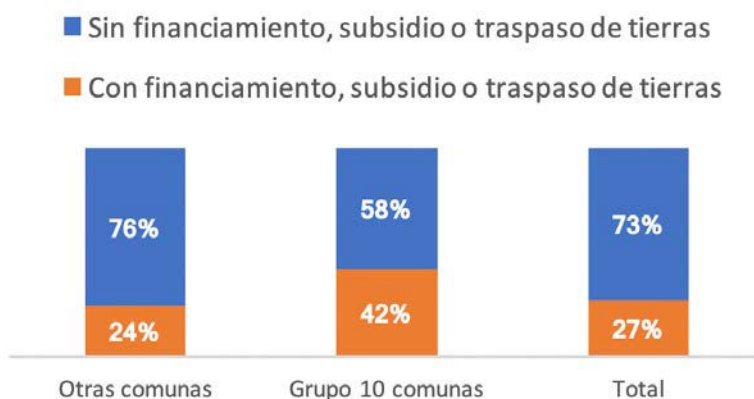
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación.

las 10 comunas señaladas se ha realizado a través de este mecanismo, una proporción 20 pp por encima del resto de las comunas de la Macrozona Sur. En cuanto a la distribución de la superficie, se observa un patrón similar en tanto un 84% de las hectáreas se financiaron a través del 20b, 32 pp por encima de las otras comunas. Al respecto, cabe mencionar que los criterios para la adjudicación del financiamiento directo (20b), establecidos en el Decreto Supremo N° 395 de 1993 del Ministerio de Planificación, son bastante más abstractos, por ende, más vulnerables a

la discrecionalidad que aquellos del subsidio (20a).

Junto con la concentración de recursos y tierras antes descrita, podemos identificar además, que aquellas comunidades indígenas que se constituyen en las 10 comunas señaladas, han obtenido una mayor proporción de respuesta a las eventuales demandas de tierras por parte del Estado. De esta manera, observamos que un 42% de las comunidades de estos territorios han obtenido al menos un financiamiento, subsidio o traspaso en el periodo que se analiza en este estu-

Gráfico 17. Proporción de comunidades indígenas con financiamiento, subsidio o traspaso de tierras - Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023.

do, mientras que para el resto de las comunas dicha proporción es de 24% (una diferencia de 18 pp). En otras palabras, podríamos decir que existe un trato diferenciado por parte del Estado hacia las comunidades indígenas de la Macrozona Sur, en donde quienes viven en determinadas comunas tienen una posibilidad mucho mayor de que sus demandas de tierras sean resueltas.

Si al anterior análisis le incluimos además el número de familias asociadas a cada una de estas comunidades, nos encontramos con que las diferencias se vuelven a repetir. En concreto, se puede constatar que las familias pertenecientes a comunidades indígenas circunscritas a alguna de las 10 comunas han recibido,

para el objeto de subsidios y financiamiento de tierras, en promedio \$35,9 millones cada una desde el año 1994, esto es, en promedio, \$7,4 millones más que el resto de las comunas y \$4,4 millones más que el total de la Macrozona Sur.

En contraste, al repetir el mismo análisis, pero considerando esta vez el total de hectáreas distribuidas, nos encontramos con que las familias de comunidades indígenas pertenecientes a alguna de las 10 comunas, han recibido en promedio menos hectáreas por parte del Estado. Lo anterior puede explicarse, como ya señalamos en este informe, por el mayor precio promedio por hectárea que existe en estos territorios. En suma, estaríamos, al parecer, frente a un círculo

Tabla 3. Promedio de gasto (\$) y superficie distribuida (ha) por familia - Macrozona Sur

Grupo	Gasto promedio	Superficie (Ha) promedio
Otras comunas	\$28.538.840	9,3
Grupo 10 comunas	\$35.993.727	5,9
Total	\$31.545.589	8,1

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023. Gasto ajustado por inflación. Se considera para el análisis solo aquellas comunidades indígenas que han recibido algún subsidio, financiamiento o traspaso de tierras.

vicioso, en donde el Estado al concentrar preferentemente los gastos en ciertos territorios, inflaría el precio de estos mismos, teniendo como resultado la disminución de su poder de compra.

Por último, no es posible evadir la interrogante de qué papel juega la violencia presente en la zona a la hora de aplicar los criterios de gasto y distribución de tierras por parte de las autoridades. Sobre todo teniendo en cuenta que la violencia en la zona ha aumentado progresivamente con los años, quintuplicándose el número de eventos violentos según cifras de Carabineros, pasando de un total de 305 el año 2013 a 1.731 el 2021⁸.

En este sentido, es preciso señalar que, según datos de Carabineros, de los 6.531 eventos asociados a la llamada “violencia rural” registrados entre los años 2013 al 2021, un 56% de estos se concentran en alguna de las 10 comunas indicadas. Siendo esta variable, de todas las demás analizadas, la única que se aproximaría a la proporción de concentración del gasto registrada para los mismos territorios. Lo anterior, inclusive si es que equiparamos ambos periodos y consideramos para la comparación tan solo el gasto efectuado en los mismos años, proporción que alcanza un 51% del total para las 10 comunas señaladas.

Gráfico 18. Distribución eventos asociados a “violencia rural” en la Macrozona Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos Carabineros obtenidas por transparencia, considera el periodo 2013 a 2021.

8. Cifras obtenidas de la presentación de la ex ministra Izkia Sichez al Congreso el día 6 de abril del 2022.

4. CONCLUSIONES

A la luz de los datos analizados y teniendo en consideración el objetivo trazado para la Ley Indígena al momento de su promulgación (impulsar el desarrollo de sus comunidades), no es posible concluir que las políticas que se desprenden de este cuerpo legal hayan significado una real solución a los problemas que viven las personas indígenas de la Macrozona Sur. Lo anterior, en tanto la pobreza en este segmento se ha mantenido sistemáticamente por sobre los niveles del resto de los chilenos y, además, porque sigue vigente aún la demanda de restitución de tierras por parte de quienes pertenecen al pueblo mapuche. A esto se suma también el hecho de que, en esta zona del país, la violencia ha aumentado progresivamente en las últimas décadas, volviéndose cada vez más común la realización de actos terroristas como el ataque y el asesinato tanto de civiles, como de fuerzas policiales.

En virtud de lo anterior, se hace posible constatar que los criterios de gasto que ha demostrado tener el Estado en estos casi 30 años de política de tierras indígena resultan ser sumamente cuestionables.

En primer lugar, se observa que la cifra de recursos ejecutados, por lo general, aumenta con cada año que pasa. Una tendencia que pareciese obedecer a un diagnóstico equivocado, que es el creer que con gastar más recursos en la adquisición de tierras se aminorarán las tensiones existentes, las cuales, muy por el contrario, solo han aumentado las últimas décadas. En esta línea, es el segundo mandato de la presidenta Bachelet el que demuestra en mayor medida este comportamiento, registrando un significativo aumento del gasto, reuniendo, en tan solo cuatro años, un 30% de

todos los recursos ejecutados en el periodo analizado. se menos superficie por igual o mayor cantidad de gasto.

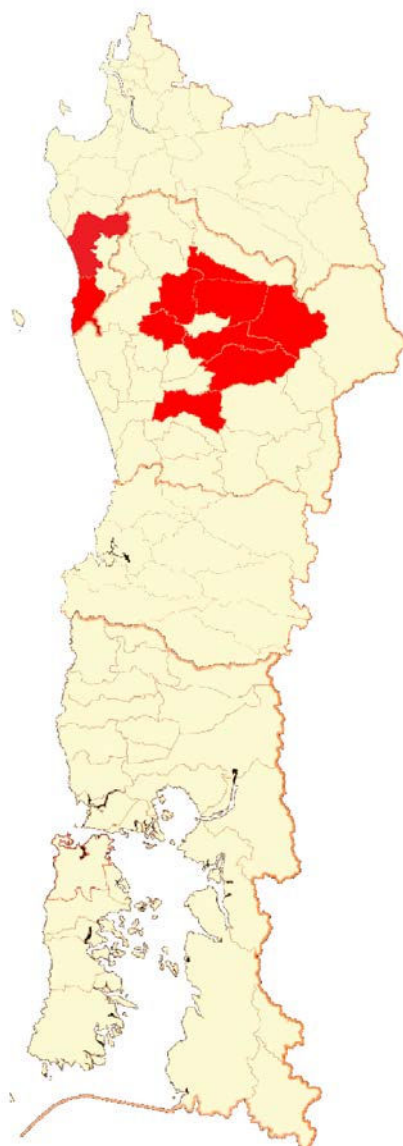
Por otro lado, surgen serias aprensiones en torno al patrón con el que se han realizado estos gastos, en términos de en dónde se han ejecutado y con qué mecanismos. Lo anterior principalmente por una concentración territorial que no solo es observable a nivel regional (La Araucanía quedándose con al menos la mitad de los recursos todos los años), sino también a nivel comunal (10 comunas reúnen el 50% del gasto total del periodo). Este comportamiento ha generado la creación de un verdadero subterritorio dentro de la Macrozona Sur, en donde las comunidades que se circunscriben dentro de este no solo tienen una mayor probabilidad de que se atiendan sus demandas territoriales, sino también obtienen un mayor gasto por parte del Estado para resolverlas. Situación que, además, ha dado pie para que el valor promedio de las hectáreas en estos lugares aumente por sobre el resto de la Macrozona Sur, lo cual, a largo plazo, implica un uso más ineficiente de los recursos al obtener-

En concreto, no es posible que una política que nació para mejorar el bienestar de las comunidades indígenas y avanzar en la restitución de tierras, se haya transformado en un mecanismo que pareciera carecer de una orientación clara en cuanto a sus objetivos y en donde opera un alto grado de discrecionalidad a la hora de asignar recursos.

Frente a estas señales, se hace necesaria una revisión exhaustiva tanto de la Ley Indígena, como del decreto 395, que es donde se designan los mecanismos para llevar adelante el gasto y distribución de tierras indígenas. Luego de casi 30 años, con un gasto que supera el billón de pesos y con la entrega de más de 358 mil hectáreas, Chile no puede darse el lujo de mantener inalterada una política que no ha dado señales de estar resolviendo los problemas para los cuales justamente fue creada.

5. ANEXO

Mapa 1. Grupo 10 comunas



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la CONADI, a septiembre 2023.