

A 30 AÑOS DE LA LEY INDÍGENA: RESULTADOS Y CÓMO AVANZAR EN INTEGRACIÓN

- Más recursos en tierras no se traduce en una mejor condición de vida. A pesar de invertir más de US\$1.200 millones en tierras indígenas, las condiciones de vida de las comunidades mapuches en Chile no han mejorado significativamente a 30 años de la aplicación de la Ley Indígena.
- El 50% de esos recursos se han concentrado en un grupo de 10 comunas que no refleja las necesidades o demandas de la población indígena y que comparten altos indicadores de violencia.
- La cuantía de los montos involucrados en la ayuda a los pueblos indígenas, así como la persistencia de mayores niveles de pobreza, dan cuenta de la necesidad de modernizar una institucionalidad pensada hace 30 años. En ese sentido, la experiencia de países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda son una guía: un enfoque moderno de gestión, expresado en una unidad especializada con capacidades de coordinación de toda la oferta de políticas para los pueblos indígenas; y objetivos transversales a nivel de gobierno, con fuertes mecanismos de control y rendición de cuentas a la ciudadanía.

En su reciente Cuenta Pública, el Presidente Boric abordó brevemente el “conflicto entre el Estado chileno y el pueblo mapuche”. En su discurso dijo que se requería crear una “nueva etapa y una nueva relación” entre el Estado y los pueblos originarios. Para ello depositó sus esperanzas en el trabajo de la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento conformada en 2023 y que entregará sus resultados en noviembre. Dicha comisión tiene un énfasis en cuantificar la demanda por tierras¹, pese a que ello no parece estar en el centro de las necesidades del propio pueblo mapuche y la experiencia de cómo han enfrentado otros países sus relaciones con los pueblos indígenas.

DIAGNÓSTICO: MILLONARIA INVERSIÓN CONCENTRADA EN COMUNAS CON ALTOS ÍNDICES DE VIOLENCIA

A pesar del avance que ha tenido la legislación e institucionalidad en materia indígena en los últimos 30 años, las carencias de los pueblos indígenas parecen estar lejos de ser resueltas. De acuerdo con la encuesta CASEN de 2022, un 8,8% de la población

¹ <https://www.comisionpazyentendimiento.gob.cl/nuestro-mandato/>

indígena es pobre a nivel de ingresos y un 22% puede ser catalogada como pobre de manera multidimensional, cifras superiores al 6,2% y 16,4% respectivo de la población no indígena².

Frente a la situación anterior, la legislación y el foco de las políticas públicas indígenas del país, particularmente las relativas al pueblo mapuche, han estado marcadas por los procesos de entrega de tierras, siendo uno de los puntos centrales de la historia de las políticas indígenas chilenas. Sin embargo, pareciera ser que la Ley Indígena (Nº 19.253), que ya cumplió 30 años, ha sido ineficiente para lograr el objetivo de mejorar la condición del pueblo mapuche.

Considerando el periodo desde que comenzó la ejecución del Fondo para Tierras y Aguas Indígenas (1994) hasta inicios de septiembre del 2023, el Estado ha gastado más de \$700 mil millones en tierras en la Macrozona Sur, que corresponde a las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Esta cifra, en moneda de septiembre de 2023, supera el billón de pesos³ (más de US\$1.200 millones), lo que equivale a la construcción de más de 200 Cefam o Comisarías. Por otra parte, a través de los diversos mecanismos que dispone la respectiva Ley Nº 19.253 (el subsidio, el financiamiento directo y 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 que equivale a una superficie 40 veces mayor que la de una comuna como Puente Alto.

Al observar cómo se comporta el gasto para el financiamiento o subsidio de tierras en cada una de las comunas de la Macrozona Sur, es posible identificar un grupo conformado por 10 de ellas que presentan un nivel de gasto muy por encima del resto, superando los \$30 mil millones⁴ cada una (Victoria, Vilcún, Freire, Traiguén, Tirúa, Curacautín, Cañete, Ercilla, Galvarino y Lautaro).

Como manera de dimensionar la magnitud de esta diferencia, el mencionado grupo de comunas reúne un 50% de todo el gasto ejecutado por el Estado destinado a la compra o subsidio de tierras de la Macrozona Sur en el periodo señalado (1994-2023). Por otro lado, estas mismas comunas se encuentran también sobre representadas en cuanto a la distribución de tierras, concentrando un 28% de las hectáreas distribuidas

² Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2023). Encuesta CASEN 2022

³ 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.

⁴ Gasto ajustado por inflación a septiembre del 2023 utilizando datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

o un 36% si se considera solo aquellos mecanismos que significan un gasto para el Estado (subsidio y financiamiento directo).

Para explicar esta alta concentración de gasto y de tierras distribuidas, se exploraron distintas variables. Por ejemplo, datos de la superficie asociada a los Títulos de Merced⁵ y el número de comunidades indígenas constituidas, para ilustrar la demanda que existe sobre la restitución de estas tierras. El análisis muestra que el grupo de 10 comunas reúne solo el 19% de la superficie asociada a los Títulos de Merced y el 18% del total de comunidades de la zona.

Por otro lado, como forma de evaluar la capacidad productiva asociada a estos territorios y así estimar su valor, se utilizaron bases de datos de la CONAF, a través de las cuales se constató que las comunas señaladas reúnen el 13% de la superficie que ha sido continuamente forestada y reforestada entre los años 2000 y 2021 en la Macrozona Sur.

En otras palabras, a nivel total, este mayor porcentaje de gasto y de tierras distribuidas, no encuentra explicación aparente en una posible mayor demanda debido a una mayor concentración de Títulos de Merced, de comunidades indígenas, ni tampoco porque el nivel de producción de dichas comunas sea especialmente alto lo cual podría explicar un encarecimiento del valor de sus tierras.

Por ende, a la hora de evaluar los criterios de gasto y distribución de tierras, no es posible evadir el papel que juega la violencia presente en la zona. Sobre todo, teniendo en cuenta que ésta ha aumentado progresivamente con los años, quintuplicándose el número de eventos violentos en la Macrozona Sur, pasando de 305 en 2013 a 1.731 el 2021⁶.

En este sentido, 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 del gasto registrada en ese subgrupo de territorios.

⁵ 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.

⁶ Cifras obtenidas de la presentación de la ex ministra del Interior, Izkia Siches, al Congreso el día 6 de abril del 2022.

En concreto, **la asignación del gasto estatal para la compra de tierras en la Macrozona Sur ha generado una importante concentración en algunas comunas. A pesar de los significativos esfuerzos y recursos invertidos, la situación de pobreza y violencia indican la necesidad urgente de revisar y reorientar las políticas públicas**, buscando una mayor eficiencia para lograr mejoras en la condición de los pueblos indígenas. En ese sentido, vale la pena estudiar qué se ha hecho en otros países del mundo para mejorar la situación de los pueblos indígenas.

LECCIONES INTERNACIONALES: UNA MEJOR GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS INDÍGENAS

La interacción entre los pueblos indígenas y los Estados contemporáneos representa un gran desafío para las políticas públicas, tensionando a las administraciones estatales en todo el mundo al momento de buscar dar respuestas a las demandas de esta población. Dificultades que emergen por la diversidad de estructuras gubernamentales e institucionales, así como por la disparidad entre las visiones de los pueblos indígenas y las administraciones de los Estados modernos⁷.

Para dar respuesta a esta problemática, los esfuerzos se han concentrado en el reconocimiento y la implementación de políticas públicas multisectoriales dirigidas a mejorar la situación y bienestar de los pueblos indígenas⁸. Países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda han emergido como referentes internacionales por su manera de abordar los asuntos indígenas y por los progresos significativos que han alcanzado en la materia. El reconocimiento político de la población indígena; la creación de una institucionalidad especializada en asuntos indígenas; y, la existencia de sistemas de administración pública altamente preparados para la gestión de las demandas de esta población, son algunas de las características que comparten estos países en la forma que se relacionan con ellos⁹.

Estos países comparten un fuerte componente de paradigmas modernos de gestión pública en sus políticas indígenas. Lo anterior se expresa en la creación de una unidad ejecutiva con un enfoque integral de gobierno con capacidades para superar compartimentos institucionales y generar objetivos conjuntos a nivel central de todo

⁷ Aninat y Hernando (2019). *Mapeando el laberinto de la política pública indígena en Chile*. Estudios Públicos. 153.

⁸ Geboe. (2015). Comparative approaches to reconciliation: Canada, United States, Australia and New Zealand. Institute for the study of international development.

⁹ Davidson, & Coburn. (2021). Multiculturalism Policy Index: Indigenous People. The Multiculturalism Policy Index Project, Queen's University.

el Estado¹⁰. Con esto se contribuye a abordar las diversas aristas de los problemas que enfrenta la población indígena y reducir las brechas con la población no indígena. Las agencias coordinan efectivamente la aplicación de programas sectoriales evitando la fragmentación institucional¹¹.

El establecimiento de objetivos comunes a nivel de Estado es fundamental para abordar las problemáticas y demandas de los pueblos indígenas. Los países analizados comparten una matriz de objetivos públicos, contruidos de manera transversal y con la colaboración de dichos pueblos. El control de los avances se realiza mediante programas específicos, como el programa *Closing The Gap* en Australia, que mantiene objetivos transversales con metas y tiempos establecidos. Las aproximaciones que han tenido los países difieren en el nivel de planes, pero todos comparten una matriz de objetivos públicos, contruidos de manera transversal y con la colaboración de los pueblos indígenas.

¿CÓMO AVANZAR?

La efectividad del enfoque “territorial” de política indígena chilena ha sido bastante baja, ya que parece haber fracasado en su objetivo de mejorar la situación en general de los pueblos indígenas y no existe claridad sobre cuáles son los criterios a la hora de asignar gasto en cuanto al financiamiento y subsidio de tierras. Es más, al consultar a los propios mapuches por cómo se debería distribuir de manera preferente los recursos vinculados a políticas indígenas, siendo un extremo la restitución de tierras y el otro, programas sociales de salud, educación y capacitación, un 62% se inclina por este último. Solo 16% de los encuestados mapuches señala que se deben preferir la restitución de tierras, dando cuenta que las soluciones que han primado en materia de políticas públicas indígenas irían en una dirección contraria a las demandas de estos pueblos¹².

La Ley Indígena (Nº 19.253), de 1993, ha sido ineficiente para lograr su objetivo de mejorar la condición del pueblo mapuche. En concreto, **la política de tierra carece de una orientación clara en cuanto a sus objetivos.**

¹⁰ Para mayor detalle revisar: La institucionalidad requerida para la política indígena: Lecciones de Canadá, Australia y nueva Zelanda. Serie Informe Política y Sociedad Nº 193. Disponible [aquí](#).

¹¹ Por ejemplo, la Agencia Nacional para Indígenas Australianos tiene un enfoque de “todo el gobierno” para sus programas y políticas (Section e.2 Order to Establish the National Indigenous Australians Agency as an Executive Agency 2019).

¹² Centro de Estudios Públicos (2022). Encuesta CEP Nº 87.

Ante dicho problema, la experiencia de Australia, Canadá y Nueva Zelanda, sugiere repensar la institucionalidad de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI, transformándola en una unidad moderna y ejecutiva, con facultades de supervisión y coordinación, a nivel transversal de gobierno de políticas públicas sectoriales.

Como principios orientadores en la reforma de CONADI se debieran considerar los siguientes aspectos:

- **Enfoque integral de Gobierno:** Abordar los problemas de los pueblos indígenas con una estrategia de “todo el Gobierno”, que coordine efectivamente los programas del Estado para esta población. Las demandas indígenas en política pública son complejas y requieren un enfoque multisectorial para su implementación efectiva.
- **Monitoreo centralizado y periódico:** Implementar mecanismos de monitoreo centralizado y controles imparciales para evaluar el impacto de todos los programas destinados a los pueblos indígenas. Un ejemplo a seguir es el de Australia, donde se generan acuerdos con los pueblos indígenas sobre objetivos y reformas prioritarias, evaluados públicamente para garantizar transparencia y efectividad.
- **Compromisos medibles con plazos definidos:** Avanzar hacia compromisos concretos con los pueblos indígenas, estableciendo objetivos claros y plazos específicos para su cumplimiento. Esto permitirá medir regularmente el impacto de las políticas públicas en la calidad de vida de los pueblos indígenas y ajustar las estrategias según sea necesario.