



RESUMEN EJECUTIVO

Comisión Presidencial para la
PAZ Y EL ENTENDIMIENTO

DOCUMENTO OFICIAL



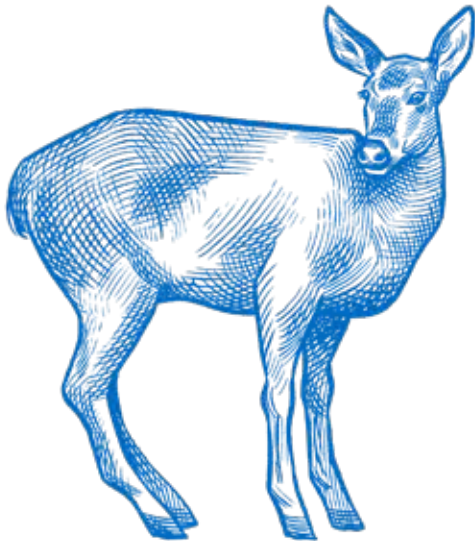
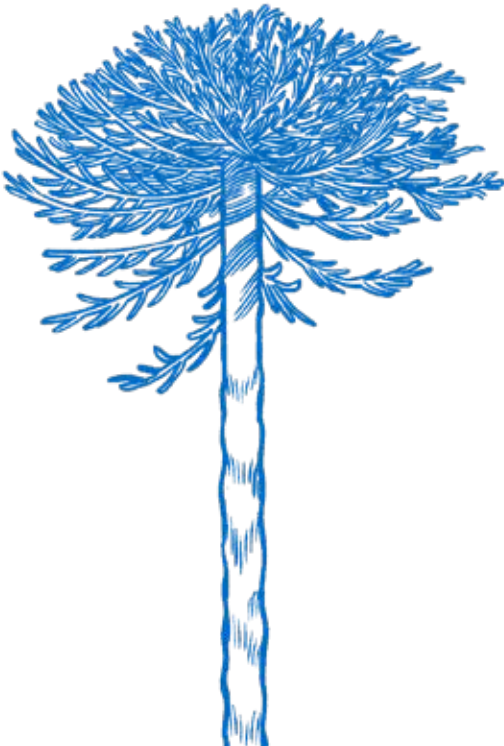
RESUMEN EJECUTIVO

Comisión Presidencial para la
PAZ Y EL ENTENDIMIENTO
2025

Índice de contenidos

ÍNDICE DE CONTENIDOS	4	5. Nuevo órgano de alta jerarquía y coordinador de la política indígena	49
SOBRE LA COMISIÓN	7	6. Consulta Indígena y participación	49
INTEGRANTES DE LA COMISIÓN	10	7. Ley de Reparación a Víctimas	50
FORMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN	12	8. Órgano de reparación a víctimas de la violencia	50
PROCESO DE RELACIONAMIENTO Y DIÁLOGO	13	9. Mecanismos de reparación a víctimas de la violencia	50
Principales resultados de las actividades desarrolladas	14	10. Bases del acuerdo de tierras	51
DIAGNÓSTICOS	17	11. Transición institucional	54
Justicia y Reconocimiento	19	12. Agencia de Reparación	55
Reparación a Víctimas	20	13. Modificaciones en materia de contratos en tierras indígenas	56
Tierras	21	14. Tierras forestales	58
Desarrollo Territorial	22	15. Formas en que repara la Agencia	59
Institucionalidad	24	16. Criterios para la reparación en tierras	59
DIAGNÓSTICO Y CUANTIFICACIÓN DE LA DEMANDA DE TIERRAS	27	17. Competencia del Tribunal Arbitral	60
Introducción	28	18. Desarrollo territorial y económico de las regiones	61
Análisis cualitativo del sistema de reparación en tierras	29	19. Acompañamiento al Nuevo Sistema de Reparación de Tierras	62
Análisis cuantitativo de la reparación en tierras al pueblo Mapuche	31	20. Acceso al Financiamiento	63
Compras históricas de tierras (1993-2024)	31	21. Implementación de las recomendaciones	63
Estimación de demanda de tierras mapuche	33		
Plazo requerido para cerrar demanda de tierras indígenas	40		
Conclusiones	43		
RECOMENDACIONES	33		
1. Reconocimiento Constitucional	48		
2. Reconocimiento a las formas propias de organización mapuche	48		
3. Revitalización cultural y lingüística	49		
4. Representación política	49		

A blue line-art illustration of a tree with a dense, rounded canopy and a slender trunk, standing next to a deer. The deer is shown in profile, facing right, with its head turned slightly towards the viewer. The style is simple and graphic, using only blue lines on a white background.





Sobre la Comisión

La Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento fue un organismo transversal que tuvo como propósito asesorar al Presidente de la República de Chile en la construcción de una propuesta de solución de largo plazo al conflicto territorial en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y contribuir a la creación de una vía institucional y legítima para abordar el conflicto de tierras y establecer una nueva relación entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche.

Sobre la Comisión

La Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento (en adelante CPPyE o la Comisión) fue un organismo transversal que tuvo como propósito asesorar al Presidente de la República de Chile en la construcción de una propuesta de solución de largo plazo al conflicto territorial en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y contribuir a la creación de una vía institucional y legítima para abordar el conflicto de tierras y establecer una nueva relación entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche.

Fue creada a través del Decreto Supremo N°14, del 21 de junio de 2023, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), mediante el cual se estableció que la Comisión tendría como objetivos:

Realizar un diagnóstico de la demanda de tierras del pueblo mapuche, las tierras ya entregadas por el Estado de Chile y las brechas persistentes en dicha materia, para poder cuantificar dicha demanda.

Propiciar un proceso de diálogo entre los distintos actores de las regiones involucradas con el objeto de alcanzar consensos, y otorgar legitimidad a las políticas y soluciones que proponga.

Analizar y recomendar mecanismos, reformas, condiciones y formas de reparación que contribuyan a la paz y el entendimiento entre los actores con tal de dar solución al conflicto. Se considerarán los diálogos realizados y la información recopilada.

Entregar al Presidente de la República un informe final que detalle el diagnóstico realizado, el proceso de diálogo llevado a cabo, los acuerdos alcanzados y las propuestas elaboradas, en cumplimiento de estos objetivos.

En su presentación y lanzamiento oficial, los 19 partidos políticos que entonces contaban con representación en el Congreso firmaron el documento “Bases para la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento” (en adelante, las Bases), mediante el cual se comprometieron a respaldar el trabajo de la CPPyE y contribuir a que sus propuestas fuesen viables. Así, desde su comienzo la Comisión se constituyó en un esfuerzo excepcional de transversalidad y en una política de Estado.

En dicho documento, las principales fuerzas políticas del país suscribieron un compromiso de responsabilidad sobre la base de un diagnóstico compartido. Primero, que la violencia, la pobreza del territorio y los límites y defectos de la legislación vigente coexisten con los problemas históricos entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche; segundo, que el origen de la problemática ha estado en la tierra y en los distintos mecanismos de reparación a lo

largo del tiempo; y tercero, que una legislación e institucionalidad limitadas han tensionado la coexistencia entre comunidades mapuche y actores públicos y privados.

Para llevar adelante este trabajo, el Presidente de la República nombró a ocho comisionados y comisionadas representantes de los diversos sectores involucrados en el conflicto y los territorios afectados por éste. Además, la Comisión estuvo apoyada por una Secretaría Ejecutiva, radicada en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), a cargo de gestionar el correcto funcionamiento de ésta. Contó también con el apoyo especializado de un Comité de Expertos conformado por profesionales de reconocido prestigio nombrados por los mismos comisionados y comisionadas, y por diversos equipos de profesionales de MINSEGPRES y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF).

La Comisión sesionó por primera vez el 20 de julio de 2023 y desde entonces trabajó incansablemente, semana a semana, tanto en Santiago como en regiones, para escuchar a todas las partes involucradas, analizar datos y documentos históricos, levantar diagnósticos y construir acuerdos políticos transversales para la elaboración de estas recomendaciones.

Este informe, que se espera sea una hoja de ruta para la construcción de una solución viable y de largo plazo al conflicto entre el Estado chileno y el pueblo Mapuche, es el resultado de un esfuerzo de la mayor amplitud política y seriedad técnica.



Integrantes de la Comisión



Víctor Ramos Muñoz [Secretario Ejecutivo]. Psicólogo de la Universidad de Viña del Mar, Máster en Estudios Sociales Aplicados de la Universidad de Zaragoza y Magíster en Políticas Públicas y Territorio de la Universidad Alberto Hurtado. Nombrado por el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, para constituir la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento.



Francisco Huenchumilla Jaramillo [Copresidente]. Abogado de la Universidad de Chile, académico y senador por la Región de La Araucanía. Exministro Secretario General de la Presidencia y ex Subsecretario de Marina. Ha sido diputado por tres periodos consecutivos, intendente regional y alcalde de la comuna de Temuco. Actualmente es vicepresidente del Senado.



Alfredo Moreno Charme [Copresidente]. Ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica y MBA de la Universidad de Chicago. Ex ministro de Obras Públicas, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social y Familia. Director y socio fundador de la corporación 3xi. Miembro del Advisory Board del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Harvard.



Carmen Gloria Aravena Acuña. Ingeniera agrónoma de la Universidad de la Frontera y senadora del Partido Republicano de Chile por la Región de La Araucanía. Fue administradora municipal de la Municipalidad de Traiguén y Directora de la Fundación Chol-Chol de Nueva Imperial



Gloria Callupe Rain. Trabajadora social de la Universidad Santo Tomás; fue académica en esa casa de estudios. Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional de la Universidad de la Frontera. Hoy es encargada de la Unidad de Pueblos Originarios del Gobierno Regional de Biobío.



Nicolás Figari Vial. Abogado, Universidad de Los Andes. Magíster en Derecho Internacional, Universidad de Nottingham. Director ejecutivo de la Fundación Aitué. Fue asesor en la Comisión Asesora de La Araucanía y experto en la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento.



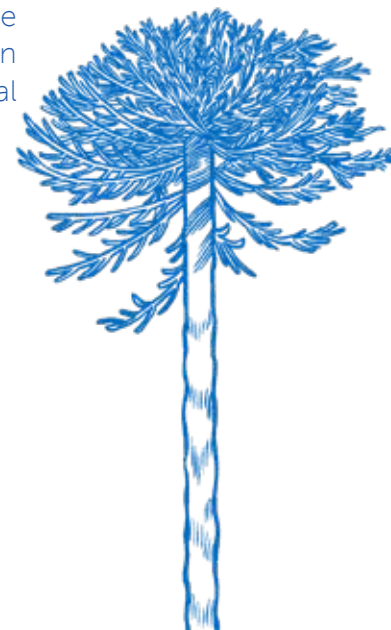
Adolfo Millabur Ñancuil. Dirigente social y político en organizaciones mapuches; ha enfocado su trabajo en la restitución de derechos del pueblo mapuche y la defensa del borde costero. Ha sido concejal, luego alcalde de Tirúa por seis periodos, y después convencional constituyente.



Sebastián Naveillán Mebus. Agricultor y Presidente de la Asociación de Agricultores Malleco A.G. desde el año 2019. Participó activamente en la implementación del Plan Cosecha Segura. Director de la Multigremial de la Araucanía y director del Consorcio Agrícola del Sur.



Emilia Nuyado Ancapichún. Diputada de la República por el Distrito 25 de la Región de Los Lagos. Dirigenta con más de 25 años de trayectoria en trabajo social asociado a comités rurales de mujeres y comunidades indígenas. Fue concejala de San Pablo por cuatro periodos consecutivos.



Forma de trabajo de la comisión

La Comisión definió sus métodos y normas de funcionamiento durante sus primeras semanas de trabajo, basándose en el Decreto Supremo que la creó y en los lineamientos de las Bases. Se establecieron reglas esenciales, como la convocatoria a reuniones, el registro de sesiones y acuerdos, y la necesidad de unanimidad entre sus miembros para las recomendaciones del informe final. Esta regla respondió al compromiso político de los partidos firmantes de las Bases y buscó garantizar la legitimidad de las decisiones.

La Comisión realizó 63 sesiones oficiales entre el 20 de julio de 2023 y el 30 de abril de 2025, la mayoría los días jueves, con algunas jornadas dobles. De estas sesiones, diez se llevaron a cabo en las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Las sesiones abarcaron tres fases principales:

- **Instalación:** Acuerdos sobre funcionamiento, constitución del Comité Experto y mecanismos de diálogo.
- **Audiencias:** Espacios para escuchar a actores relevantes, como organismos públicos, representantes mapuche, gremios, asociaciones de víctimas y autoridades locales. Se realizaron 150 audiencias en total.
- **Discusión interna:** Debates sobre temas clave y propuestas para cumplir el mandato de la Comisión.

Durante este proceso, además de escuchar a todos los sectores involucrados en el conflicto, la Comisión determinó que el intercambio con experiencias internacionales debía ser un componente fundamental de su trabajo. Así, en mayo de 2022 el Gobierno de Chile solicitó asistencia técnica al Sistema de Naciones Unidas (SNU) para abordar el trabajo de la CPPyE. Esta colaboración incluyó análisis comparados, asesoría metodológica, incorporación de enfoques de género y paz, y apoyo en la elaboración de insumos para la toma de decisiones.

En este contexto, la Comisión trabajó con países como Nueva Zelanda, Canadá, Colombia y Estados Unidos. Se conformó el Grupo de Referencia de Países Amigos de la Comunidad Internacional, integrado por 13 países, el cual brindó apoyo y compartió experiencias sobre relaciones con pueblos originarios. Además, la Comisión participó en la 23ª sesión del Foro Permanente de Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas y organizó el Seminario Internacional Caminos para la Paz y el Entendimiento, al que asistieron referentes mundiales y en el que se debatieron temas como reparación integral a víctimas de conflictos, arreglos institucionales en procesos de paz y aspectos del desarrollo territorial, entre otros.

En un esfuerzo por ordenar el trabajo y la discusión al interior de la Comisión, la División de Estudios del MINSEGPRES (DIVERST) identificó y sistematizó los temas claves levantados por la Comisión en sus primeras sesiones y audiencias, y propuso cinco ejes temáticos en torno a los cuales se estructuró la deliberación y elaboración de recomendaciones:

1. Justicia y Reconocimiento
2. Reparación Integral a todas las Víctimas
3. Tierras
4. Desarrollo Territorial
5. Institucionalidad

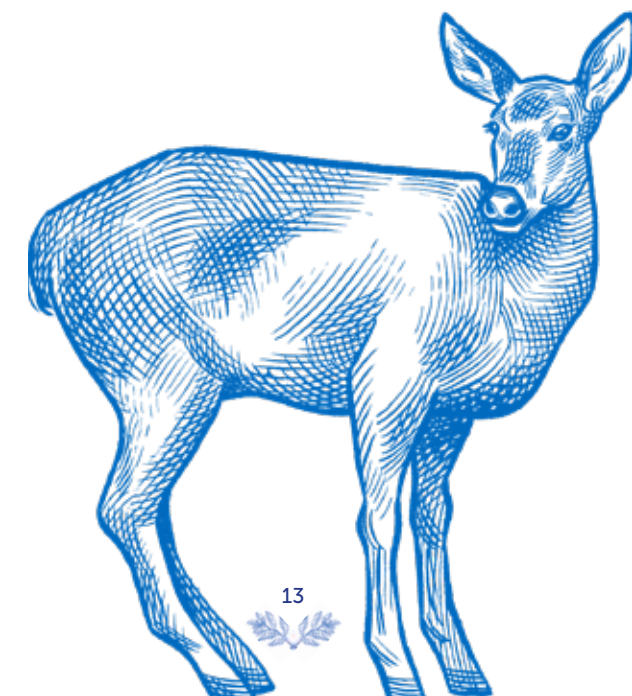
Por otro lado, el Comité Experto, dividido en equipos por cada uno de estos cinco ejes, elaboró propuestas detalladas basadas en antecedentes fácticos, normativos y técnicos. Estas propuestas fueron debatidas y perfeccionadas en jornadas de discusión interna, con el apoyo metodológico del Sistema de Naciones Unidas, que facilitó el diálogo y contribuyó a identificar puntos críticos y oportunidades para las recomendaciones finales.

Proceso de relacionamiento y diálogo

El proceso de relacionamiento y diálogo de la Comisión se estructuró en cuatro modalidades principales, diseñadas para asegurar la participación de la diversidad de actores involucrados en el conflicto y recoger la mayor cantidad de voces posibles. Estas modalidades fueron:

- **Formulario web:** Un buzón digital disponible en el sitio web de la Comisión, abierto desde el 1 de diciembre de 2023 hasta el 31 de agosto de 2024, para recibir propuestas escritas de personas y organizaciones.
- **Audiencias:** Instancias presenciales de aproximadamente 60 minutos, en las que actores institucionales o individuales presentaron sus propuestas a las y los comisionados durante las sesiones oficiales.
- **Diálogos Interculturales:** Encuentros presenciales masivos, organizados en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, para facilitar el diálogo entre habitantes de los territorios afectados por el conflicto.
- **Encuentros Autoconvocados:** Reuniones autogestionadas por comunidades y organizaciones (mapuche y no mapuche), en las que discutieron y plantearon iniciativas de solución al conflicto.

Para diseñar mecanismos de diálogo pertinentes, la Comisión realizó un mapeo de actores, identificando a 430 personas y organizaciones involucradas directa e indirectamente en el conflicto. Este mapeo incluyó a representantes del sector público, comunidades mapuche, sector privado, sociedad civil, academia y organismos internacionales.



Principales resultados de las actividades desarrolladas

Formulario web

El formulario recibió 14 propuestas, la mayoría provenientes de La Araucanía (8), seguida por Los Lagos (2), Los Ríos (1), la Región Metropolitana (2) y el Maule (1). De estas, 11 fueron presentadas por miembros autoidentificados como parte del pueblo Mapuche, 2 por representantes del sector privado y 1 proveniente de una organización de la sociedad civil.

Las temáticas más recurrentes entre estas propuestas fueron “Reparación” (43%) y “Demanda de tierras” (36%). El 64% de las propuestas fueron ingresadas por mujeres y destacó la participación de organizaciones mapuche.

Audiencias

Se realizaron 150 audiencias, equivalentes a 250 horas de trabajo, en Santiago y en las capitales regionales del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Participaron 503 personas, incluyendo comunidades mapuche, autoridades ancestrales, empresas privadas, gremios, víctimas de violencia rural, autoridades locales y regionales, partidos políticos y organismos internacionales.

Distribución de audiencias por tipo de actor:

- 28% con representantes del pueblo Mapuche (42 audiencias)
- 15% con el sector privado (23 audiencias)
- 17% con instituciones públicas (26 audiencias)
- 14% con autoridades regionales y locales (21 audiencias)
- 7% con representantes de partidos políticos (10 audiencias)
- 19% con víctimas de violencia rural, académicos, actores religiosos, centros de estudios y organismos internacionales (28 audiencias))

Ministerios e instituciones públicas como CONADI, INDAP, CORFO y CONAF, asistieron a sesiones especiales en las que compartieron datos clave sobre sus programas con impacto en las cuatro regiones, contribuyendo al trabajo de la Comisión y el Comité de Expertos.

Diálogos Interculturales

La Comisión encargó a la plataforma Tenemos que Hablar de Chile (TQHdCH) el diseño e implementación de estos encuentros. Entre el 4 de mayo y el 31 de agosto de 2024, se realizaron 11 Diálogos Interculturales, con 1.002 participaciones (964 personas únicas). La región de La Araucanía concentró la mayor participación (410 personas), seguida por Los Lagos (206), Los Ríos (192) y el Biobío (194).

Los diálogos abordaron cinco tipologías de conflicto predominantes:

- **Con licto territorial:** Temas relacionados con las demandas de reparación en tierras por parte de comunidades y otras formas de organización mapuche.
- **Valoración y reconocimiento de la identidad mapuche:** Aspectos culturales, sociales e identitarios de la cultura Mapuche y formas de fortalecerla y promoverla.
- **Con lictos históricos:** Responsabilidad del Estado y otros actores en la emergencia y perpetuación del conflicto sociohistórico que afecta a las cuatro regiones.
- **Con lictos políticos y de representación:** Aspectos institucionales de conflicto y la necesidad de reformas normativas para abordarlos.
- **Con lictos económicos y de desarrollo:** Aspectos territoriales y económicos del conflicto; Rezago económico y dificultades para el progreso territorial.

Encuentros Autoconvocados

Entre abril y septiembre de 2024 se llevaron a cabo 58 Encuentros Autoconvocados, en los que participaron 1.102 personas. La mayoría de estos encuentros fueron convocados por organizaciones mapuche (72,4%), seguidos por el sector privado (10,3%) y el sector público (8,6%). La Región de La Araucanía destacó con 419 participantes, seguida por Los Ríos (227), Los Lagos (124) y el Biobío (108).

Los encuentros más concurridos fueron en Perquenco (224 participantes) y Lanco (155 participantes). En total, se registraron más de 12 mil minutos de conversación autogestionada, reflejando el compromiso de los actores regionales con la búsqueda de soluciones al conflicto.

Estos encuentros permitieron profundizar en las necesidades específicas de cada territorio, generando propuestas que fueron sistematizadas y analizadas por la Comisión en cada uno de los ejes establecidos para el trabajo de ésta. La participación activa de los diferentes actores en estos espacios, tanto comunidades mapuche como otras agrupaciones, demostró el interés de la población de estas regiones en contribuir al diálogo y a la construcción de soluciones consensuadas.

El proceso de relacionamiento y diálogo de la Comisión fue esencial para escuchar las voces de los habitantes del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. A través de los distintos mecanismos empleados se recogieron demandas y propuestas que reflejan la complejidad de este conflicto. Este enfoque participativo permitió comprender las dimensiones territoriales, históricas, culturales, políticas y económicas del problema, en un esfuerzo por fortalecer la legitimidad de las recomendaciones que esta Comisión presenta.

Además, este proceso generó un espacio de encuentro y reflexión entre actores diversos, promoviendo la construcción de una propuesta conjunta, en el que no solo se abordaron demandas inmediatas, sino que sentó las bases para un futuro común, basado en justicia, reparación, desarrollo sostenible y convivencia pacífica.

¹ Tenemos que Hablar de Chile es una iniciativa conjunta entre la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, que busca promover la cohesión social y la construcción de una hoja de ruta para el futuro del país a través de la participación y el diálogo. La instancia se plantea como un espacio para alimentar la toma de decisiones de las autoridades y facilitar procesos deliberativos, mediante mecanismos como “Conversaciones digitales” y “Consultas ciudadanas”.



Antecedentes

La relación entre el Estado y el pueblo Mapuche ha estado marcada por un conflicto recurrente, cuyos orígenes se remontan a la pérdida histórica de tierras y territorios mapuche durante la expansión territorial del siglo XIX. Esta situación ha generado demandas de reparación que interpelan al Estado y a la sociedad chilena, evidenciando la necesidad de medidas reparatorias para avanzar hacia un nuevo entendimiento.

Antecedentes

Justicia y Reconocimiento

La relación entre el Estado chileno y el pueblo Mapuche ha estado marcada por un conflicto recurrente, cuyos orígenes se remontan a la pérdida histórica de tierras y territorios mapuche durante la expansión territorial del siglo XIX. Esta situación ha generado demandas de reparación que interpelan al Estado y a la sociedad chilena, evidenciando la necesidad de medidas reparatorias para avanzar hacia un nuevo entendimiento.

En los diálogos interculturales organizados por la Comisión, se evidenció un discurso recurrente que responsabiliza al Estado -tanto por acción como por inacción- por las afectaciones históricas, describiéndolo como “injusto” y “discriminatorio”. A lo largo de estas instancias, los participantes expresaron emociones como tristeza, dolor y rabia, reflejando el impacto profundo del conflicto y demandaron un cambio radical en la relación basado en el reconocimiento y la justicia social.

Aunque el Estado ha realizado esfuerzos por reconocer el daño histórico, como los perdones expresados por el entonces Intendente Francisco Huenchumilla en 2014 y la presidenta Michelle Bachelet en 2017, estos gestos carecieron de respaldo político transversal y no se tradujeron en medidas concretas.

En el centro de las reivindicaciones mapuche está la demanda por reconocimiento, entendido como la base mínima para cualquier esfuerzo de reconciliación. De acuerdo con representantes a los que la Comisión escuchó, este reconocimiento debe ser integral, incluyendo aspectos como la cultura, la lengua, las formas de vida y el derecho a la autogobernanza en asuntos propios. La necesidad de un reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas ha sido una demanda histórica, presente desde el Acuerdo de Nueva Imperial en 1989 y recogida en diversas instancias, como la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003) y la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (2017). Durante los procesos constituyentes de 2022 y 2023, este tema volvió a ser relevante, aunque sin resultados concretos.

Durante el proceso de relacionamiento y diálogo de la Comisión, muchos participantes enfatizaron la importancia de un reconocimiento constitucional que garantice los derechos colectivos del pueblo Mapuche, así como la recuperación de su patrimonio cultural y la promoción de la educación intercultural. También se destacó la necesidad de abordar la discriminación histórica que ha afectado la identidad mapuche, la cual ha sido un elemento central del conflicto y un obstáculo para la construcción de una relación pacífica con el Estado y la sociedad chilena.

En definitiva, la falta de reconocimiento, la pérdida histórica de tierras y la insuficiente respuesta a las demandas de reparación son ampliamente reconocidos como las principales causas del conflicto entre el Estado y el pueblo Mapuche. Se identificó por tanto que, para avanzar hacia un futuro de paz y entendimiento en las regiones del Biobío a Los Lagos, es necesario que el Estado lleve a cabo medidas reparatorias que promuevan el reconocimiento integral del pueblo Mapuche, aborden la gran brecha en las demandas de tierras y reconstruyan los vínculos sociales, culturales y productivos que han sido afectados. Estas medidas deben contar con amplios consensos y legitimación, tal como se establece en las Bases de la CPPyE, para asegurar su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo.



Reparación Integral a todas a Víctimas

Desde 1997, la violencia en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos se ha consolidado como una realidad persistente, afectando gravemente las condiciones de vida y los Derechos Humanos de sus habitantes. Este ciclo de violencia, iniciado con el atentado en Lumaco en 1997 y la subsecuente adjudicación de éste por parte de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), ha impactado a toda la población, especialmente a agricultores, pequeños y medianos empresarios, y habitantes de la llamada “zona roja”.

Las consecuencias económicas y productivas han sido severas. En la región de La Araucanía, por ejemplo, las hectáreas cultivables disminuyeron de 300 mil a 190 mil en los últimos cinco años, según estimaciones presentadas por representantes del sector agrícola ante la Comisión en su sesión N°14 del 9 y 10 de noviembre de 2023, realizada en Temuco. Esta situación ha alarmado a los poderes del Estado, como el Legislativo, que investigó la inseguridad en la región, y la Corte Suprema, que ha expresado preocupación por la insuficiencia de las medidas implementadas para proteger los derechos de la población.

La violencia ha generado un clima de inseguridad y vacíos de poder estatal en ciertos territorios de las cuatro regiones, aprovechados por grupos delictivos dedicados al narcotráfico, robo de madera y venta ilegal de armas. Entre 2013 y 2024, se registraron 8.926 hechos de violencia, con un promedio de dos incidentes diarios, resultando en 60 fallecidos, 1.468 lesionados y 4.810 bienes destruidos, incluyendo viviendas, vehículos y maquinaria.

El Programa de Apoyo a Víctimas de Violencia Rural del Ministerio del Interior ha intentado abordar estas consecuencias, financiando la reposición de actividades económicas y sociales afectadas. Sin embargo, de acuerdo con análisis presentados ante la Comisión, este programa presenta algunas deficiencias como la falta de integralidad, escasa coordinación entre actores y un enfoque limitado en reparación psicológica, atención jurídica y acompañamiento social. Pablo De Greiff, Relator Especial de la ONU, destacó ante la CPPyE que un enfoque de reparación adecuado debe restituir la dignidad de las víctimas y garantizar justicia y verdad, estándares que este programa actualmente no alcanza.

Otra limitación de este programa es su presupuesto, considerado por asociaciones de víctimas como “insuficiente” y desproporcionado en relación con el daño acumulado. También se ha criticado la ausencia de estrategias para garantizar la no repetición. El programa no fortalece las instituciones locales, mejora la seguridad o promueve el diálogo intercomunitario, elementos esenciales para evitar la perpetuación del conflicto.

La violencia en las regiones de Biobío a Los Lagos ha generado un clima de desconfianza y deteriorado gravemente la cohesión social. Para avanzar hacia la reconciliación y el desarrollo sostenible, se estima necesario implementar estrategias de reparación integral que respondan a las necesidades de las víctimas, aseguren justicia y promuevan la integración social. Esto requiere un esfuerzo coordinado y decidido, que vaya más allá de medidas paliativas y apueste por soluciones de largo plazo que garanticen la no repetición de estos actos.

Tierras

La Comisión ha constatado una importante brecha entre la demanda de tierras del pueblo Mapuche y la acción desarrollada por el Estado para abordarla, lo que representa un obstáculo clave para avanzar hacia la paz y el entendimiento. Esta situación es el resultado de un largo proceso histórico que se remonta al período colonial y se intensificó tras la independencia de Chile, incluyendo la ocupación militar de la “Frontera” a fines del siglo XIX y el incumplimiento de compromisos como el Parlamento de Taphue de 1825. Durante el siglo XX, la división y traspaso de tierras mapuche a particulares no indígenas agravó esta problemática.

La Ley N°19.253 de 1993 y la ratificación del Convenio N°169 de la OIT en 2008 establecieron el mandato del Estado de proteger y ampliar las tierras indígenas. Sin embargo, los mecanismos implementados por el Estado—como subsidios para la adquisición de tierras, traspaso de tierras fiscales, regularización de títulos y compra directa de predios—han sido insuficientes para satisfacer la demanda mapuche. Esto se debe a problemas estructurales, como restricciones administrativas, presupuestarias y normativas, que han generado un “cuello de botella” en la implementación de estos programas.

Mecanismos de adquisición de tierras y sus limitaciones

El subsidio del artículo 20 letra a) de la Ley Indígena enfrenta dificultades debido al breve plazo para su uso (6 meses, prorrogables una vez) y la escasez de predios disponibles que se ajusten a las expectativas y recursos de los beneficiarios. Esto ha limitado su efectividad para resolver la demanda de tierras.

Por otro lado, el mecanismo de compra directa (artículo 20 letra b), aunque ha permitido la mayor ampliación de tierras colectivas, ha sido criticado por su discrecionalidad administrativa, la falta de recursos y la lentitud en el procesamiento de solicitudes y entrega de aplicabilidades, las que pueden tardar hasta más de 20 años. Además, la interpretación restrictiva de la normativa por parte de CONADI ha excluido demandas de tierras sin titulación histórica, como los Títulos de Realengo. Se estima que, con los recursos actuales, procesar las demandas de reparación territorial pendientes tomaría décadas, perpetuando la conflictividad en estas regiones.

Otro problema es el crecimiento sostenido de los precios por hectárea en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Esto ha reducido la capacidad de compra de tierras, generando distorsiones en el mercado e incentivando medidas de presión, incluyendo la violencia, para acceder a tierras.

Problemas en la identificación y protección de tierras indígenas

El Registro Público de Tierras Indígenas (RPTI) no ha logrado identificar y proteger todas las tierras mapuche, permitiendo su fuga al mercado común. Este registro no se pronuncia sobre la calidad indígena de la tierra ni mantiene actualizada automáticamente la historia registral de sus propiedades. Además, los conservadores de bienes raíces enfrentan dificultades para cumplir con el deber de informar sobre enajenaciones de tierras indígenas. Esta desprotección registral ha agravado la pérdida de tierras mapuche, vulnerando la ley y perpetuando la conflictividad.

Desigualdad de género en el acceso a tierras

La situación de las mujeres mapuche en el acceso y administración de tierras también presenta desafíos. Aunque en los últimos 20 años han postulado más que los hombres al subsidio del artículo 20 letra a), los datos muestran que éstas acceden a menos adjudicaciones. Según ONU Mujeres, es esencial garantizar el acceso igualitario a tierras y derechos de agua, en línea con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Existen alrededor de 505.364 hogares con jefatura mapuche en Chile, de los cuales 252.486 son encabezados por mujeres.

Impacto de otras políticas públicas

Finalmente, también se constató durante el trabajo de la Comisión que otras políticas públicas, como el fomento a la industria forestal a través del Decreto Ley 701 y la creación de áreas silvestres protegidas, han contribuido indirectamente a las tensiones en distintas zonas. La expansión de predios forestales en zonas aledañas a comunidades indígenas, y la superposición de parques y reservas nacionales con territorios reclamados por éstas han intensificado las tensiones entre el pueblo Mapuche y otros actores en los territorios, incluyendo negocios forestales de pequeña y gran escala, e instituciones públicas.

En los diálogos interculturales y encuentros autoconvocados organizados por la Comisión, la demanda por la reparación de tierras indígenas fue un tema central, así como la exigencia por el reconocimiento de títulos históricos y la participación en la administración de parques y reservas nacionales. Los participantes destacaron la importancia de la transparencia, la justicia en la restitución y el reconocimiento de sitios de significación cultural y espiritual.

La Comisión constató que la brecha persistente entre la demanda de tierras mapuche y las limitaciones de los mecanismos de reparación han perpetuado la conflictividad en las regiones afectadas por el conflicto. Para avanzar hacia una solución duradera, se estima necesario reformar estos mecanismos para potenciar la capacidad de respuesta del Estado, agilizar los procesos, garantizar el acceso igualitario a tierras, ampliar el reconocimiento de fuentes de derecho a tierra y promover procesos de consulta y participación que respeten los derechos y la cosmovisión del pueblo Mapuche.

Además, la Comisión identificó la importancia de fortalecer el Registro Público de Tierras Indígenas y perfeccionar los mecanismos para la protección efectiva de las tierras mapuche. La participación de las comunidades en la planificación y administración de proyectos que afecten sus territorios, junto con una distribución justa de los beneficios, son elementos clave para construir un camino hacia la paz y el entendimiento.

Desarrollo Territorial

Las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos presentan un complejo escenario de desarrollo, marcado por un rezago socioeconómico significativo y desigualdades históricas que afectan a todos sus habitantes. La violencia derivada del conflicto sociohistórico agrava esta situación, impactando directamente en la actividad económica, especialmente en el sector silvoagropecuario, principal motor económico de estas regiones.

Rezago socioeconómico y desigualdades

Estas cuatro regiones se encuentran entre las más pobres de Chile, con bajos niveles de desarrollo humano. Según el PNUD, La Araucanía y Los Ríos tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) clasificado como “Bajo”, mientras que el Biobío y Los Lagos presentan un IDH “Medio-Bajo”. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2022 reveló tasas de pobreza superiores al promedio nacional en el Biobío (7,5%), La Araucanía (11,6%) y Los Lagos (7%), mientras que en Los Ríos (5,9%) éste se sitúa levemente por debajo del promedio nacional (6,5%). La Araucanía, en particular, tiene la tercera tasa más alta de pobreza extrema (3,3%) y el mayor porcentaje de hogares pobres (10%) a nivel nacional.

Las brechas de ingresos son significativas. Los ingresos del trabajo en estas regiones son inferiores al promedio nacional, con La Araucanía como la segunda región con menores ingresos. Según el Registro Social de Hogares (RSH), los ingresos per cápita en estas regiones son entre 1% y 18% inferiores al promedio nacional, siendo La Araucanía la más afectada (-18%). Más del 55% de los hogares en estas regiones se encuentran dentro del 40% más vulnerable de la población, en contraste con el 48% a nivel nacional.

La población mapuche enfrenta condiciones aún más precarias. El ingreso per cápita de la población mapuche en estas regiones es de \$334.842, un 42% menos que el promedio nacional (\$575.085). Los ingresos de trabajo también son inferiores (\$463.246 frente a \$826.010 a nivel nacional), y la tasa de ocupación es más baja (36,4% frente al 45% nacional). Además, la población mapuche tiene un promedio de escolaridad de 10 años, dos años menos que el promedio nacional, y el 23% habita en viviendas en condiciones deficientes, en comparación con el 9,5% a nivel nacional.

Impacto del conflicto en las economías regionales

Aunque las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos lideraron el crecimiento del PIB per cápita entre 2013 y 2023, en 2023 todas estuvieron por debajo del promedio nacional en esta materia. La Araucanía, por ejemplo, con un PIB per cápita de \$5,8 millones, está muy por debajo del promedio nacional de \$10,2 millones.

El sector silvoagropecuario, fundamental para estas economías, enfrenta serios desafíos. En La Araucanía, la ocupación laboral en este sector cayó del 20% en 2013 al 13,3% en 2023, la mayor caída entre todos los sectores económicos en la región, evidenciando una contracción en la actividad forestal, agrícola y ganadera. En Los Ríos, está cayó del 19,9% al 12,1%, en el Biobío del 9,5% al 6,1%, y en Los Lagos del 13,6% al 12,3% en el mismo período.

Sin duda, la violencia ha tenido un impacto significativo en el sector silvoagropecuario. Desde 1997, los ataques a predios, infraestructura y capital físico han generado pérdidas económicas, reducido la inversión y afectado la confianza en la zona. Según diversos estudios, la violencia en La Araucanía habría generado una pérdida promedio del 22% en el ingreso per cápita entre 1998 y 2019, equivalente a US \$2.589 menos en el PIB per cápita, durante este período.

Por otro lado, la superficie sembrada en La Araucanía también demuestra el impacto que ha tenido la crisis en esta actividad: según cifras del Ministerio de Agricultura, ésta disminuyó de 99.224 hectáreas en 2013 a 82.627 en 2024, una caída del 17%. Además, gremios agrícolas como la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO) han proyectado impactos de hasta un 20% en los volúmenes de cosecha debido a hechos de violencia.



Otros desafíos estructurales

A toda la situación descrita, se suman problemas estructurales en materia de infraestructura y conectividad, especialmente en zonas rurales, dificultando el acceso a servicios públicos, la conexión con mercados regionales y la eficiencia productiva. La escasez de agua y la deficiente infraestructura de riego, agravadas por el cambio climático, impactan directamente en los rendimientos agrícolas y el bienestar de la población. La falta de acceso a energía también limita la adopción de tecnologías para mejorar la competitividad del sector.

Además, pequeños y medianos agricultores enfrentan obstáculos en la formulación de proyectos y en la postulación a subsidios y créditos estatales. Programas como el Programa de Desarrollo Territorial Indígena de CONADI, el Programa Creciendo de CORFO y los subsidios de INDAP a menudo carecen de apoyos intermedios necesarios para avanzar en innovación y desarrollo.

Institucionalidad

La institucionalidad que regula el relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas en Chile está principalmente determinada por la Ley N° 19.253 de 1993 y la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Sin embargo, esta estructura ha sido objeto de diversas críticas a lo largo de los años, tanto por su diseño como por su implementación, nivel de participación indígena y capacidad de respuesta a las necesidades actuales. A pesar del consenso sobre la necesidad de reformas, los intentos realizados por diversos gobiernos no han logrado materializarse.

La CONADI, como entidad gubernamental, tiene el mandato de promover, coordinar y ejecutar acciones del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural. Sin embargo, su doble rol como servicio público y órgano de representación indígena ha generado tensiones, ya que asume funciones que, según expertos y representantes de diversos sectores, deberían estar separadas. Además, la institucionalidad actual fue diseñada hace más de 30 años, en un contexto muy distinto al actual, lo que limita su capacidad para responder a las demandas contemporáneas de los pueblos indígenas.

Desde su creación, el número de pueblos indígenas reconocidos ha aumentado de ocho a once, incluyendo a los Diaguita, Chango y Selk'nam. Asimismo, la población indígena en Chile ha crecido significativamente, pasando del 4,6% en 2002 al 12,8% en 2017, lo que representa un aumento de 692 mil a casi 2,2 millones de personas. Este crecimiento demográfico y la diversidad cultural exigen una institucionalidad más robusta y representativa.

La CONADI enfrenta desafíos presupuestarios constantes. Desde 2016, su presupuesto ha experimentado una tendencia a la baja, con un crecimiento moderado en los últimos años (menos del 1% en 2023 y 2024). Esta falta de recursos limita su capacidad para implementar políticas públicas efectivas y responder a las demandas de los pueblos indígenas.

Además de la CONADI, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) cuenta con la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (UCAIA), encargada de asesorar en el diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a los pueblos indígenas. Sin embargo, la institucionalidad actual carece de una estructura administrativa óptima, ya que las responsabilidades están dispersas en distintos órganos públicos, lo que dificulta la coordinación y la articulación de políticas coherentes.

En cuanto a la representación indígena ante el Estado, actualmente existen dos instancias principales: el Consejo Nacional de CONADI y la Comisión de Desarrollo de Isla de Pascua (CODEIPA). En el Consejo Nacional de CONADI ocho de los 17 miembros representan a los pueblos indígenas, mientras que en la CODEIPA seis de los 15 miembros son electos por el pueblo Rapa Nui, es decir, en ambas instancias los representantes de pueblos indígenas están en desventaja ante los representantes de Ejecutivo.

Por otro lado, las Comunidades Indígenas (CI) y las Asociaciones Indígenas (AI), instrumentos claves para entender la organización indígena en los últimos 30 años, no están diseñadas para cumplir un rol de representación general ante el Estado, lo que limita su capacidad de incidencia. A esto se suma que a lo largo de la historia los pueblos indígenas no han contado con una representación parlamentaria proporcional a su tamaño poblacional (siempre menos de un 2% en el Congreso) y que, salvo por la excepción del proceso constituyente de 2022, a la fecha Chile no ha implementado ningún tipo de mecanismos de representación indígena en órganos colegiados de elección popular.

Otro desafío importante es el reconocimiento de la institucionalidad propia de los pueblos indígenas, como las formas tradicionales de organización mapuche, como el Lof, Rewe, Ayllarewe y otras. La Ley Indígena optó por la figura de las comunidades indígenas, lo que, si bien ha servido para la institucionalización de la relación entre el Estado y el pueblo Mapuche, también ha tenido un impacto negativo, en tanto ha desnaturalizado las formas tradicionales de organización, dividiendo a las comunidades y tensionando su convivencia interna. Esto ha generado quiebres en las relaciones familiares y ha multiplicado las solicitudes de tierras ante CONADI, sobrecargando un sistema ya limitado en su capacidad operativa.

En los diálogos interculturales y encuentros autoconvocados organizados por la Comisión, los participantes destacaron la necesidad de una nueva institucionalidad con mayor poder resolutivo, autonomía y recursos que la actual CONADI. También se enfatizó la importancia de reconocer y fortalecer las formas tradicionales de organización indígena, así como garantizar una representación efectiva ante el Estado.

Las deficiencias en los arreglos institucionales para la participación y representación indígena han demostrado ser un componente clave para entender la perpetuación del conflicto sociohistórico entre el pueblo Mapuche y el Estado de Chile. Estos arreglos requieren reformas para adecuarse a la realidad actual y responder a las necesidades de los pueblos indígenas y, en particular en este caso, el pueblo Mapuche. Esto implica considerar la experiencia acumulada, los estándares de derecho internacional y la creación de una estructura que garantice el ejercicio efectivo de los derechos indígenas, promueva la participación y fortalezca las formas tradicionales de organización.



Diagnóstico y cuantificación de la demanda de tierras

El acceso a la tierra constituye un eje central en las relaciones entre el pueblo Mapuche y el Estado de Chile, dado su relevancia histórica, cultural y productiva.

Diagnóstico y cuantificación de la demanda de tierras

Introducción

El acceso a la tierra constituye un eje central en las relaciones entre el pueblo Mapuche y el Estado de Chile, dado su relevancia histórica, cultural y productiva. La promulgación de la Ley Indígena N° 19.253 en 1993 marcó un hito en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas, estableciendo mecanismos específicos para la reparación y adquisición de tierras destinadas a las comunidades que han presentado solicitudes formales. Sin embargo, el proceso de entrega de tierras y la resolución de la demanda territorial se han enfrentado a múltiples desafíos, estando marcado por décadas de lentitud y limitaciones estructurales.

En este contexto, este capítulo se centra en el primer objetivo de la Comisión para la Paz y el Entendimiento, establecido en el segundo artículo del Decreto N°14: realizar un diagnóstico de la demanda de tierras del pueblo Mapuche, las tierras ya entregadas por el Estado de Chile y las brechas persistentes en dicha materia, con el objeto de cuantificar dicha demanda.

El diagnóstico de tierras presentado en este capítulo se estructura en dos partes. En primer lugar, se efectúa un análisis cualitativo del sistema de reparación territorial al pueblo Mapuche, abordando aspectos como los extensos plazos de espera por parte de las comunidades, la oferta limitada de tierras, las restricciones sobre el uso de tierra por parte de las comunidades, la ausencia de límites para la demanda de tierras, entre otros aspectos.

En segundo lugar, el diagnóstico contiene un análisis cuantitativo que aborda tres elementos: (1) las compras históricas de tierras desde el año 1993 al 2024, que han sido transferidas por el Estado al pueblo Mapuche, (2) la estimación de la demanda de tierras, tanto presente como futura, y (3) la proyección del tiempo que le tomaría al Estado cerrar la brecha de demanda de tierras del pueblo Mapuche.

Cabe mencionar que el diagnóstico del presente capítulo se focaliza únicamente en las cuatro regiones en estudio (Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos). Así mismo, el análisis efectuado se basa únicamente en compras efectuadas bajo el mecanismo establecido en el Artículo 20B de la Ley Indígena, mecanismo que busca la reparación en tierras a comunidades y/o personas indígenas que acrediten la pérdida de tierras que les pertenecían históricamente, mediante la adquisición directa de tierras por parte de CONADI.

El mecanismo del Artículo 20A de la Ley Indígena no fue considerado dentro del diagnóstico de demanda tierras, pues este mecanismo tiene por objeto la ampliación de tierras, y no la reparación, beneficiando, a través de subsidios asignados por CONADI, a comunidades y personas indígenas que demuestren insuficiencia -y no necesariamente pérdida- de tierras para su desarrollo económico, social y cultural. A diferencia del mecanismo de reparación del Artículo 20B, el 20A opera bajo la lógica de un concurso público, en el cual las comunidades deben postular, acreditando su situación de precariedad y carencia productiva. Su finalidad es contribuir a superar la pobreza rural y fortalecer las condiciones de vida de las comunidades, a través del acceso a tierras que les permitan un mejor sustento y proyección.

El diagnóstico presentado en este capítulo se basa en información provista por CONADI, y busca proporcionar una base sólida de información para el diseño de estrategias más efectivas y sostenibles en la gestión de la demanda de tierras indígenas. La intención no es solo caracterizar el modelo de reparación en tierras, cuantificar los avances, a través de las compras históricas, y desafíos, a través de la estimación de la demanda, sino también ofrecer una perspectiva sobre los ajustes necesarios para mejorar los tiempos de respuesta y garantizar que el acceso a la tierra contribuya al desarrollo social, cultural y económico de las comunidades mapuche. Este análisis sobre las políticas de reparación en tierras indígenas ofrece una herramienta útil para la toma de decisiones informadas en el marco del respeto y cumplimiento de los derechos reconocidos en la legislación chilena.

Análisis cualitativo del sistema de reparación en tierras

El análisis cualitativo del sistema de reparación en tierras al pueblo Mapuche permite identificar no solo las cifras asociadas a las solicitudes y entregas, sino también los factores estructurales que han limitado la eficacia del modelo vigente. Más allá del número de hectáreas o comunidades beneficiadas, lo que se analiza a continuación es la capacidad del sistema actual para ofrecer soluciones reales, oportunas y sostenibles a una demanda histórica que sigue creciendo.

Este apartado se basa en la experiencia acumulada por diversas instituciones públicas, testimonios recogidos por la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, así como en los datos disponibles sobre la implementación de la Ley Indígena. El objetivo es visibilizar las principales restricciones del modelo de reparación territorial, tanto en su diseño institucional como en sus efectos sobre las comunidades.

Este análisis busca dar cuenta de las tensiones que hoy se manifiestan entre las expectativas legítimas de las comunidades y la respuesta estatal, identificando los nudos críticos que dificultan la implementación de una política eficaz, justa y coherente con los principios del reconocimiento y la reparación. La identificación de estas barreras permite abrir paso a un debate informado sobre los cambios necesarios para avanzar hacia una solución integral.

Uno de los problemas más persistentes y estructurales del sistema actual de reparación territorial es el excesivo tiempo de espera que enfrentan las comunidades indígenas entre el momento en que se les reconoce el derecho a recibir tierras, concebido como "aplicabilidad", y la entrega efectiva de estas tierras. Actualmente, ese plazo se estima entre 20 y 25 años, lo que representa una carga desproporcionada frente a la urgencia de las necesidades económicas, sociales y culturales de las comunidades solicitantes. Esta espera prolongada no solo impide resolver conflictos territoriales históricos, sino que también actúa como un obstáculo para el desarrollo y el fortalecimiento de la autonomía comunitaria. La situación se vuelve aún más grave cuando se considera que existen 727 comunidades que ya cuentan con aplicabilidad, mientras que otras 1.252 comunidades ya presentaron su solicitud y están a la espera del pronunciamiento de aplicabilidad de CONADI.

Bajo las condiciones actuales, es decir, en un escenario en que no se ingresan nuevas solicitudes de tierra, la proyección de resolución de toda esta demanda podría tomar entre 80 y 162 años, es decir, alrededor de un siglo generando una expectativa de solución en las comunidades por parte del Estado. Esta lentitud en la respuesta alimenta la frustración, deteriora la confianza en las instituciones públicas y ha agudizado las tensiones sociales, lo que se asocia a que existen comunidades que recurren a acciones de presión o movilización para acelerar procesos que



deberían resolverse por vías institucionales adecuadas.

Los problemas del actual proceso de reparación se explican por algunos de los factores que se indican a continuación. Por una parte, la compra de tierras es la principal forma de reparación posible bajo el actual sistema. Por otro lado, el sistema actual funciona sobre la base de que la comunidad debe identificar un predio cuyo propietario esté dispuesto a venderlo de forma libre y voluntaria. Además, incluso en aquellos casos en que existen personas dispuestas a vender predios, CONADI no siempre cuenta con la disponibilidad presupuestaria inmediata para su adquisición.

En teoría, el actual sistema busca asegurar que la transacción respete el derecho de propiedad y se ajuste a las reglas del mercado. Sin embargo, en la práctica, este mecanismo ha generado profundas tensiones. La urgencia histórica por recuperar el territorio, ha derivado en contextos de presión sostenida hacia los propietarios, lo que termina generando un entorno de conflicto, desgaste institucional y, en variados casos, episodios de violencia. Lo que se presenta como un acuerdo voluntario entre partes, se convierte en muchos casos en un proceso condicionado por la presión social, la expectativa comunitaria y la ausencia de alternativas.

Una vez que las comunidades acceden a la tierra, deben enfrentar un nuevo conjunto de restricciones impuestas por el marco normativo vigente. La legislación actual exige que las tierras adquiridas a través de la CONADI sean administradas de manera colectiva y prohíbe su arriendo, subdivisión o explotación a través de terceros, como medieros o asociaciones productivas. Aunque esta regulación busca proteger la integridad del territorio indígena y evitar procesos de fragmentación o pérdida de dominio, en la práctica ha limitado severamente la capacidad de las comunidades para desarrollar modelos de uso adaptados a sus necesidades, contextos y capacidades. La imposibilidad de tomar decisiones flexibles sobre la administración del predio genera tensiones internas, especialmente cuando coexisten intereses diversos dentro de la comunidad, y desalienta la implementación de proyectos productivos o comerciales. Además, al impedir el arriendo o el establecimiento de alianzas estratégicas con actores externos, se restringe el acceso a capital, tecnología y redes de comercialización, dificultando el desarrollo económico autosostenido.

Como consecuencia de estas limitaciones, muchas de las tierras adquiridas terminan subutilizadas o abandonadas. Sin un acompañamiento técnico adecuado, acceso a financiamiento ni condiciones normativas que favorezcan la innovación, la productividad de los predios entregados se hace extremadamente difícil. Esta situación refuerza la dependencia de las comunidades respecto del Estado, perpetuando un círculo vicioso de pobreza y asistencia que socava el objetivo de una reparación digna y transformadora. La frustración es aún mayor cuando las expectativas de desarrollo asociadas a la recuperación territorial no se concretan, a pesar del largo y costoso proceso que implicó alcanzar ese derecho. En muchos casos, las comunidades experimentan una nueva dificultad: tienen la tierra, pero no los medios para hacerla prosperar. Este fenómeno pone en cuestión la efectividad real de la política pública y obliga a repensar no solo los mecanismos de entrega, sino también las condiciones posteriores para asegurar el uso sustentable y productivo de los territorios recuperados.

Ante esta situación, resulta indispensable avanzar hacia una transformación estructural del modelo de reparación territorial. La política actual ha demostrado ser insuficiente en términos de cobertura, eficacia y legitimidad. No se trata únicamente de entregar tierra, sino de garantizar que esta pueda ser utilizada de manera efectiva y con autonomía por quienes la reciben. Para ello, es necesario diseñar un sistema que combine mecanismos de acceso ágiles con modelos

de gestión adaptables, financiamiento adecuado, apoyo técnico permanente y una normativa que permita la innovación y la colaboración. Cualquier intento de mejora que no aborde estos aspectos de fondo corre el riesgo de perpetuar las mismas fallas del sistema actual y seguir generando expectativas que no podrán cumplirse.

Finalmente, uno de los desafíos más urgentes es definir con claridad el universo de beneficiarios y los límites de la política de demanda de reparación. La legislación vigente permite la presentación de solicitudes por parte de cualquier comunidad o grupo familiar que declare una vinculación territorial histórica, sin establecer criterios objetivos para determinar la legitimidad, pertinencia o prioridad de cada caso. Esta apertura ha generado una demanda creciente, difícil de proyectar y gestionar, que supera ampliamente la capacidad financiera, técnica y operativa del Estado. A esto se suma un fenómeno demográfico constante: continuamente se crean nuevas comunidades indígenas y, al interior de las comunidades ya existentes, nuevas familias reclaman también su derecho a la tierra. En este sentido, es importante considerar que actualmente no existe una limitación administrativa para el uso de Títulos de Merced (TM) para constituir comunidades. De hecho, existe un el caso de un TM que ha sido utilizado 19 veces para constituir comunidades y solicitar reparación en tierras. Por otro lado, aún existe un gran número de TM que se han utilizado menos de tres veces para constituir comunidades, y un número igualmente importante que no se han utilizado nunca. Todos estos Títulos de Merced podrían ser utilizados en el futuro para nuevas solicitudes de tierras. Asimismo, el número de familias de cada comunidad puede actualizarse periódicamente.

Esto convierte la demanda en un proceso dinámico y prácticamente ilimitado, sin un punto de cierre posible bajo las reglas actuales. Además, la ausencia de criterios transparentes alimenta percepciones de arbitrariedad en la asignación de tierras. Para evitar que la demanda continúe expandiéndose de forma indefinida y descontrolada, se requiere establecer un marco regulatorio que delimite con claridad quiénes pueden acceder al beneficio, bajo qué condiciones y en qué plazos. Solo así será posible construir una política de reparación justa, realista y sostenible en el tiempo.

Análisis cuantitativo de la reparación en tierras al pueblo Mapuche

Este capítulo presenta un análisis cuantitativo de la reparación territorial al pueblo Mapuche. A través de datos oficiales y estimaciones propias, se busca dimensionar el alcance de los esfuerzos realizados por el Estado desde la promulgación de la Ley Indígena en 1993, así como proyectar la magnitud de la demanda pendiente. En primer lugar, se revisan las compras históricas de tierras efectuadas hasta 2024 por el mecanismo 20B. Luego, se estima el total de hectáreas demandadas por comunidades con y sin aplicabilidad , tanto presente como futura. Finalmente, se calcula el plazo necesario para responder a la demanda existente, es decir, de las comunidades y personas mapuches con aplicabilidad o solicitud presentada a la fecha.

Compras históricas de tierras (1993-2024)

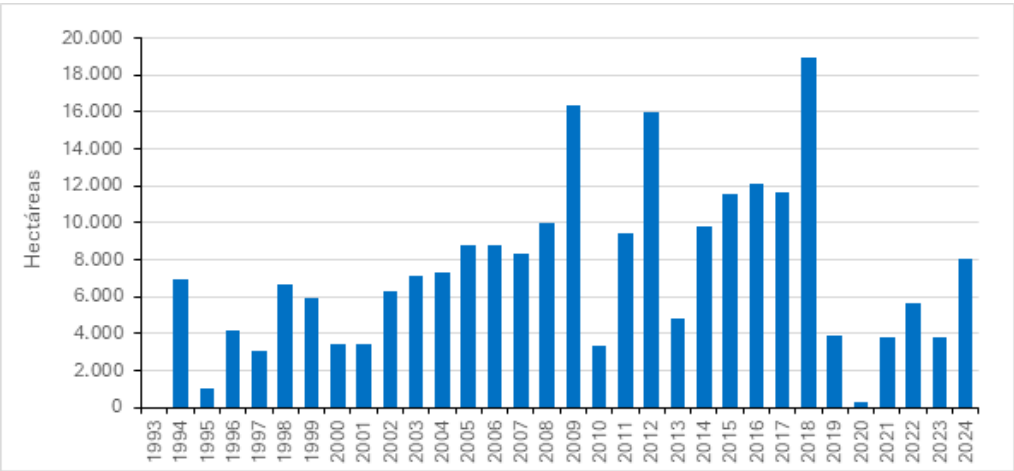
Entre 1993, año en que se promulgó la Ley Indígena, y 2024, la CONADI ha llevado a cabo un proceso de reparación territorial mediante la adquisición de tierras indígenas, logrando un total de **230.563 hectáreas** adquiridas durante ese período en las cuatro regiones bajo análisis de la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento. Esta cifra considera únicamente las compras efectuadas bajo el mecanismo regulado en el Artículo 20B de la Ley Indígena, mecanismo



que busca la reparación en tierras a comunidades, grupos familiares y/o personas indígenas que acrediten la pérdida de tierras que les pertenecían históricamente. En términos financieros, la inversión total realizada por CONADI para la reparación en tierras indígenas al pueblo Mapuche en las cuatro regiones bajo el mecanismo 20B asciende a USD\$ 1.017 millones , expresado en moneda de 2024.

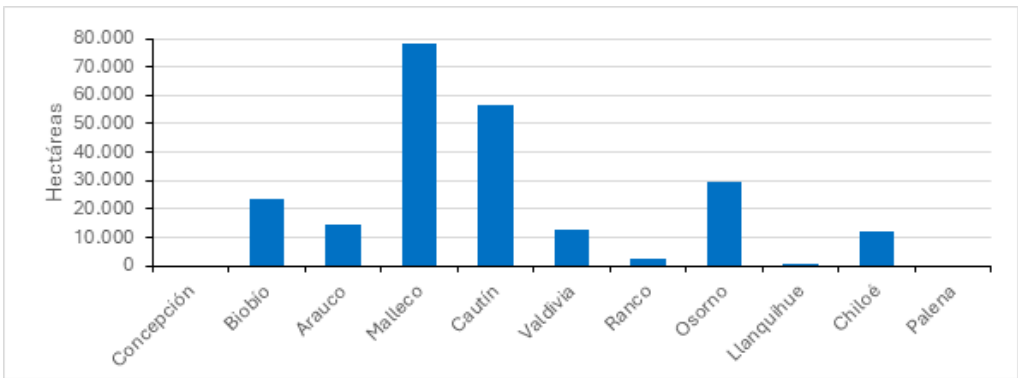
Este proceso de reparación territorial no solo supone un gasto económico, sino que también refleja los desafíos inherentes a la implementación de políticas públicas en este ámbito. A lo largo de los años, la cantidad de hectáreas compradas ha mostrado fluctuaciones, evidenciando la influencia diversos factores en la capacidad de respuesta de CONADI. Si bien ha habido períodos de fuerte impulso en las compras, también se han observado años de declive, especialmente a partir de 2019, tal como se muestra en el Gráfico N°1.

Gráfico N°14. Compras históricas de tierras indígenas en las cuatro regiones por año (20 b))



Respecto de la distribución territorial de las compras históricas de CONADI por 20B (Gráfico N°25), se destaca que la Región de La Araucanía concentra el 59% de las hectáreas adquiridas (135.418 hectáreas). La Provincia de Malleco lidera la lista con 78.549 hectáreas adquiridas (34% del total), seguido por Cautín con 56.869 hectáreas (25%). En la Región de Los Lagos destaca la Provincia de Osorno, con la compra de 29.284 hectáreas (13%) y Chiloé, con 12.051 hectáreas (5%). En el caso de la Región del Biobío, las compras históricas por 20B se han concentrado en las Provincias de Biobío (23.451 hectáreas, 10%) y Arauco (14.486 hectáreas, 6%). Finalmente, en Los Ríos destacan las compras en la Provincia de Valdivia, con 12.763 hectáreas (6%).

Gráfico N°2. Compras históricas de tierras indígenas por provincia 1993-2024 (20 b))



Además de las compras de tierras, el proceso de reparación también ha incluido otras vías de acceso a la tierra, como la transferencia de inmuebles fiscales y el saneamiento de propiedad indígena, realizados en el marco de los convenios de colaboración entre CONADI y el Ministerio de Bienes Nacionales. Estos mecanismos forman parte del Programa de Certidumbre Jurídica y comprenden tres componentes: saneamiento de propiedad irregular, transferencia de inmuebles fiscales y establecimiento de derechos reales de uso. Según los datos acumulados hasta el año 2022, en las regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos se han saneado 13.899 hectáreas y transferido 74.346 hectáreas fiscales a personas o comunidades indígenas, totalizando **88.245 hectáreas**. Estas cifras de entregas fiscales complementan el esfuerzo estatal de reparación del mecanismo 20B de la Ley Indígena.

Estimación de demanda de tierras mapuche

En el marco de los esfuerzos por abordar de manera más clara y estructurada la demanda de tierras del pueblo Mapuche, se han identificado cuatro grandes grupos de comunidades que presentan distintos grados de vinculación con los títulos de propiedad reconocidos por el Estado. Esta clasificación permite entender mejor la complejidad del escenario actual y diseñar mecanismos de reparación diferenciados según las características de cada caso.

El **Grupo 1** se compone de las **comunidades y personas mapuches con aplicabilidad o solicitud presentada a la fecha de las recomendaciones de la Comisión por la Paz y el Entendimiento**. Estas solicitudes se basan en títulos de propiedad indígena que ya han sido validados o reconocidos por el sistema vigente, como lo son los Títulos de Realengo, Comisario y Merced, entre otros, lo que les otorga una base jurídica sólida. En muchos casos, estas comunidades han cumplido con todos los requisitos legales, obteniendo la aplicabilidad, y llevan años esperando la reparación en tierras, sin mayor avance debido a la falta de financiamiento, trabas administrativas o conflictos locales. Otras comunidades de este grupo ya enviaron su solicitud de reparación en tierras a CONADI, pero no han obtenido respuesta formal de parte del Estado, ya sea positiva (aplicabilidad) o negativa.

Con el objetivo de facilitar la estimación de la demanda, las comunidades, familias y/o personas naturales que son parte Grupo 1 fueron subdivididos en tres conjuntos: (1) beneficiarios con aplicabilidad sin compra a la fecha (Subgrupo 1.1); (2) beneficiarios con aplicabilidad y compra a la fecha, pero sin cerrar demanda (Subgrupo 1.2); (3) solicitudes de aplicabilidad bajo análisis de CONADI (Subgrupo 1.3).

Asimismo, se decidió diferenciar el diagnóstico de tierras del Grupo 1 en dos tipos de demanda: (1) predios de habitabilidad y (2) Sitios de Significación Cultural (SSC). El primer tipo corresponde a predios destinados a satisfacer necesidades habitacionales, productivas y de desarrollo comunitario de las familias mapuche, incluyendo viviendas, cultivos, ganadería y actividades económicas, siendo fundamentales para el sustento cotidiano y la vida en comunidad. Los SSC, por su parte, consideran espacios ceremoniales, cementerios, lugares sagrados, entre otros. Esta separación se explica por las diferencias esenciales entre ambos conjuntos, tanto en sus superficies como en sus precios unitarios por hectárea.

Considerando los dos elementos mencionados (agrupación de beneficiarios y diferenciación de SSC), se procedió a establecer una serie de parámetros necesarios para la estimación de la demanda de tierras, los cuales se explican a continuación:

- **Habitabilidad requerida para predios:** De acuerdo al criterio institucional histórico de CONADI, cada familia necesita, en promedio, un estándar de 10 hectáreas para garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad en los predios. Así, para el cálculo de la demanda de predios de tierras indígenas, se considera un parámetro de habitabilidad de 10 hectáreas/familia.
- **Superficie requerida para Sitios de Significación Cultural (SSC):** Históricamente, hasta el año 2023, la CONADI ha comprado 84 hectáreas para un total de 26 SSC. Por lo tanto, para cada aplicabilidad y solicitud asociada a SSC se considera un requerimiento promedio de 3,23 hectáreas (84/26).
- **Tasa de rechazo de solicitudes de aplicabilidad:** Históricamente, el 7% de las solicitudes de aplicabilidad son rechazadas por CONADI, debido a diversas razones administrativas o técnicas. En ese contexto, para realizar las estimaciones pertinentes, se considera que esta tasa de rechazo se mantendrá en el futuro, aprobándose así el 93% de las solicitudes bajo análisis por CONADI y rechazándose el 7% restante.
- **Precio unitario por hectárea de predio habitacional:** Considerando las compras de tierras de CONADI durante los últimos 5 años (2020-2024), el valor promedio de los predios habitacionales es de \$7.818.794 por hectárea, expresado en moneda de año 2024.
- **Precio unitario por hectárea de SSC:** Nuevamente, considerando las compras de tierras de CONADI durante últimos 5 años (2020-2024), el valor promedio de los Sitios de Significación Cultural (SSC) alcanza los \$17.021.208 por hectárea, expresado en moneda de año 2024.
- **Tipo de cambio:** Para convertir los costos a dólares estadounidenses, se considera un tipo de cambio fijo referencial de \$950 por dólar.

A partir de estos parámetros, se procedió a estimar la demanda para cada uno de los tres subgrupos de beneficiarios definidos en el Grupo 1, separándola en predios habitacionales y SSC. Para el caso de los **beneficiarios con aplicabilidad sin compra histórica (Subgrupo 1.1)**, se identificaron 264 beneficiarios de predios habitacionales, que suman 9.736 familias. Si se multiplica esta cifra por el parámetro de habitabilidad establecido (10 hectáreas/familia), se obtiene una demanda de 97.360 hectáreas de predios habitacionales para el Subgrupo 1.1. Por otro lado, dentro de este mismo subgrupo de beneficiarios con aplicabilidad sin compra histórica, se identificaron 44 solicitudes con aplicabilidad de Sitios de Significación Cultural (SSC), que involucran 65 comunidades (2.265 familias). Si se multiplica el número de aplicabilidades de SSC (44) por el parámetro de superficie requerida para SSC (3,23 hectáreas por SSC), se obtiene una demanda de 142 hectáreas de Sitios de Significación Cultural para el Subgrupo 1.1. Así, considerando los predios habitacionales y los SSC, se concluye que la demanda pendiente de tierras de los beneficiarios con aplicabilidad sin compra histórica (Subgrupo 1.1) es de **97.502 hectáreas**.

Para el caso de los **beneficiarios con aplicabilidad y compra a la fecha, pero sin cerrar demanda (Subgrupo 1.2)**, existen 398 beneficiarios de predios habitacionales con compra parcial, que suman 13.549 familias. Para estimar la demanda de ese subgrupo, se consideraron solo aquellos beneficiarios con una reparación o compras históricas que a la fecha sea inferior al estándar establecido de habitabilidad, correspondiente a 10 hectáreas de \$7.818.794 cada una, por familia, es decir, una reparación histórica inferior a \$78.187.940 por familia en predios. Tras analizar las compras históricas para cada uno de estos 398 beneficiarios, se concluye que 209 beneficiarios (10.051 familias) han recibido menos de ese valor por familia. Al calcular la diferen-

cia entre el estándar establecido (\$78.187.940 por familia) y las compras históricas para esos 209 beneficiarios, se desprende que la demanda que persiste para este subgrupo es de \$397.223 millones (USD\$ 418 millones). Al dividir este valor por el precio unitario de predios (\$7.818.794 por hectárea) se concluye que la demanda pendiente de los beneficiarios con aplicabilidad y compra a la fecha, pero sin cerrar demanda (Subgrupo 1.2) es de 50.804 hectáreas. Se destaca que este Subgrupo no demanda SSC.

Para las **solicitudes de aplicabilidad bajo análisis de CONADI (Subgrupo 1.3)**, se identificaron 1.131 solicitudes de predios habitacionales, asociados a 24.716 familias. Considerando la tasa histórica de rechazo de solicitudes de aplicabilidad (7%), se obtiene que este subgrupo involucraría 1.046 aplicabilidades de predios (22.867 familias). Al multiplicar esa cantidad de familias por el coeficiente de habitabilidad, se obtiene una demanda de predios habitacionales para este subgrupo de 228.670 hectáreas. En el caso de los Sitios de Significación Cultural (SSC), existen 121 solicitudes de SSC bajo análisis en CONADI, asociadas a 3.764 familias. Nuevamente, al aplicar la tasa de rechazo de solicitudes de aplicabilidad (7%), se concluye que este subgrupo involucraría 112 aplicabilidades de SSC (3.482 familias). Al multiplicar la cifra de aplicabilidades de SSC (112) por la superficie requerida para SSC (3,23 hectáreas por SSC), se obtiene una demanda de 362 hectáreas de SSC para el Subgrupo 1.3. Por lo tanto, al sumar la demanda de predios habitacionales y de SSC, se concluye que la demanda de tierras de las solicitudes de aplicabilidad bajo análisis de CONADI (Subgrupo 1.3) es **229.028 hectáreas**.

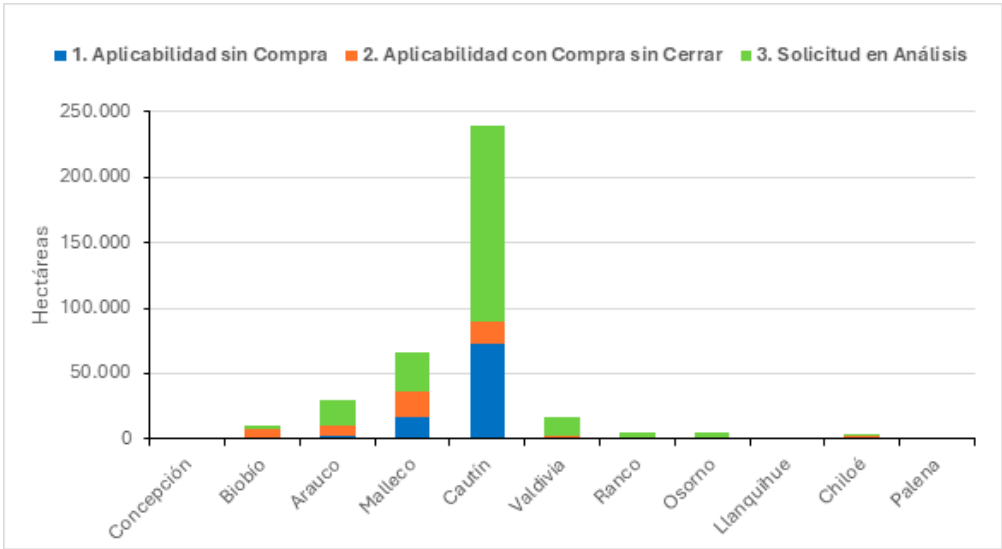
Tabla N°1. Demanda de tierras indígenas del Grupo 1

N° Sub Grupo	Descripción	Tipo de Tierra	N° Beneficiarios	N° Familias	Demanda (Ha)	Monto (MM USD\$)
1	Aplicabilidad sin compra	Predios Habitacionales	264	9.736	97.360	\$801
		Sitios de Significación Cultural (SSC)	65	2.265	142	\$3
2	Aplicabilidad con compra sin cerrar demanda	Predios Habitacionales	209	10.051	50.804	\$418
		Sitios de Significación Cultural (SSC)	0	0	0	\$0
3	Solicitudes de aplicabilidad bajo análisis	Predios Habitacionales	1046	22.867	228.667	\$1.882
		Sitios de Significación Cultural (SSC)	112	3.482	362	\$6
		TOTAL	1523	42.690	377.334	\$3.110

Del análisis de la distribución de la demanda de tierras indígenas del Grupo 1, se desprende que el 26% de la demanda (97.502 hectáreas) corresponde a beneficiarios con aplicabilidad sin compra (Subgrupo 1.1), es decir, demandas que aún no han iniciado procesos de adquisición. El 13% del total (50.804 hectáreas) está en la categoría de aplicabilidad con compra sin cerrar (Subgrupo 1.2), lo que indica hectáreas en procesos de compra pendientes de finalización. La mayor proporción de la demanda, el 61% del total (229.028 hectáreas), corresponde a solicitudes en análisis (Subgrupo 1.3), etapa en la que las demandas están pendientes de evaluación o resolución.

Del análisis territorial de la demanda del Grupo 1, se evidencia una concentración de la demanda en algunas provincias específicas (Gráfico N°36). De las 377.334 hectáreas demandadas por el Grupo 1, 238.836 hectáreas (63%) se asocian a beneficiarios localizados en Cautín, provincia que lidera el listado de las once provincias de las cuatro regiones. Le sigue Malleco, con 65.940 hectáreas (17%), consolidando a la Región de La Araucanía como la zona con mayor demanda de reparación territorial indígena (80% del total). Otras provincias, como Arauco (30.216 hectáreas, 8%), Valdivia (16.388 hectáreas, 4%) y Biobío (10.084 hectáreas, 3%), muestran niveles medios de demanda, considerando el marco definido para el Grupo 1. En contraste, las provincias de Llanquihue, Palena y Concepción presentan valores menores, con menos del 1% de la demanda total cada una. Así todo, la Región del Biobío abarca el 11% de la demanda del Grupo 1, mientras que Los Ríos y Los Lagos suman el 8% de la demanda de este grupo.

Gráfico N°3. Demanda de tierras indígenas del Grupo 1 por provincia



Posteriormente, una vez analizado el Grupo 1, se procede a definir el Grupo 2, el cual está compuesto por comunidades constituidas antes de las recomendaciones de Comisión y que presenten solicitud en el futuro sobre títulos reconocidos por CONADI. A diferencia del Grupo 1, las comunidades del Grupo 2 no habían presentado solicitudes al momento de emitirse las recomendaciones, pero sí se encontraban legalmente constituidas como comunidades indígenas. La demanda territorial del Grupo 2 surge posteriormente, y al igual que en el Grupo 1, se basa en títulos de propiedad indígena que ya forman parte del sistema actual reconocido por la CONADI.

El tratamiento de este grupo debe ser cuidadoso, pues si bien no se les puede negar el acceso a la reparación, también se debe evitar que se genere una expansión indefinida de nuevas solicitudes que se sumen a un sistema ya colapsado. Por ello, se propone establecer una ventana temporal razonable y fija para que estas comunidades puedan formalizar sus solicitudes. Este enfoque busca equilibrar el principio de justicia con la necesidad de sostenibilidad institucional.

El Grupo 3, por su parte, está integrado por comunidades no constituidas al momento de las recomendaciones de la Comisión y que en el futuro se constituyen y presentan demanda respecto de títulos reconocidos por CONADI. En otras palabras, son comunidades que no existían legalmente antes de las recomendaciones de la Comisión y que se constituyen con posterioridad con el fin de presentar demandas sobre tierras que sí cuentan con títulos indígenas reconocidos en el sistema.

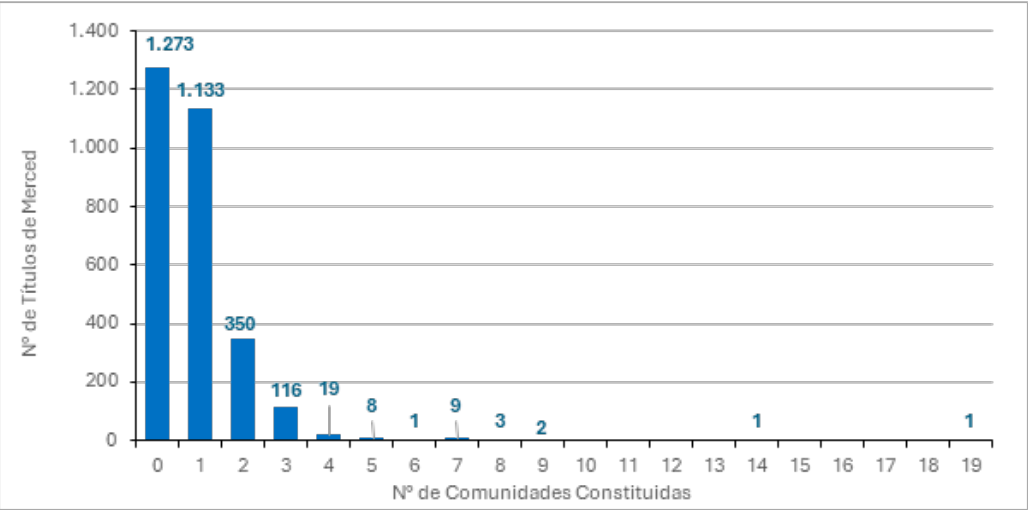
En este caso, el principal desafío del Estado es evitar que la política de reparación se transforme en un incentivo para la creación instrumental de comunidades con el único fin de acceder a tierras. No se trata de desconocer los derechos de personas o grupos legítimos, sino de establecer mecanismos que garanticen que quienes presentan una solicitud realmente forman parte de un tronco comunitario con raíces históricas en los territorios reclamados y que han habitado un plazo prolongado en la región. La solución debe considerar criterios objetivos para evitar así arbitrariedades y preservar la legitimidad del sistema.

Cabe mencionar que los Grupos 2 y 3, en su conjunto, corresponden a la demanda potencial de tierras bajo el marco institucional actual, es decir, la demanda que eventualmente podría comprometer reparación en tierras por parte del Estado.

Resulta esencial destacar un aspecto estructural que afecta no solo al Grupo 1 (comunidades que ya han ingresado solicitudes ante CONADI) sino también al Grupo 2 (comunidades ya constituidas con eventual ingreso de solicitud de tierra en el futuro) y al Grupo 3 (comunidades que eventualmente se constituyan en el futuro e ingresen solicitud de tierra): la demanda por reparación territorial, bajo las reglas actuales, puede crecer indefinidamente. Este crecimiento no responde necesariamente a un aumento proporcional de la población indígena, sino a las condiciones normativas que permiten la expansión constante del universo de solicitantes. Este fenómeno representa un desafío crítico para la planificación, la gestión presupuestaria y la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

El crecimiento ocurre, principalmente, en dos dimensiones. En primer lugar, la creación de comunidades nuevas. El Artículo 9 de la Ley Indígena establece que una Comunidad Indígena se puede constituir al amparo de cuatro situaciones, una de las cuales es la posesión de tierras indígenas en común, lo que puede ser respaldado mediante Títulos de Merced (TM). Actualmente no existe un límite administrativo respecto al número de veces que un mismo TM puede ser usado para constituir nuevas comunidades. Además, todavía existe un gran número de TM que no han sido utilizados y podrían emplearse para la constitución de nuevas comunidades. Esto implica un potencial latente de crecimiento de la cantidad de comunidades que, sin regulación, podría hacer crecer ilimitadamente la cantidad de solicitudes de tierra bajo el mecanismo 20B. Si se estableciera un límite de uso de tres veces por TM, la demanda estimada del Grupo 1 (comunidades con aplicabilidad o solicitud presentada) debería multiplicarse por 20; si el límite fuera de una sola vez por TM, esa misma demanda prácticamente se duplicaría.

Gráfico N°4. Cantidad de comunidades constituidas por Título de Merced



La segunda dimensión es el crecimiento interno de las comunidades ya constituidas. Cada comunidad puede actualizar el número de familias que la componen cada 6 años, sin limitaciones estrictas más allá de acreditar vínculo familiar. Este mecanismo, aplicado en el tiempo, permite un aumento ilimitado de los beneficiarios potenciales. Así, tanto en comunidades ya existentes (Grupos 1 y 2) como en aquellas eventualmente se constituyan en el futuro (Grupo 3), el número de familias que demandan tierra continúa creciendo. El aumento de familias por comunidad se traduce a su vez en una mayor demanda de tierras, pues el coeficiente de habitabilidad de CONADI para la reparación corresponde a 10 hectáreas por familia. Este doble fenómeno — creación de nuevas comunidades y de aumento de familias por comunidad— vuelve la demanda potencialmente ilimitada si no se introducen reglas de contención.

Para abordar esta segunda problemática, se propone establecer un límite máximo de crecimiento del número de familias para cada comunidad del Grupo 1, correspondiente a un 5% en el futuro. Nuevamente, se destaca que, sin esta limitación, la demanda institución de dicho grupo puede crecer indefinidamente. Considerando dicho crecimiento máximo propuesto, se concluye que la demanda de tierras del Grupo 1 (comunidades con aplicabilidad o solicitud ingresada) podría llegar a tener un valor máximo estimado de **USD\$ 3.266 millones**. Esta demanda involucra 1.523 beneficiarios (comunidades, familias y personas naturales), que suman un total de 44.825 familias.

Por otro lado, para abordar la problemática de la creación ilimitada de nuevas comunidades solicitantes, además del ya mencionado aumento indefinido de familias por comunidad, la Comisión propone establecer un fondo fijo máximo de **USD\$ 605 millones** para suplir la demanda del Grupo 2 (comunidades ya constituidas que presenten solicitud en el futuro) y del Grupo 3 (comunidades no constituidas a la fecha y que en el futuro se constituyen y presentan demanda). Este monto propuesto corresponde al 18,5% del monto estimado para el Grupo 1. En este contexto, cabe señalar que este fondo propuesto no asegura satisfacer toda la demanda de tierras de los Grupos 2 y 3, pues se sugiere dar prioridad al Grupo 1 en lo que respecta a la reparación en tierras.

Finalmente, el **Grupo 4** comprende a **comunidades indígenas ya constituidas que, si bien no**

cuentan con una titulación histórica reconocida por el sistema vigente, presentan una vinculación territorial que ha sido invisibilizada o desdibujada por procesos históricos de despojo y colonización. A diferencia de los otros grupos, estas comunidades no poseen Títulos de Merced u otros instrumentos oficiales que respalden documentalmente su demanda ante CONADI u otros organismos del Estado. Por ello, este grupo plantea el mayor desafío para la política pública, ya que requiere desarrollar mecanismos especiales de análisis histórico, probatorio y territorial que vayan más allá de los registros actualmente disponibles.

Para abordar este desafío, se propone una delimitación clara del Grupo 4 a partir de tres criterios simultáneos. En primer lugar, deben tratarse de comunidades indígenas ya existentes al momento de las recomendaciones, lo que evita expandir el universo a futuros casos o solicitudes que puedan surgir posteriormente. En segundo lugar, estas comunidades deben ubicarse exclusivamente en las provincias de Arauco y Malleco, territorios donde la baja presencia de títulos indígenas no responde a una ausencia del pueblo Mapuche, sino a procesos de colonización temprana que excluyeron estos territorios del reparto formal mediante títulos. En tercer lugar, dentro de estas provincias, se considerarán únicamente aquellas comunas cuya superficie reconocida mediante Títulos de Merced u otros instrumentos reconocidos actualmente por CONADI represente menos del 4% de la superficie comunal total.

Considerando estos criterios, umbrales y los parámetros propuestos, existen 6 comunas en las provincias de Arauco y Malleco con titulación menor al 4% (Arauco, Curanilahue, Lebu, Los Álamos, Angol y Curacautín), que implicarían una demanda máxima no titulada del Grupo 4 de 14.914 hectáreas. Si se establece, además, un límite máximo de 5% de aumento de familias en las comunidades involucradas a esa demanda, el total de la demanda del Grupo 4 ascendería **como máximo a USD\$ 129 millones**. Cabe destacar que este fondo es una cota máxima, pues puede que varias de estas comunidades postulen al sistema en el marco de los Grupos 1 y 2, los cuales son más sencillos.

Ahora bien, cabe mencionar que la reparación al Grupo 4 debe fundarse en la reconstrucción de la historia territorial indígena a través de medios no documentales: testimonios, cartografías antiguas, estudios periciales, investigaciones arqueológicas y otros instrumentos que permitan demostrar la relación histórica entre la comunidad y el territorio reclamado. El reconocimiento de estas situaciones debe orientarse hacia casos excepcionales, con alta evidencia, y enmarcarse dentro de una política general de reparación que no desborde los márgenes institucionales del Estado.

De esta forma, bajo el marco regulatorio vigente, la demanda por tierras indígenas podría crecer indefinidamente en el futuro, ya que no existen límites administrativos establecidos para la creación de nuevas comunidades ni para el aumento del número de familias al interior de cada comunidad. La posibilidad ilimitada de constituir comunidades a partir de Títulos de Merced (TM) y la facultad de actualizar periódicamente la nómina de familias asociadas, sin restricciones normativas claras, proyecta una expansión permanente del universo de beneficiarios potenciales, haciendo imposible su cierre bajo el marco actual.

Al aplicar los parámetros, restricciones y límites propuestos por la Comisión para la Paz y el Entendimiento es posible acotar y dimensionar la demanda de manera más precisa y gestionable. De esta forma, considerando los cuatro grupos definidos y las reglas propuestas, se concluye que la demanda total de tierras indígenas, tanto presente como futura, alcanzaría como máximo los USD\$ 4.000 millones, tal como se resume en la Tabla N°2.

Tabla N°2. Demanda de tierras indígenas por grupo

Grupo	Descripción	Monto (MMUSD\$)
Grupo 1	Con aplicabilidad o solicitud presentada a la fecha de las reco- mendaciones	\$3.266
Grupo 2	Comunidades constituidas antes de las recomendaciones y que presenten solicitud sobre títulos reconocidos	\$605
Grupo 3	Comunidades no constituidas previamente y que presenten demanda respecto de títulos reconocidos	
Grupo 4	Comunidades constituidas antes de las recomendaciones y que no tienen títulos reconocidos	\$129
		\$4.000

Plazo requerido para cerrar demanda de tierras indígenas

La reparación en tierras a pueblos indígenas en Chile, gestionada principalmente a través del artículo 20B de la Ley Indígena, enfrenta importantes desafíos. Al cierre de 2024, la CONADI ha adquirido 230.563 hectáreas mediante procesos de compra establecidos por el mecanismo 20B en los últimos 31 años, distribuidas en las cuatro regiones bajo análisis. Esto contrasta con la demanda de tierras que se estima en 486.008 hectáreas, considerando los límites establecidos para el crecimiento de familias y demanda futura. Si tan solo se considera el Grupo 1, el cual comprende las comunidades y personas mapuches con aplicabilidad o solicitud presentada a la fecha de las recomendaciones de la Comisión, cuya demanda se estima en 396.825 hectáreas si la cantidad de familias crecen el 5% propuesto como máximo, se concluye que a la fecha se ha restituido un equivalente al 58% de la demanda de ese grupo.

Ante esta situación, se realizó una estimación del tiempo requerido para que el Estado pueda cerrar la brecha de demanda de reparación en tierras bajo el mecanismo 20B del Grupo 1, es decir, de las comunidades que cuentan con aplicabilidad o han ingresado solicitud a CONADI. El objetivo del análisis es evaluar el plazo necesario para cerrar la demanda actual de tierras indígenas en Chile, considerando el presupuesto histórico de la CONADI, el precio unitario de la tierra y su variación a lo largo del tiempo.

Para ello, se plantearon dos escenarios diferenciados en función de los supuestos económicos clave: la variación futura de los precios de la tierra y del presupuesto anual asignado a CONADI para la compra de tierras (Fondo de Tierras y Aguas Indígenas). En este contexto, el Escenario 1 se asume que tanto el precio de las tierras como el presupuesto asignado a CONADI se mantienen constantes en el futuro, manteniéndose así los precios y presupuesto constantes en términos reales, igual al promedio histórico. El Escenario 2, por su parte, incorpora un aumento anual proyectado en los precios de las tierras y en el presupuesto de CONADI, basado en el comportamiento histórico entre 2003 y 2023.

De esta forma, para las proyecciones se utilizaron los siguientes parámetros y supuestos:

- Demanda de predios habitacionales: De acuerdo a la estimación efectuada, la demanda de predios habitacionales alcanza las 395.672 hectáreas, considerando la propuesta de un crecimiento máximo de familias de 5%.
- Demanda de Sitios de Significación Cultural (SSC): De acuerdo a la estimación efectuada, la demanda de SSC alcanza las 504 hectáreas.
- Precio unitario actual por hectárea de predio habitacional (Año 0): Considerando las compras de tierras de CONADI durante últimos 5 años (2020-2024), el valor promedio de los predios habitacionales es de \$7.818.794 por hectárea, expresado en moneda de año 2024.
- Precio unitario actual por hectárea de SSC (Año 0): Nuevamente, considerando las compras de tierras de CONADI durante últimos 5 años (2020-2024), el valor promedio de los Sitios de Significación Cultural (SSC) es más elevado que los predios habitacionales, llegando a \$17.021.208 por hectárea, expresado en moneda de año 2024.
- Variación anual real de precio unitario por hectárea de tierras: Para el Escenario 1 se considera una variación de 0% real. Para el Escenario 2, se considera la tasa de crecimiento anual compuesta del precio unitario real por hectárea de las compras de tierras de CONADI durante últimos 20 años (2003-2023), equivalente a 4,02% real anual.
- Presupuesto anual actual de CONADI (Año 0): Se considera el promedio del presupuesto anual ejecutado por CONADI en compras de tierras bajo el mecanismo 20B en las cuatro regiones durante los últimos 20 años (2003-2023), equivalente a \$38.817 millones anuales, expresado en moneda de año 2024.
- Distribución del presupuesto anual de CONADI (predios habitacionales y SSC): Se considera que 99,72% del presupuesto anual de CONADI se destina a compra de predios habitacionales y el 0,28% restante a SSC. Esta distribución del presupuesto es igual a la distribución del costo total de la demanda de tierras por tipo de compra (USD\$ 3.266 millones, distribuidos en USD\$ 3.257 millones para predios habitacionales y USD\$ 9 millones para SSC).
- Variación anual real del presupuesto de CONADI: Para el Escenario 1 se considera una variación de 0% real. Para el Escenario 2, se considera la tasa de crecimiento anual compuesta de la media móvil de 5 años de los fondos anuales utilizados por CONADI para compras de tierras en las cuatro regiones durante los últimos 20 años (2003-2023), equivalente a 2,99% real anual.

A partir de estos parámetros, se estimó la cantidad de hectáreas de predios habitacionales y de SSC que podría adquirir CONADI año a año, considerando su presupuesto anual y los precios unitarios de las tierras, los cuales que varían según cada escenario.

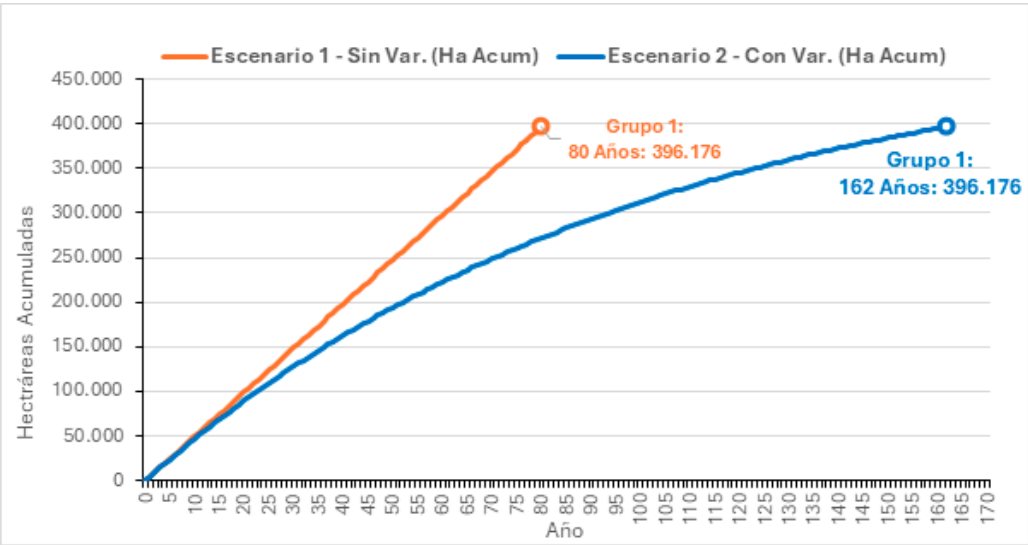
Tras este análisis, se concluyó que, bajo las condiciones del Escenario 1 (sin variación de precios ni presupuesto en el futuro), se requerirían 80 años para cerrar completamente la demanda institucionalizada actual de tierras bajo el mecanismo 20B del Grupo 1 (396.825 hectáreas), correspondiente a comunidades con aplicabilidad o solicitud enviada. En específico, se proyecta que la demanda correspondiente al Subgrupo 1.1 (aplicabilidades sin compra) podría ser cubier-

ta en un plazo de 21 años. Posteriormente, para sumar también el Subgrupo 1.2 (aplicabilidades con compra sin cerrar demanda) se requerirían 11 años más (32 años en total). Finalmente, para incluir la demanda del Subgrupo 1.3 (solicitudes de aplicabilidad en análisis), se necesitarían 48 años adicionales, completando así los 80 años.

Por otro lado, bajo las condiciones del Escenario 2 (con variación de precios y presupuesto en el futuro según tendencia histórica), la demanda institucionalizada actual del Grupo 1 (396.825 hectáreas) podría ser completamente satisfecha en un plazo de 162 años. Bajo este escenario, la demanda del Grupo 1.1 se cerraría en 24 años; la demanda del Subgrupo 1.2 en 14 años más (38 años en total); y finalmente la demanda del Subgrupo 1.3 en 124 años adicionales (162 años en total).

Cabe señalar que los plazos estimados bajo estos dos escenarios (80 y 162 años) corresponden al cierre del Grupo 1 considerando el 5% de aumento de familias, totalizando la demanda de 396.825 hectáreas. Ahora bien, si se consideran las condiciones actuales, en que no existe límite de aumento de familias y de creación de nuevas comunidades solicitantes, el plazo de cierre de la demanda podría ser ilimitado.

Gráfico N°5. Plazo para cerrar demanda de tierras indígenas del Grupo 1 (comunidades con aplicabilidad o solicitud ingresada)



Conclusiones

El análisis cualitativo y cuantitativo de las cifras históricas y proyecciones relacionadas con la demanda de tierras en Chile permite establecer un diagnóstico y panorama claro de la situación actual y los tiempos requeridos para abordar esta problemática. Las cifras reflejan un esfuerzo continuo del Estado en la adquisición de tierras, pero también reflejan que aún persiste una brecha significativa entre lo comprado y lo demandado en materia de reparación territorial al pueblo Mapuche.

El análisis cualitativo del sistema de reparación en tierras al pueblo Mapuche revela una política atrapada en sus propios límites institucionales, legales y operativos. Más allá del reconocimiento formal del derecho, el modelo actual no ha logrado ofrecer respuestas proporcionales a la urgencia de las comunidades ni resolver de manera estructural la demanda acumulada. El excesivo tiempo de espera a la oferta de tierras, las restricciones normativas para el uso de la tierra y la falta de criterios claros para definir beneficiarios conforman un entramado de obstáculos que perpetúan el conflicto y la frustración. Esta situación exige repensar profundamente los principios, instrumentos y objetivos del sistema. Solo mediante un rediseño integral, con reglas claras y capacidad real de implementación, será posible construir una política de reparación legítima, eficaz y sostenible en el tiempo.

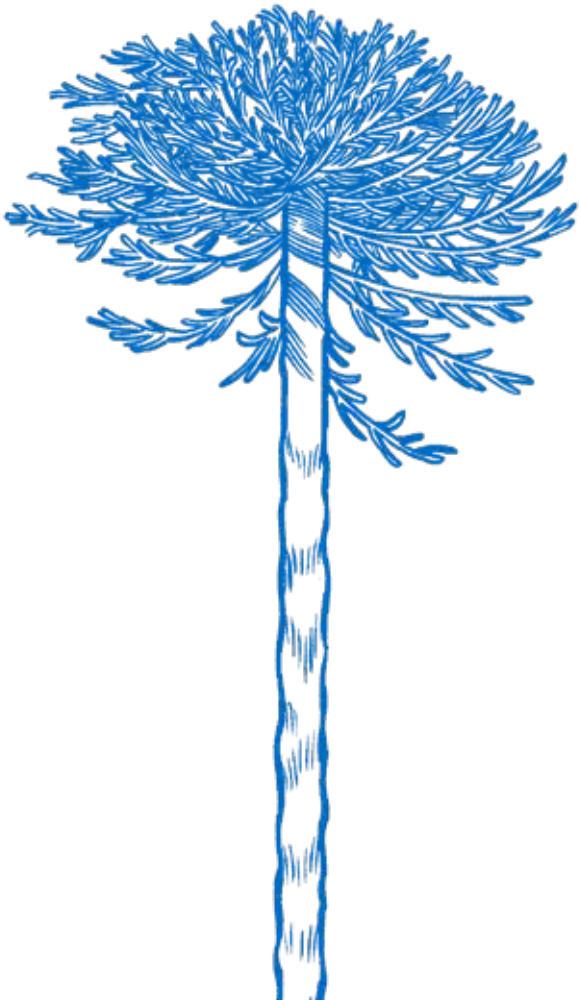
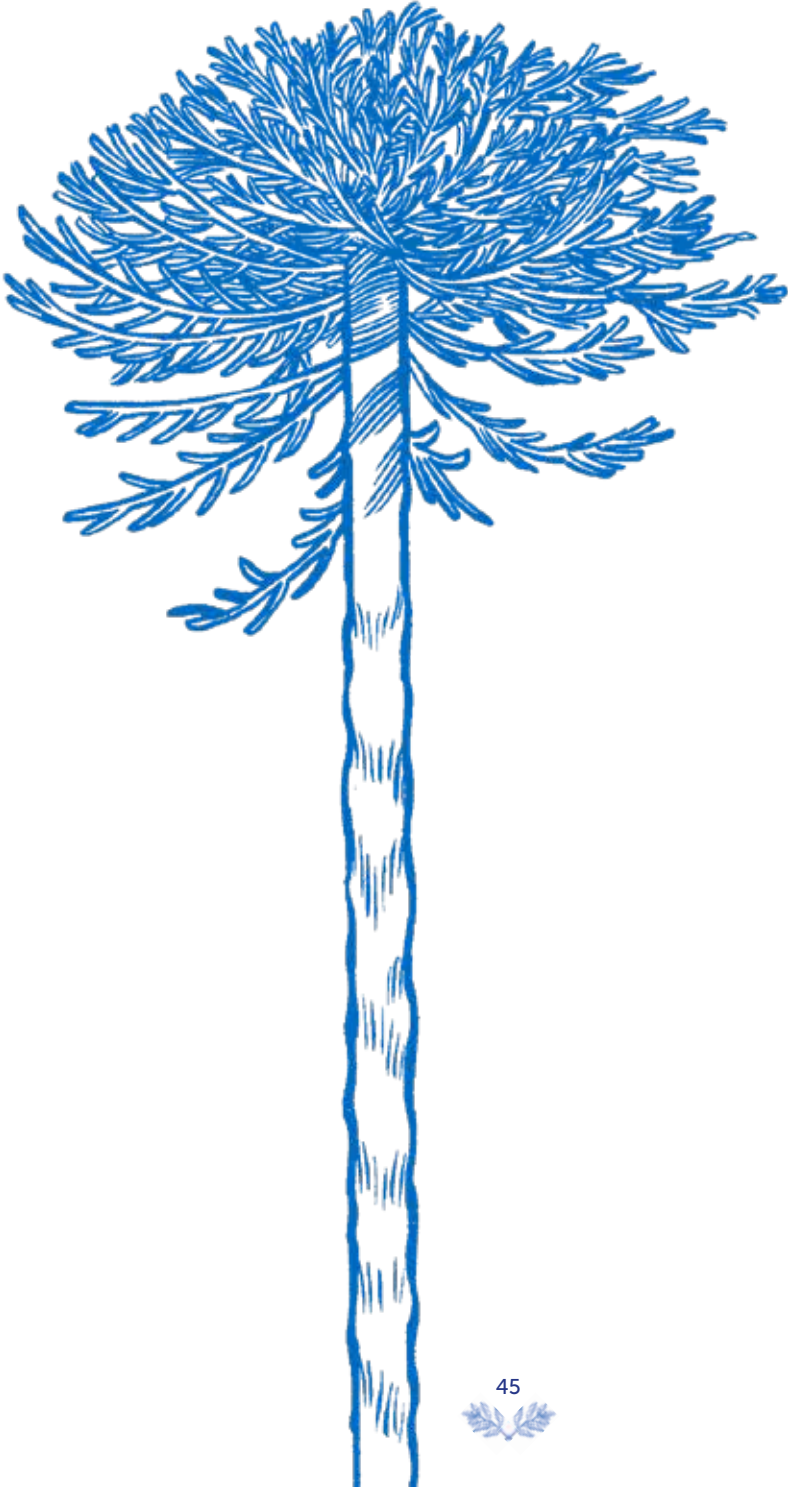
En cuanto al análisis cuantitativo, en términos históricos, el total de tierras adquiridas entre 1993 y 2024 por el Estado de Chile mediante el mecanismo del Artículo 20B de la Ley Indígena asciende a una cifra de 230.563 hectáreas, distribuidas entre las diversas comunidades mapuche beneficiarias en las cuatro regiones. Estas adquisiciones, realizadas durante un periodo de tiempo prolongado, han permitido responder parcialmente a las solicitudes presentadas, aunque no han logrado satisfacer la totalidad de la demanda acumulada de reparación en tierras.

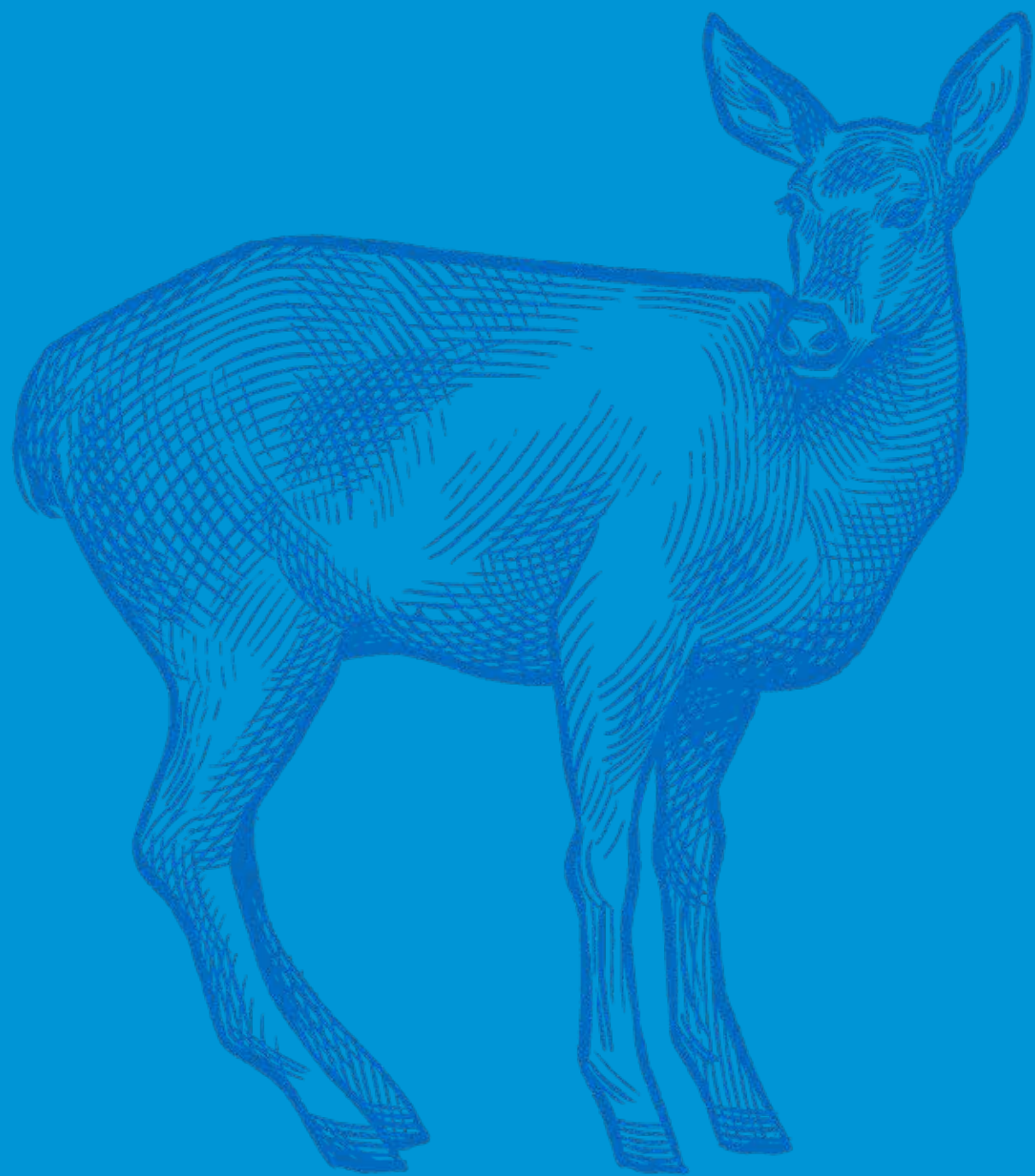
Por otro lado, bajo el marco jurídico e institucional actual, regulado por la Ley Indígena, la demanda de tierras indígenas puede crecer indefinidamente. Esto se debe, por una parte, a la posibilidad continua e ilimitada de constituir nuevas comunidades indígenas a partir del uso reiterado de Títulos de Merced (TM), ya que no existe un límite legal administrativo sobre cuántas veces puede utilizarse un mismo TM para este fin. Por otra parte, cada comunidad puede actualizar la cantidad de familias asociadas cada seis años, sin restricciones más allá de demostrar vínculos familiares. Esta expansión constante de comunidades y familias eleva exponencialmente la presión sobre el sistema de reparación, impidiendo proyectar con certeza un universo acotado de beneficiarios, haciéndolo ilimitado.

Para enfrentar esta situación, la Comisión propone establecer límites temporales a la creación de comunidades y un porcentaje máximo de aumento de familias en comunidades. Asimismo, se propone un fondo máximo para abordar la demanda futura. Finalmente, se proponen criterios objetivos y acotados para abordar la demanda de tierras en zonas de colonización temprana. Considerando estas propuestas, para suplir toda la demanda de tierras se requerirían USD\$ 4.000 millones, en caso de que no se apliquen métodos alternativos de reparación. Cabe señalar que esta demanda corresponde a comunidades mapuche con aplicabilidad o con solicitud de aplicabilidad en análisis por parte de CONADI (Grupo 1), a la demanda potencial que se podría sumar en el futuro bajo el mecanismo 20B (Grupos 2 y 3) y las comunidades en Arauco y Malleco que no disponen de títulos reconocidos por CONADI y que residen en comunas de baja titulación (Grupo 4). Cabe señalar que la demanda estimada para el Grupo 4 podría reducirse significativamente, pues parte de esas comunidades puede que soliciten tierras a través del mecanismo 20B de los Grupos 1 y 2.

De acuerdo con los escenarios proyectados, el tiempo necesario para cerrar la demanda del Grupo 1 (comunidades mapuches con aplicabilidad o con solicitud ingresada a CONADI) varía en función de los supuestos adoptados. En el Escenario 1, que no considera la variación futura de precios ni del presupuesto asignado en el futuro, se estima que el cierre total de esa demanda podría lograrse en un periodo de 80 años. Por su parte, en el Escenario 2, que incluye una variación anual proyectada de precios y presupuesto, este periodo se extiende a 162 años, debido al impacto de factores como el aumento de costos y la capacidad presupuestaria anual. Estas cifras permiten dimensionar el alcance del esfuerzo requerido para satisfacer la demanda tan solo de este grupo, correspondiente a las solicitudes ya ingresadas a CONADI. Si no se consideran las limitaciones propuestas por la Comisión, el cierre de la demanda de tierras no tendría fin, pues podrían seguir creándose comunidades y familias, sin limitar el aumento de la demanda en el tiempo.

En síntesis, el diagnóstico confirma que el marco vigente de reparación territorial es estructuralmente insostenible. Mientras no existan límites a la creación de comunidades ni al aumento de familias por comunidad, la demanda de tierras podrá seguir creciendo indefinidamente, imposibilitando su resolución. Las 230.563 hectáreas compradas entre 1993 y 2024 dan cuenta de un esfuerzo importante por parte del Estado, pero resultan ampliamente insuficientes frente a una demanda potencialmente ilimitada. Bajo los criterios y restricciones propuestos por la Comisión —que fijan bordes claros a la expansión futura— es posible estimar una demanda total de 486.008 hectáreas, en caso de que no existan mecanismos alternativos de reparación, con un costo aproximado de USD\$ 4.000 millones. Aun así, incluso con estas reglas, el cierre del Grupo 1, correspondiente a las solicitudes ya ingresadas en CONADI, requeriría entre 80 y 162 años según el escenario presupuestario considerado. Esta evidencia obliga a rediseñar el sistema actual.





Recomendaciones

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, constituida por Decreto N° 14, de 21 de Junio del año 2023, en el marco de los objetivos específicos contenidos en el artículo 2 respectivo, y habiendo realizado las labores contempladas en sus letras a) y b), analizados todos los antecedentes recopilados en 63 sesiones de trabajo y un amplio proceso de relacionamiento y diálogo con diversos actores, por el presente acto y en atención al cumplimiento del objetivo específico da la letra c) del mismo, previa deliberación, realiza las siguientes recomendaciones:

1. Reconocimiento Constitucional

La Comisión recomienda reformar la Constitución Política de la República de Chile para que el Estado reconozca a los pueblos indígenas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, en el marco de la unidad del Estado, garantizando sus derechos individuales y colectivos conforme a la Constitución, las leyes, y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Recomienda también que se reconozca la interculturalidad como un principio de la diversidad cultural del país, promoviendo un diálogo que permita el relacionamiento en un plano de igualdad y respeto recíproco. Asimismo, en el ejercicio de las funciones públicas se deberá garantizar el reconocimiento y la comprensión de dicha diversidad cultural.

Por último, la Comisión recomienda establecer en la Constitución que son pueblos indígenas preexistentes los Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Atacameño, Quechua, Colla, Diaguita, Chango, Kawésqar, Yagán, y Selk'nam.

2. Reconocimiento a las formas propias de organización mapuche

La Comisión estima que la regulación de las "comunidades indígenas", reconocidas en el artículo 9 de la Ley N° 19.253, desconoce las formas propias de organización de los pueblos indígenas. Esto ha dificultado el diálogo entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche, limitando su participación en la vida social, política y económica.

En virtud de ello, y en concordancia con el principio de autogobernanza, la Comisión recomienda ampliar el concepto de comunidad indígena establecido en la Ley N° 19.253, para permitirles:

- Adoptar formas de organización interna que reconozcan sus autoridades y formas de organización propias.
- Asociarse con otras comunidades para cumplir, entre otros, fines de representación territorial.
- Desarrollar fines comerciales y económicos, u otros, cautelando siempre el principio de inalienabilidad de la tierra indígena.

3. Revitalización cultural y lingüística

La Comisión recomienda adoptar medidas transversales en el Estado que provengan de procesos participativos, orientadas al reconocimiento, revitalización, preservación y difusión de la lengua, cultura y cosmovisión Mapuche para toda la sociedad, mapuche y no mapuche, así como a la revalorización de la historia y la memoria colectiva.

Para ello, se propone impulsar planes y políticas de revitalización de la lengua mapuche, fortaleciendo iniciativas locales y comunitarias mediante convenios con universidades e instituciones públicas y privadas. Asimismo, se sugiere impulsar políticas para el conocimiento de la cultura, valores e historia del pueblo Mapuche, promoviendo espacios de encuentro y diálogo en un marco de respeto por la diversidad cultural de las cuatro regiones. Lo anterior, a través de un instituto para el fortalecimiento de la lengua, historia y cultura mapuche, dependiente del Ministerio de las Culturas, Artes y Patrimonio.

Se recomienda fortalecer la figura de los Educadores de Lengua y Cultura Indígena (ELCI) y los Educadores Tradicionales en el marco del Programa de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB), y establecer políticas centradas en su reconocimiento y formación. Además, impulsar la adecuación de los currículums educacionales para revalorizar la historia de las cuatro regiones.

4. Representación política

La Comisión reconoce la necesidad de participación de los pueblos indígenas a nivel nacional, requiriéndose para ello una institucionalidad que permita la representación política de éstos ante el Estado, facilitando el diálogo y relacionamiento entre ambas partes.

La Comisión propone retomar la tramitación del proyecto de ley boletín N°10526-06 y aprobar la creación del Consejo de Pueblos, que ya cuenta con un consenso político transversal y su contenido es valorado por las comunidades indígenas y por las instituciones, organizaciones y actores que velan por el resguardo de los Derechos Humanos y de los pueblos indígenas.

La ley determinará la forma de participación de los pueblos indígenas en los órganos políticos del Estado que toman decisiones obligatorias.

5. Nuevo órgano de alta jerarquía y coordinador de la política indígena

La Comisión recomienda crear un órgano de la más alta jerarquía política, que diseñe y coordine de manera efectiva la política desde el Gobierno hacia los pueblos indígenas. Este órgano deberá supervisar y realizar seguimiento a aquellos servicios e instituciones que ejecuten políticas vinculadas a los pueblos indígenas, e impulsar el diálogo político entre éstos y el Estado.

6. Consulta Indígena y participación

La Comisión recomienda mejorar la efectividad de la consulta indígena, fortaleciendo la institucionalidad estatal responsable de estas materias, entregando a la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (UCAIA) facultades de coordinación, supervisión y asistencia técnica de los procesos de consulta locales, y la ejecución de los procesos de consulta nacionales.



7. Ley de Reparación a Víctimas

En el contexto de los graves hechos de violencia rural o actos de carácter terrorista observados en las cuatro regiones, que han causado la pérdida de vidas humanas, de bienes materiales y la afectación en la vida de la población de distintos territorios a partir de 1997, la Comisión recomienda la dictación de una ley de reparación integral para todas las víctimas de este conflicto, tanto mapuche como no mapuche, reafirmando el deber del Estado en el mantenimiento de la seguridad de la población.

Esta ley, que deberá ser impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, establecerá un sistema Integral de verdad, Justicia, reparación y no repetición para las víctimas de la violencia en las cuatro regiones, contemplando un conjunto articulado de medidas en todos esos ámbitos. En particular, la ley que se propone considerará la identificación de las víctimas de la violencia y el establecimiento de un marco de indemnizaciones, prestaciones y garantías con la finalidad de reconocer y atenuar las consecuencias de la violencia sufrida por las víctimas, sus familias y todos los afectados por ellas.

El ámbito de aplicación territorial de esta ley serán las regiones de Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, y temporalmente aplicará a partir del 1° de diciembre de 1997.

Para ser beneficiario de esta ley se requerirá presentar denuncias policiales o judiciales, informes periciales o cualquier otro medio de prueba que dé cuenta de los hechos de violencia que se solicita reparar. Las personas que recibieron indemnización por vía judicial quedarán excluidas de estas reparaciones, sin perjuicio de su registro e identificación como víctimas.

*Se adjunta, en anexo, un proyecto de ley completo de reparación de víctimas elaborado por los comisionados Aravena, Figari y Naveillán.

8. Órgano de reparación a víctimas de la violencia

La Comisión recomienda crear un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio, supervisado por el Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su función será identificar y registrar a las víctimas y los daños de los que fueron objeto, junto con diseñar, implementar y ejecutar los planes, programas y acciones de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

La composición y funcionamiento de este órgano serán determinados por la ley y los recursos para financiar esta política se establecerán a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

9. Mecanismos de reparación a víctimas de la violencia

Con respecto a los mecanismos de reparación que podrán ser aplicados por el órgano que se cree en virtud de la ley, se considerarán formas de indemnización, de rehabilitación y de no repetición.

En materia de indemnizaciones, la ley deberá contemplar asignación en caso de fallecimiento, reparación en caso de daños o pérdida de viviendas propias o arrendadas, accesos preferentes a subsidios habitacionales, resarcimiento de daños en infraestructura económica, programas de crédito preferente, programas de fomento productivo, de empleabilidad, exenciones tributarias, entre otras alternativas de reparación.

En cuanto a la rehabilitación, es fundamental considerar atención de salud mental especializada a través de programas permanentes, asistencia de salud de urgencia a víctimas, apoyo social y acompañamiento integral de los servicios públicos competentes, junto con el acceso preferente a programas de educación y capacitación a las víctimas y sus hijos.

Con relación a las medidas destinadas a la no repetición de estos hechos, se considerarán actos simbólicos de desagravio y memoria.

Como una señal de voluntad política del Estado de avanzar en la solución del problema, se recomienda que en el presupuesto del presente año y en los años sucesivos, hasta la entrada en vigencia de la ley de reparación de víctimas, se busquen las formas para aumentar significativamente los recursos destinados a medidas de reparación.

Por último, la Comisión también ha estimado la necesidad de establecer formas de reparación integral a ciertos territorios que han sido afectados por estos graves hechos y que permitan incentivar la inversión económica y el desarrollo de actividades productivas en el mismo.

10. Bases del acuerdo de tierras.

La actual política de reparación territorial al pueblo Mapuche enfrenta serias limitaciones que demandan una transformación estructural. El análisis cualitativo y cuantitativo de la situación de las tierras mapuche presentado en el Capítulo III de este informe, evidencia un sistema que no logra ofrecer soluciones proporcionales a la urgencia histórica de los reclamos territoriales.

Actualmente, el tiempo de espera promedio entre el reconocimiento del derecho a recibir tierras (entrega de la "aplicabilidad") y su entrega efectiva varía entre 20 y 25 años, un plazo que agrava las necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades mapuche. Con más de 700 comunidades a la espera de la aplicación de su derecho y más de 1.200 aguardando el reconocimiento de dicha aplicación, la proyección es que podrían pasar entre 86 y 162 años bajo el sistema actual para resolver completamente estas demandas.

Por otro lado, el modelo actual se apoya en la compra de tierras a propietarios privados dispuestos a vender, lo que ha fomentado la especulación y limita drásticamente la eficacia del Estado para planificar y ejecutar políticas de reparación en tierras. Además, ha generado presiones sobre particulares para vender. Adicionalmente, una vez adquiridas, las tierras están sujetas a restricciones normativas que exigen una administración colectiva, prohibiendo su arriendo y subdivisión, lo que a menudo lleva a su subutilización.

Por último, la magnitud del desafío se refleja en el costo estimado para reparar a los cuatro grupos de beneficiarios identificados en el diagnóstico, el cual asciende a USD \$4 mil millones (ver tabla N°6 en apartado III.C).

Con el objetivo de ofrecer una solución a los problemas estructurales antes descritos, y teniendo en cuenta el mandato de "Analizar y recomendar mecanismos, reformas, condiciones y formas de reparación que contribuyan a la paz y el entendimiento entre los actores para dar solución al conflicto..." contenido en el artículo 2 letra c) del Decreto Supremo N° 14, del 21 de junio del 2023, dictado por el Presidente de la República, que crea



la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento, además de lo dispuesto en la actual ley indígena N° 19.253, y en el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado y actualmente vigente, la Comisión recomienda lo siguiente:

1. Establecer un nuevo sistema de tierras que tenga por objeto armonizar la Ley Indígena N° 19.253 con el Convenio N° 169 de la OIT. En ese contexto será necesario resolver el problema presupuestario con un plan integral que permita dar una respuesta más rápida y efectiva a las demandas de reparación.

2. Se recomienda que este nuevo sistema tenga la siguiente estructura:

a. Una **Agencia de Reparación**, como un servicio público, funcionalmente descentralizada, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, sometida a la supervigilancia del nuevo organismo de alto nivel jerárquico que se cree. Esta agencia será creada por ley, y su objetivo será la administración de un sistema de reparación, que contará con un mecanismo de adquisición de tierras que evite los conflictos y que se ajuste al derecho y no a vías de hecho.

b. Un **Sistema de Financiamiento** consistente en un Fondo Financiero para solventar el nuevo sistema de reparación, consistente en la suma de lo que gastaría el Estado de mantenerse el sistema actual de entrega de tierras.

De acuerdo con el diagnóstico de tierras realizado, este fondo tendrá un valor en torno a los USD \$ 4.000 millones creándose por ley, según lo establecido en estas mismas recomendaciones. El Fondo Financiero pondrá los recursos pertinentes a disposición de la Agencia de Reparación para que esta pueda cumplir con los objetivos propios de su competencia. La ejecución de estos fondos estará bajo la supervigilancia de la Contraloría General de la República y se informará anualmente al Congreso Nacional.

La Comisión reconoce que todos los solicitantes que hoy cuentan con aplicabilidad tienen derecho a ser reparados. También que, con las normas y criterios vigentes, los solicitantes en curso que obtengan aplicabilidad tendrán derecho a ser reparados según los requisitos establecidos en el punto 12.i.b

Se recomienda que los recursos para reparar a los actuales solicitantes que obtengan aplicabilidad se estimen a partir del valor equivalente a reparación por familia según los criterios actuales de compra de CONADI, lo que corresponde por familia a un promedio de 10 ha referenciales según la calidad de suelo, lo que representa actualmente un valor de 2.085 UF (véase capítulo III. Del informe final).

Se recomienda que dentro de este Fondo Financiero, se establezcan **tres subfondos** de financiamiento:

i. Un fondo de USD \$ 3.266 millones para los solicitantes con aplicabilidad y solicitud de aplicabilidad presentada a la fecha de las recomendaciones, siempre y cuando se les apruebe su solicitud de aplicabilidad.

ii. Un fondo de USD \$ 605 millones para:

a. Las comunidades ya constituidas a la fecha de entrega de las recomendaciones que presenten solicitudes hasta antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema de reparación, siempre que dichas solicitudes sean aprobadas por CONADI. Este grupo tendrá un máximo asignado de USD \$ 450 millones.

b. Las comunidades que se constituyan desde la entrega de las recomendaciones y hasta antes de la entrada en vigor del nuevo sistema, que invoquen títulos que nunca han sido reparados, siempre que sus solicitudes sean aprobadas por el Tribunal. Para ello, se recomienda establecer los siguientes requisitos: (i) La comunidad deberá formarse invocando la letra c) del artículo 9 de la Ley 19.253 y constituirse entre la fecha de entrega de las recomendaciones y la entrada en vigencia del nuevo sistema. (ii) Los miembros de esta nueva comunidad no podrán haber pertenecido a ninguna otra comunidad previamente constituida. (iii) Al constituirse, deberán invocar títulos actualmente reconocidos por CONADI que no hayan sido utilizados para formar comunidades indígenas de la ley 19.253. (iv) Los integrantes deberán demostrar su pertenencia a la comunidad sociológica relacionada con el título invocado y su residencia en el territorio correspondiente por al menos 10 años. Estas comunidades deberán esperar a que se ingresen todas las reclamaciones de los grupos anteriores antes de presentar sus propias reclamaciones sobre títulos no invocados.

c. Un fondo de 129 millones de USD para las comunidades constituidas antes de las recomendaciones y que no cuentan con titulación histórica, para los casos establecidos en estas recomendaciones.

La Comisión recomienda que la cantidad de familias por comunidad que podrán optar a las reparaciones de este nuevo sistema no podrá aumentar más que en un 5% respecto de aquella determinada a la fecha de entrega de estas recomendaciones.

Mientras no entre en funcionamiento el nuevo sistema propuesto, continuará vigente la actual Ley indígena N° 19.253.

c. Se creará un **Tribunal arbitral** como un órgano autónomo, administrativo, de carácter mixto, que actuará como árbitro arbitrador y tendrá competencia para resolver:

i. Solicitudes fundadas en demandas basadas en tierras sin titulación histórica, de acuerdo con los requisitos establecidos .

ii. Solicitudes de reparación de comunidades formadas después de la entrega de las recomendaciones, que invoquen títulos que nunca hayan sido invocados, según los requisitos establecidos en estas recomendaciones.

A su vez, actuará como mediador en los conflictos entre comunidades que permita conciliar distintas controversias acaecidas producto de la ejecución de las reparaciones durante la vigencia del sistema, y dirimirá por única vez las diferencias que puedan producirse respecto de la modalidad de reparación entre los peticionarios intervinientes y la Agencia de Reparación. Todo ello sin perjuicio de otras competencias que le entregue la ley.



Este tribunal contará con una Secretaría Letrada. Contra sus resoluciones no procederá recurso alguno. Las reparaciones que otorgue este tribunal son de cargo del fondo financiero establecido en el numeral 10.b a través de la Agencia de Reparación.

El tribunal estará compuesto por 6 miembros, paritario entre mapuche y no mapuche que deberán contar con reconocida capacidad profesional o dirigencial o experiencia en las materias que competen al Tribunal.

Nombramiento: Dos de los integrantes mapuche del Tribunal serán propuestos al ejecutivo mediante una terna por cargo a proveer, por el Consejo del Pueblo Mapuche, o en ausencia de este, por el consejo de CONADI. Los postulantes deberán ser patrocinados por una o más organizaciones mapuche. Un tercer integrante mapuche del Tribunal será propuesto al ejecutivo por el sistema de alta dirección pública. Los tres integrantes no mapuche serán propuestos al ejecutivo mediante el sistema de alta dirección pública. Para cada cargo a proveer el sistema de ADP confeccionará una terna. El ejecutivo, de cada terna disponible, propondrá a uno de los integrantes al Senado. El Senado, en votación conjunta en un solo acto, nombrará a los integrantes del tribunal con los 2/3 de los Senadores en ejercicio. La ley determinará la duración en el cargo, posibilidad de reelección y remuneración y demás materias pertinentes.

Mientras no entre en funcionamiento el nuevo sistema que se propone, continuará vigente la actual Ley indígena N° 19.253 y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) continuará ejerciendo sus competencias y funciones. Posteriormente, CONADI será el organismo técnico de la Agencia de Reparación y del Tribunal.

11. Transición institucional

Mientras no se cree el nuevo sistema de reparación, CONADI seguirá cumpliendo sus funciones de acuerdo con la ley, debiendo fortalecerse sus capacidades, lo que incluirá el Fondo de Tierras y Aguas, y la digitalización y accesibilidad tanto del Registro Público de Tierras Indígenas, a fin de garantizar la debida identificación, registro y protección de las tierras, como del Archivo General de Asuntos Indígenas, garantizando el debido acceso a la documentación histórica de las demandas territoriales de las comunidades mapuche.

CONADI mantendrá sus funciones de ejecución de la política indígena, debiendo resolver los casos de solicitudes de aplicabilidad pendientes según fecha de ingreso, en el menor plazo posible. Desestimaré las solicitudes de aplicabilidad fundadas en un Título de Merced respecto de las cuales tres comunidades ya hayan obtenido aplicabilidad.

Durante ese periodo mientras no se cree el nuevo sistema de reparación, se mantendrán las reglas vigentes respecto al tipo de reparación que entrega CONADI. Las comunidades con demanda incompleta sólo tendrán acceso al remanente de reparación.

Los recursos de los que dispondrá la Agencia de Reparación se comprometerán al momento de la dictación de la ley que crea el nuevo sistema.

Creado el nuevo sistema de reparación, la función de comprar tierras y entregar reparaciones se trasladará a la Agencia de Reparación, sin perjuicio de que CONADI termine de procesar las aplicabilidades aún pendientes de resolución. El mecanismo del artículo 20 letra a) se mantendrá bajo la ejecución de CONADI.

12. Agencia de Reparación

1. La Agencia de Reparación será dependiente del nuevo órgano de alta jerarquía política. La Agencia reparará a:
 - a) Las comunidades que ya tengan aplicabilidad o hayan presentado su solicitud de aplicabilidad a CONADI a la fecha de entrega de estas recomendaciones. Las comunidades con "demanda incompleta" podrán recibir el remanente de la reparación a través de tierras u otras alternativas de reparación.
 - b) Las comunidades constituidas a la fecha de entrega de estas recomendaciones que presenten una solicitud de aplicabilidad entre la fecha de estas recomendaciones y la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema, invocando títulos actualmente reconocidos por CONADI. Se reparará máximo a tres comunidades por cada Título de Merced invocado.
 - c) Comunidades no constituidas a la fecha de entrega de las recomendaciones, que se constituyan hasta antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema y que invoquen títulos que no han sido previamente invocados; y,
 - d) Las comunidades constituidas a la fecha de entrega de estas recomendaciones que hayan quedado excluidas del actual sistema por carecer de un título histórico reconocido por la Ley N° 19.253.
2. La Agencia de Reparación ejecutará las acciones conforme a los principios del Convenio N° 169 de la OIT. Se recomienda que ella sea preferentemente a través de la reparación y adquisición de tierras. Cuando éstas no estén disponibles, o las comunidades no las consideren adecuadas, la Agencia podrá aplicar formas alternativas de reparación.

La Agencia de Reparación dispondrá de tierras para reparar a las comunidades y familias provenientes de las siguientes 5 fuentes:

- a) Los predios ofrecidos por particulares a CONADI hasta la publicación de la ley que crea la Agencia de Reparación y el Tribunal.
- b) Las propiedades fiscales que disponga el Estado para este proceso.
- c) Las tierras que disponga la industria forestal y otras empresas (ver punto 14 para mayor detalle en cuanto a industria forestal).
- d) Las donaciones que reciba.
- e) Aquellos predios que particulares inscriban voluntariamente en un plazo de 6 meses contados desde la publicación de la ley que crea la Agencia de Reparación y el Tribunal. Estos últimos entrarán en funcionamiento 18 meses después de publicada la ley.

En el cuarto año desde que entre en operación el nuevo sistema, el Tribunal deberá evaluar por única vez el funcionamiento de éste en su conjunto, teniendo en especial consideración:

- i. Que la tierra disponible por provincia sea suficiente para que la mayoría de comunidades y familias (grupos 1 y 4 señalados en el acápite 12 letras a y d) puedan optar a tierra como forma de reparación; y
- ii. Que exista el debido resguardo de los derechos de los propietarios particulares de tierras, en especial la voluntariedad en el ofrecimiento de las mismas.



Con base en esta evaluación, el Tribunal tendrá la facultad de disponer que la Agencia de Reparación, dentro de los próximos 6 meses, adopte medidas en determinadas regiones, provincias o comunas, en relación con las 5 fuentes y a las otras formas de reparación, así como realizar recomendaciones a otros servicios del Estado, atendiendo para ello a la realidad de cada territorio.

La Agencia de Reparación deberá verificar que las ofertas de tierras hayan sido realizadas de forma totalmente libre y voluntaria de acuerdo con las leyes vigentes. Para estos efectos, la Agencia deberá hacer pública la decisión de compra con 30 días de anticipación a su realización.

Una vez entre en vigencia el nuevo sistema de reparación, CONADI tendrá un año de plazo para el traspaso de las competencias sobre la política de tierras. Por lo tanto, ese será el único período donde ambos sistemas estarán vigentes.

Con la creación de la nueva institucionalidad, toda reparación abrirá un proceso único para él o los troncos históricos relacionados con el título invocado.

13. Modificaciones en materia de contratos en tierras indígenas

La Comisión recomienda que el Estado provea de una unidad especializada de acompañamiento jurídico, que será parte del órgano de alta jerarquía política que se propone crear, cuya función será prestar asesoría y representación jurídica gratuita a las comunidades y demás personas jurídicas o naturales mapuche en la celebración de los contratos autorizados por la ley.

Se podrán celebrar contratos de usufructo, arrendamiento, mediería y otros contratos de mera tenencia, sobre tierras de comunidades y de personas individuales mapuche, concurriendo los siguientes requisitos:

- a) Todos los contratos se deben otorgar por escritura pública e inscribir en el Conservador de Bienes Raíces.
- b) Los contratos podrán celebrarse hasta por un plazo de 25 años. Para los contratos de plazos superiores a 10 años deberá insertarse en la escritura pública un informe sobre la legalidad del acto, emitido por un asesor jurídico especializado público o licitado. En dicho informe deberá constar que los contratantes indígenas han sido asesorados para la celebración del contrato.
- c) Estos contratos deben celebrarse de buena fe. Para efectos referenciales CONADI confeccionará un listado de rentas promedio según tipo de contrato. Al mismo tiempo, CONADI proveerá formatos tipos para facilitar la celebración de estos contratos.
- d) Los contratantes indígenas podrán retractarse del contrato celebrado en un plazo de 30 días corridos desde celebrado el respectivo contrato, lo que deberá realizarse por escritura pública.
- e) Transcurridos los 30 días y, en consecuencia, ratificado el contrato, una copia del mismo deberá remitirse a CONADI, quien llevará un registro especial para tal efecto.



14. Tierras forestales

La comisión recomienda proponer un nuevo marco de entendimiento, reparación y cooperación entre las comunidades mapuche y la industria forestal, que contribuya a una convivencia territorial más armónica, al cumplimiento de los objetivos de estas recomendaciones y al desarrollo económico de las comunidades mapuche. En virtud de lo anterior y como resultado de un proceso de diálogo entre la Comisión y representantes de la industria forestal, se visualiza y acuerda participación de la industria en dos fases:

En una **primera fase**, bajo la actual normativa de la Ley Indígena vigente, la industria forestal manifestó su voluntad de **otorgar una respuesta en plazo acotado a la demanda actual de tierras que existe ante CONADI asociada a predios de su propiedad**. Para ello, la Comisión recomienda que se constituya una mesa de trabajo entre la industria forestal y el Ejecutivo, con el objetivo de revisar, actualizar y priorizar según los criterios que esta comisión establece para el proceso de transición de los predios forestales que están siendo demandados y que podrían ser adquiridos a través de CONADI. En esta etapa también se recomienda catastrar los casos de sitios de significación cultural identificados por las comunidades, con la finalidad de concordar una solución jurídica (usufructo, servidumbre, co-administración, venta, entre otras). Para ello, se conformará un catastro con fuentes provenientes de CONADI, el Consejo de Monumentos Nacionales, y otras solicitudes en trámite. Este catastro podrá complementarse con los registros que las empresas mantengan.

En una **segunda etapa**, es decir, una vez que entre en vigencia el nuevo marco normativo de reparación, la industria forestal manifestó su disposición para ser parte de la solución que propone esta Comisión. En concreto, señala su voluntad de **otorgar una respuesta a las demandas que estén asociadas a predios de su propiedad**.



15. Formas en que repara la Agencia

La reparación deberá basarse en los principios del Convenio 169 de la OIT, priorizando la reparación en tierras. No obstante, las comunidades o familias indígenas podrán optar por otras modalidades de reparación.

La reparación se otorgará prioritariamente a las comunidades indígenas en su conjunto. Asimismo, se permitirá que familias reciban reparación por separado, lo que no afectará su pertenencia ni sus derechos dentro de la comunidad.

Las medidas de reparación establecidas no reemplazarán ni podrán compensarse con las prestaciones sociales ni otros beneficios provenientes de políticas públicas a los que las personas, familias o comunidades indígenas tengan acceso.

En virtud de estos principios la Comisión acuerda proponer las siguientes otras formas de reparación:

1. Las familias o comunidades indígenas podrán optar por formas de reparación alternativas a las tierras con las que cuente la Agencia de Reparación. Entre estas se considerarán: infraestructura habitacional o productiva, el pago de créditos hipotecarios, el financiamiento de estudios de educación superior. Estas formas de reparación podrán complementarse entre sí.
2. Se establecerá un mecanismo específico para familias indígenas que opten por una reparación en tierras de forma separada de la comunidad solicitante. El monto de reparación será proporcional al derecho colectivo al que se ha renunciado.
3. Podrá acordarse con las comunidades indígenas reparación mediante mecanismos de participación en la administración y gestión de parques nacionales, reservas u otras áreas protegidas sobre las que las normas actuales lo permitan, cumpliendo con las normas medioambientales vigentes.
4. Las familias que viven en zonas urbanas o periurbanas podrán acceder a planes habitacionales de acuerdo con su realidad con cargo a su reparación.

Transcurridos 6 años desde que la comunidad o familia fue notificada por la Agencia de Reparación de la oferta de reparación disponible, esta podrá retirar el remanente que no haya sido utilizado, para disponer libremente.

16. Criterios para la reparación en tierras

Para el acceso a la reparación en tierras se considerarán los siguientes criterios:

- a. Comunidades más antiguas según fecha del ingreso de la solicitud de aplicabilidad.
- b. Composición del grupo familiar de las comunidades indígenas, priorizando la entrega de tierras a hogares según los criterios de focalización del registro social de hogares.
- c. Comunidades con aplicabilidad sin compra previa.
- d. Comunidades que tienen designado el predio presentado en el expediente del proceso del artículo 20 b).



- e. Comunidades domiciliadas en la comuna o comunas colindantes al predio disponible.
- f. Comunidades que presenten predios con colindancia al título invocado.

17. Competencia del Tribunal Arbitral

Sin perjuicio de lo señalado en el número 10 letra c), el Tribunal Arbitral reconocerá el derecho a reparación para las comunidades no constituidas a la fecha de entrega de las recomendaciones que invoquen títulos que no hayan sido previamente invocados, a partir del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. La comunidad deberá constituirse invocando la letra c) art. 9 de la Ley 19.253, entre la fecha de entrega de estas recomendaciones y la entrada en vigencia del nuevo sistema.
- b. Los socios de esta nueva comunidad no podrán haber sido parte de ninguna otra comunidad con personalidad jurídica previamente existente.
- c. Al constituirse, deberán invocar títulos actualmente reconocidos por CONADI, que no hayan sido invocados para constituir comunidades legalmente.
- d. Los integrantes deberán demostrar pertenencia a la comunidad sociológica relacionada con el título invocado y residencia en el territorio a lo menos de 10 años.

Por otra parte, el Tribunal reconocerá el derecho a reparación para las comunidades constituidas a la fecha de entrega de las recomendaciones cuya demanda no cuenta con un título reconocido actualmente por CONADI, a partir del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Podrán optar a este mecanismo las comunidades que se encuentren constituidas a la fecha de entrega de estas recomendaciones en comunas donde los títulos entregados por el Estado y reconocidos por CONADI como fuente de reparación representen menos del 4% de la superficie comunal, en las provincias de Arauco y Malleco.
- b. Podrán optar a este mecanismo las comunidades que no hayan recibido reparaciones previamente ni tengan solicitudes pendientes ante CONADI.
- c. Los solicitantes deberán demostrar una pérdida territorial histórica por la cual no recibió título de merced u otro título, lo cual podrá ser acreditado mediante evidencia documental, expedientes, presentaciones anteriormente rechazadas por CONADI, resoluciones administrativas, judiciales u otras.

Las comunidades que acrediten su derecho a reparación ante el Tribunal serán reparadas por la Agencia de reparación. Habrá un único proceso de reparación para el o los troncos históricos solicitantes. Entregada la reparación, el tronco histórico no podrá solicitar nuevas reparaciones.

Las comunidades señaladas tendrán el plazo de 5 años desde la constitución del tribunal para presentar sus solicitudes de reparación.

Este tribunal también podrá mediar y hacer recomendaciones a los órganos del Estado ante solicitudes de comunidades afectadas por compras de tierras que implicaron un desarraigo territorial o predios que no cumplen con criterios mínimos de habitabilidad, u otros conflictos de tierras entre comunidades.

18. Desarrollo territorial y económico de las regiones

Considerando los altos índices de pobreza, desigualdad y brecha de desarrollo que reflejan las cuatro regiones involucradas en este plan y las brechas de desarrollo, producto de un conflicto que alcanza larga data, se requiere políticas públicas orientadas a impulsar la inversión, el desarrollo de infraestructura, conectividad, educación, entre otros factores estratégicos para alcanzar el desarrollo económico y con ello aumentar los ingresos de las familias y el empleo, tanto de personas mapuche como no mapuche.

En este contexto se requiere implementar una estrategia regional que invite al trabajo público-privado, a la inversión nacional y extranjera y generar condiciones que faciliten el desarrollo de actividades económicas en los ámbitos propios de estas regiones, especialmente, agricultura, agroindustria, turismo, entre otras áreas.

Si bien el desarrollo económico no fue el objetivo principal de análisis de esta comisión, recibimos innumerables opiniones de organizaciones y representantes de las cuatro regiones quienes manifestaron la dificultad de desarrollar emprendimientos y empresas, dada la condición de inseguridad y falta de incentivos para la inversión. Para visibilizar estas importantes propuestas, se enumeran las principales iniciativas:

1. Plan de fortalecimiento de infraestructura pública habilitante, incluyendo:
 - a. Caminos y rutas interregionales, agua potable rural y electrificación.
 - b. Modernización y ampliación de la red de interconexión digital.
 - c. Aumento de la superficie de riego, infraestructura para acumulación y distribución de aguas en las cuatro regiones (embalses, tranques, modernización y tecnología avanzada).
 - d. Implementación de infraestructura pública en materias de obras portuarias.
2. Implementación de espacios para la comercialización de productos agropecuarios y artesanales, incluyendo mercados de abasto, ferias, entre otros. Estos espacios buscarán facilitar el acceso a una variedad de productos, de forma de promover el desarrollo económico local con perspectiva intercultural y el fortalecimiento de las respectivas cadenas de suministro.
3. Modernización de los instrumentos de fomento agrícola para la pequeña agricultura en un plazo acotado, especialmente, los programas PAT, PDTI y PRODESAL, y los programas de CORFO. En este contexto se debe aumentar de forma sostenida la eficiencia, innovación, productividad y el fortalecimiento de la comercialización de producto agropecuarios.
4. Fomento y desarrollo de alianzas productivas, especialmente en los sectores agropecuarios y turísticos de las regiones.
5. Fortalecer la educación técnico-profesional acorde a las necesidades de la Región y las actuales necesidades del mercado laboral.



6. Elaboración y puesta en marcha de un plan de reactivación económica, especialmente orientado a las provincias de Malleco y Arauco considerando el enorme daño que se ha producido a la cadena productiva de estos territorios. Para ello se propone la implementación de políticas exitosas, como, por ejemplo: desarrollo local-territorial del exprograma “Chile Emprende” el que a pesar de no existir formalmente, sigue en la memoria colectiva de los gremios de cada una de las comunas. Ejemplo de esto son las denominaciones actuales de “Araucanía Andina”, “Araucanía Costera”, entre otras.

7. Se proponen dos tipos de subsidios en favor de los habitantes de las cuatro regiones.

a) Subsidio para reconversión de suelos o fomento de otras actividades agrícolas: que tenga por finalidad (i) fomentar la reconversión de tierras forestadas a tierras agrícolas u otros tipos de usos productivos, o la reconversión de tierras agrícolas entre diferentes usos productivos y (ii) fomentar otros usos productivos agrícolas (por ejemplo, plantaciones frutales).

b) Subsidio para plantaciones forestales, con especies exóticas y nativas, a las comunidades indígenas y a los pequeños y medianos empresarios

La Comisión recomienda focalizar una o más de estas propuestas en los territorios más afectados por el conflicto, especialmente en las provincias de Arauco y de Malleco.

Por otra parte, algunas organizaciones propusieron se estudie iniciativas como:

- Creación de Zona Franca
- Exenciones tributarias temporales
- Licencias de casino para comunidades indígenas

Al respecto la Comisión señala que estas requieren un análisis y estudio acabado de viabilidad.

19. Acompañamiento al Nuevo Sistema de Reparación de Tierras

Considerando el gran esfuerzo financiero que realizará el Estado para dar cumplimiento a los compromisos vinculados con la ley indígena, especialmente, lo vinculado a la compra de tierras, se hace imperativo un programa de acompañamiento de los nuevos propietarios que implique una atención integral, especializada que permita un desarrollo económico sostenido de las familias que serán parte de este proceso. Para ello, se propone las siguientes iniciativas:

1. Las comunidades o familias que reciban reparación de tierras o de tipo productivo (equipamiento productivo) podrán acogerse a un plan de negocio elaborado en conjunto con instituciones como SERCOTEC, SERNATUR, CORFO, INDAP, CONAF o Gobierno Regional, esto por un periodo no menor a 5 años.
2. Respecto de los casos de compra de tierras en que las comunidades opten a que la reparación incluya una participación en el ciclo productivo existente en la tierra a comprar:
 - a. Se creará un mecanismo que permita que las tierras en procesos productivos puedan ser adquiridas por el Estado, quien actuará como administrador en beneficio de las

comunidades adquirentes, garantizando a su vez el desarrollo del proceso productivo.

b. El acuerdo de compra establecerá los términos en que las comunidades usarán la tierra mientras dure el proceso productivo, señalando las áreas destinadas a éste y cuáles podrán ser destinadas a otros usos.

c. El acuerdo de compra establecerá los términos de la participación de las comunidades en los beneficios del proceso productivo.

d. Cumplido el ciclo productivo, y las condiciones establecidas, la tierra será transferida a las comunidades.

3. Para las comunidades y familias que opten por la reparación en tierra, el Estado acompañará el proceso de habilitación de los predios adquiridos a través de asesoría técnica y adecuación de instrumentos (por ejemplo, goces).

20. Acceso al Financiamiento

Dada la inalienabilidad de la tierra indígena, se recomienda estudiar mecanismos de acceso a financiamiento (garantía estatal u otros) de proyectos de desarrollo de personas naturales y jurídicas indígenas, incluyendo la posibilidad de ampliar los esquemas de cooperativas de ahorro y crédito ya existentes.

21. Implementación de las recomendaciones

Crear una oficina, dentro de un actual órgano de alta jerarquía, encargado de la implementación de las medidas recomendadas por esta Comisión, el cual funcionará como una instancia de continuidad de la actual Secretaría Ejecutiva.

Esta oficina será responsable de impulsar, coordinar y supervisar la implementación de las medidas recomendadas por esta Comisión.

Todas las medidas que la Comisión recomienda adoptar en el presente informe y que no hayan sido previamente consultadas, deberán someterse a los procesos de consulta indígena, ya sea al Pueblo Mapuche o a todos los pueblos reconocidos, según corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la OIT.

En todo lo no acordado en estas recomendaciones, se mantiene la regulación de la actual ley indígena.

