

PLAN IMPULSO ARAUCANÍA: UNA PRIMERA MIRADA

- Tras siete meses de gobierno, se dio a conocer uno de los planes de acción más esperados: el Plan Impulso Araucanía, el cual fue fruto del trabajo de una de las mesas convocadas para lograr acuerdos nacionales en materias prioritarias y que formaba parte del programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera.
- La batería de medidas que componen este plan se dividen en tres ejes fundamentales: (i) la búsqueda de acuerdos y la paz, (ii) el desarrollo integral e inclusivo de la región y (iii) el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural de nuestro país.
- Sin perjuicio de diversas medidas positivas contempladas en el Plan, las propuestas relacionadas de forma directa con los pueblos indígenas deben ser observadas y trabajadas con cautela, toda vez que podrían generar conflictos con principios y derechos consagrados en la Constitución y consecuentes controversias a nivel de la aplicación por parte de los Tribunales de Justicia.
- La anunciada creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, con certeza, generará un mayor gasto, pero nada asegura que entregue una mejor respuesta al problema actual.

Luego de meses de trabajo liderado por el Ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, en conjunto con otros ministros y actores claves de la sociedad civil, se dio a conocer a fines de septiembre el tan esperado Plan Impulso Araucanía (el Plan). Este tuvo como antesala los datos y propuestas recopilados por la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía (comunicacionalmente conocida como “Comisión Vargas”), creada el año 2016, durante el gobierno de la ex Presidenta Bachelet y liderada por el Obispo Héctor Vargasⁱ.

El Plan presentado tiene como objetivo promover la paz y el desarrollo de la región a través de la implementación de una batería de medidas que permitan a la zona superar el estado de retraso económico y conflicto que vive hace décadas. Lo anterior en principio resulta adecuado toda vez que la región concentra una importante población indígena y un rezago relevante en materia de crecimiento y desarrollo económico en comparación con otras regiones. Pero cuando se habla de pueblos indígenas no sólo se debe pensar en la región de La Araucanía. Resulta interesante destacar que la mayoría de las personas que se sienten parte de un

pueblo indígena viven fuera de esa región. De hecho, casi el 40% vive en la Región Metropolitana. El dato, consistente por lo demás con que la Región Metropolitana concentra las mayores fuentes de empleo, ofertas en materia de educación superior y mayores oportunidades en general, sirve para ilustrar que no obstante las políticas públicas puntuales orientadas a hacerse cargo del problema específico de una región, como lo es el de La Araucanía en particular, el Estado debiera tener un enfoque más general (y no exclusivamente territorial) sobre la materia.

CASI EL 40% DE QUIENES SE SIENTEN PARTE DE UN PUEBLO INDÍGENA VIVEN EN LA REGIÓN METROPOLITANA

Tabla Nº1: Distribución indígenas urbano rural 2017

2017						
	Urbano	% Urbano	Rural	% Rural	Total	% Total
Tarapacá	59.534	4,6%	5.635	1,3%	65.169	3,8%
Antofagasta	48.134	3,7%	2.783	0,7%	50.917	3,0%
Atacama	41.590	3,2%	6.397	1,5%	47.987	2,8%
Coquimbo	37.702	2,9%	6.664	1,6%	44.366	2,6%
Valparaíso	63.876	4,9%	4.533	1,1%	68.409	4,0%
Bdo. O'Higgins	19.918	1,5%	7.792	1,9%	27.710	1,6%
Maule	20.405	1,6%	9.144	2,2%	29.549	1,7%
Biobío	92.203	7,1%	21.190	5,1%	113.393	6,6%
La Araucanía	127.215	9,8%	205.082	49,0%	332.297	19,4%
Los Lagos	156.098	12,1%	80.711	19,3%	236.809	13,8%
Aysén	25.778	2,0%	2.656	0,6%	28.434	1,7%
Magallanes	32.286	2,5%	2.546	0,6%	34.832	2,0%
RM	483.921	37,4%	10.369	2,5%	494.290	28,9%
Los Ríos	40.734	3,1%	39.720	9,5%	80.454	4,7%
Arica	34.543	2,7%	10.325	2,5%	44.868	2,6%
Ñuble	9.213	0,7%	3.382	0,8%	12.595	0,7%
Total	1.293.150	100%	418.929	100%	1.712.080	100%

Fuente: LyD a partir de Casen 2017.

PLAN IMPULSO ARAUCANÍA, TRES PRINCIPIOS O EJES FUNDAMENTALES

El primer principio inspirador del Plan dice relación con la búsqueda de acuerdos y promoción de la paz. Para ello se plantean medidas y mecanismos que aseguren el seguimiento e implementación de este acuerdo nacional como la creación de un Consejo por el reencuentro de La Araucaníaⁱⁱ con la finalidad de mantener un permanente proceso de diálogo en la zona. Por su parte, el Plan contempla la

entrega de ayudas por parte del Estado a aquellos que han sido víctimas de hechos de violencia en la región por la vía de propuestas para facilitar el acceso a subsidios, apoyo a emprendimientos, asistencia social y apoyo psicológico, entre otros. Aun cuando los datos muestran que la mayor parte de la población en La Araucanía vive en paz, existe un 2,26% de causas penales vinculadas a violencia rural que no deben ser menospreciadasⁱⁱⁱ. Este hecho estigmatiza a la región catalogándola como una zona de peligro y termina obstaculizando su desarrollo económico. Ahora bien, aunque hoy el foco está en la Región de La Araucanía, se debe tener presente que los focos de violencia también se han extendido a otras regiones^{iv}, y por ende este tipo de políticas, más que abordarse por territorio, debieran ser objeto de una mirada que las abordara por tipo de conflicto.

El segundo principio se refiere al reconocimiento y valoración de la diversidad cultural. Las medidas contenidas en esta línea se pueden agrupar en cuatro categorías: (i) diversidad cultural, referida a la promoción de la lengua, historia y cultura, promoviendo el acceso de personas no indígenas a la práctica de estas; (ii) reconocimiento constitucional; (iii) institucionalidad indígena y representación política, entre las cuales se contempla la creación de un Ministerio de los Pueblos Originarios y una Ley de Cuotas, y por último, (iv) desarrollo territorial indígena.

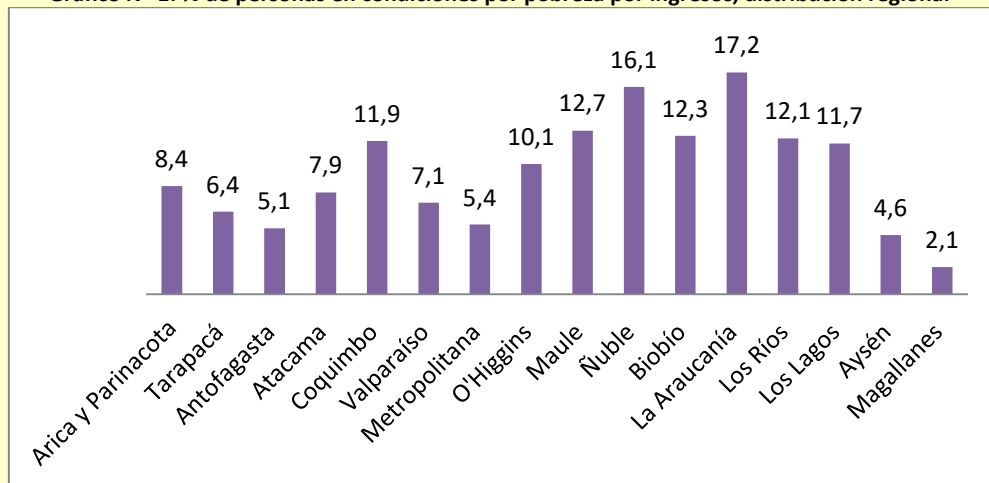
El tercer eje se enfoca en reforzar distintos subsidios sociales y programas enfocados en generar condiciones para mejorar el progreso económico en la región. Ello es consistente con el hecho que la región de La Araucanía es la más pobre del país medido por el ingreso de sus habitantes. Mientras que el nivel de pobreza en el país es de 8,6%, en el caso de esta región la cifra aumenta a un 17,2% (Ver Gráfico Nº 1).

Sumado a ello, el Plan busca avanzar en infraestructura vial -ya que es la región con la menor cantidad de rutas pavimentadas-, lo que permitirá mejorar los accesos, conectividad y movilización desde y hacia las zonas rurales. Además se busca impulsar la inversión privada, creando un incentivo tributario especial para la región, el que está estipulado en el proyecto de ley de Modernización Tributaria^v recientemente presentado al Congreso.

Sin perjuicio de la revisión en detalle del diseño de las políticas públicas que en base a este eje se promuevan y de su implementación, resulta acertado este enfoque orientado a generar las condiciones necesarias que permitan impulsar el desarrollo económico de la región de La Araucanía.

MIENTRAS EL NIVEL DE POBREZA EN EL PAÍS ES DE 8,6%, EN LA ARAUCANÍA LA CIFRA ALCANZA A UN 17,2%

Gráfico N° 1: % de personas en condiciones por pobreza por ingresos, distribución regional



Fuente: Fuente: elaboración propia a partir de Casen 2017.

MEDIDAS CONCRETAS E IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES PROBLEMAS

En cuanto a las propuestas del Plan relativas específicamente a materias indígenas, como la iniciativa sobre ley de cuotas, es importante tener claro que los pueblos indígenas han tenido representantes en el Congreso sin la necesidad de tener tratos especiales^{vi}. La Ley de Cuotas (aun cuando es menos distorsionadora que una propuesta de escaños especiales reservados) viene a debilitar el principio de igualdad ante la ley en materia de elegibilidad y la libertad de los partidos políticos de llevar a quienes ellos consideran más competitivos. El mecanismo de la cuotas, no obstante, es preferible a los escaños reservados para determinados segmentos de la población, pues estos últimos distorsionan abiertamente la voluntad popular socavando la base de una democracia representativa.

En cuanto al reconocimiento constitucional, se debe cautelar que ello no se traduzca en crear distintos grupos de ciudadanos chilenos. Hoy la Constitución habla de todos los hombres y mujeres del país o ciudadanos (personas) dentro de los cuales también se encuentran los pueblos indígenas. Por ello, para no generar divisiones o categorías especiales, el reconocimiento constitucional se debe centrar en aspectos que potencien la cultura, la historia y la lengua de las comunidades indígenas, absteniéndose de otorgar beneficios y derechos

exclusivos. De lo contrario, se podrían generar problemas de gobernabilidad, jurisprudencia o incongruencia entre las regulaciones difíciles de solucionar.

Respecto de la iniciativa legal que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas, se debe avanzar con cautela. Mejor sería hacer una evaluación de las instituciones existentes, como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), con el fin de poder determinar si existe una necesidad real de crear una nueva institución, agrandando el aparato estatal, o más bien se debe hacer un cambio y reorientación en las que ya tenemos.

Por último, una medida a todas luces positiva es la flexibilización de las condiciones de utilización de las tierras por parte de las comunidades. Así una reforma a la Ley Indígena (Ley N° 19.253) permitiría que estos puedan arrendar sus tierras sin que dejen de ser indígenas, pudiendo darle con ello un mayor uso. Asimismo, la disminución del plazo bajo el cual hoy se prohíbe la enajenación entre indígenas de tierras adquiridas a través de fondos de la CONADI, representa un gran avance considerando que desde hace muchos años el pueblo mapuche ha encontrado condicionantes de progreso en esta Ley. Lo anterior entrega mayor libertad para el uso de las tierras cuando ellos no quieran o no puedan explotarla por sí mismos y les permitirá obtener una ganancia legítima, como lo hace por lo demás cualquier otro propietario, dándoles la posibilidad de tener un respaldo económico que puede facilitarles alcanzar un mayor progreso económico.

Un tema importante que ha estado ausente es una evaluación y proyección de lo que debiera ser la política de entrega de tierras ligado a la Ley Indígena. En sus inicios se planteó como una medida compensatoria por parte del Estado a las comunidades que exigían la reivindicación de sus tierras ancestrales, lo que hacía suponer que esa política debía ser acotada en el tiempo y en territorio. Cabe hacer presente que, uno de los factores sindicados como causa de la violencia en la región ha sido, precisamente, la política de entrega de tierras. Por ello es importante saber si se contemplará alguna medida en este aspecto.

REFLEXIONES FINALES

Valoramos los aspectos positivos del Plan presentado por el Gobierno en cuanto al desarrollo y progreso de La Araucanía, así como los avances que se plantean en infraestructura y mayor cobertura de servicios. Pero existen dudas sobre cómo se abordarán distintos puntos que competen específicamente a los pueblos

indígenas, en los cuales se espera que exista conciencia de los efectos que se podrían generar si no se es particularmente cuidadoso en su estructuración.

En conclusión, este Plan muestra la verdadera preocupación que existe por parte del actual Gobierno de acabar con el rezago que existe en la región de La Araucanía y la determinación que ha puesto el propio Presidente en la búsqueda del fin del conflicto que golpea intensamente la región. No obstante, el camino que le queda por recorrer a este Plan es evidentemente muy extenso y todavía es necesario conocer en mayor detalle cada una de las medidas propuestas.

ⁱ Para mayor información revisar Tema Público “Plan Araucanía y Consulta Indígena, una agenda fuera de foco”, publicada el 20 de octubre de 2017 (Nº 1325-1).

ⁱⁱ Se desconoce aún bajo qué parámetros regirá este Consejo y la proyección que tendrá en el tiempo.

ⁱⁱⁱ Cuenta Pública del Ministerio Público de la Araucanía, año 2017.

^{iv} Según la Multigremial de La Araucanía, durante el primer semestre de este año ocurrieron 5 hitos violentos en la región del Biobío, 3 en la región de Los Ríos y 3 más en la región de Los Lagos. Ejemplo de ellos son el incendio a 14 camiones en la región del Biobío o el incendio a dos capillas católicas rurales en la región de Los Ríos, ambos durante los primeros meses del 2018.

^v Depreciación instantánea por dos años y reducción del plazo de recuperación del IVA por compra de activo fijo.

^{vi} Las diputadas Emilia Nuyado Ancapuchún (PS) y Aracely Leuquén (RN), por ejemplo.