



¿Cómo han gestionado las comunidades mapuches las tierras restituidas?

Autores: Dany Jaimovich (Universidad de Talca), Felipe Jordán (PUC-Chile), Matías Black (PUC-Chile) y Robert Heilmayr (University of California, Santa Barbara)

INTRODUCCIÓN

En distintos países se han adoptado programas para devolver tierras a los pueblos indígenas, con el fin de reparar el despojo histórico y apoyar su autodeterminación. Estos programas también han despertado la expectativa de que la restitución genere beneficios ambientales públicos, dado el papel reconocido de los pueblos indígenas en la conservación. Sin embargo, se sabe poco sobre cómo cambian el uso del suelo las comunidades una vez que reciben las tierras.

El estudio de Jaimovich, Jordán, Black y Heilmayr evalúa el programa chileno de restitución de tierras conocido como FTAI-20B, que entre 1994 y 2022 devolvió más de 200 mil hectáreas a comunidades indígenas. Los autores encuentran que la restitución aumentó la superficie de praderas, un uso tradicional de la tierra entre los mapuches, y redujo las plantaciones forestales no nativas, asociadas al despojo y frecuente foco de protesta. La restitución no modificó la extensión de bosques nativos. Dada esta reconfiguración del paisaje, los cambios en captura de carbono y biodiversidad resultaron insignificantes. El resultado matiza la idea de que la reforma de la tierra indígena siempre mejora las condiciones ambientales.

La discusión sobre el sistema de tierras de la Ley Indígena ha vuelto al primer plano tras la reforma anunciada por el presidente José Antonio Kast en su Cuenta Pública de 2026. En ese escenario, la evidencia de este estudio aporta antecedentes empíricos sobre qué ha ocurrido con las tierras ya restituidas y cómo las comunidades las han gestionado.

IDEAS CLAVE

- La restitución de tierras a comunidades mapuche aumentó la superficie de praderas cerca de 4,5% y redujo las plantaciones forestales no nativas en torno a 18% respecto del promedio muestral, sin alterar la extensión de bosques nativos.
- Como el cambio de uso de suelo ocurrió entre plantaciones y praderas, y no afectó al bosque nativo, la restitución no produjo cambios significativos en captura de carbono ni en biodiversidad.
- La restitución tampoco modificó de forma significativa la productividad agrícola ni forestal de los predios, lo que sugiere que las comunidades lograron gestionar de manera sostenible las tierras de propiedad colectiva.
- Los efectos sobre el uso de suelo son mayores en predios ubicados dentro de los antiguos títulos de merced o cercanos a la comunidad beneficiaria, y se anulan en predios distantes.
- Las políticas de restitución deberían evitar el supuesto de que las comunidades indígenas siempre gestionarán la tierra de modos que mejoren las condiciones ambientales, ya que la autodeterminación implica que cada comunidad elige el uso que responde a sus propias necesidades.



CONTEXTO E INSTITUCIONALIDAD

Los mapuches son el mayor pueblo indígena de Chile y representan cerca del 9% de la población nacional. Su territorio ancestral se ubica en el sur del país. Tras ser derrotados militarmente entre 1860 y 1881, fueron confinados a cerca de 3 mil reservaciones, denominadas títulos de merced, que cubrían aproximadamente 500 mil hectáreas, alrededor del 10% del territorio que ocupaban originalmente. En las décadas siguientes, buena parte de esas tierras fue vendida o apropiada y hoy no pertenece a los mapuches. El uso actual de estos terrenos es fuente de un conflicto persistente y crecientemente violento entre el pueblo mapuche y el Estado, en el que las empresas de plantaciones forestales han sido un blanco frecuente.

En 1993, en el marco de la transición democrática, la Ley Indígena 19.253 creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. Su Artículo 20B estableció un programa (FTAI-20B) para adquirir predios y devolverlos a la propiedad colectiva de las comunidades. El objetivo principal del programa es reparar el despojo histórico y exige acreditar la pérdida de territorio dentro de las reservaciones. El programa no impone restricciones de uso de suelo, de modo que cada comunidad decide cómo emplear la tierra restituida. Entre 1994 y 2022 se asignaron más de 850 millones de dólares, con los que CONADI adquirió 1.774 predios que suman 208 mil hectáreas en beneficio de 493 comunidades. El 98% de la tierra restituida a través de la ley ha correspondido a los mapuches.

EVIDENCIA PRINCIPAL

- En promedio, los predios restituidos presentaron 2,04 puntos porcentuales más de praderas y 2,67 puntos porcentuales menos de plantaciones forestales de lo que habrían tenido sin la restitución, equivalente a un aumento de 4,5% en praderas y una caída de 18% en plantaciones. El efecto crece con el tiempo y alcanza 3,05 puntos porcentuales más de praderas y 6,71 puntos porcentuales menos de plantaciones diez años después de la entrega.
- La restitución no alteró la superficie de bosques nativos ni de cultivos. El cambio observado refleja sobre todo una menor instalación de nuevas plantaciones, más que la conversión de plantaciones ya existentes en tierras agrícolas.
- Como el bosque nativo, la cobertura con mayor riqueza de especies, no varió, la restitución no generó cambios estadísticamente significativos en captura de carbono y biodiversidad. El intervalo de confianza descarta aumentos de biomasa superiores a 0,44%.
- La reducción en la cobertura de árboles se concentró en zonas de bajo riesgo de erosión, mientras que las áreas de alto riesgo no registraron cambios, por lo que no se observa un aumento del riesgo de erosión del suelo.
- La productividad agrícola y forestal, aproximada con el Índice de Vegetación Mejorada (EVI), no cambió de forma significativa en ningún uso de suelo. Esto sugiere que las comunidades reestablecieron instituciones capaces de gestionar de forma sostenible las tierras de propiedad colectiva.
- Los efectos son más fuertes en predios ubicados dentro de los antiguos títulos de merced y en aquellos cercanos a la comunidad, y se anulan en predios distantes, donde las comunidades enfrentan barreras para gestionar activamente la tierra.

IMPLICANCIAS PARA POLÍTICA PÚBLICA

- La evidencia de este estudio muestra que, en promedio, las comunidades reorientaron de forma activa las tierras restituidas hacia la ganadería sin reducir su productividad, un patrón que se distingue del abandono, aunque ese uso activo se atenúa en los predios más distantes de la comunidad beneficiaria.

- Si bien el estudio no evalúa la enajenabilidad ni la individualización del dominio, sí muestra que, bajo propiedad colectiva, las comunidades mantuvieron la productividad de los predios, una evidencia consistente con que lograron reestablecer instituciones capaces de gestionar de forma sostenible los recursos comunes.

- El objetivo central de la restitución es reparar el despojo histórico y apoyar la autodeterminación, no alcanzar metas ambientales. Quienes diseñan estas políticas deberían evitar supuestos esencialistas según los cuales las comunidades indígenas siempre gestionarán la tierra de modos que mejoren el medio ambiente.

- Proteger las tierras indígenas del despojo y de la degradación inicial puede ser más efectivo para sostener los servicios ecosistémicos que restituir tierras ya intervenidas, ya que la restauración ecológica de paisajes muy modificados es costosa.

- Para maximizar los beneficios hacia las comunidades, conviene priorizar la adquisición de predios ubicados dentro de las antiguas reservaciones o cercanos a las comunidades beneficiarias, donde el uso activo de la tierra es mayor.

- Cuando las preferencias de una comunidad coinciden con objetivos ambientales públicos, el Estado puede apoyar la restauración priorizando predios de alto valor cultural o espiritual y aportando recursos financieros, dado que la conservación y la restauración suelen ser costosas.



SOBRE LA METODOLOGÍA

El estudio estima el efecto causal de la restitución mediante un modelo de diferencias en diferencias con adopción escalonada, usando el estimador propuesto por Callaway y Sant'Anna, que compara la trayectoria de los predios tratados con la de predios aún no tratados. La unidad de análisis es el predio individual restituido a través de FTAI-20B entre 2002 y 2022. La muestra principal contiene 29.963 observaciones de 1.577 predios entregados a 367 comunidades. El uso de suelo se mide combinando dos productos de teledetección, Graesser et al. (2022) y MapBiomass (2024), que permiten distinguir praderas, cultivos, bosque nativo y plantaciones. La captura de carbono, la biodiversidad y la erosión se estiman multiplicando las superficies de cada uso por densidades específicas tomadas de la literatura, y la productividad se aproxima con el EVI. Los modelos controlan por temperatura y precipitación, y los errores estándar se agrupan a nivel de comunidad.

Referencias:

Callaway, B. y Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230.

Graesser, J., Stanimirova, R., Tarrio, K., Copati, E. J., Volante, J. N., Verón, S. R., Banchero, S., Elena, H., de Aballeyra, D. y Friedl, M. A. (2022). Temporally-consistent annual land cover from Landsat time series in the southern cone of South America. *Remote Sensing*, 14(16), 4005.

MapBiomass (2024). MapBiomass Chile, versión 1.0.

Para más información:

Jaimovich, D., Jordán, F., Black, M. et al. Environmental impacts of Indigenous land restitution in Chile. *Nat Sustain* (2026). <https://doi.org/10.1038/s41893-026-01876-x>