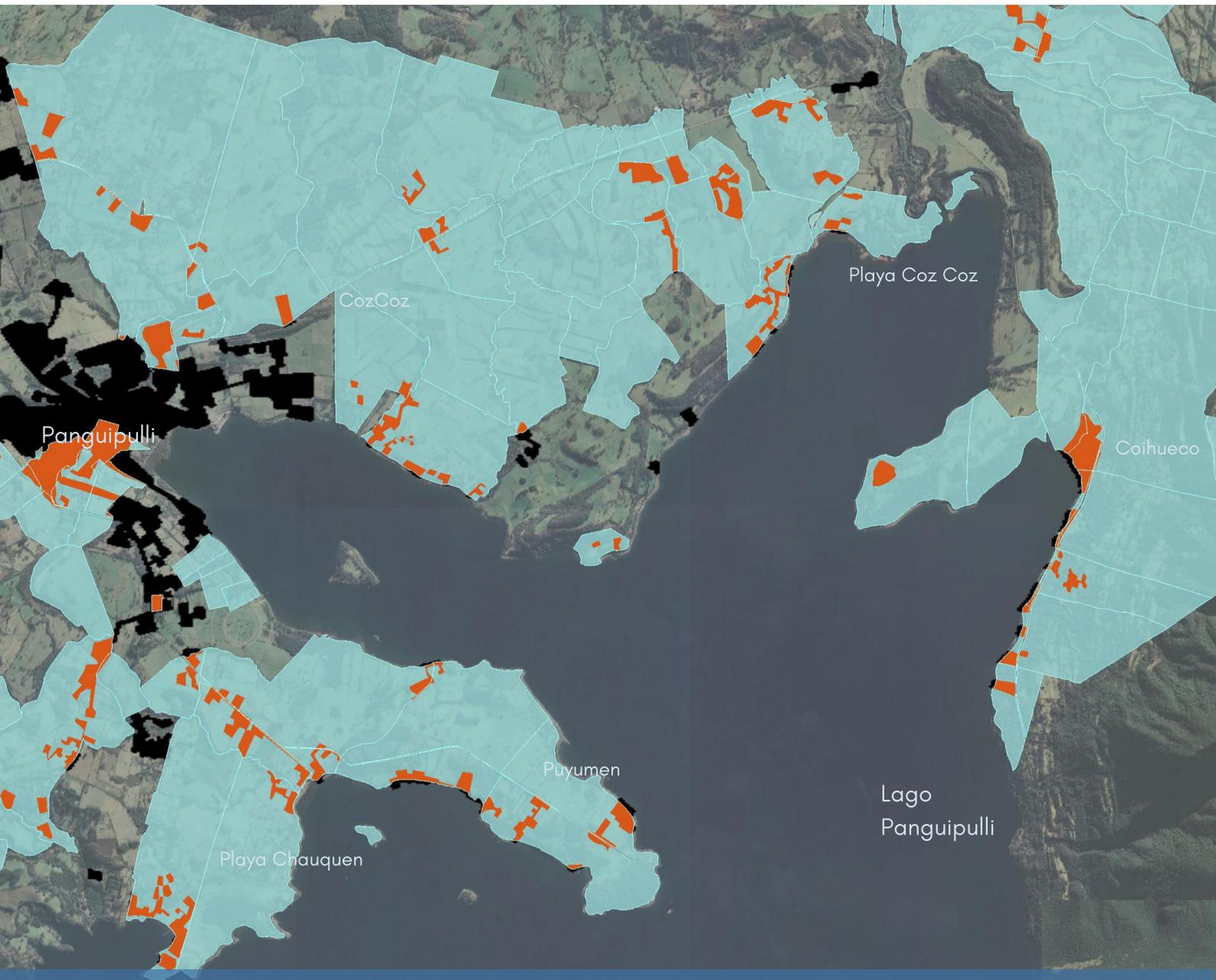


MAYO 2022

# ATISBA MONITOR

## MACROZONA SUR - REPORTE I

### TITULOS DE MERCED Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS



# Índice

1	Introducción y Objetivos	04
2	Énfasis y limitaciones	05
3	Metodología	06
4	Resultados	09
4.1	Población dentro de Títulos de Merced.	09
4.2	Situación de los Servicios	10
4.3	Análisis de Ciudades y Asentamientos Turísticos	12
4.4	Factibilidad de Restitución y Montos Involucrados de los Servicios	17
5	Conclusiones	19

# Equipo de trabajo

Todos los reportes publicados son financiados por Atisba y pueden ser descargados gratuitamente desde nuestro sitio Web. La idea es compartirlos y poner temas urbanos en agenda, en asuntos que consideramos relevantes para su discusión pública.



Ivan Poduje



Javier Vergara



Eduardo Mieres



Claudio Iribarne

Preparado para:  
Difusión pública.

Imágen:  
Elaboración propia.

Preparado por:  
Atisba

t: +56 22 245 01 04  
t: +56 22 228 21 54

Contacto: [info@atisba.cl](mailto:info@atisba.cl)  
Sitio web: [www.atisba.cl](http://www.atisba.cl)

## 01 INTRODUCCION Y OBJETIVOS

La propuesta de nueva Constitución contempla la devolución o restitución de tierras indígenas, sin precisar el mecanismo o el criterio que será utilizado, ya que delega esta función a la elaboración de un catastro.

La unidad de Investigación y Datos (I+D) del diario La Tercera consideró que el criterio para identificar las tierras, podrían ser los Títulos de Merced, definidos por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) a partir de antecedentes históricos y que se encuentran disponibles para su descarga y análisis, en el sitio web de esta institución.

El área I+D nos pidió calcular el número de personas que viven en cada TM, estimando cuanto representan sobre la población total de cada comuna. Además, calculamos los servicios relevantes ubicados dentro de los TM, como comercios, industrias y establecimientos educacionales.

Luego agrupamos esta información por comuna y región e hicimos análisis más específicos para cuatro localidades que tenían una población relevante dentro de los TM.

Este reporte presenta los resultados de este trabajo que fueron publicados por el diario La Tercera el día domingo 22 de Mayo.

Este será el primer reporte, de tres que sacaremos sobre la Macrozona Sur. Los próximos estarán referidos a la compleja situación de violencia y abandono que afecta a sus habitantes.

## 02 ÉNFASIS Y LIMITACIONES

Como indicamos, el foco del estudio fue calcular la población y los servicios localizados dentro de los Títulos de Merced, estimando la complejidad que tendría restituir estas tierras a las comunidades asociadas por la CONADI.

Nuestra oficina no hizo una evaluación de la pertinencia de usar los Títulos de Merced como criterio de devolución de tierras, ya que no es nuestra especialidad. Sin embargo, nos pareció un supuesto razonable y cuyo impacto es factible de estimar con la información disponible.

En segundo lugar, debemos considerar que un porcentaje de los TM ya fue entregado a las comunidades. En el reporte no se hace esta diferenciación ya que la información de los propietarios no estaba disponible en línea, aunque hay varios casos donde los TM presentan cultivos distintos a entornos que no tienen esta condición, especialmente en zonas forestales. Esto hace suponer que estas tierras ya fueron restituidas.

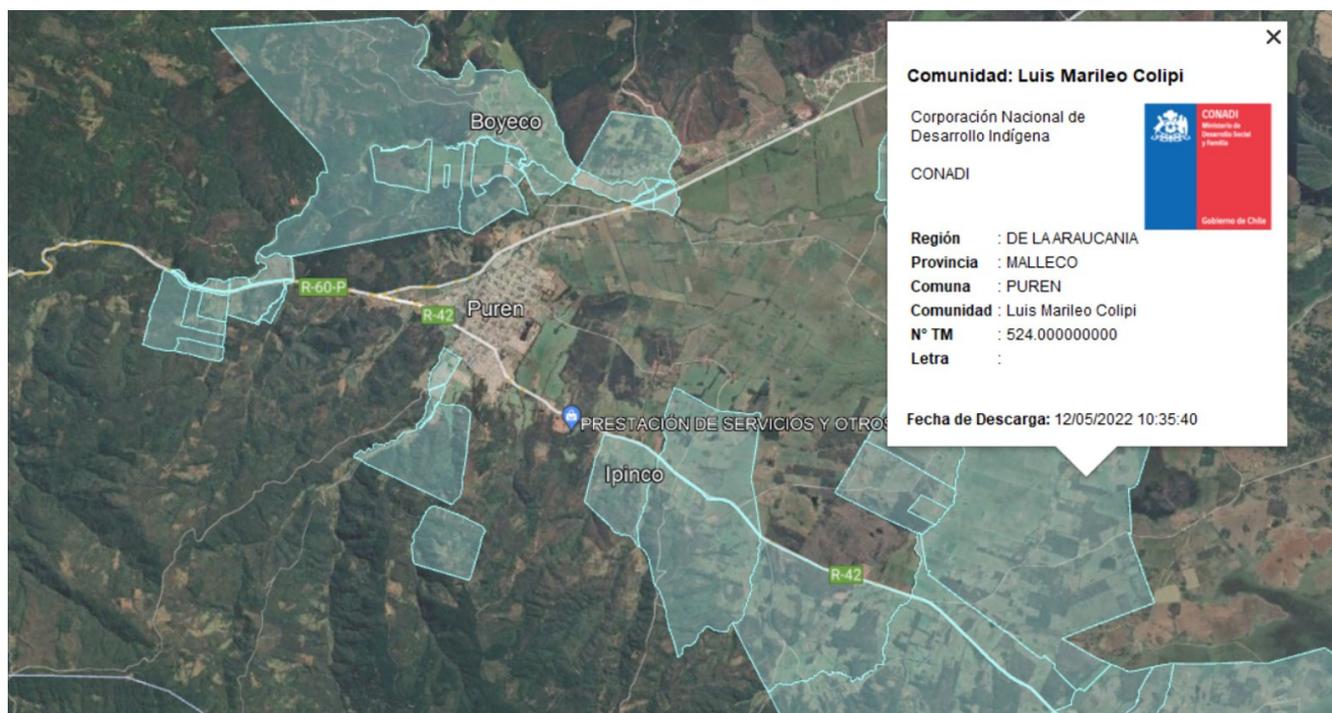
Sin embargo, su efecto es poco relevante en términos demográficos, debido a la baja densidad de las comunidades indígenas. Distinto es el caso de los Títulos de Merced ubicados en las periferias de ciudades, en áreas urbanas completas o en balnearios de gran tamaño, donde la población eventualmente afectada por una restitución sería significativa. Lo mismo ocurre con sectores turísticos, como balnearios o segundas viviendas o áreas industriales y comerciales que, muy probablemente, no han sido traspasadas.

### 3 METODOLOGÍA

Cada Título de Merced (TM) tiene un código de identificación y el nombre de la comunidad, que suele asociarse a familias o personas de pueblos originarios.

Para calcular la población potencialmente afectada por una restitución de tierras usando este criterio, se descargaron los archivos de los polígonos de cada TM, disponibles en fuente pública que fue identificada por el área I+D de La Tercera. Los archivos venían con extensión “shape file”, así que los pudimos abrir con el software Arc Gis.

Figura 3.1 – Polígonos Títulos de Merced, base CONADI



Fuente: elaboración propia en base a CONADI

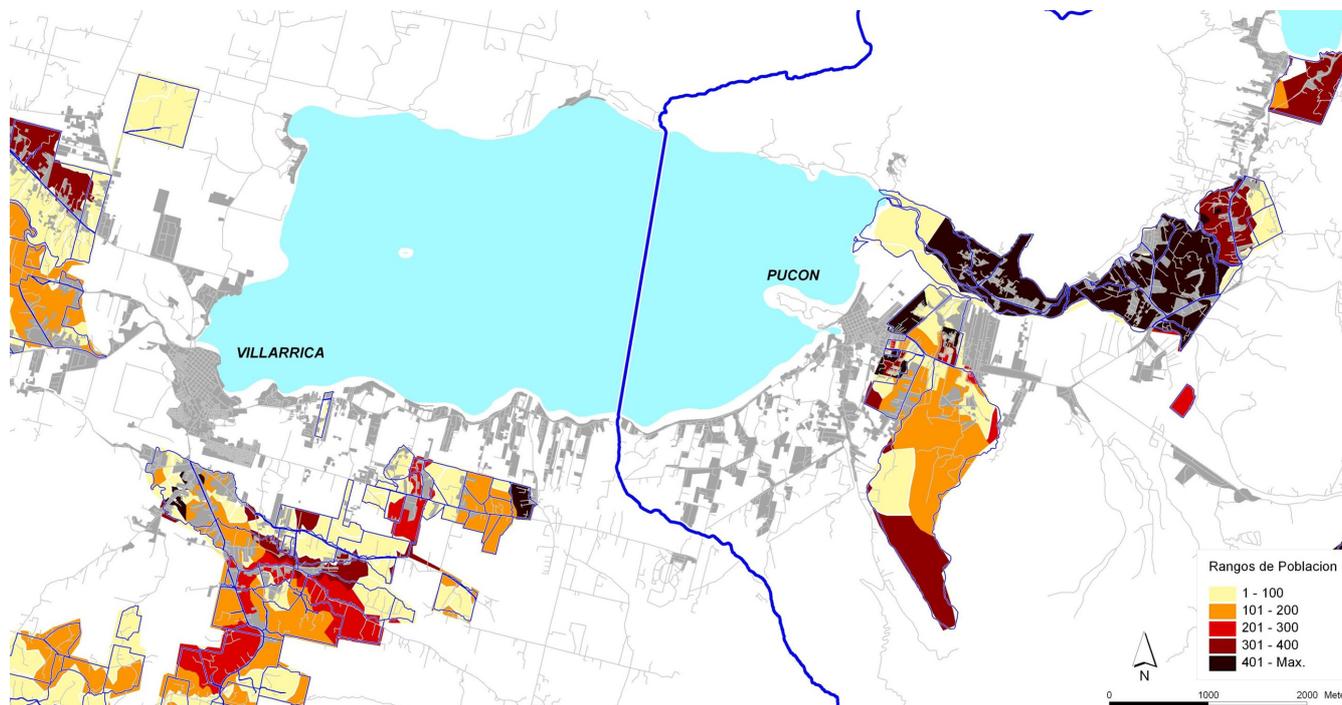
Luego calzamos esta cobertura, con los planos censales elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y que también están disponibles para su descarga y lectura en Arc Gis.

Al superponer ambas capas, pudimos traspasar los datos de población y vivienda a los Títulos de Merced. En las zonas urbanas, agrupamos las manzanas censales inscritas dentro de los polígonos de los Títulos de Merced. En las zonas rurales usamos mapas de zonas y distritos censales, asignando porcentajes de traspaso de población en función de la superficie de cruce entre estos polígonos censales y los Títulos de Merced

De esta forma se pudo estimar con bastante precisión cuantos habitantes censados en 2017 se ubican dentro y fuera de los Títulos de Merced, y luego aplicamos este mismo porcentaje (dentro-fuera) sobre la población estimada por el INE para 2022, lo que generó los datos finales del estudio. La figura 3.2 muestra el cruce entre ambas coberturas y los rangos de población asignados a los títulos de merced.

En el caso de los usos no residenciales, se bajaron las coberturas Arc Gis de liceos, colegios y jardines infantiles que también vienen en el mismo sistema de coordenadas. Luego cruzamos esta cobertura y calculamos el número de establecimientos localizados dentro y fuera. En los comercios e industrias, utilizamos catastros realizados por nuestra oficina para las 51 comunas que conforman el área de estudio.

Figura 3.2 – Cruce coberturas Censales INE – Títulos de Merced CONADI



Fuente: elaboración propia en base a INE y CONADI

## 4 RESULTADOS

### 4.1 - Población dentro de Títulos de Merced.

Según la información oficial de la Conadi, existen 2.777 títulos de merced en 51 comunas de cuatro regiones: Araucanía, Bío Bío, Los Ríos y Los Lagos. La superficie de los títulos suma 644.573 hectáreas. Como se aprecia en el cuadro 4.1, el 69% de la superficie se localiza en la Araucanía y el 18% en Bio Bio.

Cuadro 4.1 – Títulos de Merced y superficie por comun.

REGIÓN	RESUMEN			
	Comunas	Títulos de Merced	Hectáreas	%Hectáreas
Araucanía	32	2.197	447.622	69%
Los Lagos	4	41	5.725	1%
Los Ríos	9	453	75.556	12%
Bío Bío	6	86	115.671	18%
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>2.777</b>	<b>644.573</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Al cruzar los datos con los mapas INE, actualizados al año 2022, se concluye que en estas 51 comunas viven 424.791 habitantes distribuidos en 173.706 viviendas.

La región de la Araucanía aumenta su participación respecto a la superficie, abarcando el 85% de la población que vive al interior de los Títulos de Merced y el 84% de las viviendas. Le siguen Los Ríos y Bío Bío con 39.554 y 21.177 habitantes respectivamente.

Cuadro 4.2 – Población y viviendas dentro / fuera Títulos de Merced

REGIÓN	POBLACIÓN 2022			% Dentro TM
	Dentro TM	Fuera TM	Total	
Araucanía	361.224	662.805	1.024.029	85%
Los Lagos	2.837	199.368	202.205	1%
Los Ríos	39.554	323.155	362.709	9%
Bío Bío	21.177	94.133	115.310	5%
<b>TOTAL</b>	<b>424.791</b>	<b>1.279.462</b>	<b>1.704.253</b>	<b>100%</b>

REGIÓN	VIVIENDAS 2022			% Dentro
	Dentro TM	Fuera TM	Total	
Araucanía	145.105	262.309	407.414	84%
Los Lagos	1.229	77.885	79.114	1%
Los Ríos	19.599	125.258	144.856	11%
Bío Bío	7.773	35.254	43.028	4%
<b>TOTAL</b>	<b>173.706</b>	<b>500.707</b>	<b>674.412</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 - Situación de los Servicios

En el caso de los servicios la situación es la siguiente.

En las 51 comunas analizadas existen 2.494 colegios, liceos y jardines infantiles. El 23% se localiza dentro de los Títulos de Merced (582 establecimientos), mientras que en el comercio y las industrias, el porcentaje de la superficie localizada dentro de los TM baja a 7% y 1%, sumando 90.143 y 16.606 metros cuadrados respectivamente.

Cuadro 4.3- Cálculo de establecimientos educacionales dentro de Títulos de Merced.

REGIÓN	COLEGIOS, LICEOS, JARDINES (Unidades)			% Dentro
	Dentro TM	Fuera TM	Total	
Araucanía	486	1.064	1.550	84%
Los Lagos	3	226	229	1%
Los Ríos	68	462	530	12%
Bío Bío	25	160	185	4%
<b>TOTAL</b>	<b>582</b>	<b>1.912</b>	<b>2.494</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4.4- Cálculo de superficie de industria y comercio dentro de Títulos de Merced.

REGIÓN	SUPERFICIE INDUSTRIA (M2)			% Dentro
	Dentro TM	Fuera TM	Total	
Araucanía	89.849	790.631	880.480	99%
Los Lagos	0	315.110	315.110	0%
Los Ríos	552	462.633	72.007	1%
Bío Bío	12	0	72.007	0%
<b>TOTAL</b>	<b>90.413</b>	<b>1.568.374</b>	<b>1.339.603</b>	<b>100%</b>

REGIÓN	SUPERFICIE COMERCIO (M2)			% Dentro
	Dentro TM	Fuera TM	Total	
Araucanía	14.881	839.022	853.903	90%
Los Lagos	0	176.008	176.008	0%
Los Ríos	1.725	291.596	293.321	10%
Bío Bío	0	54.185	54.185	0%
<b>TOTAL</b>	<b>16.606</b>	<b>1.360.812</b>	<b>1.377.417</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

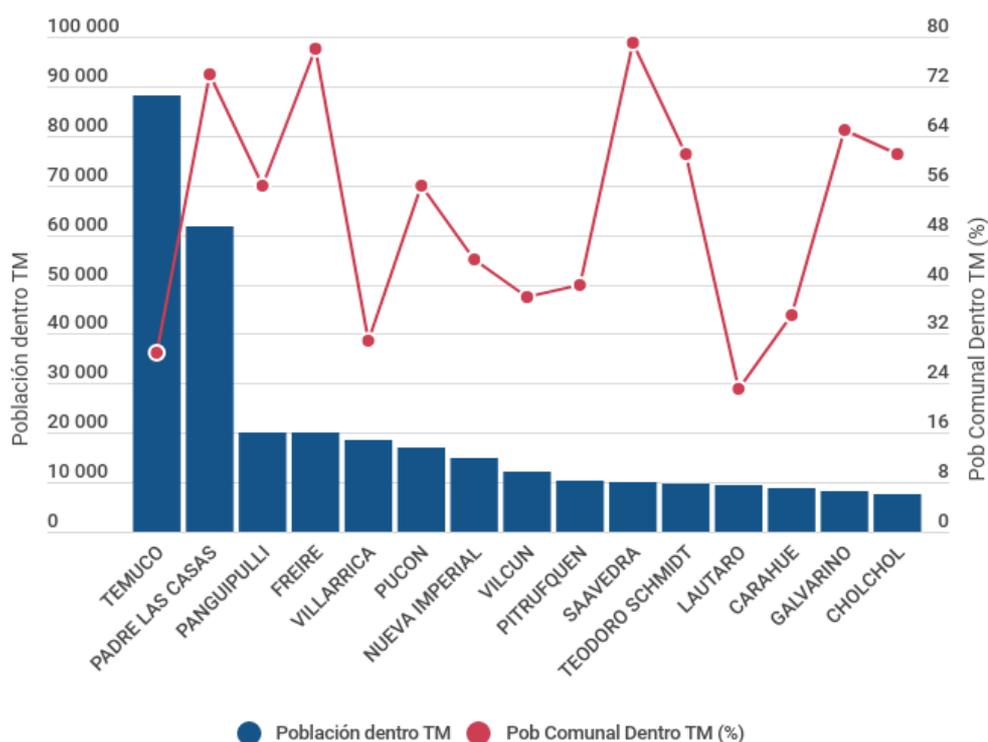
Como indicamos en partes anteriores, es poco probable que estos establecimientos se localicen en tierras restituidas a las comunidades identificadas por la CONADI para cada TM, especialmente en las áreas industriales y comerciales o los colegios de mayor tamaño.

Además, por la envergadura del stock involucrado es muy difícil que puedan ser restituidas en su condición actual. Por lo tanto, al igual que en la población, en estos casos habría que optar por una restitución o una compensación. En la siguiente sección veremos cuando tendría que pagar el Estado por ello.

### 4.3 - Análisis de Ciudades y Asentamientos Turísticos

Otro análisis relevante, son las comunas que tienen un alto porcentaje de su población viviendo dentro de los títulos de merced, y que se muestran en el gráfico 4.1. La barra azul representa el número de habitantes y la línea roja indica el porcentaje de la población comunal localizada dentro de los Títulos de Merced.

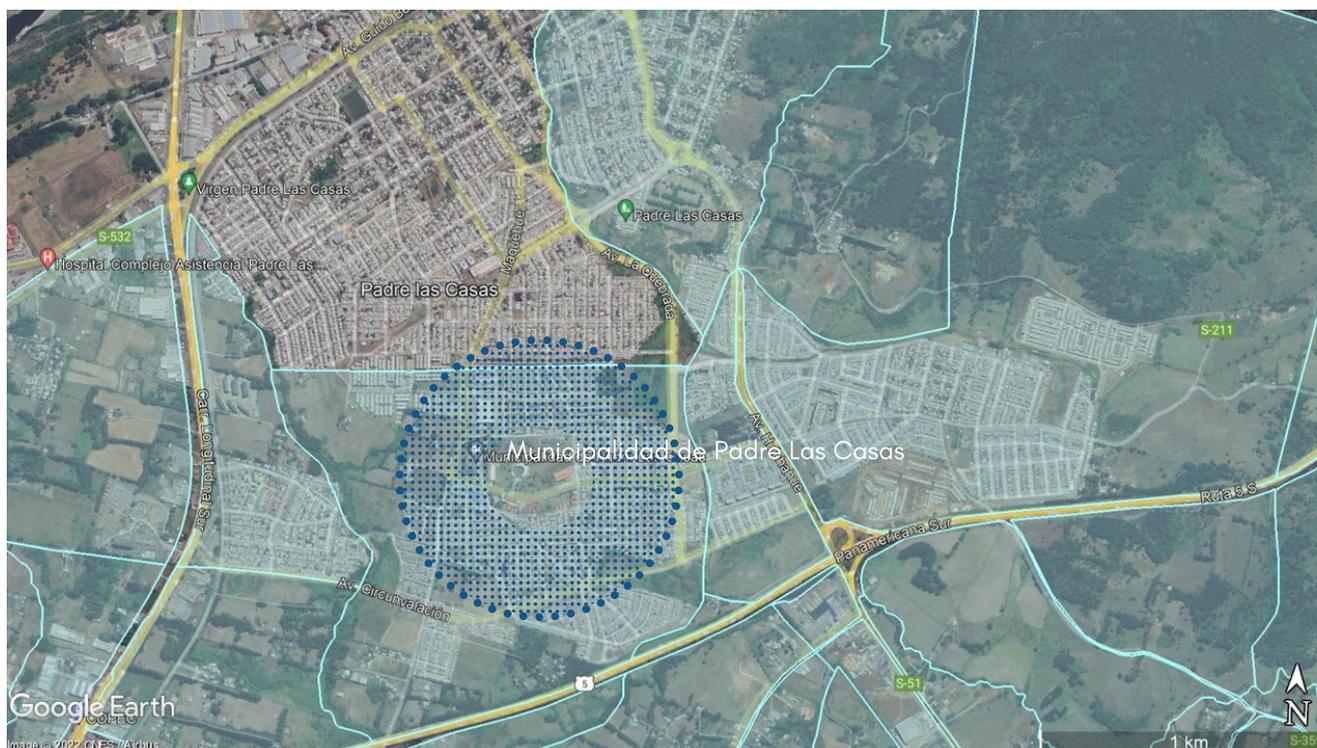
Gráfico 4.1 – Comunas con más población dentro de Títulos de Merced



### a) Conurbación Temuco – Padre Las Casas

Como vemos Temuco se ubica en el primer lugar con 88.049 habitantes dentro de Títulos de Merced lo que equivale al 29% de la población comunal. Luego aparece Padre Las Casas sobre la población comunal inscrita dentro de los TM, sube a 74%, abarcando importantes sectores urbanos e incluso el edificio del municipio, como puede verse en la siguiente.

Figura 4.1 – Barrios urbanos de Padre Las Casas dentro de Títulos de Merced.



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 4.2 muestra la situación del área metropolitana de Temuco incluyendo Padre Las Casas, destacando en color naranja, las áreas urbanizadas o edificadas localizadas dentro de los TM.

Como se puede apreciar toda la periferia del Gran Temuco esta formada por TM, lo que explica la gran cantidad de habitantes que viven dentro de las tierras que podrían ser restituidas a los pueblos originarios. Esto resulta especialmente crítico en el frente poniente de la ciudad en barrios como el ex Fundo El Carmen, Los Cóndores, El Salitre o las villas Italia y Nuevo Amanecer, en el sector de la Avenida Recabarren.

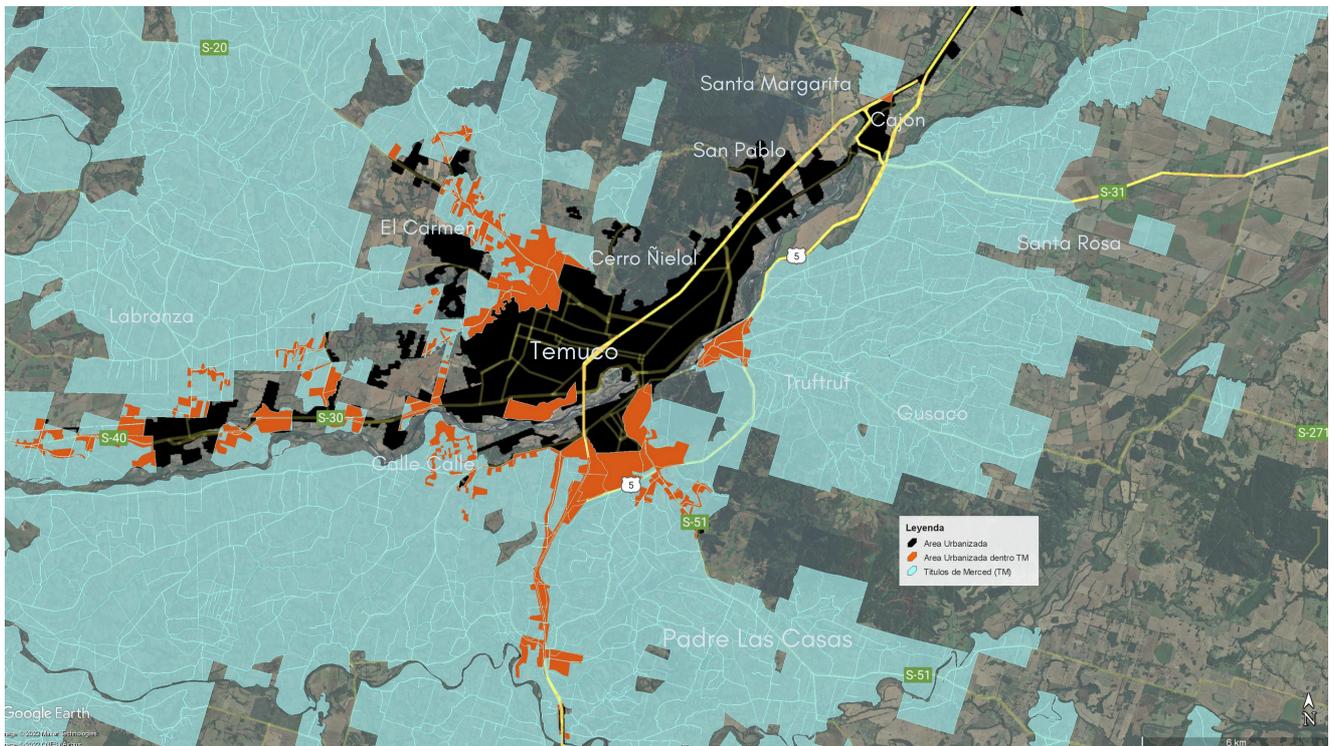
Lo mismo ocurre en Padre Las Casas, donde el municipio está localizado al interior de un TM, al igual que barrios completos de viviendas sociales y de subsidio en sectores como El Cacique, Parque Pilmaiquén y el área de expansión de la avenida Circunvalación.

En estos casos, es poco probable que las tierras hayan sido transferidas a las comunidades y luego vendidas a proyectos inmobiliarios. Es un tema que debiera despejarse para poder evaluar la factibilidad de restitución.

#### **b) Panguipulli, Villarrica y Pucón**

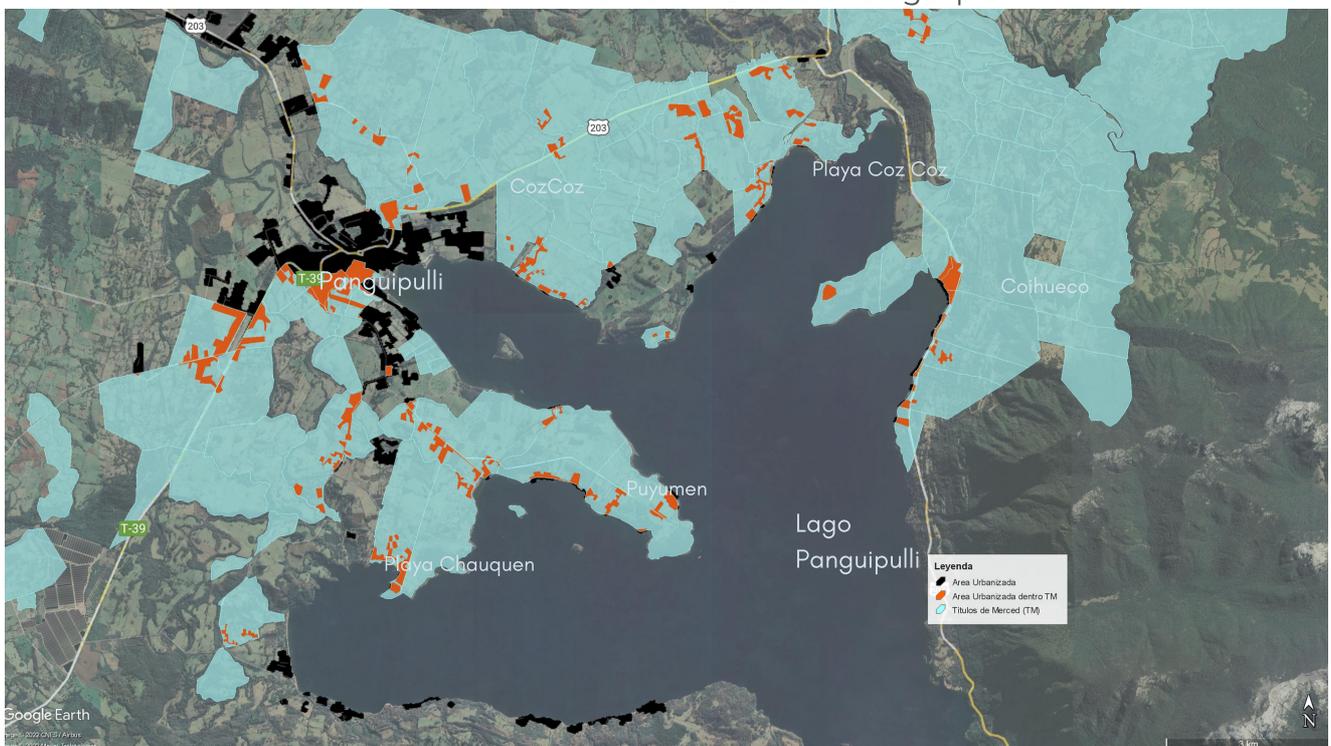
La situación de Panguipulli también es preocupante. Tiene 20.191 habitantes dentro de TM, lo que equivale al 56% de la población comunal, abarcando casi un tercio de la ciudad, además de localidades turísticas que rodean el lago. Esto mismo ocurre en Villarrica, que tiene un 31% de su población dentro de TM. Esto incluye toda la localidad de Licanray, con aproximadamente 4.000 habitantes, además de varios asentamientos turísticos, como cabañas, hoteles, lodges ubicados fuera del área urbana.

Figura 4.2 – Barrios urbanos de Padre Las Casas dentro de Títulos de Merced.



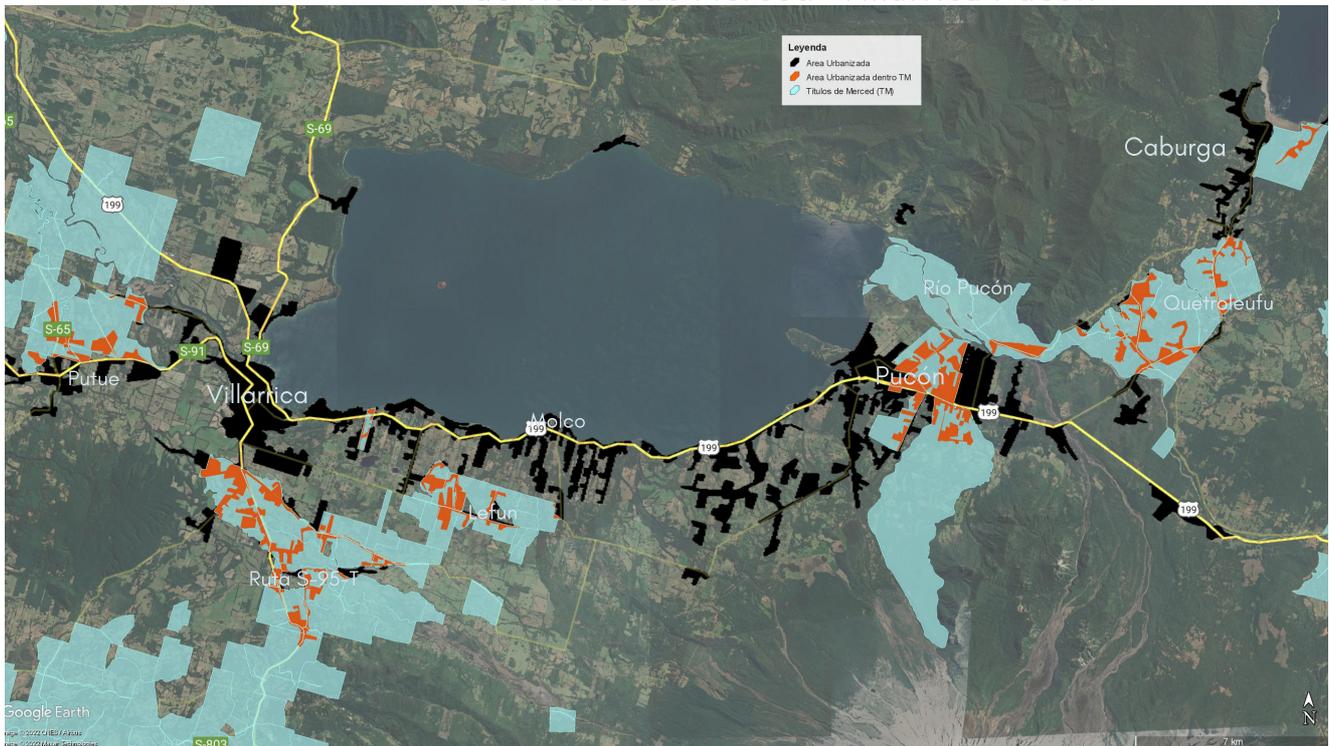
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.3 – Áreas urbanizadas o edificadas dentro de Títulos de Merced- Panguipulli.



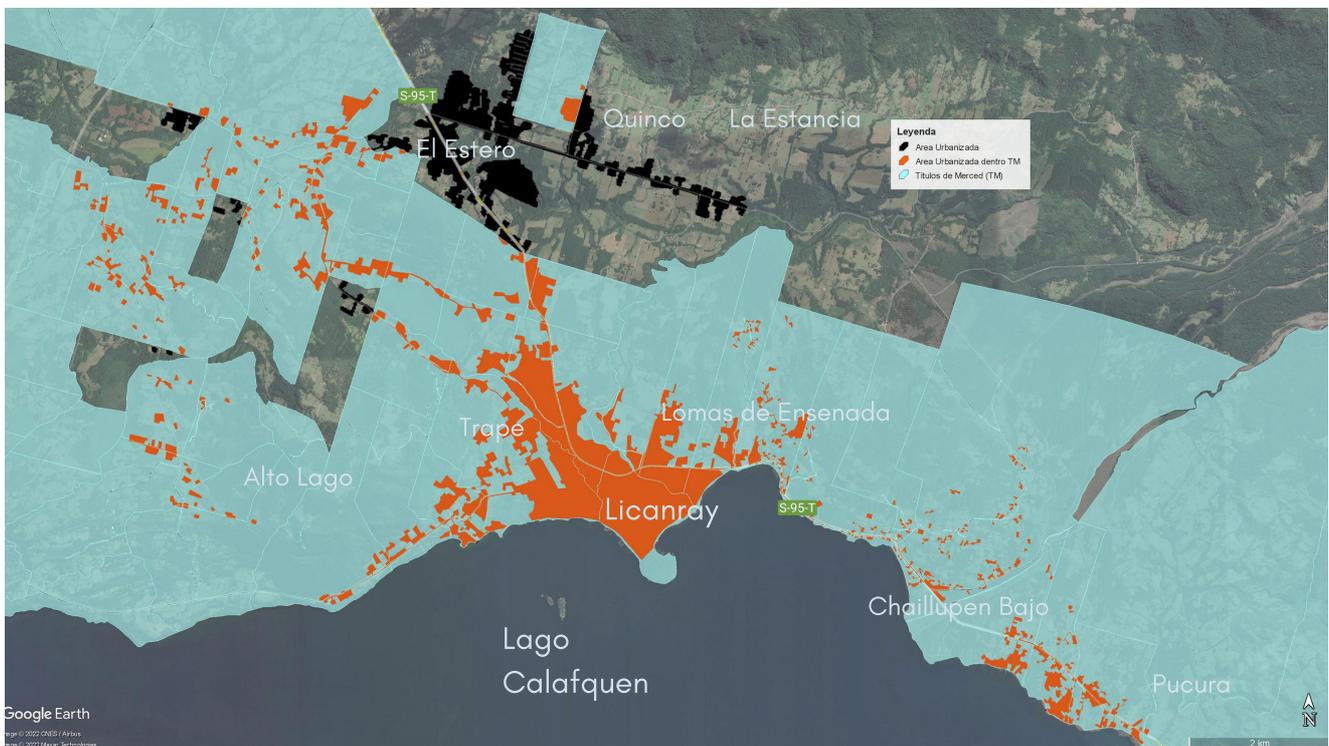
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.4 – Áreas urbanizadas o edificadas dentro de Títulos de Merced- Villarrica Pucón



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.5 – Áreas urbanizadas o edificadas dentro de Títulos de Merced- Villarrica Pucón



Fuente: Elaboración propia.

Otro caso complejo es la conurbación Villarrica – Pucón. Como señalamos el balneario de Licanray su área urbana dentro de los TM, pero esta situación se repite en todo el borde del lago Calafquén, donde existen segundas viviendas, parcelas de agrado, hoteles, cabañas y moteles.

#### 4.4 - Factibilidad de Restitución y Montos Involucrados

¿Cómo se restituyen las tierras con más densidad urbana o un stock importante de servicios e industrias? Por su envergadura el traslado de personas o empresas es inviable, así que la opción sería compensar a las comunidades indígenas por el valor “justo” que tienen los terrenos ocupados dentro de los TM.

La duda es si dicho valor debe considerar el precio de los inmuebles construidos arriba, como ocurre en una tasación para expropiación. De ser así, las cifras de la compensación serían enormes.

Si consideramos las 173.706 viviendas y le asignamos un valor de UF 3.000 a cada una – que es muy conservador dado el nivel socioeconómico de algunos balnearios -el Estado tendría que desembolsar USD 20.400 millones.

En el caso del comercio y las industrias, la superficie dentro de los títulos de merced suma 107.000 metros cuadrados, lo que equivale a 40 supermercados. A un valor de UF 30 por metro cuadrado de comercio y UF 10 por industria, este stock sumaría otros UF 904.000.

Al sumar todas las actividades inmobiliarias localizadas dentro de los títulos de merced, el valor aproximado a compensar es UF 522 millones, lo que equivale a USD 20.553 millones. A ello habría que sumar los 582 liceos, colegios y jardines infantiles, cuya superficie no tenemos como para poder realizar una estimación de costo.

Cuadro 4.5- Valorización inmobiliaria de tierras dentro de Títulos de Merced.

REGIÓN	VALOR VIVIENDAS (UF)	VALOR INDUSTRIAS (UF)	VALOR COMERCIO (UF)	TOTAL UF
Araucanía	435.314.874	898.487	446.425	436.659.786
Los Lagos	3.685.987	0	0	3.685.987
Los Ríos	58.795.967	5.521	51.744	58.853.233
Bío Bío	23.319.937	120	0	23.320.057
<b>TOTAL UF</b>	<b>521.116.765</b>	<b>904.129</b>	<b>498.169</b>	<b>522.519.063</b>
<b>TOTAL USD</b>	<b>20.478.191.630</b>	<b>35.529.305</b>	<b>19.576.427</b>	<b>20.533.297.362</b>

Fuente: Elaboración propia.

Como indicamos, la densidad poblacional de las comunidades indígenas es muy baja, así que un porcentaje marginal de este monto ya fue entregado por la CONADI. El resto debe restituirse y no es claro como se hará.

## 5 - CONCLUSIONES

El área de investigación y datos del diario de La Tercera la encargó a Atisba Monitor, el cálculo de la población y los servicios y actividades productivas localizadas dentro de los títulos de Merced definidos por la CONADI para 51 comunas en 4 regiones del país.

Este trabajo se hizo para tener un orden de magnitud de una restitución de tierras a las comunidades indígenas, como dispone la nueva Constitución. Si bien el borrador que será sometido a plebiscito en septiembre no precisa la superficie y localización de los terrenos, y delega esa responsabilidad en un catastro, el equipo ID de La Tercera consideró que el Título de Merced podría ser un criterio.

Si fuera así, el Estado tendría que restituir 644 mil hectáreas donde viven hoy, 424.791 habitantes en 173.706 viviendas. Además, dentro de estos Títulos de Merced existen 582 establecimientos educacionales y una superficie de 107.000 metros cuadrados de industria y comercio. Esto incluye barrios completos de ciudades como Temuco, Padre Las Casas, Pitrufoquén o Pucón, además de balnearios como Licanray y Panguipulli.

Como la restitución es inviable, la única salida sería compensar a las comunidades indígenas por las tierras urbanizadas. Aplicando valores muy conservadores para viviendas, comercios e industrias, esto suma 20.533 millones de dólares.

¿Es factible desembolsar este dinero? ¿Tiene el Estado las competencias para hacerlo? - ¿Será el título de merced el criterio final para delimitar las tierras que deben ser restituidas?.

Aún no está claro, pero estos números preliminares indican que la tarea tendrá una enorme complejidad, que deberá ser analizada para no generar falsas expectativas en las comunidades indígenas y una alarma injustificada en la población que habita en estos territorios.

## Contacto

 [www.atisba.cl](http://www.atisba.cl)

 [info@atisba.cl](mailto:info@atisba.cl)