

RESUMEN DE POLÍTICAS N° IDB-PB-423

Balanceando el desarrollo económico con la protección de los territorios indígenas de América Latina

Felipe Jordán
Hugo Us

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Género y Diversidad
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Noviembre de 2025



Balanceando el desarrollo económico con la protección de los territorios indígenas de América Latina

Felipe Jordán
Hugo Us

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Género y Diversidad
Departamento de Investigación y Economista Jefe

Noviembre de 2025



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Jordán, Felipe.

Pueblos indígenas en América Latina: balanceando el desarrollo económico con la protección territorial / Felipe Jordán, Hugo Us.

p. cm. — (Documento de política del BID ; 423)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Indigenous peoples-Economic aspects-Chile. 2. Indigenous peoples-Social aspects-Chile. 3. Indigenous people-Indigenous peoples-Land tenure-Chile. I. Us Álvarez, Hugo Amador. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Género y Diversidad. III. Título. IV. Serie.

IDB-PB-423

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





→ Balanceando el desarrollo económico con la protección de los territorios indígenas de América Latina

La protección legal de los territorios indígenas en América Latina ha sido clave para evitar su pérdida y resguardar los derechos colectivos de los pueblos originarios. Sin embargo, en muchos países esta protección se ha basado en marcos rígidos que prohíben toda forma de transferencia, lo que también limita las posibilidades de desarrollo económico dentro de dichos territorios. Este diseño plantea una tensión entre la conservación de la propiedad indígena y el ejercicio pleno de sus derechos económicos.

El caso de Chile ofrece una experiencia intermedia: un marco legal que restringe las transferencias de tierras indígenas a personas no indígenas, pero permite la circulación dentro del mismo grupo étnico. Esta liberalización restringida busca resguardar la integridad territorial indígena sin bloquear el dinamismo económico al interior de las comunidades.

Un estudio reciente financiado por el GDLab (Jordán, Jaimovich y Heilmayr, 2025) encuentra que este modelo ha contribuido a reducir la pérdida de tierras sin generar impactos negativos significativos sobre el uso productivo de la tierra. No obstante, su efectividad podría fortalecerse mediante mejoras en su implementación, especialmente reforzando el rol del Registro Público de Tierras Indígenas, encargado de identificar qué tierras están sujetas a protección.

A partir de la experiencia chilena, este resumen de política propone una serie de recomendaciones para avanzar hacia marcos legales que, respetando los derechos colectivos de los pueblos indígenas, también promuevan su desarrollo económico autodeterminado. Entre ellas se destacan: permitir transferencias internas validadas

colectivamente; clarificar los criterios legales de protección; fortalecer los registros de tierras; automatizar la inscripción de tierras indígenas en casos sucesorios; y complementar los marcos legales con políticas activas de fomento productivo.

→ El costo económico de las protecciones tradicionales

En América Latina, las restricciones legales sobre la venta, el arrendamiento y el uso de tierras indígenas han sido una herramienta clave para evitar la pérdida territorial y salvaguardar la identidad cultural de los pueblos originarios (Plant y Hvalkof, 2001; Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, 2003). Sin embargo, estas protecciones conllevan importantes desafíos económicos y políticos, ya que limitan el uso del principal factor productivo con el que cuentan las familias indígenas: la tierra.

Desde un punto de vista teórico, la literatura económica sostiene que los derechos de propiedad claramente definidos y transferibles son un motor esencial para el crecimiento económico (Besley, 1995; Besley y Ghatak, 2010). La ausencia de títulos ampliamente legitimados restringe el acceso al crédito productivo y no otorga a los productores la seguridad de que podrán cosechar los frutos de sus esfuerzos, desincentivando así la inversión. Adicionalmente, la productividad agregada se ve mermada cuando la falta de derechos transferibles dificulta la reasignación de la tierra hacia los productores más eficientes.

Si bien las comunidades indígenas pueden crear y administrar sistemas tradicionales de tenencia que otorguen seguridad de posesión y faciliten la transferibilidad, la falta de integración con los sistemas de propiedad formal vigentes en cada país mantiene a los miembros de dichas comunidades bajo un régimen diferenciado respecto de sus compatriotas no indígenas. Así, las políticas de protección pueden tener el efecto indeseado de dificultar el cierre de las brechas económicas históricas, al restringir a las familias indígenas a un sistema de tierras que limita sus posibilidades de desarrollo económico.

Diversos estudios empíricos han documentado los efectos económicos negativos asociados a sistemas de propiedad indígena con restricciones severas. Los territorios indígenas bajo tutela federal en Estados Unidos, con severas limitaciones a las transferencias de títulos, presentan menores niveles de inversión y productividad en comparación con aquellos bajo dominio pleno (Leonard et al., 2020; Dippel et al., 2020). De manera

América Latina enfrenta el desafío de proteger la integridad de sus territorios indígenas sin limitar la posibilidad de que sus habitantes desarrollen sus economías de forma plena.

similar, Akee (2009) encuentra que la flexibilización de las restricciones en la reserva indígena de Palm Springs, California, facilitó la inversión privada. Para América Latina, la evidencia es más escasa, aunque experiencias como la del programa PROCEDE en México indican que la transición de tierras comunales a propiedad privada —relajando restricciones a la transferibilidad— estuvo vinculada con mejoras en productividad agrícola y reducción de la emigración (De Janvry et al., 2015; Castañeda Dower y Pfütze, 2013). En conjunto, estos estudios sugieren que, si bien las restricciones cumplen un rol en la protección territorial, pueden generar costos económicos relevantes al limitar la capacidad de los hogares indígenas para acceder a financiamiento, invertir y aprovechar oportunidades de mercado.

Si bien las protecciones han impuesto costos sobre las familias indígenas, el relajamiento de estas ha estado en numerosas ocasiones asociado a la pérdida de territorios indígenas. En Canadá, el régimen de certificados de posesión (certificates of possession), que permite transacciones solo entre miembros de una misma banda, se ha vinculado con un aumento de la población no indígena dentro de las reservas, sin mejoras significativas en las condiciones económicas de los indígenas residentes (Aragón y Kessler, 2020). Un resultado similar obtuvo Akee (2020) al analizar la historia de dos reservas indígenas en Estados Unidos, una de las cuales introdujo derechos de propiedad individuales a comienzos del siglo XX. Tras diez años, la propiedad privada condujo a una caída sustancial en el número de familias indígenas propietarias de sus tierras, sin generar beneficios económicos notables. En América Latina, Jordán y Heilmayr (2024) encuentran que la introducción de derechos individuales en las reservas indígenas mapuche de Chile redujo significativamente la propiedad indígena, deteriorando las condiciones económicas de quienes vendieron sus tierras sin la protección del Estado.

En suma, América Latina enfrenta el desafío de proteger la integridad de sus territorios indígenas sin limitar la posibilidad de que sus habitantes desarrollen sus economías de forma plena. Las restricciones a la propiedad privada pueden entenderse dentro de un continuo que va desde la propiedad colectiva inalienable hasta la propiedad privada bajo el régimen civil común de cada país. ¿Dónde debe situarse el equilibrio para lograr una protección efectiva de la propiedad indígena, minimizando al mismo tiempo los costos económicos? En la siguiente sección revisamos algunos de los marcos regulatorios vigentes en la región, para luego analizar en detalle el caso chileno estudiado por Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025), como un ejemplo ilustrativo de liberalización restringida de la propiedad en los territorios indígenas.



→ Marcos regulatorios para la protección de las tierras indígenas en América Latina

La regulación sobre la tierra y los territorios de los pueblos indígenas en la región (y fuera de ella) es un tema altamente complejo. Ello responde en buena medida a factores históricos de larga data que han configurado el estado actual en que se encuentran dichos territorios. Esta situación se remonta a los tiempos de la conquista, la colonización y el inicio de la vida republicana de los diferentes países. Estos procesos implicaron, por lo general, la reducción de los territorios que ocupaban originalmente los pueblos indígenas antes de la llegada de los europeos. A medida que los Estados nacionales fueron estableciendo su división político-administrativa, esta también afectó los límites territoriales y las tierras ocupadas por los pueblos indígenas.

Asimismo, a esa complejidad se suma el vínculo particular que tienen los pueblos indígenas con su territorio. La tierra se considera el pilar fundamental de su existencia en tanto pueblos. En muchos casos, constituye la base de su subsistencia, pues de ella obtienen alimento y medios de vida; es el lugar de sus ancestros y el espacio vital donde se desarrolla su cultura. Muchas cosmovisiones indígenas conciben al ser humano y la naturaleza —y, por lo tanto, a la tierra— como un todo interrelacionado y de mutua dependencia: lo que sucede en la naturaleza afecta al ser humano, y los actos de este afectan a la naturaleza. Este elemento es de suma importancia, ya que para muchos pueblos indígenas, en particular los amazónicos, no existe el concepto de enajenación de la tierra; es decir, no se considera un activo sujeto a compraventa, ya sea porque se entiende como un bien colectivo o porque, según su cosmovisión, no está sujeta a intercambios económicos (Mayor y Bodmer, 2009).

Otro factor a considerar, y que ha sido quizá poco estudiado, es el impacto de dinámicas demográficas relativamente recientes en los territorios indígenas. Concretamente, se ha observado que en varios pueblos ha habido una fuerte transición de lo rural a lo urbano. En muchos casos, no se pierde el vínculo con sus tierras, pero esta migración supone un desafío para la protección que puedan tener dichas tierras. Asimismo, debe reconocerse la alta heterogeneidad en la situación de cada pueblo indígena. Por ejemplo, los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial (que por lo general son de pequeña población) requieren medidas específicas que aseguren la protección de su territorio. Otros, en cambio, presentan dinámicas de expansión territorial, ya sea por motivos económicos o de otra índole —como, por ejemplo, el caso del pueblo Q'echi en Guatemala (Us et al., 2021)—.

Finalmente, y no menos importante, debe señalarse que las regulaciones orientadas a conservar o proteger los recursos naturales pueden entrar en tensión con aquellas que buscan salvaguardar los territorios indígenas. Esto se refleja, por ejemplo, en el establecimiento de áreas protegidas que se traslapan con tierras que pertenecen o han pertenecido a los pueblos indígenas. En estos casos, debe reconocerse la primacía de los derechos adquiridos por dichos pueblos sobre sus territorios.



El grado de reconocimiento legal de las tierras o territorios indígenas en la región está directamente relacionado con el reconocimiento que han hecho los Estados nacionales de los pueblos indígenas. Es decir, en la medida en que las leyes supremas —las constituciones— reconozcan en su texto a los pueblos indígenas, así como el tipo de reconocimiento que de ellos hagan, se observa también el grado de reconocimiento de sus derechos sobre sus tierras o territorios. Este reconocimiento ha estado influido, en gran medida, por la evolución del derecho internacional en la materia, siendo el instrumento más reciente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El reconocimiento de los territorios indígenas es altamente relevante, en la medida en que determina otros aspectos, tales como la aplicación de la jurisprudencia indígena (en los países que la reconocen), la gobernanza indígena y la asignación de recursos públicos.

→ Panorama regional sobre el reconocimiento de las tierras y territorios indígenas

Los países de la región han avanzado de manera generalizada en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, motivados en gran medida por los progresos alcanzados en el derecho internacional. El instrumento internacional más reciente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dedica el artículo 26 al tema de los territorios y destaca tres aspectos: (i) el derecho a las tierras y territorios que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido; (ii) el derecho a utilizar, controlar y desarrollar dichas tierras y territorios; y (iii) la obligación de los Estados de reconocer y proteger las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas. El objetivo principal de ese reconocimiento ha estado más enfocado en la protección de los territorios, ya sea ratificando los ya reconocidos como tales en algunos países (como las regiones autónomas de Nicaragua, las comarcas en Panamá o los resguardos en Colombia), o bien previendo mecanismos a desarrollar en el futuro para tales fines.

El reconocimiento de los pueblos indígenas se ha dado de manera heterogénea en varias constituciones de la región. Según un análisis elaborado por el Fondo Indígena Latinoamericano (FILAC, 2019), los países se clasifican según el tipo de reconocimiento que hacen de los pueblos indígenas en sus constituciones. Un primer grupo aún no los reconoce (Chile, Costa Rica y Uruguay). Un segundo grupo está compuesto por países que

sí los reconocen, pero como sujetos de protección y con derechos restringidos (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú). Un tercer grupo lo integran países que los reconocen, pero de manera acotada a ciertos derechos: Argentina (educación, identidad y tierras); Brasil (tierras); y Paraguay (identidad, organización, tierras y participación). Finalmente, existen cinco países que reconocen a los pueblos indígenas de manera más integral, como sujetos de derechos colectivos (Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela).

En materia específica de reconocimiento del derecho a las tierras y territorios indígenas, el alcance y la profundidad varían de un país a otro. Según un informe de CEPAL (2020), se realizó un análisis de los textos constitucionales a la luz de dimensiones tales como el reconocimiento de las tierras colectivas, la propiedad originaria, la protección especial de las tierras, la demarcación y titulación, la ampliación, la protección de recursos naturales, la prohibición de desplazamiento y la autonomía. El Cuadro 1 presenta la situación de varios países con respecto a dichas dimensiones.

CUADRO 1: GRADO DE RECONOCIMIENTO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

País	Tierras colectivas	Prioridad originaria	Protección especial de tierras	Demarcación y titulación	Ampliación	Recursos naturales	Prohibición de desplazamiento	Autonomía
Argentina	X	X	X		X	X		
Bolivia	X	X	X	X	X	X		X
Brasil	X	X	X	X		X	X	
Chile								
Colombia	X		X	X		X		X
Costa Rica								
Ecuador	X	X	X					X
El Salvador								
Guatemala	X	X			X			
Honduras	X							
México	X					X		X
Nicaragua	X	X				X		X
Panamá	X		X					
Paraguay	X		X				X	
Perú	X		X					X
Uruguay								
Venezuela	X	X	X			X		

Fuente: CEPAL (2020), Cuadro II.2.

Es importante destacar que las constituciones remarcan la naturaleza colectiva de las tierras o territorios de los pueblos indígenas y subrayan el objetivo de proteger dichos territorios. Por ejemplo, la Constitución de Argentina señala “la posesión y propiedad comunitaria de la tierra que tradicionalmente ocupan” (artículo 75.17); la de Bolivia establece “el reconocimiento o protección de la propiedad comunitaria o colectiva” (artículo 394); y la de Venezuela indica “el derecho a la propiedad colectiva de las tierras” (artículo 119). En todos estos casos, se concibe a los pueblos indígenas como un todo, como un sujeto en sí mismo, sin reconocer derechos individuales.

Este reconocimiento o concepción de los pueblos indígenas como sujetos titulares de derechos colectivos tiene importantes implicaciones en materia de tierra y territorios. Es decir, el corpus jurídico enfatiza la protección colectiva y desconoce o incluso prohíbe cualquier tipo de apropiación individual. En el caso de Argentina se dispone que las tierras indígenas no son enajenables, transmisibles ni susceptibles de embargo (artículo 75.17); en Bolivia se establece que el carácter de dichas tierras es “indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible” (artículo 394.III). En términos similares, las constituciones de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela incluyen disposiciones que refuerzan este carácter. En el caso de Panamá, se señala específicamente que se prohíbe la apropiación privada de las tierras de propiedad indígena. Este ordenamiento legal predominante pareciera no dejar espacio para intercambios comerciales sobre la tierra o los territorios indígenas.

→ Brechas en la implementación del marco normativo en materia de tierras y territorios indígenas

El corpus jurídico está orientado a asegurar la protección de la tierra y los territorios indígenas. Para ello, se han creado procesos administrativos de delimitación, demarcación, titulación y saneamiento, que buscan garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. En la práctica, sin embargo, la implementación de estas medidas ha tenido alcances limitados y ha enfrentado múltiples desafíos.

En el Cuadro 2 se presenta un resumen de la situación en algunos países de la región en relación con la implementación del marco normativo sobre tierras y territorios indígenas, según lo documentado por CEPAL (2020). En la sección siguiente, se profundiza en el caso de Chile, que ofrece una experiencia intermedia: un marco legal que restringe las transferencias de tierras indígenas a personas no indígenas, pero permite la circulación dentro del mismo grupo étnico.

CUADRO 2: MARCO NORMATIVO EN PAÍSES DE LA REGIÓN

País	Avances y Desafíos
Argentina	Si bien cuenta con el Programa de Relevamiento Territorial administrado por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), hacia 2017 solo un 18,7% de las tierras había sido demarcado y no se había titulado ninguna propiedad.
Bolivia	El país cuenta con una de las legislaciones más robustas en cuanto al reconocimiento de territorios indígenas. No obstante, existe una brecha entre lo demandado, lo recomendado y la superficie efectivamente titulada. Según Almaraz Ossio (2019), al 2019 el 42% de lo demandado había sido titulado.
Brasil	A junio de 2019, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) identificaba un total de 737 propiedades comunales indígenas. De ese número, solo el 60% de la superficie total cubierta por estas propiedades había concluido el proceso de regularización, con una cobertura de 105.845.049,3 hectáreas.
Colombia	Se han legalizado 767 resguardos indígenas, con una extensión aproximada de 32.653.436,78 hectáreas; el 80% de ellos fueron reconocidos antes de que el país incluyera en su Constitución el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
Costa Rica	Aunque se han reconocido formalmente 24 territorios indígenas que comprenden una superficie total de 187.415 hectáreas, gran parte está en manos de no indígenas. En algunos casos extremos, como China Kichá y Zapatón, el 97% y 80% del territorio, respectivamente, está ocupado por personas no indígenas. Son pocos los territorios donde los pueblos indígenas tienen la propiedad mayoritaria (p. ej., Osa o Talamanca).
Guatemala	A pesar de tener una población indígena del 42%, la división político-administrativa no reconoce la figura de territorios indígenas. Si bien existe un Reglamento de Tierras Comunales como instrumento de carácter catastral, su alcance es muy limitado.

Fuente: CEPAL (2020).

→ Propiedad indígena en Chile: cerrada hacia fuera, abierta hacia dentro

→ Un marco legal innovador: liberalización amplia pero restringida

En 1993, Chile promulgó una nueva Ley Indígena con el objetivo de reconocer y proteger los derechos territoriales de los pueblos originarios. Esta legislación definió las denominadas “tierras indígenas” como aquellas actualmente ocupadas por personas o comunidades indígenas y que cumplen ciertos criterios de origen, como haber sido otorgadas por el Estado o haber sido objeto de posesión histórica. Una de las innovaciones centrales de esta ley fue establecer un régimen especial de propiedad que prohíbe la venta, el arriendo por más de cinco años o la hipoteca de tierras indígenas a personas que no pertenezcan al mismo grupo étnico. Sin embargo, a diferencia de otros países de la región, la normativa chilena permite la libre transferencia de tierras entre personas indígenas de la misma etnia, lo que constituye un caso excepcional de liberalización restringida.

Para operacionalizar esta protección, la ley creó el Registro Público de Tierras Indígenas (RPTI), administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Este registro tiene como objetivo identificar de manera oficial las tierras sujetas a las restricciones legales, permitiendo a los conservadores de bienes raíces (registros locales de tierras en Chile) y a otras instituciones públicas aplicar adecuadamente las disposiciones de la ley. En teoría, todo terreno que cumpla con los criterios legales debería estar inscrito en el RPTI, ya sea por iniciativa del Estado (en casos de títulos de origen estatal) o por solicitud de los propietarios. En la práctica, sin embargo, el registro ha enfrentado importantes limitaciones presupuestarias, técnicas y jurídicas, lo que ha impedido su consolidación como un instrumento efectivo de protección territorial.

A diferencia de otros países de la región, la normativa chilena permite la libre transferencia de tierras entre personas indígenas de la misma etnia, lo que constituye un caso excepcional de liberalización restringida.



→ Desafíos institucionales

El diseño institucional chileno busca un equilibrio entre la protección de la propiedad indígena y la posibilidad de transacción dentro del grupo étnico. Esta liberalización parcial representa un enfoque intermedio: mientras prohíbe las transferencias a personas no indígenas, permite la libre circulación de la tierra entre miembros del mismo pueblo originario. En principio, este modelo busca facilitar una reasignación más eficiente de la tierra dentro de las comunidades, sin exponerlas al riesgo de pérdida territorial.

Sin embargo, la efectividad del sistema depende en gran medida de su implementación práctica. Aunque la ley establece que ciertas tierras cumplen automáticamente con los requisitos para ser considera-

das indígenas —como aquellas adquiridas por comunidades con apoyo del Estado o con títulos colectivos históricos—, en la práctica la protección efectiva requiere que estas tierras estén inscritas en el RPTI. Desde un punto de vista analítico, puede distinguirse entre una protección de jure, basada en los criterios legales definidos por la normativa, y una protección de facto, constituida por el registro en el RPTI.

El RPTI, no obstante, ha sufrido un progresivo debilitamiento. La inscripción no es automática, el procedimiento para verificar la calidad indígena de una propiedad resulta oneroso y el registro carece de financiamiento dedicado. Además, existen ambigüedades jurídicas sobre el momento y los criterios que definen el carácter indígena de una propiedad. El resultado ha sido una cobertura incompleta del sistema de protección: a tres décadas de la promulgación de la ley, se estima que menos de la mitad de las tierras que deberían estar protegidas figuran en el RPTI (Morales Marileo, 2023). Esta falencia institucional abre espacios para que propiedades indígenas queden desprotegidas en transacciones legales, especialmente en procesos sucesorios, donde los registros tienden a fragmentarse y no reinscribirse en el RPTI. Así, un diseño legal que busca combinar flexibilidad y resguardo puede, en ausencia de una implementación efectiva, terminar erosionando la base territorial indígena que se pretende preservar.

→ Protección sin costos económicos evidentes y con potencial de mejoras en su implementación

Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025) estiman el impacto de la Ley Indígena sobre el porcentaje de propiedad indígena y la producción agrícola, utilizando métodos de diferencias en diferencias y una nueva base de datos que combina información registral administrativa de la comuna de Temuco, datos georreferenciados de parcelas y medidas de productividad agrícola derivadas de imágenes satelitales. A continuación, se presentan los tres principales hallazgos de este estudio.

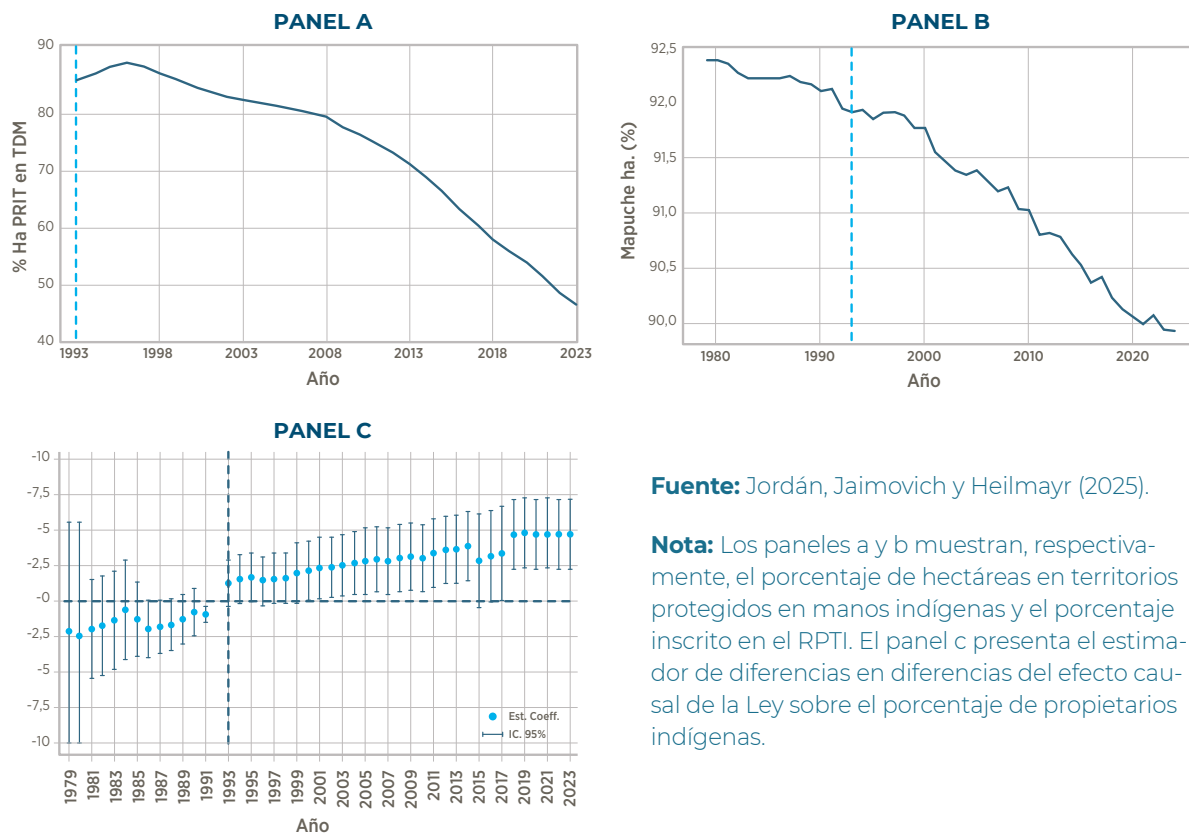
1. La Ley Indígena protege la integridad de los territorios indígenas

El Gráfico 1a muestra que el porcentaje de propiedad indígena en los territorios protegidos por la Ley Indígena ha caído de forma moderada desde su implementación en 1993: menos de tres puntos porcentuales en más de treinta años. No obstante, se observa una clara aceleración de la pérdida territorial hacia el final del período. Esta dinámica coincide con una marcada disminución en la proporción de hectáreas cubiertas por el RPTI, que pasó de más del 85% del territorio protegido en su punto máximo, registrado en 1994, a menos de la mitad hacia 2023 (Gráfico 1b).

Para analizar el impacto causal de la Ley Indígena sobre la pérdida territorial —incluso considerando los desafíos en su implementación—, Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025) utilizan una estrategia de diferencias en diferencias combinada con una técnica de emparejamiento por observables. Esta metodología permite comparar la evolución de la propiedad indígena en parcelas protegidas por la ley con la observada en propiedades similares que no están sujetas al régimen de protección.

El resultado, ilustrado en el Gráfico 1c, indica que para 2023 la propiedad indígena en los territorios protegidos era aproximadamente cinco puntos porcentuales más alta que en las parcelas no protegidas, en comparación con 1992. Este efecto es estadísticamente significativo al 5% y su magnitud es relevante: de no haberse implementado la ley, la pérdida de propiedad indígena en el período habría sido aproximadamente tres veces mayor.

GRÁFICO 1: PÉRDIDA TERRITORIAL EN TIERRAS PROTEGIDAS



Fuente: Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025).

Nota: Los paneles a y b muestran, respectivamente, el porcentaje de hectáreas en territorios protegidos en manos indígenas y el porcentaje inscrito en el RPTI. El panel c presenta el estimador de diferencias en diferencias del efecto causal de la Ley sobre el porcentaje de propietarios indígenas.

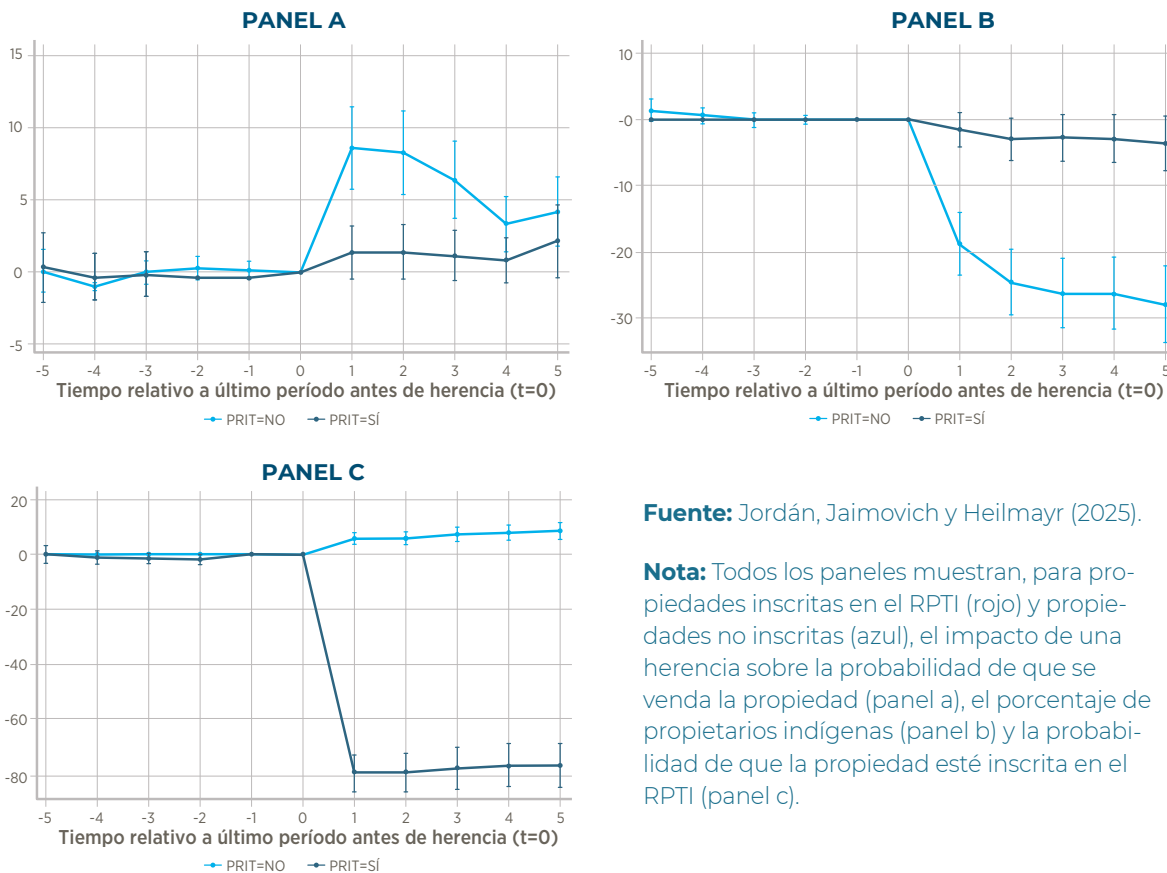
2. Fortalecer la implementación puede ampliar los impactos positivos de la Ley Indígena

La importancia del RPTI se verifica al estudiar la evolución de la propiedad indígena tras procesos de herencia, comparando propiedades inscritas en el RPTI con aquellas que no lo están. El Gráfico 2a muestra que las propiedades inscritas en el RPTI mantienen una baja probabilidad de ser vendidas tras ser heredadas, a diferencia de las propiedades no inscritas, donde la probabilidad de venta aumenta en más de cinco puntos porcentuales y se sostiene durante tres años consecutivos.

El Gráfico 2b muestra que estas trayectorias disímiles se traducen en diferencias sustantivas en el porcentaje de propiedad indígena. Mientras las propiedades inscritas en el RPTI mantienen intacto su porcentaje de titularidad indígena tras ser heredadas, este cae en más de treinta puntos porcentuales en las propiedades no inscritas.

El Gráfico 2c evidencia que la herencia es un evento clave en el cual el RPTI pierde el rastro de propiedades que, según su mandato legal, deberían estar registradas. En el 80% de las propiedades heredadas que originalmente formaban parte del RPTI, ni el registro de la sucesión ni sus posteriores actualizaciones están inscritos. Lo anterior, sumado al hecho de que solo el 10% de las propiedades heredadas que no forman parte del RPTI ingresan posteriormente al registro, permite explicar la caída de la cobertura del RPTI documentada en el Gráfico 1b: a medida que las propiedades son heredadas, el registro queda progresivamente desactualizado.

GRÁFICO 2. EFECTO DE LA HERENCIA SOBRE LA TITULARIDAD INDÍGENA, EN PROPIEDADES INSCRITAS Y NO INSCRITAS EN EL RPTI



Fuente: Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025).

Nota: Todos los paneles muestran, para propiedades inscritas en el RPTI (rojo) y propiedades no inscritas (azul), el impacto de una herencia sobre la probabilidad de que se venda la propiedad (panel a), el porcentaje de propietarios indígenas (panel b) y la probabilidad de que la propiedad esté inscrita en el RPTI (panel c).

3. Las restricciones legales no han impuesto costos económicos significativos

La evidencia derivada de los procesos sucesorios sugiere que la Ley Indígena, al limitar el universo de potenciales compradores, dificulta la transferencia de tierras. Asimismo, la imposibilidad de utilizar estas propiedades como colateral para acceder a crédito productivo podría representar una restricción al desarrollo económico en los territorios indígenas.

Para evaluar esta hipótesis, Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025) estiman dos modelos complementarios orientados a medir los efectos productivos de estar inscrito en el RPTI. El primero compara más de 600 pares de parcelas pertenecientes al mismo propietario, donde una está inscrita en el RPTI y la otra no. El segundo analiza parcelas heredadas durante el período de estudio, emparejando aquellas registradas en el RPTI con otras similares que no lo están. A partir de imágenes satelitales, se obtiene información sobre cobertura de suelo y productividad.

Los resultados muestran que la inscripción en el RPTI no conlleva reducciones significativas en el uso productivo de la tierra. No se observan disminuciones superiores a 1,1 puntos porcentuales en usos intensivos del suelo, como infraestructura y cultivos, ni caídas mayores al 0,17% en la productividad de pastizales —la principal cobertura de suelo, que representa más del 80% del terreno promedio. En conjunto, los hallazgos sugieren que el régimen de protección vigente en Chile contribuye a conservar la propiedad indígena sin comprometer de manera sustantiva su aprovechamiento productivo.

Los hallazgos sugieren que el régimen de protección vigente en Chile contribuye a conservar la propiedad indígena sin comprometer de manera sustantiva su aprovechamiento productivo.

→ ¿Cómo avanzar?

El modelo chileno de transferencias restringidas entre personas de un mismo grupo étnico constituye una alternativa intermedia entre la propiedad colectiva inalienable y la privatización plena de los territorios indígenas. A partir de este caso, pueden delinearse algunas hipótesis y líneas de investigación que orienten el diseño de marcos regulatorios capaces de equilibrar la protección territorial con el desarrollo económico autodeterminado de los pueblos indígenas en América Latina.

Una primera línea de estudio consiste en evaluar las implicancias de permitir transacciones dentro de comunidades ampliadas —como pueblos o grupos étnicos— siempre que estas se encuentren validadas colectivamente y respeten los derechos consagrados en el derecho internacional. Explorar si estos esquemas fortalecen la autonomía económica sin comprometer la integridad territorial es particularmente relevante en contextos donde hoy predomina la inalienabilidad absoluta.

En muchos países de la región, avanzar hacia esquemas de mercado restringido requeriría revisar el estatus constitucional que actualmente protege las tierras indígenas. Para aquellos que consideren transitar en esa dirección, será fundamental estudiar experiencias comparadas que sean compatibles con los principios de seguridad jurídica y de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas involucrados.

Otro aspecto crítico es la delimitación legal de las tierras sujetas a protección y las capacidades institucionales para hacer efectivas las restricciones. Futuras investigaciones podrían analizar los beneficios de integrar catastros civiles con registros indígenas, así como las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información para reforzar la implementación de las políticas de resguardo territorial.

La experiencia chilena también muestra la necesidad de comprender mejor los efectos económicos de las restricciones. Aunque Jordán, Jaimovich y Heilmayr (2025) no observan impactos negativos significativos sobre la productividad agrícola, la disminución de transacciones sucesorias plantea preguntas sobre posibles costos asociados a la liquidez de estos mercados. Explorar estos efectos en distintos contextos puede aportar evidencia valiosa sobre los trade-offs involucrados. Además, será clave investigar el rol de políticas complementarias que mitiguen eventuales costos económicos, de manera que la protección territorial se acompañe de un paquete integral de medidas para reducir la pobreza en comunidades indígenas.

Finalmente, resulta indispensable profundizar en las percepciones y aspiraciones de los propios pueblos indígenas respecto al uso, la transmisión y la gobernanza de sus tierras. Este conocimiento es esencial para diseñar políticas públicas legítimas y efectivas, alineadas tanto con sus derechos colectivos como con sus aspiraciones económicas como ciudadanos plenos en los Estados modernos de América Latina.

En este sentido, el caso chileno ofrece un punto de partida ilustrativo, pero es necesario avanzar hacia una agenda regional de investigación comparada que permita comprender mejor qué mecanismos logran compatibilizar la protección territorial y el desarrollo bajo términos definidos por los propios pueblos indígenas.



Referencias

- [1] Akee, R. (2009). "Checkerboards and Coase: The effect of property institutions on efficiency in housing markets." *The Journal of Law and Economics*, 52(2), 395–410.
- [2] Akee, R. (2020). "Land titles and dispossession: Allotment on American Indian reservations." *Journal of Economics, Race, and Policy*, 3(2), 123–143.
- [3] Almaraz Ossio, A. (2019). *Pervivencia comunitaria y continuidad colonial del Estado: Los territorios indígenas en la legislación y las políticas públicas de Bolivia*. Copenhagen: IWGIA. ISBN 978-87-92786-92-0.
- [4] Aragón, F. M., & Kessler, A. S. (2020). "Property rights on First Nations reserve land." *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économie*, 53(2), 460–495.
- [5] Besley, T. (1995). "Property rights and investment incentives: Theory and evidence from Ghana." *Journal of Political Economy*, 103(5), 903–937.
- [6] Besley, T., & Ghatak, M. (2010). "Property rights and economic development." En D. Rodrik & M. Rosenzweig (eds.), *Handbook of Development Economics* (Vol. 5, pp. 4525–4595). Amsterdam: Elsevier.
- [7] Castañeda Dower, P., & Pfutze, T. (2013). "Specificity of control: The case of Mexico's ejido reform." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 91, 13–33.
- [8] CEPAL. (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- [9] Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. (2003). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Santiago: Pehuén Editores.
- [10] De Janvry, A., Emerick, K., Gonzalez-Navarro, M., & Sadoulet, E. (2015). "Delinking land rights from land use: Certification and migration in Mexico." *American Economic Review*, 105(10), 3125–3149.
- [11] Dippel, C., Frye, D., & Leonard, B. (2020). *Property rights without transfer rights: A study of Indian land allotment*. NBER Working Paper No. 27479. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- [12] FILAC. (2019). *Marcos jurídicos e institucionales en los Estados miembros del FILAC: Derechos indígenas (a diciembre de 2018)*. Cuadernos de los Saberes, (1). La Paz: Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe.

- [13] Jordán, F., & Heilmayr, R. (2024). "Who benefits from individual property rights? Evidence from the allotment of Mapuche reservations." Santiago, Chile. [Manuscrito inédito].
- [14] Jordán, F., Jaimovich, D., & Heilmayr, R. (2025). *The impacts of restrictions to individual rights on Indigenous lands*. [Manuscrito inédito].
- [15] Leonard, B., Parker, D. P., & Anderson, T. L. (2020). "Land quality, land rights, and indigenous poverty." *Journal of Development Economics*, 143, 102435.
- [16] Mayor, P., & Bodmer, R. (2009). *Pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía.
- [17] Plant, R., & Hvalkof, S. (2001). *Land titling and indigenous peoples*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- [18] Us, H., Jordán, F., y Guzmán, V. (2021). Pueblos indígenas en Guatemala: desafíos demográficos, lingüísticos y socioeconómicos. *Análisis comparativo de los censos 2002 vs. 2018*. Washington, DC: BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0003883>.

Este material fue desarrollado por:

Felipe Jordán y Hugo Us

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

 www.iadb.org/gdlab

 gdlab@iadb.org



