

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**EVALUACIÓN EN PROFUNDIDAD
PROGRAMA FONDO DE TIERRAS
Y AGUAS INDÍGENAS**

CORPORACIÓN NACIONAL INDÍGENA

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y
COOPERACIÓN**

JUNIO 2002

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

PROGRAMA FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS (CONADI)

DEPTO. INGENIERÍA INDUSTRIAL
FACULTAD CS. FÍSICA Y MATEMÁTICAS
UNIVERSIDAD DE CHILE
DIRECTOR PROYECTO: SR. JOSÉ ÁLVAREZ
COORDINADOR: SR. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ
CONSULTORES: SR. CRISTIÁN AEDO
SR. FERNANDO AGUIRRE
SR. PABLO GONZÁLEZ
SR. MICHEL LEPORATI
SR. MARIO MAINO
SR. LUIS ARTURO PACHECO
SRTA. DAGMAR RACZYNSKI
SRTA. CAROLINA ROJAS
SRA. CLAUDIA SERRANO

IINDICE

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	3
1.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	3
2.- JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA	5
2.1.- INTRODUCCIÓN.....	5
2.2.- CONFLICTOS DE TIERRAS Y POLÍTICAS DE GOBIERNO.....	6
3.- OBJETIVOS DEL PROGRAMA	7
4.- POLÍTICA GLOBAL Y SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA	8
5.- DESCRIPCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE COMPONENTES DEL PROGRAMA	9
5.1.- REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE TIERRA.....	9
5.2.- SUBSIDIO PARA LA COMPRA DE TIERRAS.....	9
5.3.- COMPRA DE PREDIOS EN CONFLICTO.....	10
5.4.- TRASPASO DE PREDIOS FISCALES.....	10
5.5.- SUBSIDIO PARA COMPRA DE DERECHOS DE AGUA.....	11
5.6.- SANEAMIENTO DE DERECHOS DE AGUA.....	11
5.7.- SUBSIDIO PARA OBRAS DE RIEGO.....	11
6.- PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES	12
6.1.- PROCESOS PRODUCTIVOS DE LOS COMPONENTES.....	12
6.1.1 <i>Regularización de Títulos de Tierras</i>	14
6.1.2 <i>Subsidio para la Compra de Tierras</i>	16
6.1.3 <i>Compra de Predios en Conflicto</i>	18
6.1.4 <i>Traspaso de Predios Fiscales</i>	21
6.1.5 <i>Subsidio para la Compra de Derechos de Aguas</i>	23
6.1.6 <i>Saneamiento Derechos de Aguas</i>	24
6.1.7 <i>Subsidio para Obras de Riego</i>	25
6.2.- PROCESOS CLAVES.....	26
6.2.1 <i>Selección y Asignación de Beneficiarios</i>	26
6.2.2 <i>Externalización de Servicios a Terceros</i>	34
6.2.3 <i>Estimación de la Demanda</i>	35
6.2.4 <i>Asignación de Recursos a los Componentes</i>	36
7.- CARACTERIZACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS POTENCIALES Y OBJETIVOS	37
7.1.- REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE TIERRAS.....	37
7.2.- TRASPASO DE PREDIOS FISCALES.....	38
7.3.- COMPRA DE PREDIOS EN CONFLICTOS.....	39
7.4.- SUBSIDIO PARA LA COMPRA DE TIERRAS.....	39
7.5.- SANEAMIENTO DE DERECHOS DE AGUA.....	40
7.6.- SUBSIDIO PARA COMPRA DE DERECHOS DE AGUA.....	41
7.7.- SUBSIDIO PARA OBRAS DE RIEGO.....	42
8.- PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS	43
8.1.- CONVENIO CONADI MINISTERIO DE BIENES NACIONALES.....	43
8.2.- CONVENIO MARCO CONADI E INDAP.....	45
8.3.- CONVENIO CONADI – COMISIÓN NACIONAL DE RIEGO.....	47
8.4.- CONVENIO CONADI Y DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS.....	47
8.5.- CONVENIO CONADI Y CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAF).....	48
8.6.- CONVENIO CONADI Y OFICINA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS.....	48
9.- PERIODO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	49
10.- ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN	49
10.1.- ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.....	49
10.2.- PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES.....	53
11.- ANTECEDENTES FINANCIEROS	57
11.1.- PRESUPUESTO DEL PROGRAMA Y COSTOS FINANCIEROS.....	57
11.1.1 <i>Fondos Presupuestados</i>	58
11.1.2 <i>Gasto Efectivo</i>	58
11.2.- GASTOS FINANCIEROS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	61
11.2.1 <i>Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAP</i>	64
11.2.2 <i>Ministerio de Bienes Nacionales</i>	65
11.2.3 <i>Comisión Nacional de Riego, CNR</i>	66
11.2.4 <i>Dirección General de Aguas, DGA</i>	67
11.2.5 <i>Aporte Presupuestario</i>	68
11.2.6 <i>Costos No Financieros</i>	69
12.- REFORMULACIONES DEL PROGRAMA	71

12.1.-	REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE TIERRAS	71
12.2.-	SUBSIDIO PARA LA COMPRA DE TIERRAS	71
12.3.-	COMPRA DE PREDIOS EN CONFLICTO	72
12.4.-	TRASPASO DE PREDIOS FISCALES	72
12.5.-	SUBSIDIO PARA LA COMPRA DE DERECHOS DE AGUA	72
12.6.-	SANEAMIENTO DE DERECHOS DE AGUA	73
12.7.-	SUBSIDIO PARA OBRAS DE RIEGO	73
13.-	FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	74
CAPITULO II.-	EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	76
1.-	DISEÑO DEL PROGRAMA	76
1.1.-	REGULARIZACIÓN DE TÍTULOS DE TIERRA	77
1.2.-	SUBSIDIO PARA LA COMPRA DE TIERRAS	77
1.3.-	COMPRA DE PREDIOS EN CONFLICTO	78
1.4.-	TRASPASO DE PREDIOS FISCALES	78
1.5.-	SUBSIDIO PARA COMPRA DE DERECHOS DE AGUA	78
1.6.-	SANEAMIENTO DE DERECHOS DE AGUA	78
1.7.-	SUBSIDIO PARA OBRAS DE RIEGO	78
2.-	ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	79
2.1	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	79
2.2	PROCESOS PRODUCTIVOS	80
2.2.1	<i>Observaciones Generales.....</i>	80
2.2.2	<i>Observaciones Específicas.....</i>	82
2.2.3	<i>Evaluación que los Beneficiarios hacen sobre el Funcionamiento Operativo del FTAI.....</i>	85
2.3	PROCESOS CLAVES	90
2.3.1	<i>Selección y Asignación de Beneficiarios.....</i>	90
2.3.2	<i>Externalización de Servicios a Terceros.....</i>	91
2.3.3	<i>Negociación de Precios de Compra.....</i>	92
2.3.4	<i>Estimación de la Demanda</i>	92
2.3.5	<i>Asignación de Recursos</i>	93
2.3.6	<i>Seguimiento y Evaluación de Resultados.....</i>	93
2.3.7	<i>Proceso de Toma de Decisiones.....</i>	94
3.-	EFICACIA DEL PROGRAMA	94
3.1	RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTOS	94
3.1.1	<i>Beneficiarios Efectivos.....</i>	94
3.1.2	<i>Cobertura.....</i>	96
3.1.3	<i>Desempeño del Programa en Cuanto a la Producción de Componentes.....</i>	98
3.1.4	<i>Caracterización de los Beneficiarios</i>	100
3.1.5	<i>Grado de Focalización del Programa.....</i>	120
3.1.6	<i>Grado de Satisfacción de los Beneficiarios.....</i>	122
3.2	RESULTADOS INTERMEDIOS	133
3.2.1	<i>Capitalización Intrapredial.....</i>	135
3.2.2	<i>Conservación</i>	140
3.2.3	<i>Asistencia Técnica.....</i>	142
3.2.4	<i>Autoconsumo.....</i>	145
3.2.5	<i>Superficie bajo explotación e innovación.....</i>	148
3.2.6	<i>Mano de Obra</i>	155
3.3.-	RESULTADOS A NIVEL DE IMPACTO	160
3.3.1	<i>La Variable Ingreso</i>	160
3.3.2	<i>Margen Bruto.....</i>	186
3.3.3	<i>Percepción de los Efectos Sociales y Culturales del FTAI Sobre la Situación de la Familia y la Comunidad.....</i>	190
3.3.4	<i>Grado de Sustentabilidad del Programa.....</i>	200
4.-	EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA	202
4.1.-	ASPECTOS DE EFICIENCIA	203
4.1.1	<i>Análisis de Costos.....</i>	203
4.2.-	ASPECTOS DE ECONOMÍA	217
4.2.1	<i>ANÁLISIS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: INDICADORES DE ECONOMÍA.....</i>	218
4.2.2	<i>Aportes de Terceros: Costos Totales.....</i>	219
5.-	MEDICION GLOBAL DEL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA	226
5.1	ASPECTOS CUALITATIVOS: IMPACTOS EN LA IDENTIDAD CULTURAL	226
5.2	SATISFACCIÓN CON LA SOLUCIÓN QUE ENTREGA EL FTAI	227
5.3	IMPACTOS A NIVEL DE LA IDENTIDAD INDÍGENA.....	227

5.4	ASPECTOS CUANTITATIVOS: IMPACTOS ECONÓMICO PRODUCTIVOS	227
6.-	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	230
7.-	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	233
CAPITULO III.- CONCLUSIONES		235
1.-	INTRODUCCIÓN	235
2.-	ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	235
2.1.-	ESTRUCTURA Y PROCESOS ORGANIZACIONALES.....	235
2.2.-	PROCESOS PRODUCTIVOS.....	236
2.3.-	PROCESOS CLAVES	237
3.-	EFICACIA DEL PROGRAMA.....	239
3.1.-	RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTOS	239
3.1.1	<i>Desempeño del Programa en Cuanto a la Producción de Componentes.....</i>	<i>239</i>
3.1.2	<i>Beneficiarios Efectivos.....</i>	<i>239</i>
3.1.3	<i>Cobertura.....</i>	<i>239</i>
3.1.4	<i>Características de los beneficiarios.....</i>	<i>240</i>
3.1.5	<i>Focalización.....</i>	<i>242</i>
3.1.6	<i>Grado de Satisfacción de los Beneficiarios.....</i>	<i>243</i>
3.2.-	RESULTADOS INTERMEDIOS	246
3.2.1	<i>Capitalización Intrapredial.....</i>	<i>247</i>
3.2.2	<i>Conservación del Suelo.....</i>	<i>247</i>
3.2.3	<i>Asistencia Técnica.....</i>	<i>247</i>
3.2.4	<i>Autoconsumo.....</i>	<i>248</i>
3.2.5	<i>Superficie en Explotación e Innovación.....</i>	<i>248</i>
3.2.6	<i>Percepción de los beneficiarios acerca de los Resultados Económico- Productivos.....</i>	<i>249</i>
3.3.-	RESULTADOS A NIVEL DE IMPACTO.....	250
3.3.1	<i>Impactos en los Ingresos.....</i>	<i>250</i>
3.3.2	<i>Margen Bruto.....</i>	<i>252</i>
3.3.3	<i>Percepción de los Efectos Socio-Culturales del FTAI.....</i>	<i>252</i>
3.3.4	<i>Grado de Sustentabilidad del Programa.....</i>	<i>254</i>
4.-	EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA	255
4.1.-	RECURSOS MOVILIZADOS	255
4.2.-	DESEMPEÑO GLOBAL DEL PROGRAMA	258
5.-	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD DEL PROGRAMA.....	258
6.-	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	259
CAPITULO IV.- RECOMENDACIONES		260
1.-	LA CONADI Y LA CONTINUIDAD DEL FTAI	260
2.-	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	269
3.-	COHERENCIA DEL FTAI CON OTRAS POLÍTICAS Y NORMAS DEL GOBIERNO	270
4.-	APOYO PRODUCTIVO.....	271
5.-	FOCALIZACIÓN E INFORMACIÓN.....	273
6.-	CRITERIOS DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS	276
7.-	RECOMENDACIONES A NIVEL DE LA ESTRUCTURA Y PROCESOS DE LA CONADI Y DEL FTAI.....	277
7.1.-	COORDINAR EL FTAI CON EL FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA	277
7.2.-	INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	278
7.3.-	EXTERNALIZACIÓN DE FUNCIONES.....	278
7.4.-	PROBIDAD ADMINISTRATIVA	279
7.5.-	SIMPLIFICAR PROCESO DE POSTULACIÓN DE BENEFICIARIOS	279
8.-	INSTRUMENTOS REQUERIDOS PARA IMPLEMENTAR LOS CAMBIOS	280
8.1.-	RECOMENDACIONES PARA CUYA IMPLEMENTACION NO SE REQUIEREN CAMBIOS LEGALES NI RECURSOS ADICIONALES A LOS DESTINADOS ANUALMENTE A LA ACTUALIDAD.....	280
8.2.-	RECOMENDACIONES PARA IMPLEMENTACIÓN SE REQUIEREN MODIFICACIONES LEGALES	280
8.2.1	<i>Compatibilización de la Ley Indígena con el Código de Aguas, el Código de Minería y las Disposiciones Legales que Incentivan la Industria Forestal.....</i>	<i>280</i>
8.2.2	<i>Establecimiento del Derecho a Reparación para Beneficios Objetivos del Componente "Compra de Tierras Enconflicto" Cuando no ha Podido Otorgárseles el Beneficio.....</i>	<i>280</i>
ANEXO N° 1: CARACTERÍSTICAS DEMOGRAFICAS Y DE VIVIENDA DE LOS BENEFICIARIOS		280
ANEXO N° 2: PROYECTOS DEARROLLADOS POR EL		285

CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

La CONADI fue creada por medio de la Ley N° 19.253 del año 1993. Por su intermedio el Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde los tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

Se determina que es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones, respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.

La Ley establece que las labores principales de la CONADI serán:

- Promoción de la cultura indígena como parte del patrimonio de la nación;
- Reconocimiento, protección y desarrollo de las tierras indígenas;
- Administración de un Fondo de Tierras y Aguas Indígenas;
- Administración de un Fondo de Desarrollo Indígena;
- Promover y desarrollar la educación indígena;
- Desarrollar y administrar el Archivo Nacional Indígena;
- Desarrollar y administrar el Registro de Tierras Indígenas;
- Desarrollar y administrar el Registro de Comunidades Indígenas;
- Promover la participación ciudadana de los indígenas.

La misión de la CONADI ha sido definido como:

“Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, e impulsar su participación en la vida nacional

La CONADI busca cumplir con su misión a través de la ejecución de tres líneas programáticas:

- Fondo de Desarrollo Indígena
- Fondo de Tierras y Aguas Indígenas
- Unidad de Cultura y Educación Indígena

La primera de ellas está orientada a financiar programas especiales dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas, tales como planes para la recuperación de la calidad de la tierra, líneas de crédito para programas de superación del minifundio, obtención de concesiones de pesca, compra de utensilios de pesca artesanal, etc.

La Unidad de Cultura y Educación fue creada con el objeto de promover planes y programas de fomento de la cultura indígena, en especial el establecimiento de un sistema educativo nacional con unidades programáticas que posibiliten a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de la cultura e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente.

El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas se establece como una respuesta del Estado a la reivindicación de tierras que demandan los pueblos originarios del país, demanda que es particularmente sentida por el pueblo mapuche que habita las zonas rurales de la VIII, IX y X Regiones.

Con el objeto de dar cumplimiento a sus objetivos, el Fondo ha establecido, además de un registro de tierras indígenas, siete componentes en beneficio de las personas, familias y comunidades indígenas:

- Regularización de Títulos de Tierras
- Subsidio para la Compra de Tierras
- Compra de Predios en Conflicto
- Traspaso de Predios Fiscales
- Subsidio para la Compra de Derechos de Agua
- Saneamiento de Derechos de Agua
- Subsidio para Obras de Riego

El Fondo en lo operacional funciona como un departamento adscrito a la Corporación de Desarrollo Indígena, CONADI. Los recursos otorgados al Fondo en la ley de presupuestos del año 2000 ascendieron a \$ 11.558 millones, representando cerca del 75 % del presupuesto total de la Corporación.

2.- JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

2.1.- Introducción

La pérdida sistemática de territorio por los pueblos indígenas al sur del Bío-Bío, es un proceso histórico que se acelera a mediados del siglo XIX con la ocupación militar de la Araucanía y la dictación de leyes que facilitaron la enajenación y venta de tierras indígenas, después que los títulos de merced de tierras reconocieron reducidos territorios a las comunidades indígenas, incautándose el Estado de grandes extensiones de las tierras restantes. Estas volvieron al comercio humano¹, siendo subastadas a particulares, quedando otras en poder del Estado hasta el día de hoy. Por otra parte, en virtud de juicios de dominio, ventas privadas y acciones legales ejercidas por particulares, los indígenas carentes de medios defensa jurídica, van perdiendo tierras en manos de lo no indígenas, mientras que la tierra que poseen legalmente se va fraccionando cada vez más a través de las sucesiones hereditarias.

Agravando el anterior proceso se produce en el presente siglo un incremento de la pulverización de la propiedad indígena a través de diversas leyes aprobadas durante el régimen militar. Así, los decretos leyes 2.568 y 2.750, dictados en 1979 aceleran el proceso de disolución de las comunidades. Entre 1979 y 1986, un total de 1.739 comunidades fueron fraccionadas (59% del total) y se crearon 46.346 pequeñas parcelas (CONADI,2001) que tanto por su cabida cuanto por la calidad de la tierra, no alcanzan a asegurar la subsistencia de una familia.

Los problemas de tierras reconocidos actualmente por la CONADI y que tienen una fundamentación histórica y social son los siguientes:

- Diferencias entre las superficies originales de los títulos de merced y la superficie actual detentada por las comunidades indígenas mapuches provenientes de los linajes originarios.

¹ La expresión "comercio humano" es utilizada en derecho civil contractual para referirse a las cosas que pueden ser objeto libremente de actos contractuales tales como comprar, vender, gravar, etc. En este sentido, se puede decir que las tierras indígenas "no están plenamente en el comercio humano" ya que la ley restringe la transferencia de su propiedad sólo entre indígenas.

- Tierras transferidas a familias y comunidades indígenas durante la Reforma Agraria (1964 – 1973) y luego devueltas o vendidas a particulares por el gobierno militar.
- Tierras perdidas por familias y comunidades indígenas provenientes de cesiones o asignaciones hechas por el Estado, debido a resoluciones o transacciones judiciales o extrajudiciales
- Tierras ocupadas de hecho antigua o recientemente por comunidades indígenas
- Demanda por ampliación de tierra por familias microfundistas actuales (excluidas las presentes en las cuatro categorías anteriores).

2.2.- Conflictos de tierras y políticas de gobierno

La permanente disputa por las tierras y las aguas indígenas, con particulares y con el Estado, ha provocado una tensión histórica que ha tenido como consecuencia numerosas situaciones de violaciones a los derechos de las personas. Estos conflictos se han visto incrementados por las dinámicas políticas y sociales que los han alimentado o provocado.

Así, el movimiento indígena ha planteado en medios de prensa, su disconformidad con las acciones realizadas y comprometidas, considerándolas insuficientes en tanto no estarían atendiendo a las demandas de tierras ancestrales, no consideran la territorialidad y reconocimiento de derechos colectivos.

Por otra parte, los procesos históricos de relocalización de la población indígena, ha provocado que actualmente las demandas sean múltiples en términos de la variedad de factores de conflictos, de entidades territoriales, de agentes representativos de las comunidades, etc.

Los problemas de tierra no resueltos por años han adquirido una nueva complejidad y conflictividad, debido a los contextos nacionales de modernización acelerada, que se han traducido en: expansión forestal, trazados de carreteras, planos reguladores, expansión periurbana, construcción de represas, instalación de plantas industriales, vertederos, ductos, proyectos turísticos, propiedad y actividad minera, uso del borde costero, intervención del régimen hídrico en cuencas, etc ².

² José Aylwin plantea que existe una abierta contradicción entre las políticas de Gobierno que, por un lado, buscan expandir y desarrollar la propiedad indígena y, por otro, incentivan y subsidian a la actividad forestal, conceden pertenencias mineras en territorios indígenas, los que en ese caso, quedan dueños sólo del casco de sus tierras, y conceden derechos de aguas a las compañías mineras, aplicando el

Código de Aguas, y dejando a las comunidades indígenas, privadas del vital elemento. Aylwin O. José (marzo, 2001), "El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos". Documento preparado para la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL en el marco del proyecto "Mercado de Tierras Rurales" de CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Págs.130-137.

A lo anterior, se suma, por una parte, las conexiones que diferentes movimientos indígenas tienen con partidos políticos, y su creciente vinculación con movimientos indígenas de otros países latinoamericanos, interrelaciones que ubican el desarrollo del conflicto indígena en un contexto que excede en mucho la acción del FTAI.

3.- OBJETIVOS DEL PROGRAMA

La CONADI, a través de su Departamento de Tierras y Aguas, ha impulsado las acciones destinadas a dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley 19.253 sobre protección y ampliación de tierras y aguas.

La Ley 19.253, publicada en el Diario Oficial el 05.10.1993, en su artículo 20, señala: "Créase un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. A través de este Fondo, la Corporación podrá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Otorgar subsidios para la adquisición de tierras por personas, comunidades indígenas o una parte de éstas, cuando la superficie de las tierras de la respectiva comunidad sea insuficiente, con aprobación de la Corporación.
- b) Financiar mecanismos que permitan solucionar los problemas de tierras, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones o transacciones, judiciales, o extrajudiciales relativas a tierras indígenas, en que existan soluciones sobre tierras indígenas o transferidas a los indígenas, provenientes de los títulos de merced o reconocidos por títulos de comisario u otras cesiones o asignaciones hechas por el Estado a favor de los indígenas.
- c) Financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua, o financiar obras destinadas a obtener este recurso.

El Artículo 21 de la misma ley establece que la Ley de Presupuesto de la Nación dispondrá anualmente de una suma de dinero destinada exclusivamente al Fondo para Tierras y Aguas indígenas de CONADI, que se complementará con recursos provenientes de cooperación internacional y aportes en dinero de particulares, los que estarán libres de insinuación judicial que establece el Artículo 1.401 del Código Civil y de toda contribución o impuesto; aportes de Ministerios y otros servicios públicos; devoluciones de acuerdo al artículo 22 de la Ley 19.253 y rentas que devenguen los bienes que ingresen al Fondo.

4.- POLÍTICA GLOBAL Y SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA

El programa del FTAI se inscribe dentro de la Política Indígena, que debe ser considerada una política global que pretende abordar el desarrollo y la integración del pueblo indígena y la preservación de las culturas de los pueblos originarios del país. En este sentido, es necesariamente una política intersectorial ya que ella tiene como objetivo hacerse cargo de toda la compleja problemática que afecta a los pueblos indígenas que incluye no sólo los aspectos territoriales, sino también la educación, la vivienda, la salud, la infraestructura del país y el arte, la cultura y la organización social de los indígenas.

Hay que observar, sin embargo, que la adquisición o regularización de las tierras y de las aguas que el FTAI financia, opera en el sector rural y favorece a las personas y comunidades indígenas allí asentadas. Por lo tanto, estamos en presencia de una política sectorial dentro de la política global indígena.

Ahora bien, es un hecho conocido que ninguna política pública sectorial surte todo el impacto previsto si ella no se coordina con otras políticas sectoriales. Y en ese sentido, la acción del FTAI debe relacionarse y así potenciarse con la que realizan otras entidades del sector público que también sirven al sector indígena, particularmente las que operan en el medio rural como son el INDAP y la CONAF, sin perjuicio de la estrecha vinculación que debiera sostener con los organismos regionales y municipales.

Por las razones anotadas, en la medición del impacto de la acción del FTAI que este estudio se propone evaluar, se indaga acerca de la incidencia en él, de la acción de otras entidades, factor que se operacionaliza en el trabajo a través de aproximaciones metodológicas tanto cuantitativas como cualitativas.

5.- DESCRIPCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE COMPONENTES DEL PROGRAMA

A continuación se presenta una descripción de cada uno de los componentes / productos del Fondo, reconociendo sus objetivos y su situación actual en términos de la cantidad producida en el periodo 1994 -2000.

5.1.- Regularización de Títulos de Tierra

El objetivo de esta componente es entregar certidumbre jurídica en el dominio de la propiedad de la tierra indígena y opera mediante la regularización de la propiedad de las tierras de las familias y comunidades indígenas mediante la entrega de títulos de dominio reconocidos, del proceso de división interpredial de las tierras comunitarias.

Adicionalmente, proporciona un servicio de información, peritajes y arbitrajes sobre problemas de propiedad (herencias, donaciones, servidumbres de tránsito, etc) a las familias beneficiarias.

Esta componente en el periodo 1994 – 2000, operó separada en dos subcomponentes, la primera denominada Programa para la Regularización de la propiedad Aymara y Atacameña, abarcando las regiones I y II, y Programa de Regularización de la Propiedad de las regiones VIII, IX y X, obtuvo en conjunto la regularización de 44.229 hectáreas en las regiones I, II, IX y X.

5.2.- Subsidio para la Compra de Tierras.

El objetivo de esta componente es otorgar subsidios para adquisición de tierras por parte de personas o comunidades indígenas cuando la superficie de las tierras es insuficiente para el desarrollo sustentable de actividades productivas o bien cuando se carece de ellas.

Dicho subsidio, al cual pueden postular todas las personas y comunidades indígenas, es entendido como un aporte estatal directo otorgado a los beneficiarios previa realización de un concurso. Entre los criterios para su asignación destacan el ahorro previo del postulante, su situación económica social y el grupo familiar.

Entre los años 1994 y 2000 el programa de subsidios de tierras posibilitó la adquisición de un total de 7.367 has. beneficiando en su gran mayoría familias mapuche (solo tres predios con 26.5 has. beneficiaron a familias kawashkar en el extremo sur del país).

5.3.- Compra de Predios en Conflicto ³

El objetivo de esta componente es financiar mecanismos que permitan solucionar “problemas de tierras”, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones judiciales o transacciones extrajudiciales que afecte a personas o comunidades indígenas.

La aplicación de este componente permitió resolver conflictos de propiedad indígena entre comunidades y particulares, empresas forestales e inmobiliarias entre otros, logrando durante el periodo 1994–2000 la solución de 114 conflictos con un total de 31.974 has.

5.4.- Traspaso de Predios Fiscales

El objetivo de este componente es aumentar la cantidad de tierras en propiedad de familias y comunidades indígenas mediante la aplicación de la ley indígena (N ° 19.253), la que en su artículo 21° y 40°, faculta a la CONADI a recibir del Estado tierras fiscales, predios, propiedades, para asignarlas a título gratuito en propiedad, uso o administración a familias o comunidades indígenas que la han ocupado históricamente.

En base a un convenio suscrito por CONADI con el Ministerio de Bienes Nacionales desde 1994 al 2000, se han transferido a la Corporación para su posterior traspaso a indígenas un total de 91.213 has. De ellas, alrededor de 20 mil has. aún siguen en poder de CONADI, estando la titulación a indígenas pendiente.

La gran mayoría de las tierras fiscales traspasada a indígenas, o en vías de serlo, corresponde a tierras ubicadas en las regiones del Bío Bío, Araucanía y Los Lagos, en el territorio Mapuche.

Solo 8 de los 46 predios traspasados, con una superficie cercana a las 1.000 has. corresponden a tierras ubicadas en el norte del país, beneficiando a comunidades Aymara y Atacameñas, en tanto que una de ellas, correspondiente a 1.500 has corresponde a tierras ubicadas en Isla de Pascua.

³ La calificación de “tierras en conflicto” se hace jurídicamente y corresponde a tierras en disputa entre particulares e indígenas en que ambos alegan propiedad según el derecho vigente. No se trata, pues, de tierras reclamadas con una pura referencia histórica.

5.5.- Subsidio para Compra de Derechos de Agua

El objetivo de este componente es subsidiar la compra de derechos de aguas a favor de familias y/o comunidades indígenas y protocolización de los derechos de aguas indígenas.

Entre 1994 y 2000 se han adquirido e inscrito a favor de comunidades indígenas, a través de este procedimiento, un total de 20 litros por segundo.

5.6.- Saneamiento de Derechos de Agua.

El objetivo de esta componente es otorgar, a las familias indígenas que actualmente usan cursos de agua superficiales o subterráneas, certidumbre jurídica en el uso del recurso mediante la obtención de los derechos de aprovechamiento respectivos.

Entre 1994 y 2000 se han inscrito a favor de comunidades y personas indígenas a través de este procedimiento un total de 9.351 litros por segundo. A marzo de 2001 existía un avance del 40 por ciento en los trabajos de saneamiento solicitados durante el mismo año.

5.7.- Subsidio para Obras de Riego

El objetivo que persigue este componente es mejorar la cobertura de riego en predios de familias y comunidades indígenas a través de la construcción y habilitación de proyectos de riego. La finalidad de estas obras es asegurar la disponibilidad de volúmenes suficientes de agua, de acuerdo a los rubros explotados, así como un uso eficiente del recurso, de por sí escaso.

Estas obras incluyen captación o extracción, almacenaje y conducción hasta el predio, lo que constituye la fase extrapredial. Al interior del predio, implican almacenaje y conducción hasta los cultivos y sistemas de aplicación del agua a las plantas. En consecuencia, cada proyecto comprende varios de los siguientes elementos: pozos, norias, sistemas de bombeo para extracción desde napas profundas, sistemas de bombeo para elevación, canales y su revestimiento y formas de repartición de las aguas (marcos partidores, compuertas), tranques o estanques de almacenaje, acequias o tuberías y sistemas tecnificados o tradicionales de aplicación del agua.

Entre los años 1994 y 2000 se efectuaron un total de 540 obras, beneficiando familias principalmente en la zona norte del país. En general, se trata de proyectos que habilitan con riego a familias con pequeñas extensiones de terreno, dedicadas principalmente a la agricultura de subsistencia. En su gran mayoría, los sistemas garantizan la provisión de agua para consumo propio y para la comercialización de los excedentes.

6.- PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES

Los productos que proporciona el FTAI son soportados por procesos de apoyo a la operación: administración y finanzas, comunicaciones, logísticos, etc., que son proporcionados por las respectivas unidades a nivel corporativo de CONADI, y otros de carácter fundamental relacionados directamente con la generación y producción de los componentes.

Para efecto de este análisis interesa solo revisar en detalle aquellos procesos relacionados directamente con la generación y producción de los componentes del FTAI, puesto que se ha estimado que son los más críticos y que aquellos procesos de apoyo a la operación constituyen parte de un sistema mucho mayor que es la CONADI en su conjunto, respecto de los cuales solo interesaría analizar la oportunidad y la calidad del apoyo brindado.

6.1.- Procesos Productivos de los Componentes

Al revisar los procesos productivos de cada una de los componentes se ha constatado la existencia de una serie de procesos claves que se repiten en cada uno de ellos y que constituyen el conjunto de actividades más críticas del proceso productivo, estos son: la asignación de recursos a componentes, estimación de la demanda por componente, selección y asignación de beneficiarios, negociación de precios de compra y el proceso de seguimiento y evaluación de los resultados. Sin perjuicio de que éstos aparezcan en la descripción de los procesos productivos, en el acápite siguiente de este mismo informe, denominado "Procesos Claves", se abordaran en detalle.

A continuación se realiza una descripción de los procesos productivos de cada una de los componentes del Fondo bajo estudio. Con el objeto de simplificar la lectura y análisis se han confeccionado cuadros donde se incorporan las etapas del proceso, la actividad asociada, el responsable de ella, los productos y finalmente se incorpora una última columna donde se anotan las observaciones más relevantes de cada actividad. Al término del capítulo se realizan observaciones finales a cada uno de los procesos estudiados.

6.1.1 Regularización de Títulos de Tierras

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa I</p> <p>Confección Pre-informe Jurídico.</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1 mes</p>	<p>1) Preparación de listado de beneficiarios a partir de catastros.</p> <p>2) Licitación de listados</p> <p>3) Búsqueda de beneficiarios y preparación y presentación de antecedentes</p> <p>4) Revisión administrativa de antecedentes.</p>	<p>a) Encargado ULTA</p> <p>b) Licitación realizada a nivel local por ULTA.</p> <p>c) Interesado con el apoyo de consultores financiados por FTAI</p> <p>d) Unidad Jurídica ULTA</p>	<p>a) Listado con posibles beneficiarios</p> <p>b) Equipo de consultores a cargo del listado correspondiente y plan de trabajo.</p> <p>b) Carpeta con antecedentes</p> <p>c) Pre-informe jurídico</p>	<p>1) En la mayoría de los casos la presentación de las solicitudes es recomendada por el FTAI o bien por Bienes Nacionales. No se realizan actividades de difusión por parte de CONADI, pues se evita generar sobre expectativas. (*)</p> <p>2) La preparación de las carpetas que acompañan las solicitudes es apoyada por consultores a los cuales se les pasa un listado de beneficiarios a los cuales deben contactar. (**) (***)</p> <p>3) Algunas de las solicitudes ingresan por sugerencias de los abogados del FTAI que detectan los casos en sus visitas a terreno. Sin embargo, la principal fuente de beneficiarios es obtenida de catastros realizados por terceros.</p>
<p>Etapa II</p> <p>Confección Informe Jurídico Final</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1,5 meses</p>	<p>5) Envío de Oficio solicitando información a Servicio de Impuestos Internos.</p> <p>6) Envío de Oficio solicitando información al Registro Civil y al Servicio Electoral</p> <p>7) Notificación al Titular del Dominio</p> <p>8) Etapa Técnica Confección: Plano, Minuta de Deslindes.</p> <p>9) Publicación de carteles con resolución.</p>	<p>a) Unidad Jurídica ULTA</p> <p>b) Ministerio Bienes Nacionales</p> <p>c) Unidad Jurídica ULTA</p>	<p>a) Informe Jurídico Final</p> <p>b) Carta certificada</p> <p>c) Informe técnico (****)</p> <p>d) Comunicados públicos.</p>	<p>4) En general la obtención de información desde otros Servicios Públicos es lenta, en ocasiones atrasa el proceso.</p> <p>5) El proceso cuenta con convenios de colaboración con Bienes Nacionales que permite fluidez en los trámites.</p> <p>6) El proceso es seguro pues se encuentra muy normado por reglamentos.</p>

(*) Las campañas permanentes del Ministerio de Bienes Nacionales llamando a regularizar títulos ayudan a fomentar esta actividad del FTAI.

(**) Los catastros utilizados para generar las listas que se entregan a consultores son hechos por el Ministerio de Bienes Nacionales en virtud de la Ley Indígena que contiene el Plan de Saneamiento de Tierras. A la fecha se cuentan con catastros parciales en Chiloé, parte de la IX y X región y, uno completo de la zona norte del país.

6.1.2 Subsidio para la Compra de Tierras

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa I</p> <p>Postulación y selección de proyectos</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>Postulación = 3 meses Selección = 2 meses</p>	<p>1) Elaboración de bases de concurso</p> <p>2) Difusión y llamado a concurso.</p> <p>3) Aprobación de las bases</p> <p>4) Procesos de postulación</p> <p>5) Proceso de selección de los beneficiarios en base al puntaje obtenido y en función del presupuesto disponible para el concurso.</p>	<p>a) Encargado ULTA (*)</p> <p>b) Encargado ULTA con apoyo de un periodista habitualmente contratado en coordinación con Depto. Comunicaciones del nivel central CONADI.</p> <p>c) Fiscalía Dirección Nacional y Departamento de Tierras y Aguas.</p> <p>d) Interesados</p> <p>e) Encargado de la explotación del sistema en el Depto. de Tierras y Aguas.</p>	<p>a) Bases del concurso con VºBº</p> <p>b) Diseño e implementación de un plan comunicacional.</p> <p>b) Listado computacional con seleccionados priorizados.</p>	<p>1) El proceso es apoyado por un software especializado que permite realizar el procesamiento de la información de los postulantes y luego en base a los criterios de selección predefinidos, genera el listado priorizado de beneficiarios según el puntaje obtenido. Ello hace que el proceso sea ágil y sistematizado.</p> <p>2) Es uno de los pocos componentes que cuenta con listas de espera de beneficiarios, generados por el sistema computacional, lo que facilita el diseño del ejercicio presupuestario y el plan de trabajo del año siguiente.</p> <p>3) El periodo de llamado a concurso es de cuatro meses, el cual parece excesivo en comparación con otros Fondos. Ello redundaría en un proceso completo que dura cerca de diez meses.</p> <p>4) Se observó que por lo general quedan muchos de los postulantes sin subsidio, obligándolos a presentarse nuevamente en el concurso siguiente, para lo cual debe volver a preparar toda su información.</p>
<p>Etapa II</p> <p>Adjudicación del Subsidio</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>2 meses</p>	<p>1) El listado de seleccionados es sometido a un análisis del Comité de Revisión, quien verifica datos en terreno y verifica las carpetas de los postulantes.</p> <p>2) Se solicita la aprobación final del listado de beneficiarios al Director Nacional.</p> <p>3) Se publican en diario oficial resultados finales.</p>	<p>a) Encargado ULTA y Comisión de Revisión local.</p> <p>b) Jefe Depto. Tierras y Aguas, Director Nacional</p> <p>c) Oficina Comunicaciones CONADI.</p>	<p>a) Propuesta con listado de beneficiarios a adjudicar.</p> <p>b) Aprobación del listado final de beneficiarios.</p>	<p>5) La existencia del Comité de Revisión facilita la transparencia del proceso puesto que incluye invitados de otros Servicios Públicos, como INDAP, DGA, etc.</p>

(*) ULTA = Unidad Local de Tierras y Aguas

Subsidio para la Compra de Tierras (cont.)

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
Etapa III Financiamiento y adquisición	4) Estudio técnico del predio que se desea adquirir.	a) Consultor externo financiado por FTAI	a) Informe técnico con tasación, informe agronómico y mensura del predio.	5) No se observa en el proceso coordinación ni planes de complementariedad de esta componente con otros Fondos de CONADI.
<u>Duración Etapa</u> 6 meses	5) Financiamiento de subsidios y endoso a beneficiarios.	b) Encargado ULTA	b) Certificado de subsidio, que permite comenzar el proceso de compra.	6) En el estudio del proceso no queda clara la incidencia en la decisión final el informe técnico. Se pudo constatar que los resultados del aspecto agronómico no constituyen una variable clave en la aprobación de la compra.
	6) Apoyo al proceso de compra, que consiste en el estudio de título, escrituración e inscripción en Conservador y Registro Indígena.	c) Consultor externo financiado por FTAI. (la externalización de este servicio se realiza vía licitación pública **)	c) Escritura de dominio debidamente inscrita en los distintos registros.	
La duración aproximada del proceso completo es de 13 meses.				

(**) Detalles respecto del proceso de licitación de servicios de apoyo a la compra donde se contratan los consultores, se describen más adelante en el punto 6.2.2 de este informe.

6.1.3 Compra de Predios en Conflicto

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
Etapa I Ingreso de solicitud de análisis <u>Duración Etapa</u> 2 semanas	1) Ingreso de Solicitud de análisis de Tierras. 2) Se envía copia de la solicitud al presidente de la comunidad. 3) Envío de copia al Depto. de Tierras y Aguas Central.	a) Encargado ULTA	a) Solicitud de Análisis de Problema	1) El acto de ingresar la solicitud de análisis de tierras no obliga a la CONADI a comprar tierra o llegar a algún arreglo con la Comunidad.
Etapa II Estudio de factibilidad jurídica <u>Duración Etapa</u> 1 mes	5) Investigación y análisis de antecedentes legales de la Comunidad, identificación de causales de aplicación o no-aplicación, sugerencia de fallo. 6) Se revisa y discute resultado de estudio. 7) Envío de resolución local a Fiscalía Nacional de CONADI.	a) Unidad Jurídica ULTA b) ULTA con Dirección Regional c) Unidad Jurídica ULTA	a) Informe con factibilidad Jurídica de aplicación de la Letra b), Art. 20.	2) Los antecedentes legales, referidos a estudios de títulos y gravámenes, son muchas veces extensos y retrasan el proceso. 3) Llama la atención que el estudio sea solo jurídico y no se disponga de un informe técnico antes del primer pronunciamiento.
Etapa III Decisión de aplicación del Art.20, letra b) <u>Duración Etapa</u> 1 mes	8) Emisión de Fallo en base a estudio de factibilidad jurídica. Este puede ser negativo o positivo sobre el caso. 9) Se informa al Consejo Nacional de CONADI el resultado de estudio de factibilidad. 10) Si es positivo, se dicta Res. Ex., aceptando la opción de compra. 11) Si es negativo se archiva, mientras Comunidad apela.	a) Fiscalía Nacional CONADI. b) Director Regional	a) Resolución Exenta con resultado del estudio b) Pronunciamiento sobre resolución del caso por parte del Consejo Nacional de CONADI.	4) El procedimiento jurídico se encuentra bastante bien reglamentado y por lo general los fallos son bastante acertados. 5) La intervención del Consejo Nacional, por un lado, da garantías de transparencia al proceso, y por otro, incorpora elementos políticos a la discusión.
Etapa IV Apelación en caso de resolución negativa <u>Duración Etapa</u> 1 mes	12) Comunidad apela a decisión de la Fiscalía CONADI. 13) Ingresan nuevos antecedentes para apelación, facilitados por comunidad y ULTA. 14) Se resuelve y comunica resolución.	a) Fiscalía CONADI.	a) Resolución con resultados de la apelación.	
Etapa V Estudio Socio económico del beneficiario <u>Duración Etapa</u> 2 semanas	15) Se realiza un estudio en profundidad de clasificación socioeconómica la comunidad.	a) Equipo especializado ULTA	a) Informe con estudio socioeconómico.	6) A pesar de que se emite un informe socioeconómico en detalle, que podría servir para proyectos de desarrollo posteriores, no se observa una coordinación entre Fondos CONADI para el efecto.

Compra de Predios en Conflicto (cont.)

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa VI</p> <p>Estudio de alternativas de solución.</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>A lo menos 1 mes</p>	<p>16) Se localizan al menos dos predios alternativos para buscar solución. Esta información surge en ocasiones desde banco de tierras de CONADI o bien de datos de la misma comunidad.</p> <p>17) se envía informe de propuestas de solución a Jefe de Depto. de Tierras y Aguas.</p>	<p>a) Jefe ULTA</p> <p>b) Dirección Regional correspondiente</p>	<p>a) Informe reservado con propuestas de solución.</p>	<p>7) La búsqueda de alternativas se realiza en primer lugar dentro del registro de tierras propio de CONADI, con ello se procura una solución al menor costo posible.</p> <p>8) Aunque se procura mantener esta etapa sin la intervención de terceros, por lo general se generan reacciones de interesados directos que generan complicaciones para la etapa de negociación.</p> <p>9) Esta etapa del proceso es crítica por cuanto dan origen a especulaciones de vendedores de tierras.</p>
<p>Etapa VII</p> <p>Proceso de negociación de la solución.</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>Indefinido, se ha observado que mínimo demora un 1 mes.</p>	<p>18) Se realizan reuniones con comunidad para ofrecer alternativas de solución.</p> <p>19) Una vez que se tiene clara la solución adoptada por la comunidad comienza el proceso de negociación con el vendedor del predio, luego vienen los estudios de títulos, compra, escrituración y registros. (*)</p>	<p>a) Equipo técnico ULTA y Abogado Defensa Jurídica Regional</p>	<p>a) Acta con pronunciamiento definitivo de la comunidad respecto de la solución que acepta.</p>	<p>10) Por lo general, se presentan a lo menos tres propuestas, de modo tal de evitar tener que entrar en negociaciones excesivas con los postulantes al beneficio, asimismo, incentiva a los dueños de los predios a ser más competitivos, situación que puede ser favorable en el resultado económico de la solución.</p> <p>11) En el proceso de fijación del precio a pagar por el predio interviene el Consejo Nacional de CONADI lo que facilita la transparencia del mismo.</p>
<p>La duración aproximada del proceso completo se estimó en 5,5 meses, en la práctica demora por lo general 1,5 años, principalmente por la demora en las etapas VI y VII.</p>				

(*) Negociación de Precios de Compra

En la única instancia en que se requiere negociación de precios de compra es en la ejecución de la componente relativa a la **compra de predios en conflicto**. En efecto, en todo el resto de los componentes donde se realizan acciones de compra (subsidio para la compra de tierras y compra de derechos de aguas) el solicitante postula a un monto preestablecido de subsidio máximo, que constituye el precio a pagar por la unidad mínima de tierra o agua que debe adquirir según las bases del concurso o reglamento que rige la entrega del subsidio.

Asimismo, en la componente de subsidio para obras de riego también los montos a pagar por las obras se encuentran acotados por precios de mercados, precios que son utilizados para determinar los montos máximos a pagar por cada proyecto, y cuya información se encuentra contenida en las bases de los respectivos concursos.

La negociación para el caso de la compra de predios en conflicto está a cargo de una Comisión Negociadora, presidida por el Jefe del Departamento de Aguas y Tierras e integrada en todos los casos, por los Subdirectores Nacionales, los Directores Regionales de la VIII y X regiones y cuando proceda, por el Jefe de la Oficina correspondiente. Además, integra esta Comisión los Consejeros Nacionales Indígenas representantes de la VIII, IX y X regiones y un abogado que actúa como ministro de fe.

La Comisión Negociadora establece el precio total y único de la negociación, sea ésta una compraventa, transacción u otra forma jurídica que se use para la solución del problema de tierra. La Comisión determina además, las condiciones para la celebración de los respectivos actos y contratos, y especialmente la fecha de entrega del predio y demás condiciones que se establezcan de común acuerdo, entre CONADI la comunidad y el propietario.

Rol del Consejo de la CONADI

La determinación del precio de compra de predios en conflicto se encuentra normada mediante procedimientos acordados por el Consejo Nacional de la CONADI, es así como se ha establecido que la Comisión Negociadora determinará el menor precio posible en el proceso de negociación, teniendo como referencia la tasación y los informes de precios de mercado que aparezcan en revistas especializadas. Además, se establece que en el evento que el precio negociado pueda exceder del 20% del valor promedio de mercado, se debe consultar al Consejo Nacional su opinión o determinación.

6.1.4 Traspaso de Predios Fiscales

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa I</p> <p>Solicitud de Traspasos de Predios</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1 mes</p>	<p>1) Se genera una solicitud por parte de los beneficiarios para un traspaso de predios con ocupación histórica.</p> <p>2) Derivación de solicitud al Ministerio de Bienes Nacionales para determinar calidad jurídica del propietario.</p> <p>3) Si Ministerio determina que la propiedad es Fiscal, solicita a CONADI estudios que fundamenten solicitud.</p>	<p>a) Interesados con apoyo del FTAl.</p> <p>b) Encargado ULTA</p> <p>c) Encargado ULTA</p>	<p>a) Listado con solicitudes</p> <p>b) Información respecto del propietario del predio solicitado: Fiscal o particular.</p> <p>c) Estudios jurídicos que fundamentan solicitud.</p>	<p>1) Para la ejecución de esta componente no se realiza difusión, pues se conoce con bastante certeza cuales son los predios que han sido históricamente ocupados y que son susceptibles a ser traspasados.</p> <p>2) El proceso opera en forma permanente obedeciendo al Plan Nacional de Saneamiento de Tierras y la iniciativa nace principalmente desde la CONADI o de Bienes Nacionales.</p> <p>3) En general se observa que en esta primera etapa el proceso opera en forma expedita sin complicaciones.</p>
<p>Etapa II</p> <p>Licitación de estudios a consultores externos</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1 mes</p>	<p>4) A partir de un listado de consultores competentes en el área requerida, disponible en las ULTAs, se extiende carta de invitación a participar en la licitación donde se incluyen los requerimientos del estudio.</p> <p>5) Se recepcionan las ofertas, se confecciona un análisis de ellas y se decide a quien encargar el estudio. Antes de adjudicar se envían todos los antecedentes al jefe del Fondo en nivel central para su VºBº.</p>	<p>d) Encargado ULTA</p>	<p>d) Consultores asignados a estudios.</p>	
<p>Etapa III</p> <p>Realización de estudios</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>3 - 6 meses</p>	<p>6) CONADI realiza estudios de ocupación de predios.</p> <p>7) Se confeccionan estudios técnicos del predio: agronómicos y otros.</p>	<p>e) Consultor externo.</p>	<p>e) Informe sobre ocupación del predio.</p> <p>f) Informe técnico del predio.</p>	<p>4) Se observa una coordinación importante entre Bienes Nacionales y el FTAl, ratificada por medio de convenios de colaboración mutua.</p>

Traspaso de Predios Fiscales (cont.)

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa IV</p> <p>Aprobación de Traspaso de Predios</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1 a 2 años</p>	<p>8) Entrega de estudios a Ministerio de BBNN para tramitación interna.</p> <p>9) Traspaso de predios por parte del Ministerio de BBNN a CONADI.</p> <p>10) se solicita VºBº a: SAG, CONAF y a Dirección de Fronteras y Límites.</p> <p>11) Definición del tipo de propiedad con que debe ser traspasado el predio (individual, comunitario o mixto)</p> <p>12) Aprobación por parte del Consejo Nacional de la CONADI de la decisión adoptada por la comunidad.</p>	<p>a) Min. de Bienes Nacionales</p> <p>b) Min. de Bienes Nacionales</p> <p>c) Interesados</p> <p>d) Consejo Nacional CONADI</p>	<p>a) Resolución de aprobación del Traspaso</p>	<p>5) La participación del Consejo Nacional garantiza que las decisiones de propiedad final respondan a las voluntades individuales y colectivas de los beneficiarios.</p> <p>6) Si la definición de la propiedad es por títulos individuales, por lo general aparecen problemas de deslindes que ocasionan problemas graves al interior de la comunidad y atrasos importantes en la consecución de los resultados finales.</p> <p>7) Cuando surgen problemas de deslindes se recurre a un grupo de hombres sabios de la comunidad para la conciliación, que muchas veces es muy compleja.</p> <p>8) El proceso es transparente sin intervención de terceros privados a excepción de los estudios técnicos.</p> <p>9) No se observan instancias de trabajo coordinado con otros Fondos CONADI para efecto de complementar la ayuda y posterior seguimiento.</p>
<p>Etapa V</p> <p>Inscripción del predio en conservador a nombre de CONADI</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1 a 2 meses</p>	<p>13) Fiscalía de CONADI realiza trámites de inscripción de los predios en el Conservador de Bienes y Raíces.</p>	<p>a) Fiscalía CONADI</p>	<p>a) Inscripción en Conservador de Bienes Raíces.</p>	
<p>Etapa VI</p> <p>Inscripción de Traspaso de Predios.</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>1,5 meses</p>	<p>14) Traspaso del predio por parte de la CONADI a la Comunidad, de acuerdo a lo señalado por el Consejo Nacional.</p> <p>15) Inscripciones en los distintos registros conforme a la modalidad aprobada.</p>	<p>a) Departamento de Tierras y Aguas</p> <p>b) Fiscalía CONADI</p>	<p>a) Inscripción Registro Público de Tierras de Traspasos de Predios.</p>	<p>10) El tiempo que demora el proceso completo es en promedio de 2 años, plazo que se explica por los estudios y trámites de traspasos y escrituración.</p> <p>11) Proceso ausente de negociaciones y compras, lo transforma en una forma ideal de resolver aspectos de tierras. Sin embargo, existe el riesgo de conflictos al interior de las comunidades por deslindes.</p>
<p>La duración aproximada del proceso completo varía en promedio entre 2 y 3 años.</p>				

6.1.5 Subsidio para la Compra de Derechos de Aguas

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa I</p> <p>Postulación, selección y puesta en marcha de los estudios.</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>4 – 13 meses</p>	<p>1) Beneficiario postula en las ULTA por ventanilla.</p> <p>2) Se genera un listado de beneficiarios que es traspasado a un consultor externo para la puesta en marcha del proceso.</p> <p>1) Identificación del curso y estado de los derechos de agua.</p> <p>2) Dimensionamiento del volumen a comprar.</p> <p>3) Formulación del proyecto de aprovechamiento de agua.</p> <p>4) Evaluación ex - ante del proyecto de aprovechamiento, incluyendo visita al lugar y comunidad. Se incluye estudio de título de propuesta de agua.</p>	<p>a) Interesado</p> <p>b) Encargado ULTA</p> <p>c) Consultor externo. (*)</p> <p>d) Dirección General de Aguas</p>	<p>a) Estudio de Título de Propuesta de Agua.</p>	<p>1) El temor a generar un mercado de aguas, especialmente en la zona norte, no ha permitido que este subsidio opere por la vía de un concurso público, generando suspicacias respecto de la selección de beneficiarios. Por el mismo motivo no se desarrollan actividades de difusión.</p> <p>2) Por lo general el proceso dura cerca de 18 meses, generando muchas veces dificultades en el seguimiento.</p> <p>3) En general ha sido difícil conseguir consultores para el desarrollo de estas labores, en la zona norte. En los últimos dos años solo ha habido un oferente.</p> <p>4) Además de la formalización de los antecedentes, los consultores muchas veces deben hacerse cargo de las oposiciones, situaciones que son de índole legal por lo tanto encarecen los servicios.</p> <p>5) El proceso se ha hecho más simple y expedito desde la firma de los convenios con la DGA.</p>
<p>Etapa II</p> <p>Compra e inscripción de derechos</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>3 - 5 meses</p>	<p>5) Asignación del Subsidio</p> <p>5) Compra de derechos de aprovechamiento.</p> <p>6) Inscripción del derecho en el Conservador de Bienes Raíces.</p>	<p>a) ULTA con VºBº Depto. Tierras y Aguas.</p> <p>b) Dirección General de Aguas.</p>	<p>a) Inscripción Derechos de Agua</p>	<p>6) En muchas oportunidades el proceso de asignación final del subsidio toma mucho tiempo, debiéndose dejar el pago del mismo para años posteriores, generando un problema de ejecución presupuestaria.</p>
<p>La duración promedio de este proceso es de 18 meses.</p>				

(*) Detalles respecto del proceso de licitación de servicios de apoyo a la compra donde se contratan los consultores, se describen más adelante en el punto 6.2.2.- de este informe.

6.1.6 Saneamiento Derechos de Aguas

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa I</p> <p>Ingreso de solicitud</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>+4 – 6 meses</p>	<p>1) Presentación de solicitud.</p> <p>2) Formación de Carpeta con antecedentes de solicitud y presentación de la solicitud de regularización de los derechos de aguas a la Dirección General de Aguas.</p> <p>3) Generación de informe técnico tras visita terreno.</p>	<p>a) Comunidad y/o familia con apoyo ejecutivos del FTAI a nivel local.</p> <p>b) Consultor externo (*)</p> <p>c) Dirección General de Aguas</p>	<p>a) Informe Técnico destinado a la Dirección de Aguas</p>	<p>1) No se realizan esfuerzos de difusión, las ULTA detectan las necesidades e instan a los potenciales beneficiarios a presentar solicitud.</p> <p>2) No existe una oferta importante de consultores en la zona norte del país, dificultando muchas veces la licitación de los servicios externos.</p>
<p>Etapa II</p> <p>Inscripción del Derecho de Aprovechamiento de Aguas</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>6 meses – 1,5 años</p>	<p>4) Preparación y envío de carpeta con antecedentes a juez competente.</p> <p>5) Cumplimiento ante juez de la causa del cumplimiento de requisitos Art. 2° transitorio del código de aguas.</p> <p>6) Inscripción del Derecho de Aprovechamiento de Aguas en el Registro de Aguas del Conservador de Bienes Raíces.</p>	<p>a) Programa de Defensa Jurídica de la CONADI.</p> <p>b) Encargado ULTA</p>	<p>a) Inscripción derechos de aguas.</p>	<p>3) Por lo general el proceso dura entre 6 meses y dos años, generando muchas veces dificultades en el seguimiento y reasignación de los presupuestos anuales.</p>
<p>La duración total de este proceso fluctuad entre los 6 meses y dos años, principalmente debido a la etapa de inscripción de los derechos.</p>				

(*) Detalles respecto del proceso de licitación de servicios de apoyo donde se contratan los consultores, se describen más adelante en el punto 6.2.2 de este informe.

6.1.7 Subsidio para Obras de Riego

Etapas	Actividad	Responsable	Producto	Observaciones
<p>Etapa I</p> <p>Preparación bases y llamado concurso.</p> <p>Postulación y selección de proyectos</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>Llamado = 0,5 meses Postulación = 1 mes Preselección = 1 mes Comité = 1 día</p> <p>Total = 2,5 meses</p>	<p>1) Preparación de bases del concurso.</p> <p>2) Aprobación de bases.</p> <p>3) Difusión y Llamado a concurso</p> <p>4) Postulación de proyectos con estudios de preinversión con resultados positivos. (*)</p> <p>5) Selección de Proyectos.</p> <p>6) Asignación de Bonificación de Obra.</p>	<p>a) Encargado ULTA</p> <p>b) Subdirección Regional y Depto. Tierras y Aguas.</p> <p>c) Encargado ULTA</p> <p>d) Interesados con apoyo de consultor externo.</p> <p>e) ULTA y Comité de Revisión.</p> <p>f) Comisión Nacional de Riego</p>	<p>a) Bases de concurso con VºBº.</p> <p>b) Listado de proyectos con sus respectivos postulantes.</p> <p>c) Listado de proyectos seleccionados y lista de beneficiarios.</p> <p>d) Autorización para puesta en marcha de obras.</p>	<p>1) Se observa una buena complementación y coordinación del proceso con otras entidades públicas: INDAP y CNR.</p> <p>2) El proceso de difusión se realiza a nivel local, donde se contratan servicios, para el efecto se relaciona escasamente con Depto. Comunicaciones nivel central.</p> <p>3) El proceso en general es bastante expedito y no conlleva dificultades importantes.</p> <p>4) Esta es una de los componentes donde más se observa complementariedad y coordinación con otros programas públicos, especialmente en la zona norte con INDAP, donde muchas de las obras de riego permiten proyectos con financiamiento del Instituto.</p>
<p>Etapa II</p> <p>Construcción y Entrega de Obra.</p> <p><u>Duración Etapa</u></p> <p>Depende características de las obras, por lo general 3 a 4 meses.</p>	<p>7) Construcción de la Obra</p> <p>8) Recepción de la Obra.</p> <p>9) Endoso de la obra a beneficiario</p>	<p>a) Constructora Privada</p> <p>b) Comisión Nacional de Riego.</p> <p>c) Encargado ULTA</p>	<p>a) Obra de Riego</p> <p>b) Traspaso a Beneficiarios</p>	<p>5) Las obras son fiscalizadas por la CNR, lo que garantiza una calidad adecuada.</p>
<p>La duración promedio de este proceso es de 5,5 a 6,5 meses.</p>				

(*) Estudio de Preinversión en Obras de Riego

Todos los proyectos presentados a este concurso deben contener un estudio de preinversión realizado, a petición de los interesados, por consultores especialistas en obras de riego. Estos estudios a lo más pueden costar un 10% del valor total del proyecto, siendo financiado por CONADI el 5% y por el interesado el 5% restante (en muchas ocasiones los interesados acuden a INDAP para solicitar el financiamiento del porcentaje que les corresponde). En el caso de que el proyecto no sea admisible por la Comisión Nacional de Riego, al consultor solo se le paga el 50% del costo total del estudio, pago que es asumido en su totalidad por CONADI.

El financiamiento de los estudios de preinversión fueron asumidos por el mismo FTAI desde 1996 hasta 1999 (la inversión total en el periodo fue de \$ 340 millones de pesos), luego el financiamiento fue otorgado por el Fondo de Desarrollo de la misma CONADI. A partir del año 2000 el financiamiento se ha incluido como una línea programática del componente de Subsidio para Obras de Riego y Drenaje.

6.2.- Procesos Claves

A continuación se realiza una descripción de 6 procesos considerados claves, algunos de los cuales se consideran parte del proceso productivo: *Selección y Asignación de Beneficiarios, Negociación de Precios de Compra y Externalización de Servicios a Terceros*, y otros considerados complementarios a aquellos relacionados directamente con la producción y que constituyen parte de la generación y planificación de los componentes: *Estimación de la Demanda, Asignación de Recursos y Seguimiento y Evaluación de Resultados*.

6.2.1 Selección y Asignación de Beneficiarios

La selección y asignación de beneficiarios puede ser resuelta por la vía de un concurso público o bien en función de la demanda espontánea registrándose directamente en las oficinas de CONADI.

En ambos casos, la asignación final de los beneficios depende de la disponibilidad de recursos asignados a la componente en cuestión y de los criterios de selección empleados para cada caso.

i) Concurso Público

El otorgamiento de beneficios por la vía de concursos públicos opera para los componentes de subsidio para la compra de tierras y subsidio para obras de riego. En general el proceso es bastante claro y es apoyado por un Software que facilita la administración, selección y priorización de los beneficiarios.

Dependiendo de si el subsidio es para compra de tierras o para obras de riego, existen diferencias principalmente respecto de la instancia de aprobación de las bases y de la selección final de los beneficiarios. En efecto, si el concurso es para subsidio de tierras el proceso se administra centralizadamente y las bases son revisadas y aprobadas por la Fiscalía de CONADI, asimismo, el listado final de beneficiarios lo aprueba el Director Nacional.

Por otro lado, si el concurso es de riego, este es administrado localmente en las Unidades Locales de Tierra y Agua (ULTA), las bases son revisadas y aprobadas, desde un punto de vista legal, por la unidad jurídica de la Subdirección respectiva, y el listado final de beneficiarios es aprobado por el comité de revisión respectivo.

En ambos casos las bases son visadas desde un punto de vista técnico por el departamento de tierras y aguas del nivel central, quienes constatan principalmente que el presupuesto y la cobertura se ajuste a lo programado.

La adjudicación del subsidio se realiza mediante un procedimiento de asignación de puntaje, el que arroja un listado computacional dispuesto para el efecto, y que luego es revisado y confrontado con los antecedentes de los postulantes por un Comité de Revisión. Este comité es el encargado de entregar el listado de puntaje, ordenado de mayor a menor, para que se preceda a adjudicar el subsidio, dependiendo de los recursos asignados a la oficina respectiva.

ii) Demanda Espontánea

Se ha denominado “demanda espontánea” a aquellas comunidades en que personas o comunidades indígenas concurren en forma espontánea a la CONADI a presentar el problema que les afecta o bien éstos son detectados a través de un catastro realizado por la comunidades o por terceros.

La demanda que surge por esta vía dice relación con los componentes relativos a la compra de predios en conflicto, traspaso de predios fiscales, regularización de tierras, saneamiento de derechos de aguas y subsidio para la compra de derechos de agua. Este último subsidio, no se ha querido entregar vía concurso para evitar la conformación, no deseada, de un mercado de aguas especialmente en la zona norte del país.

La demanda generada en torno al componente de traspaso de predios fiscales es atendida mediante un convenio de colaboración con el Ministerio de Bienes Nacionales, en que en lo sustancial la CONADI deriva antecedentes de las comunidades al Ministerio de Bienes Nacionales para la determinación de la calidad jurídica de la propiedad del predio.

Sí el Ministerio de Bienes Nacionales determina que la propiedad es Fiscal solicita a CONADI que realice estudios que fundamenten la solicitud de traspaso. Estos estudios incorporan antecedentes de la ocupación del terreno (agrícolas, ganaderos, rituales, turísticos, arqueológicos, etc); levantamiento topográfico, estudios sociales de la población asentada, estudios productivos del predio a traspasar.

Si la solicitud es aprobada por el Ministerio de Bienes Nacionales, se da inicio al traspaso del predio a la CONADI, quien a su vez, tras la definición por parte de la comunidad del tipo de propiedad con que debe ser traspasado el predio (individual, comunitario o mixto), solicita la aprobación por parte del Consejo Nacional de la CONADI para el traspaso final y definitivo.

Otra alternativa mediante la cual se genera demanda espontánea es a través de la componente compra de predios en conflicto. En general las personas o comunidades indígenas que se ven involucradas en las situaciones que plantea el artículo 20º letra b) de la Ley 19.253, concurren a las oficinas de CONADI a presentar el caso que les afecta, oportunidad en que deben dejar por escrito una serie de antecedentes que gatillan la puesta en marcha del proceso.

Con los primeros antecedentes presentados en la solicitud, la oficina respectiva, procede a la confección de un carpeta jurídica-administrativa, en la cual se incluye un estudio socio-económico del solicitante y una consideración jurídica del problema planteado para determinar la factibilidad de solución a través del FTAI.

Una vez concluidos los estudios de rigor y si el caso lo amerita, el Departamento de Tierras y Aguas incluirá fundamentalmente el caso en un listado priorizado de problemas o conflictos para ser sometidos a consideración del Consejo Nacional de CONADI.

El listado presentado por el Departamento de Tierras y Aguas, una vez aprobado por el Consejo Nacional, constituye para todo efecto, la nómina oficial de casos a resolver, en la forma y condiciones que se establezca en las negociaciones con los solicitantes.

Criterios de Focalización Presentes en el FTAI

Se observa que el FTAI es un programa que focaliza en forma categorial a la población indígena en Chile. Ni la Ley ni el Decreto No. 395 señalan que este FTAI está dirigido a la población indígena más pobre. Tienen derecho a postular todos los indígenas que consideren tener derecho de uso o usufructo de tierras o aguas sobre las cuales reclamen titularidad y que evalúen sus tierras como insuficientes⁴.

En relación al FTAI, la Ley Indígena define lo que son las tierras indígenas (Art. 12), establece restricciones a la enajenación embargo o gravamen de estas tierras (Art.13) y señala que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena deberá abrir un Registro Público de Tierras Indígenas. En el caso particular del subsidio para la adquisición de tierras por personas o comunidades indígenas se señala que “podrán concurrir todas las personas, comunidades indígenas o partes de éstas, cuando la superficie de la tierra respectiva sea insuficiente, sin otra limitación que la de haber acreditado ante la Corporación la calidad de indígena o de comunidad indígena a que se refieren los párrafos 2º. y 4º. del Título I de la Ley” (Decreto No. 395).

Otro criterio relevante de la postulación al FTAI para el subsidio de tierras se refiere a que deberá indicarse el predio con la superficie que, eventualmente, se pretende adquirir (ubicación del predio, superficie, características del suelo, valor por hectárea, inscripción de dominio, y cualquier otro dato que sirva para individualizarlo). En atención a lo establecido por la Ley N° 19.253, artículo 1º inciso tercero, que señala la obligatoriedad de propender a la ampliación de las tierras indígenas dicho predio deberá ser preferentemente tierra no indígena.

⁴ La normativa que regula el FTAI de Tierras y Aguas que administra CONADI se encuentra en cuatro documentos: en el título segundo de la Ley No. 19.253, llamada Ley Indígena; en el Decreto Supremo No. 395 del año 1993 dictado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, en el documento Base Reglamentaria de Concurso del Subsidio para la Adquisición de Tierras Indígenas para el período 2001, resolución exenta dictada por la CONADI y las Bases Técnicas y Administrativas para el Concurso de Proyectos del FTAI de Tierras y Aguas: UMA 2000.

La Ley señala que para obtener este subsidio se distinguirá entre postulaciones individuales, en cuyo caso el puntaje de los postulantes se establecerá de acuerdo a criterios ahorro previo, situación socioeconómica y grupo familiar y postulaciones de comunidades, en este último caso, a los requisitos de postulación individual se sumarán los de antigüedad de la comunidad y número de asociados. Estos son, pues, criterios de selección de los beneficiarios y de administración del FTAI.

En síntesis, el FTAI distingue como único criterio de focalización el ser de una etnia indígena mencionada en la Ley.

Procedimientos de selección de beneficiarios

Los procedimientos de selección de beneficiarios para dos beneficios incluyen además indicadores de condición socioeconómica. Se trata de los beneficios: subsidio para la comunidades de tierras por personas o comunidades indígenas; y subsidios para obras de riego.

a) Subsidio para la Compra de Tierras

El criterio socioeconómico en este caso se refiere a la condición de pobreza o riqueza del grupo familiar. Considera, entre otros antecedentes, la cantidad de tierra que posee el postulante previo al otorgamiento del subsidio y los indicadores y ponderaciones que se reproducen en el Cuadro N° 1.1.

Ahorro previo. Entendido este como la cantidad de dinero que aporta el posible beneficiario a la compra de tierras, 50 mil pesos iniciales darán derecho a 100 puntos base. Por cada mil pesos adicionales se otorgará 1 punto hasta completar 150 mil pesos. De este rango hacia arriba se otorgará sólo 1 punto por cada 5 mil pesos de ahorro, hasta completar un monto máximo de \$1.000.000.

Este criterio socioeconómico opera junto a otros criterios que son:

- **Tamaño del grupo familiar.** Entendido este como la cantidad de miembros de la familia que dependen económicamente del postulante y que su relación es verificable. Dicha información deberá ser coincidente con los antecedentes registrados en la ficha CAS-2 vigente. La CONADI otorgará 30 puntos por cada miembro componente del grupo familiar.

En el caso de las **comunidades indígenas** postulantes concurren, además, los siguientes factores en la configuración del puntaje:

- **Antigüedad.** La antigüedad de la comunidad se acreditará con un certificado emitido por la CONADI, el que señalará su fecha de constitución. Cada año de antigüedad le otorgará 10 puntos a la comunidad indígena postulante.
- **Número de asociados,** el que se acreditará por medio del listado que la Comunidad depositó, conjuntamente con los estatutos, en CONADI, al momento de su constitución. Por cada miembro acreditado de la comunidad se otorgará 1 punto.

CUADRO Nº 1.1
CONDICION SOCIOECONÓMICA Y PUNTAJES ASOCIADOS INDICADORES UTILIZADOS EN LA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIO PARA LA ADQUISICION DE TIERRAS

Nº	CONDICION SOCIOECONÓMICA	PUNTOS
1	Con dificultad para generar subsistencia familiar y sin tierra.	200
2	Con dificultad para generar subsistencia familiar y con tierras de menos de dos hectáreas.	150
3	Con capacidad de generar subsistencia familiar y sin tierra	100
4	Con capacidad de generar subsistencia familiar y con tierra	50
5	Grupos familiares sin capacidad de generar subsistencia.	50 (adicionales)
6	Mujeres Jefes de hogar	50 (adicionales)

Fuente: Elaboración propia con información del FTAI

b) Subsidios para obras de riego

Siguiendo las bases técnicas y administrativas correspondientes de la CONADI, se aprecia la presencia de los criterios que se muestran, junto con sus respectivos ponderadores, en el Cuadro N° 1.2.

**CUADRO N° 1.2
CRITERIOS DE SELECCIÓN E INDICADORES PONDERADOS, UTILIZADOS PARA LA ASIGNACION DE BENEFICIOS DE OBRAS DE RIEGO**

<i>Criterio</i>	<i>Ponderación</i>
1.- Situación socioeconómica de los beneficiarios: mas puntaje a proyectos para sectores indígenas de situación socioeconómica precaria que cuentan con escaso apoyo institucional público-privada.	6 %
2. Apoyo de otras organizaciones: Más puntaje a proyectos que son parte de un plan de desarrollo global para el área.	10 %
3. Participación comunitaria: más puntaje a proyectos donde la comunidad ha participado en al confección de la iniciativa y muestra compromiso con ella.	10 %
4. Desarrollo local: más puntaje a proyectos que una vez finalizados derivan en otras acciones o proyectos encaminados al desarrollo agropecuario	6 %
5. Grado de asentamiento: más puntaje a proyectos que contribuyen al asentamiento humano de la zona	6 %
6. Ponderación de aporte propio: más puntaje a los proyectos con una valoralización alta de aporte de los beneficiarios	10 %

CUADRO N° 1.2 (cont.)

CRITERIOS DE SELECCIÓN E INDICADORES PONDERADOS, UTILIZADOS PARA LA ASIGNACION DE BENEFICIOS DE OBRAS DE RIEGO

<i>Criterio</i>	<i>Ponderación</i>
7. Ponderación de aporte de terceros: más puntaje a proyectos con una valorización alta de aporte de terceros	10 %
8. Cantidad de personas beneficiadas: más puntaje a proyectos con una mayor cobertura de beneficiarios	10 %
9. Grado de solución al problema planteado: más puntajes a proyectos que solucionen de mejor manera el problema original planteado.	6 %
10. Impacto en el ambiente: más puntaje a proyectos que generen menor cantidad e intensidad de efectos adversos al medio ambiente natural del sector	10 %
11. Urgencia de solución: Mayor puntaje para proyectos de mayor urgencia; proyectos presentados con anterioridad tienen puntaje máximo	6%
12. Calidad del proyecto	10 %
TOTAL	100 %

Fuente: Elaboración propia con información del FTAI

Puede apreciarse que algunos criterios aluden a factores socioeconómicos, otros a características de la organización, atributos técnicos que apuntan a calidad del proyecto, urgencia en la solución y ausencia de efectos adversos en el medio ambiente. Los criterios económicos están presentes en 1 y en 5 y son de menor ponderación frente a los otros criterios. Además, respecto a los criterios 4, 6 y 7 es posible postular que existe una relación inversa con el criterio socioeconómico.

6.2.2 Externalización de Servicios a Terceros

Para la ejecución de un número importante de componentes el FTAI utiliza la contratación de terceros para realizar funciones de apoyo al beneficiario en etapas de postulación y compra vía subsidios. Asimismo, se contratan terceros para la realización estudios especializados tales como: catastros de aguas y tierras, levantamientos topográficos, estudios agronómicos, etc,

Cuando se trata de externalizar servicios de apoyo al beneficiario o el desarrollo de estudios de envergadura, la contratación se realiza a través de licitaciones públicas. Para la contratación de estudios especializados de poco alcance se realizan contrataciones directas a consultores que se encuentran validados por la institución como especialistas.

Las bases de licitación se elaboran en las ULTA y son sometidas a la revisión y VºBº por el encargado de seguimiento y evaluación del FTAI del nivel central, Jefe de administración y finanzas de la subdirección regional respectiva y por el jefe de la unidad jurídica de la misma subdirección.

Por lo general en las bases de licitación se presenta un presupuesto de trabajo sobre el cual el consultor debe confeccionar una propuesta de trabajo indicando el número específico de casos a resolver y los demás productos solicitados, que muchas veces son planos, catastros, cursos de capacitación, etc.

En el caso de los componentes de **regularización de tierras y el subsidio para saneamiento y compra de derechos de agua**, la CONADI a través de las ULTA, licita la ejecución de estas componentes a terceros, los cuales reciben listados de solicitudes de beneficiarios los cuales han sido precalificados por parte de la ULTA.

En el caso de ambas licitaciones los servicios que se compran son muy parecidos.

Para el caso de la **regularización de tierras**, se solicita principalmente realizar todas las acciones de apoyo necesarias tendientes a la regularización de tierras poseídas por indígenas en forma irregular, estudiar situaciones de precariedad en la ocupación actual de predios, asumir, proseguir o reactivar los procedimientos de regularización a los beneficiarios del programa.

Para el desarrollo de su trabajo el consultor opera directamente con Bienes Nacionales quien recepciona los antecedentes y se pronuncia respecto de la viabilidad legal de la solicitud y es quien en definitiva aprueba y realiza el reconocimiento y regularización del predio.

En el caso del **saneamiento y compra de derechos de aguas** se solicita específicamente a los consultores regularizar los derechos de aprovechamiento de aguas que han sido utilizado ancestralmente o utilizan actualmente las comunidades u otras organizaciones indígenas de conformidad a lo que establecen los reglamentos correspondientes, para lo cual se entrega un listado de beneficiarios precalificados. Para el desarrollo de su trabajo los consultores deben operar en estrecha coordinación con la Dirección General de Aguas (DGA) en virtud del convenio suscrito con CONADI ⁵.

El control y seguimiento de la labor de los consultores es realizada por el encargado del componente en la respectiva oficina y se realiza mediante el monitoreo del estado de avance de las actividades ofrecidas en el plan de trabajo.

6.2.3 Estimación de la Demanda

El proceso de estimación de las distintas demandas por componentes del FTAI no se encuentra sistematizado ni estandarizado. En la mayoría de los casos, la demanda se establece a partir de la nómina de beneficiarios en lista de espera producto de concursos públicos o bien de solicitudes presentadas en forma espontánea.

Sin perjuicio de lo anterior, se han realizado esfuerzos por disponer de proyecciones de demanda por componentes específicos, a través del desarrollo de catastros ⁶ parciales a nivel regional, tanto de potenciales tierras y aguas susceptibles de ser saneadas, así como predios fiscales que podrían traspasarse.

La planificación anual del trabajo de cada una de las oficinas regionales se confecciona en función de la demanda local estimada para alguno de los componente que le corresponda a la oficina entregar, y en general obedece a un recuento de las solicitudes no satisfechas en años

⁵ En el acápite 8 de este capítulo, correspondiente al análisis de complementariedad del Fondo con otros programas, se describen los convenios que actualmente tiene vigente CONADI con otros servicios públicos.

⁶ Generalmente el FTAI utiliza catastros de tierras y aguas realizados por el Ministerio de Bienes Nacionales y la Dirección General de Aguas respectivamente. Para algunos casos muy concretos, en que no existe el catastro en ninguna de las dos instituciones, se encargan estudios propios. Este equipo consultor no constató en su investigación duplicidad de estudios.

anteriores o bien a estimaciones de beneficiarios potenciales obtenidos como resultados catastrales parciales, estimación que a la postre se traduce en el establecimiento de metas de cobertura para cada una de los componentes.

Las planificaciones locales se constituyen finalmente en el principal insumo para la discusión y establecimiento del presupuesto del Fondo, proceso que se describe en el acápite siguiente.

6.2.4 Asignación de Recursos a los Componentes

La Ley indígena define a la CONADI como un órgano descentralizado dependiente de MIDEPLAN. En la práctica, la relación es de una fuerte dependencia especialmente en los aspectos referidos a la definición de líneas programáticas y traspaso de recursos.

La CONADI para obtener los recursos requeridos para la ejecución de sus programas y proyectos, en particular el FTAI, debe postular al Banco Integrado de Proyectos según la normativa del Sistema Nacional de Inversiones, administrado por MIDEPLAN. Es el Congreso Nacional el que aprueba el presupuesto del FTAI, él que anteriormente ha sido incorporado a la Ley de Presupuestos del Sector Público, preparada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

La modalidad de preparación de proyectos de inversiones públicas, bajo la cual se deben desarrollar los presupuestos del FTAI, supone que los componentes del programa tienen un inicio y un fin, que son evaluables en el tiempo y son susceptibles de ser aprobados o no de acuerdo a los requerimientos del Sistema Nacional de Inversiones. Esto obliga al FTAI a preparar detalladamente las respectivas presentaciones presupuestarias y a ejecutar los presupuestos estrictamente de acuerdo a lo aprobado.

El proceso de preparación, tanto del presupuesto global del FTAI como de los distintos componentes, se realiza al interior del Fondo con la participación de representantes de cada una de las oficinas locales.

En efecto, el resultado final del presupuesto surge tras la celebración de una serie de reuniones de discusión presupuestaria realizadas con la participación de los encargados de cada una de las Unidades Locales de Tierra y Agua (ULTA), instancia en que cada encargado tiene la obligación de presentar un presupuesto tentativo por componente, justificándolo en base a las ejecuciones de años anteriores y de proyecciones de demanda y necesidades locales específicas.

Por lo general, la suma de los presupuestos presentados por las oficinas sobrepasa el presupuesto estimado para el ejercicio.

Recopilada la información base de las oficinas, el jefe del Departamento de Tierras y Aguas junto a sus colaboradores más cercanos, en una instancia única de discusión, realiza un análisis caso a caso de cada uno de los presupuestos locales, introduciendo los ajustes que corresponda sobre la base de los siguientes criterios:

- Urgencia de la demanda observada por componente;
- Cobertura deseada con el esfuerzo presupuestario;
- Compromisos adquiridos por el Director Nacional;
- Problemas coyunturales derivados principalmente de predios en conflicto;
- Continuidad de la actividad de los distintos componentes, evitando tener que suspender alguno de ellos;
- Optimización del gasto y complementariedad de los presupuestos con convenios nuevos o existentes.

7.- CARACTERIZACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS POTENCIALES y OBJETIVOS

7.1.- Regularización de Títulos de Tierras

Los beneficiarios potenciales de este componente corresponden a comunidades y familias indígenas rurales que ocupan tierras, cuyos títulos no se encuentran regularizados jurídicamente.

Así la población potencial, corresponde a aquella en que se ha (o no aún) verificado la situación irregular de títulos. De acuerdo a la información obtenida a propósito de este estudio se ha beneficiado, desde 1994 al año 2000, un total de 2.360 familias, estimándose según la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FTAI, sobre la base de información catastral proporcionada por el Ministerio de Bienes Nacionales, que el total de familias que podrían acceder a este beneficio a nivel país, sumarían unas 8.000 familias. Para el año 2001 se programó la atención de 168 familias adicionales.

De acuerdo con lo anterior, en este caso los beneficiarios potenciales equivaldrían a la población objetivo la cual ha sido estimada en 10.360 familias.

7.2.- Traspaso de Predios Fiscales

Sin lugar a dudas este componente constituye el más activo hasta la fecha en la zona sur del país y se puede afirmar que parte importante de las tierras fiscales de la zona de concentración mapuche, ya han sido traspasadas a comuneros mapuches, alcanzando estos en el periodo 1994 – 2000 a 1.732 beneficiarios.

Según antecedentes proporcionados por el Ministerio de Bienes Nacionales, la demanda potencial identificada en la zona sur del país ascendería a aproximadamente 56 títulos individuales gratuitos, 32 transferencias gratuitas a comunidades y 4 transferencias a CONADI, acciones que beneficiarían a un número cercano a las 630 familias. En función de esta información se puede inferir que en este caso la demanda potencial es equivalente a los beneficiarios objetivos de la zona sur, los cuales se sitúan en aproximadamente en las 630 familias, más los ya atendidos.

Por otra parte, proyecciones realizadas por el mismo Ministerio para las etnias de la zona norte del país indicaría que la demanda potencial identificada correspondería a cerca de 8.000 propiedades individuales en la zona de los valles bajos, mientras que otras 667 propiedades se encontrarían en similar situación en la zona de altiplano. Por lo tanto, la demanda potencial que se podría identificar a partir de esta información sería aproximadamente de 8.667 propiedades individuales en el norte del país.

De acuerdo a estos antecedentes, el total de beneficiarios potenciales para este componente sería de 9.297 familias⁷, concentrándose fuertemente las demandas en la zona norte que es la zona donde aún queda un número importante de tierras de dominio fiscal.

Sumando los beneficiarios potenciales con los efectivos del periodo 1994 – 2000, obtenemos que la población potencial ascendería a un total de 11.029 familias en todo el país.

⁷ El supuesto que subyace en esta estimación es que a cada propiedad corresponde una familia. Esto hace que el número de beneficiarios pueda estar subestimado, pero debe ser entendido como un número mínimo de beneficiarios potenciales para este componente.

7.3.- Compra de Predios en Conflictos

El objetivo de esta componente es financiar mecanismos que permitan solucionar “problemas de tierras”, en especial con motivo del cumplimiento de resoluciones judiciales o transacciones extrajudiciales que afecte a personas o comunidades indígenas.

La información disponible no permite realizar una estimación de la población potencial, pues no existen estudios sobre potenciales conflictos ni un catastro de los predios o familias que podrían acogerse a las particularidades definidas en artículo 20 letra b) Ley 19.253.

Respecto de la población objetivo, se tiene que en el año 1998 el Consejo Nacional de la CONADI aprobó una nómina⁸ que consideró 60 predios a adquirir por el Art. 20 letra b) de los cuales se encuentran pendientes al 2000, 40 casos que beneficiaría a un total de 1.662 familias. Las demandas posteriores a la aprobación del Consejo Nacional de la CONADI del año 1998, suman a diciembre del 2000 un total de 115.839 hectáreas a nivel país, que beneficiarían a un total aproximado de 6.736 familias⁹, cifras que permiten estimar que la población objetivo de este componente a diciembre del 2000 sería de 8.398 familias, esto sumado a las 2.947 familias ya beneficiadas, permite estimar que la población objetivo del componente en el periodo 94-2000, es del orden de las 11.345 familias

7.4.- Subsidio para la Compra de Tierras

A partir del objetivo de este componente, en cuanto a ser un apoyo para la adquisición de tierras cuando la superficie de las respectivas comunidades o personas sea insuficiente, se puede inferir que la población potencial de este componente está dado en primer lugar por aquellas familias minifundiarías, es decir aquellas familias que poseen menos de 3 hectáreas.

Según datos ODEPA-CONADI, en la zona de concentración Mapuche existen alrededor de 48.535 propiedades agrícola de las cuales aproximadamente 18.642, tienen menos de 4,9 hás., que si suponemos que cada propiedad está asociada a una familia, este grupo constituye el primer contingente potencial de este componente.

⁸ Esta información consta en actas de acuerdo del Consejo Nacional de la CONADI, y para todos los efectos, constituye el total de casos a resolver a la fecha. El listado aprobado por el Consejo Nacional de CONADI consta en acuerdo N° 1 del 08/01998.

⁹ Este dato se obtuvo de la revisión del listado de solicitudes presentadas por interesados que califican para el beneficio, pero que aún no han sido aprobadas por el Consejo Nacional.

No obstante, este componente (que es el menos restrictivo de todos), también deja abierta la posibilidad de postular a los habitantes indígenas no rurales, con lo cual se genera una segunda fuente de beneficiarios que podrían llegar a ser alrededor de las 247.118¹⁰ familias, de los cuales, pensando que los niveles de pobreza se sitúan, en estos segmentos, en aproximadamente un 33% de la población, aproximadamente 81.549 familias podrían estimarse como pobres "sin tierras" y ser considerados como beneficiarios potenciales.

Asimismo, al total anterior habría que sumarle el número de propietarios de tierras cuya superficie, según ODEPA, es menor a 4,9 hás. Considerados también como potenciales beneficiarios (18.642 familias), con todo se estima que a lo menos, existe un total de 100.191 familias que podrían potencialmente acceder al beneficio.

7.5.- Saneamiento de Derechos de Agua

El objetivo de esta componente es otorgar, a las familias indígenas que actualmente usan cursos de agua superficiales o subterráneas, certidumbre jurídica en el uso del recurso mediante la obtención de los derechos de aprovechamiento respectivos.

Actualmente no se dispone de un catastro respecto a cuantas son las familias que utilizan agua sin contar con los derechos respectivos, menos aun es posible definir supuestos respecto de cuantas son las familias que podrían eventualmente usar el recurso sin los derechos, por lo tanto no es posible realizar estimaciones sobre el total de la población potencial. La información disponible solo permite conocer el número de familias que han manifestado su interés por regularizar su situación, otras que han sido detectadas en visitas a terreno por personal del FTAI o de la DGA o simplemente familias que ya se encuentra en curso su solicitud, cifras que constituyen la población objetivo que se ha propuesto atender.

De acuerdo a antecedentes de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FTAI y de la Dirección General de Aguas, al año 2000 habría una demanda total por saneamiento de derechos de agua que asciende aproximadamente a 1.000 comunidades con un total 4.200 familias en las regiones I, II, VIII, IX y X., cifra que constituye la población objetivo del componente.

¹⁰ Esta cifra se obtiene, en primer lugar, restando del total de familias mapuches (283.795) las familias con tierras las cuales han sido estimadas en 48.535, con lo cual se obtiene un total aproximado de 235.260 mapuches sin tierra. Luego del total de familias Aymará (15.733) se debe restar las 4.800 familias que se estima tienen tierras, con lo cual se obtiene un total de 10.933 familias Aymará sin tierras. El mismo ejercicio realizado con la población Atacameña (2.525 familias), arroja un total de 925 familias sin tierras. Para el resto las etnias no se dispone de información respecto de posesión de tierras, por lo tanto fueron excluidas del cálculo.

Agregando a la cifra anterior el total de beneficiarios efectivos en el periodo 1994-2000, se obtiene una estimación de la población objetivo, que ascendería a un total de 27.158 familias en todo el país.

7.6.- Subsidio para Compra de Derechos de Agua

El objetivo de este componente es subsidiar la compra de derechos de aguas a favor de familias y/o comunidades indígenas y la protocolización de los derechos de aguas indígenas.

Los beneficiarios que se espera atender son personas, familias o comunidades indígenas entre la VIII a X regiones¹¹, definidas como pobres según las clasificaciones institucionales, que necesitan adquirir derechos de uso de agua.

Dado que una de las restricciones para acceder a la compra o al subsidio para obras de riego es la posesión de tierra, se podría estimar el tamaño de la población que potencialmente puede acceder a este beneficio a partir del número de explotaciones agrícolas en manos de propietarios indígenas definidos como pobres.

De acuerdo a cifras preliminares entregadas por ODEPA confeccionadas a partir del análisis de datos del VII Censo Agropecuario, el total de explotaciones en manos de productores Mapuches entre la VIII y X regiones sería de 48.535.

Utilizando el supuesto de que cada explotación agrícola correspondería a una familia, tendríamos un total 48.535 familias. Considerando que los niveles de pobreza se sitúan, en estos segmentos, en aproximadamente un 33% de la población, aproximadamente 16.017 familias podrían estimarse como pobres y ser considerados como beneficiarios objetivos¹² del componente.

Por otra parte, tenemos que para el cálculo de la población potencial se debiera incluir el caso de la zona norte del país, donde el total de explotaciones en manos de productores Aymaráes son del orden de 4.800, y en manos de productores de ascendencia Quechua

¹¹ En la zona norte del país se ha desestimado la aplicación de este subsidio con el objeto de evitar la formación de un mercado de agua generado por especuladores en espera de que el FTAI se constituya en un demandante dispuesto a pagar sobrepagos por el recurso.

¹² El supuesto que subyace en esta estimación es que cada familia pobre demanda derechos de uso de aguas, por lo tanto son potenciales usuarios.

cerca de 1.600 explotaciones. Utilizando el mismo supuesto anterior, tenemos que habrían del orden de 2.112 familias (33% de 6.400 familias) que potencialmente podrían acceder al beneficio en la zona norte, esto sumado a las 16.017 familias del sur, nos arroja una población potencial a nivel país del orden de las 18.129 familias.

7.7.- Subsidio para Obras de Riego

El objetivo que persigue este componente es mejorar la cobertura de riego en predios de familias y comunidades indígenas a través de la construcción y habilitación de proyectos de riego.

Los beneficiarios son familias y comunidades indígenas que actualmente ocupan tierras desérticas, de secano y en mucho menor proporción de riego. Se dedican a la pequeña producción silvoagropecuaria la que destinan en su mayor parte al autoconsumo.

Estimar la magnitud de la población potencial de esta componente no es simple puesto que se trata de proyectos de regadío que surgen producto de necesidades concretas de regadío o bien de esfuerzos colectivos de comunidades por mejorar las condiciones de permanencia o productividad de sus tierras, iniciativas que no son siempre cuantificables a priori.

Sin embargo, de acuerdo a antecedentes proporcionados por la Unidad de Tierras y Aguas, existiría una demanda esperada para los próximos 4 años, considerando proyecciones sobre la base de los proyectos presentados anualmente en las distintas Unidades Operativas, del orden de 676 obras de regadío, principalmente en la zona sur del país.

Según estimaciones realizadas sobre la base del censo 1992, la población beneficiaría para el periodo 2000 - 2004, consideradas como beneficiarias de las 676 obras, sería del orden de 38.697 familias.

Luego suponer que a lo menos la población objetivo de esta componente equivaldría a la demanda esperada más los beneficiarios efectivos, nos entrega una cuantificación útil para el presente análisis.

Conforme a lo expuesto, una buena aproximación a la población objetivo de este componente asciende a 48.678 familias.

8.- PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS

La CONADI para la ejecución de sus planes y programas recurre al establecimiento de alianzas interinstitucionales con una serie de entes públicos que entregan servicios en los ámbitos de las tareas que debe desarrollar. En el caso del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el ámbito principal de estas alianzas se encuentra acotado por el fomento productivo, desde la perspectiva sectorial silvoagropecuaria.

Bajo estas condiciones, para efectos del FTAI, las principales contrapartes en el desarrollo de acciones complementarias son el **Ministerio de Bienes Nacionales** a través del traspaso de tierras, regularización de títulos y solución de conflictos y el Ministerio de Agricultura a través de sus distintos servicios, principalmente el **Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)**, la **Comisión Nacional de Riego (CNR)**, la **Corporación Nacional Forestal (CONAF)** y la **Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA)** en relación al apoyo en asistencia técnica, acceso a fuentes de financiamiento, desarrollo del riego y generación y sistematización de información y el Ministerio de Obras Públicas a través de la **Dirección General de Aguas (DGA)** en relación a la constitución y/o regularización de derechos de aprovechamiento de aguas en beneficio de los pueblos indígenas.

A continuación se hace una revisión de algunos aspectos que dicen relación con la complementariedad de las acciones de la CONADI a través del FTAI con las instituciones antes señaladas como sus principales contrapartes en la implementación de sus planes y programas de intervención.

8.1.- Convenio CONADI Ministerio de Bienes Nacionales

El Ministerio de Bienes Nacionales suscribió, en agosto de 1994, un acuerdo marco con la CONADI, sustentado Ley 19.253 que establece como deberes del Estado el reconocer, proteger y desarrollar las tierras de los indígenas, para estudiar las área donde existan predios fiscales ocupados por agrupaciones indígenas o apoyar en la resolución de conflictos con predios privados a fin de traspasarlos, cuando corresponda a la CONADI que, a su vez, es la entidad encargada de distribuirlos entre las familias y comunidades indígenas. Este convenio define como sus líneas de acción las siguientes:

- Reconocimiento de la propiedad indígena
- Traspaso de predios fiscales y solución predios en conflicto
- Regularización del dominio de la propiedad indígena
- Apoyo a la organización y el desarrollo de la propia cultura

a) Reconocimiento de la propiedad indígena

Bienes Nacionales en el marco del Plan Nacional de Trabajo Catastral realizó cuatro proyectos específicos de identificación de la propiedad indígena y de ocupación ancestral de tierras por parte de las distintas etnias y sus correspondientes comunidades: Catastro de Territorios Indígenas del Altiplano y Valles Altos de la Región de Tarapacá; Catastro de Tierras Indígenas no Altiplánicas de la Región de Tarapacá; Catastro de Tierras Indígenas de la Provincia de El Loa en la Región de Antofagasta; Catastro de Tierras Indígenas del Alto Bío-Bío en la Región del Bío-Bío.

b) Traspaso de predios fiscales y solución predios en conflicto

A la fecha se ha logrado a través de su operación solucionar históricos conflictos de tierras, traspasado alrededor de 85.500 hectáreas de propiedades fiscales a las comunidades que ancestralmente las han ocupado, regularizado el dominio de la propiedad.

c) Regularización del dominio de la propiedad indígena

En las regiones de Tarapacá y Antofagasta se realiza en el contexto del convenio marco entre Bienes Nacionales y CONADI ¹³, un plan piloto de saneamiento de tierras Aymarás y Atacameñas, respetando las formas de tenencia tradicional de la tierra. En la Provincia de Arica se ha beneficiado a 20 familias Aymarás propietarias de cinco predios de 6.316 hectáreas totales. En la Provincia de El Loa se regularizaron tierras de 100 familias Atacameñas.

d) Apoyo a la organización y el desarrollo de la propia cultura

La importancia que tienen para la historia, el patrimonio cultural y la identidad del país los pueblos originarios y sus manifestaciones, ha motivado al Estado para regularizar y transferir

¹³ En realidad, todos los componentes descritos se encuentran en el contexto del convenio marco entre ambas instituciones, por lo que se trata de una acción conjunta que previene la duplicación de acciones por parte de las instituciones involucradas.

a las comunidades terrenos donde están ubicados sitios ceremoniales o de significación cultural y otorgue concesiones de uso gratuito o traspase inmuebles fiscales para facilitar el desarrollo de actividades de promoción que desarrollan comunidades, organizaciones e instituciones indígenas.

8.2.- Convenio Marco CONADI e INDAP

Firmado en 1998 establece la cooperación para la elaboración e implementación de un programa anual de trabajo en beneficio de los pequeños productores agrícolas, comunidades y asociaciones indígenas y organizaciones campesinas indígenas, en lo referente a los servicios orientados al desarrollo tecnológico, riego, financiamiento, agronegocios, mujer rural, juventud rural, desarrollo de organizaciones campesinas y otros que deriven de la planificación y ejecución de acciones de ambas instituciones, tales como:

- Asesorías técnicas a nivel de predios familiares.
- Asistencia financiera a través de créditos de corto y largo plazo, de tipo individual y/o asociativo.
- Concurso Nacional de Proyectos de Modernización Productiva, con una variable de discriminación positiva para grupos étnicos.
- Concurso Especial de Proyectos Productivos para Grupos Vulnerables (jóvenes, mujeres, étnias).

A partir de este convenio marco se han hecho varios convenios operativos desde 1999 a la fecha con incorporación de recursos por parte de ambas Instituciones y de la Comisión Nacional de Riego, para apoyar el desarrollo de proyectos de riego y productivos.

Durante el año 1999, además de la priorización de grupos indígenas y la focalización de recursos en los territorios solicitados por la CONADI, a través de los programas normales de INDAP, se diseñó e implementó un programa especial de apoyo al desarrollo productivo Mapuche en el marco del Plan de Desarrollo Interministerial acordado por el Gobierno y los representantes de los Pueblos Indígenas. Las acciones comprometidas por las partes fueron:

- Concurso especial de proyectos productivos (sector Mapuche).
- Programa Especial para el Tratamiento de la deuda: a partir de este año en razón del deterioro de las condiciones económicas del país en general y del sector agrícola en

general, y de las emergencias climatológicas que han afectado distintas regiones, se implementó un programa de apoyo al tratamiento de la deuda de usuarios indígenas de crédito INDAP.

- Desarrollo del riego a través de un concurso especial de riego para pequeñas obras.
- Durante el año 2000 el gobierno reiteró su compromiso con los pueblos indígenas a través del programa interministerial, traduciéndolo en 16 medidas a concretar durante el año. De estas medidas, cuatro son de responsabilidad conjunto de los servicios del agro, en particular de INDAP, con la CONADI, éstas son:
 - Desarrollo productivo y gestión predial en tierras adquiridas
 - Entrega de bono productivo (o de siembra)
 - Programa de obras de riego
 - Proyecto MIDEPLAN BID-indígena

Las acciones para su implementación se han focaliza en el sector mapuche en las regiones VIII, IX y X obteniéndose los siguientes resultados:

- Desarrollo productivo y gestión predial en tierras adquiridas (concurso de proyectos productivos);
- Asistencia técnica en predios adquiridos por la CONADI, a través del Programa de Desarrollo de Local (PRODESAL) orientado a los sectores de mayor pobreza;
- Se aplicó al igual que en 1999 un tratamiento especial de la deuda de los pequeños productores indígenas con INDAP, con el objeto de habilitarlos a acceder a los diversos programas de financiamiento y bonificaciones que opera este instituto;
- Entrega de Bono Productivo (o de siembra) de apoyo a las familias indígenas de la VIII y IX regiones afectadas por las emergencias climatológicas;
- Programa de Obras de Riego;
- Proyecto MIDEPLAN BID-Indígena: se ha participado en las diversas instancias de elaboración del proyecto, en lo referido al componente de fomento productivo.

La cuantificación por separado de los beneficiarios del FTAI y el resto de la población indígena que ha sido atendida a través de acciones conjuntas entre INDAP y CONADI al amparo de los respectivos convenios, resultaría muy compleja e imprecisa. Tal como se indica en el texto, ni INDAP ni la CONADI han manejado esta información con los criterios de usuarios por componentes que se realiza en este estudio. Sin embargo, es posible estimar que cerca de un 60 a 70% de los beneficiados a través de este convenio son beneficiarios del FTAI, dado que por lo general las acciones desarrolladas corresponden a intervenciones tecnológico-productivas y financieras para habilitar y/o desarrollar las potencialidades productivas de los predios que la CONADI ha ido entregando.

8.3.- Convenio CONADI – Comisión Nacional de Riego

Para efecto del desarrollo de obras de riego en los territorios priorizados por el FTAI, en el marco del Plan Interministerial, la CNR y el FTAI han destinado \$ 245,5 millones para implementar un concurso especial de la Ley 18.450. Los montos comprometidos por la CNR tiene por objeto subsidiar la construcción de los proyectos, mientras los comprometidos por el FTAI se refieren al financiamiento de los estudios y la pre financiación de la ejecución de las obras.

Durante el año 1999, del mismo modo que en el caso de pequeñas obras de riego, la Comisión Nacional de Riego, con el concurso del FTAI por una parte y de INDAP por otra, realizó un concurso para sectores Mapuches por un monto de \$ 450 millones, INDAP y CONADI apoyaron la realización de los estudios de los proyectos presentados. Se presentaron 81 proyectos por un costo total de alrededor \$2.000 millones. El desarrollo de estas obras representa la incorporación y/o mejoramiento del riego para 1.148 hectáreas. Asimismo, al año 2000 el resultado del primer concurso significaban el desarrollo de 5 obras favoreciendo 127 familias, por un monto total de \$ 250 millones.

8.4.- Convenio CONADI y Dirección General de Aguas

El convenio busca la cooperación y coordinación en relación con los programas de constitución y regularización de derechos de aprovechamiento de aguas. A la CONADI le corresponde determinar los beneficiarios de los programas de saneamiento de derechos de agua y entregar subsidios necesarios para financiar las inspecciones a terreno que la DGA debe cumplir frente a cada solicitud que le sea presentada. Además en el caso de beneficiarios de escasos recursos la CONADI asume los gastos que irroga la publicación y otros trámites.

La DGA destina personal técnico para la capacitación de consultores inscritos en los registros de la CONADI, para la elaboración de solicitudes y confección de los planos. Además ambas instituciones elaboran y ejecutan en forma conjunta programas de información dirigidos a funcionarios y dirigentes de comunidades sobre materias vinculadas con la constitución y/o regularización de derechos de aprovechamiento de aguas, las normas que regulan su uso comunitario y los demás beneficios a los cuales puedan acceder a través de la inscripción de derechos.

8.5.- Convenio CONADI y Corporación Nacional Forestal (CONAF)

El convenio busca la colaboración entre ambas instituciones a objeto de impulsar el desarrollo económico y social de las tierras indígenas (compradas y/o regularizadas) así como la regularización de eventuales conflictos entre comunidades indígenas y la CONAF y/o el sector forestal privado. Las partes del convenio que se vincula con los beneficiarios del FTAI son las siguientes:

Fomento al repoblamiento de la flora religiosa y medicinal indígena en áreas deterioradas de las tierras adquiridas por la CONADI, a través de capacitación y asistencia técnica y la producción de plantas;

Fomento forestal en los terrenos adquiridos por la CONADI, a través del apoyo a la modificación del DL 701 para forestación en áreas indígenas y el apoyo a comunidades indígenas para mejorar el manejo del bosque nativo;

Los fondos totales comprometidos en el convenio alcanzaron un total de \$ 28 millones de pesos, aportados por ambas instituciones en partes iguales.

8.6.- Convenio CONADI y Oficina de Estudios y Políticas Agrarias

Ambas instituciones suscriben un convenio de colaboración cuyo objeto es el de desarrollar un trabajo interinstitucional, para el manejo y análisis de información, que permita orientar las acciones del FTAI en beneficio de las comunidades indígenas de Chile

El objetivo del convenio es caracterizar, a partir de la información entregada por el sexto Censo Nacional Agropecuario de 1997, los rasgos productivos, sociales y de distribución geográfica, de los productores agrícolas Mapuches, Rapa Nui y Aymara.

Los resultados del convenio consideran un documento de trabajo cuyo contenido se refiere a:

- Dimensionar el número de productores agrícolas mapuches;
- Determinar variables y características tecnológicas asociadas a la producción agrícola mapuche;
- Diferenciación por género;
- Distribución poblacional por territorio administrativo y agroecológico.

9.- PERIODO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

La Ley 19.253, publicada en el Diario Oficial el 05.10.1993, en su artículo 20, señala: "Créase un Fondo para Tierras y Aguas Indígenas, administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. A través de este Fondo, la Corporación debe cumplir los objetivos sobre protección y ampliación de tierras y aguas.

El FTAI se encuentra en ejecución desde 1994 , cumpliéndose a marzo de 2002 ocho años de operación.

10.- ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

10.1.- Estructura Organizacional

La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena se encuentra organizada en torno a un Director Nacional, 2 Subdirecciones Nacionales; una en Temuco que abarca las regiones VIII, IX y X, otra en Iquique que abarca las regiones I, II y III, 2 Direcciones Regionales con sedes en Cañete y Osorno, y 5 Oficinas de Asuntos Indígenas emplazadas en Arica, San Pedro de Atacama, Santiago, Isla de Pascua y Punta Arenas. La distribución geográfica de las oficinas obedece principalmente a la concentración de población indígena. En la figura N° 1 se muestra un organigrama institucional de CONADI.

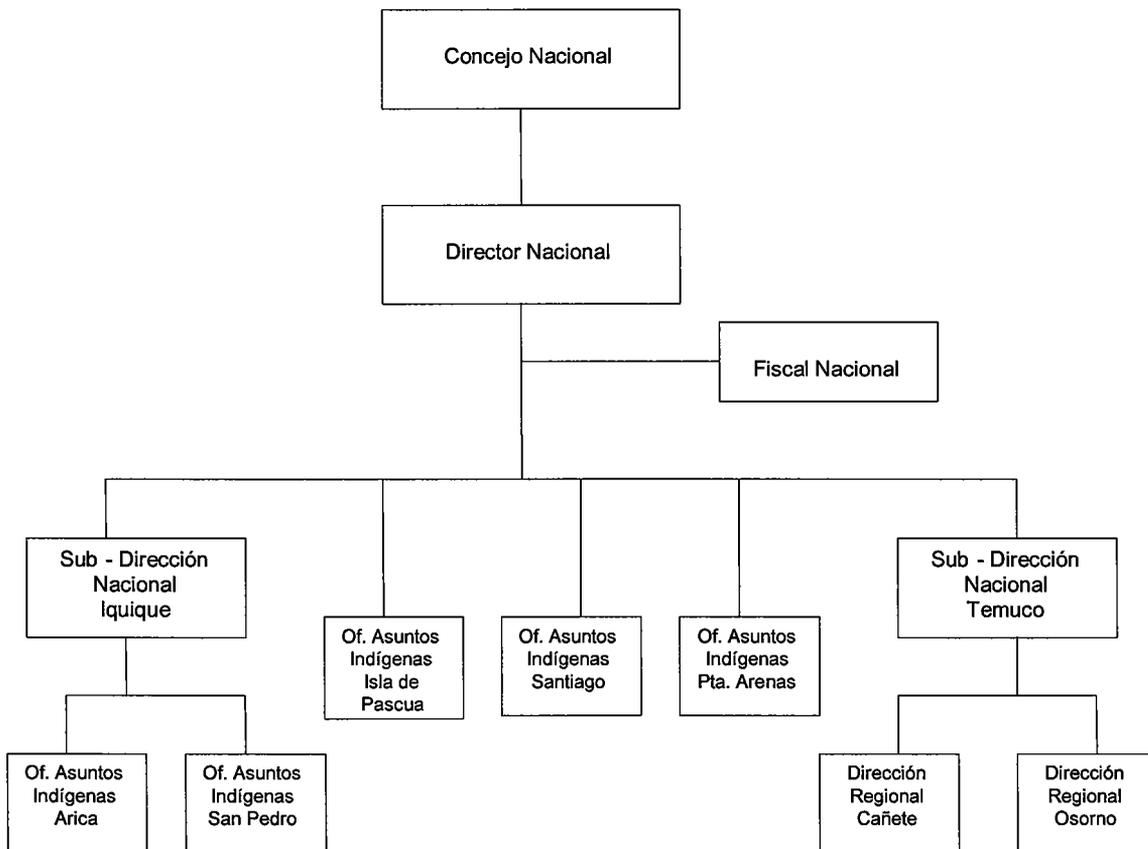
Durante el año 2000 desempeñaron las labores de CONADI un total de 280 funcionarios, de los cuales 88 son de planta: 15 directivos, 27 profesionales, 15 técnicos, 17 administrativos y 14 auxiliares, 12 son a contrata y los restantes 180 corresponden a honorarios.

Por su parte el Fondo de Tierras y Aguas se encuentra organizado a nivel nacional en torno a un Jefe Nacional del Fondo, un Coordinador Interregional, cuatro encargados de coordinar y gestionar los componentes del programa, un encargado de seguimiento y evaluación, un administrativo y una secretaria. En la figura N° 2 se muestra un organigrama del nivel nacional del FTAI .

Adicionalmente, cuenta con un especialista en asuntos indígenas encargado de detectar y/o minimizar las demandas de tierras que no utilizan los procedimientos normales de CONADI y que por lo general evolucionan hacia un conflicto.

Cuenta con Jefes de Departamento de Tierras y Aguas en cada una de las Subdirecciones Nacionales y con jefes de Oficinas Regionales en regiones. Asimismo, existen en las Oficinas Regionales personas encargadas del Fondo que operan en las denominadas Unidades Locales de Tierra y Agua (ULTA), los cuales tienen a su cargo la gestión de todas o algunas de los componentes del FTAI, dependiendo de la demanda que tenga cada una de ellas.

FIGURA N° 1: ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL DE CONADI

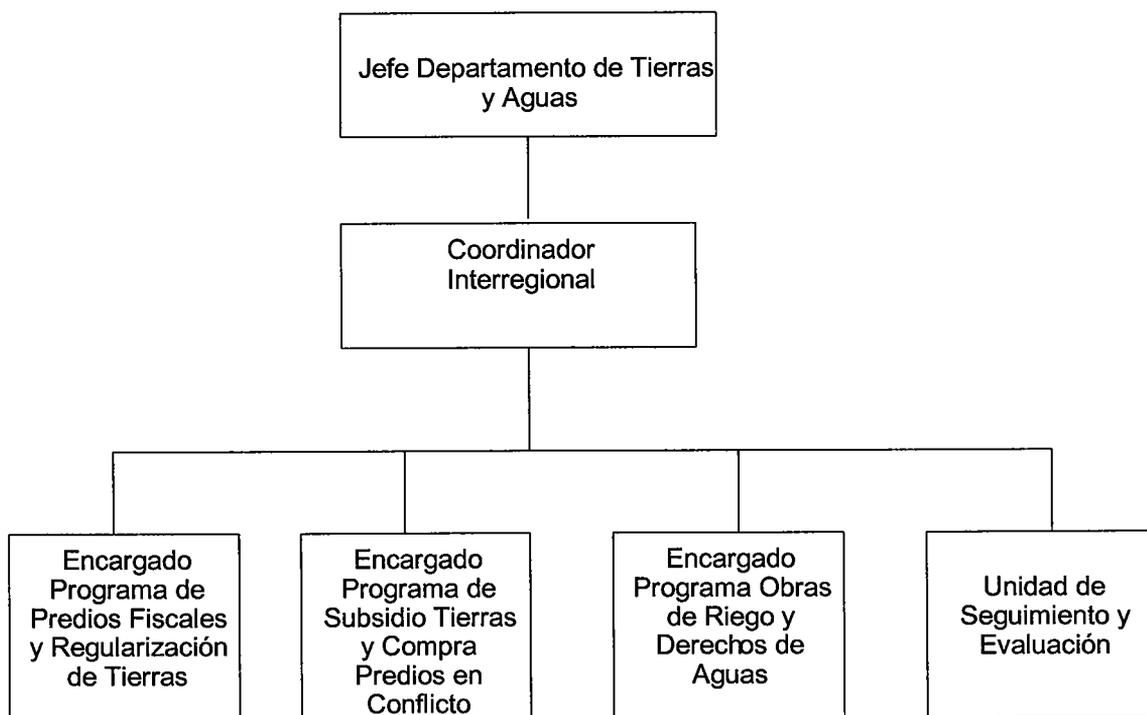


Cuando la demanda por los distintos componentes lo amerita, existen en las ULTA uno o más encargados de gestionar los componentes de tierras y aguas, tal es el caso por ejemplo de la oficina de Osorno que cuenta tres personas que apoyan la entrega de componentes de tierras y uno dedicado a gestionar las de aguas.

Además de secretaria, en algunas ULTA es posible encontrar profesionales que prestan apoyo especializado en algún ámbito técnico o social, tal es el caso por ejemplo de la oficina de Cañete que tiene dentro de su dotación un Topógrafo y un Asistente Social.

En la figura N° 3 se muestra un organigrama tipo de la organización a nivel regional. Dispone además de 2 abogados, a cargo de asuntos de tierras que operan en la Subdirección Temuco y en la Dirección Regional VIII en Cañete.

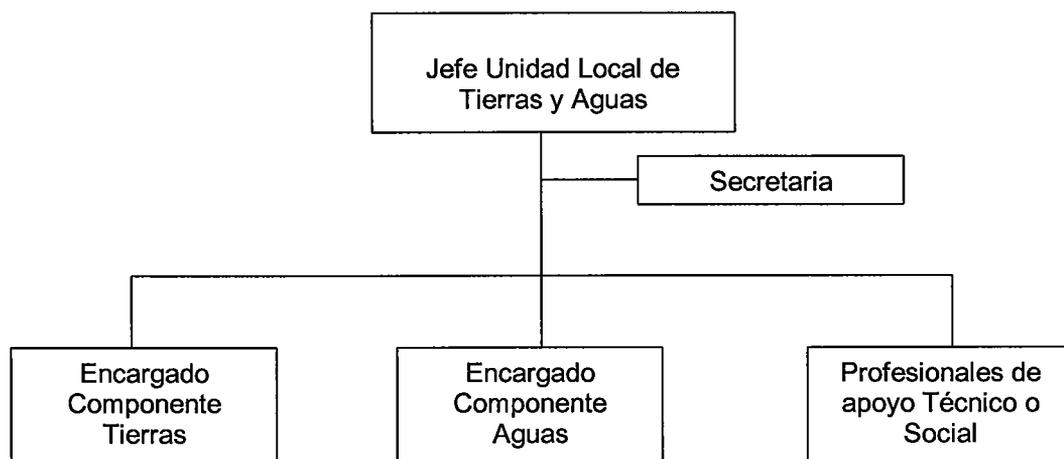
FIGURA N° 2: ORGANIGRAMA DEL FTAI A NIVEL CENTRAL



Las funciones de apoyo a la operación del Fondo: administración y finanzas, recursos humanos, comunicaciones, apoyo legal, etc., son proporcionadas a nivel corporativo por la CONADI.

Por otro lado, existen funciones específicas requeridas para apoyar la ejecución de las distintas componentes del programa que están orientadas a apoyar al beneficiario, tales como: preparación de antecedentes y carpetas, inscripciones en Conservadores, trámites notariales, etc, y otras de carácter técnico orientadas a satisfacer las necesidades de estudios técnicos especializados: geomensura, planos, prospección y catastro de tierras y aguas, informes agronómicos, etc., que son externalizadas a terceros.

FIGURA Nº 3: ORGANIGRAMA TIPO DEL FTAI A NIVEL REGIONAL



El año 2000 se desempeñaron un total de 51 personas en el Fondo, de los cuales 5 de ellos son de planta y contrata, y el resto a honorarios. El 80% del personal se encuentra dedicado a la ejecución de las distintas componentes del Fondo y el restante 20% realiza labores de apoyo administrativo.

La mayor concentración de funcionarios se ubica en la IX región donde se desempeñan, entre el nivel central y la subdirección Temuco, el 48 % de ellos.

Asimismo, se observó que cerca del 30% del total realiza labores exclusivamente asociadas al tema de tierras y un 13% al de aguas, el resto realiza labores en ambos ámbitos. En el Cuadro Nº 1.3 se muestra la distribución de funcionarios por unidad organizacional.

CUADRO N° 1.3
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS DEL FTAI POR UNIDAD, AÑO 2000

Oficina	Total Funcionarios	Distribución Aproximada
Dirección Nacional	11	22 %
Arica	3	6 %
Iquique	4	8 %
San Pedro de Atacama	4	8 %
Isla de Pascua	3	6 %
Cañete	6	12 %
Temuco	13	26 %
Osorno	6	12 %
Punta Arenas	1	2 %
Total	51	

Fuente: Elaboración propia con información de unidad de evaluación y seguimiento del FTAI

En el cuadro anterior queda en evidencia que la distribución gruesa de personal se encuentra en la zona sur del país, donde se desempeñan cerca del 73 % de los funcionarios, distribución explicada principalmente por la alta concentración de potenciales beneficiarios en la zona.

10.2.- Procesos de Toma de Decisiones

Parte importante del proceso de toma de decisiones, concerniente a las acciones básicas del Fondo, ocurre al interior del mismo en instancias de discusión del Jefe del Fondo con sus jefes de departamento y encargados de las unidades locales de tierra, tal es el caso, por ejemplo, de las decisiones respecto de la distribución presupuestaria por oficina y componentes.

Por otro lado existen decisiones respecto de temas más delicados en que intervienen otras unidades de CONADI, el Consejo Nacional o se recurre a la conformación de Comités especiales.

Las instancias más relevantes que participan el proceso de toma de decisiones son las siguientes:

a) Consejo Nacional de CONADI

El 2º párrafo del artículo 41 de la Ley N° 19.253, expresa que la dirección superior de la CONADI estará a cargo de un Consejo Nacional integrado por:

- El Director Nacional de la CONADI, quien lo preside;
- Los Subsecretarios o su representante, de los Ministerios de Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales;
- Tres consejeros designados por el Presidente de la República;
- Ocho representantes indígenas.

Los consejeros se mantienen en sus cargos mientras cuentan con la confianza de la autoridad que los designó, y los representantes indígenas solo por cuatro años. El Fiscal de la CONADI actúa como Secretario y Ministro de Fe.

Las funciones y atribuciones de este Consejo son las siguientes:

- a) Definir la política de la Institución y velar por su cumplimiento;
- b) Proponer el proyecto de presupuesto anual de CONADI.
- c) Aprobar los distintos programas concebidos para el logro de los objetivos Institucionales, evaluarlos y asegurar su ejecución;
- d) Estudiar y proponer reformas legales, reglamentarias y administrativas relativas a los indígenas o que los afecte directa o indirectamente.
- e) Sugerir a los diversos Ministerios y reparticiones del Estado los planes y programas que estime conveniente aplicar y desarrollar en beneficio de áreas de desarrollo;
- f) Proponer al Ministerio de Planificación y Cooperación el establecimiento de áreas de desarrollo;

En el caso específico del FTAI, el Consejo Nacional cumple las siguientes funciones:

- Aprueba listado final de casos en que se estudiarán soluciones por la vía de la aplicación del artículo 20 letra b).

- Aprueba las decisiones de las comunidades adjudicatarias del traspaso de un predio fiscal respecto del tipo de propiedad jurídica que tendrá el predio (individual, comunitario o mixto).

Para sesionar, y tomar decisiones el Consejo debe contar con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio y las decisiones se adoptaran por simple mayoría, en caso de empate dirime el Director Nacional. El Consejo tiene la obligación de reunirse a lo menos trimestralmente.

b) *Comité de Revisión*

Para la asignación de beneficiarios de todos aquellos componentes que entregan subsidios directo y cuya modalidad de adjudicación son vía concursos: Subsidio para la Adquisición de Tierras, Subsidio para la Compra de Derechos de Agua y Subsidio para Obras de Riego, el reglamento de subsidios indica que debe participar un Comité de Revisión de las listas de beneficiarios antes de que éstos sean adjudicados, el Comité debe estar integrado por:

- El Subdirector Nacional, Director Regional o Jefe de la Oficina de Asuntos Indígenas respectiva, quien lo presidirá personalmente;
- El Jefe del Departamento de Tierras y Aguas Indígenas;
- El Encargado de la Unidad Local de Tierras y Aguas de la oficina respectiva;
- Un personero externo del sector público agropecuario (INDAP, CONAF, SAG, DGA, etc.);
- Un personero externo del sector social (SERPLAC, Gobernación, etc.).

Se pueden constituir en el país los Comités que sean necesarios para la revisión correspondiente.

c) *Otras Unidades de CONADI*

En un número importante de toma de decisiones relevantes participa en forma externa al FTAI la Fiscalía de CONADI, por ejemplo: decisión respecto de la aplicabilidad del artículo 20 letra b), emitiendo un juicio respecto de la existencia de conflicto; autoriza la adjudicación de todos aquellos servicios que han sido licitado a terceros.

d) Comisión Negociadora

La Comisión Negociadora, presidida por el Jefe del Departamento de Tierras y Aguas e integrada en todos los casos, por los Subdirectores Nacionales, los Directores Regionales de la VIII y X regiones y cuando proceda, por el Jefe de la Oficina correspondiente. Además, integra esta Comisión los Consejeros Nacionales Indígenas representantes de la VIII, IX y X regiones y un abogado que actúa como ministro de fe.

En otras materias, tales como planificación y presupuestos, la decisión final es adoptada por el Jefe Nacional del Fondo con consulta a los funcionarios encargados de las respectivas materias.

Con el objeto de facilitar el análisis, en el Cuadro N ° 1.4 se muestra cada una de estas instancias y las materias concernientes al FTAI sobre las cuales les toca decidir.

**CUADRO N° 1.4
INSTANCIAS QUE OPERAN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

Instancia	Materia sobre la que Decide
Consejo Nacional	1.- Aprueba listado final de casos en que se estudiarán soluciones por la vía de la aplicación del artículo 20 letra b). 2.- Aprueba las decisiones de las comunidades adjudicatarias del traspaso de un predio fiscal respecto del tipo de propiedad jurídica que tendrá el predio (individual, comunitario o mixto).
Comité de Revisión	1.- Aprueba los listados finales de los beneficiarios seleccionados en los distintos concursos.
Fiscalía	1.- Aprueba las bases de todos los concursos relacionados con aspectos de tierras. 2.- Emite fallo respecto de la elegibilidad de los solicitantes de los beneficios contenidos en el artículo 20 letra b).
Comisión Negociadora	1.- Aprueba los precios a pagar por los predios que se adquieren por la vía del artículo 20 letra b).

Fuente: elaboración propia

11.- ANTECEDENTES FINANCIEROS

La actividad del Fondo de Tierras y Aguas, considerando los recursos orientados a sus beneficiarios y aquellos requeridos para su operación, se financia íntegramente con cargo al presupuesto fiscal¹⁴, sin perjuicio de aportes financieros y no financieros de otras instituciones públicas.

El aporte fiscal al Fondo queda establecido en la ley anual de presupuestos del Estado. Su distribución por componente varía durante el año, por decisión interna, por cambios en la demanda de los usuarios, o por requerimiento de recursos adicionales de las oficinas locales del Fondo.

Independientemente de los fondos contemplados en los respectivos presupuestos, se ha considerado el gasto efectivo o el gasto ejecutado del presupuesto, como indicador de los recursos efectivamente destinados a los objetivos buscados, y como antecedente para la evaluación de los resultados obtenidos¹⁵.

11.1.- Presupuesto del Programa y Costos Financieros

El presupuesto aprobado, definido anualmente mediante la Ley de Presupuestos refleja la intención primaria de la autoridad y su compromiso respecto del destino de los fondos, y de los objetivos y resultados inicialmente esperados. La ejecución del presupuesto muestra la capacidad real de las instituciones para dar cumplimiento a los objetivos, y es una medida del esfuerzo y de los recursos efectivamente empleados.

La partida presupuestaria correspondiente constituye un límite superior del gasto. En este caso, este límite actúa sobre el gasto total asociado al Fondo, ya que en la práctica se observan "traspasos de fondos" entre componentes y uso de recursos en actividades administrativas y que se suponen de apoyo a la producción de las respectivas componentes.

¹⁴ Ver Cuadro 1.7: Evolución del Presupuesto Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, y su Distribución por Componentes, Período 1994-2000.

¹⁵ Ver Cuadro 1.8: Distribución del Presupuesto Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Período 1994-2000.

11.1.1 Fondos Presupuestados

En el Cuadro N° 1.5 se muestra la evolución del presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas, durante el período 1994 - 2000, en moneda de poder adquisitivo equivalente, y su distribución entre las distintas componentes.

El cuadro fue elaborado a partir de información proporcionada por la Unidad de Seguimiento y Control del FTAI, a partir de las últimas resoluciones disponibles y validada por el Departamento de Administración y Finanzas de CONADI. Ella refleja la intención de las autoridades en materia de asignación de recursos, año a año.

El aporte fiscal al Fondo queda establecido en la ley anual de presupuestos. Su distribución por componente puede variar durante el año, mediante resolución del Jefe de Servicio, en este caso del Director de CONADI, dependiendo de las demandas de los usuarios y de los requerimientos de recursos por parte de las oficinas locales del Fondo.

El desvío de fondos durante el año, desde un objetivo o componente a otro, se materializa con relativa facilidad. Para ello, es suficiente una propuesta del Director del Fondo o de otra autoridad, y el consentimiento del Consejo de CONADI, instancias susceptibles de ser influidas por demandas coyunturales. Se entiende que estos ajustes cuentan con la aprobación previa de los respectivos programas por parte de MIDEPLAN.

11.1.2 Gasto Efectivo

Los fondos consultados anualmente en la Ley de Presupuestos tienen, en la práctica, dos destinos: gastos directos y gastos caracterizados como "asociados", sin perjuicio del saldo que pueda permanecer al final de cada año sin gastarse.

CUADRO N° 1.5 a)
EVOLUCIÓN PRESUPUESTO FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
PERIODO 1994 – 2000
VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000

Componentes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Subsidio Aplicación Art. 20	2,528,538	2,179,700	3,769,849	4,481,486	6,743,036	7,994,021	8,444,461	36,141,091
Regularización de Tierras	0	12,852	23,942	145,827	125,712	93,865	106,900	509,098
Traspaso de Predios Fiscales	0	55,752	71,826	52,182	135,084	150,813	219,000	684,657
Saneamiento Derechos de Agua	23,633	83,538	95,768	58,652	94,397	203,942	285,000	844,931
Adquisición Derechos de Agua	0	29,560	59,855	15,224	0	23,045	142,000	269,683
Subsidio Obras de Riego	368,618	303,307	383,073	571,415	776,278	617,299	2,221,100	5,241,089
Otras Componentes del FTAI	11,462	111,812	236,943	333,507	416,818	482,040	140,100	1,732,682
Total	2,932,251	2,776,522	4,641,257	5,658,291	8,291,324	9,565,026	11,558,561	45,423,232

CUADRO N° 1.5 b)
EVOLUCIÓN PRESUPUESTO FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
PERIODO 1994 – 2000
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL

Componentes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Subsidio Aplicación Art. 20	86,2%	78,5%	81,2%	79,2%	81,3%	83,6%	73,1%	79,6%
Regularización de Tierras	0,0%	0,5%	0,5%	2,6%	1,5%	1,0%	0,9%	1,1%
Traspaso de Predios Fiscales	0,0%	2,0%	1,5%	0,9%	1,6%	1,6%	1,9%	1,5%
Saneamiento Derechos de Agua	0,8%	3,0%	2,1%	1,0%	1,1%	2,1%	2,5%	1,9%
Adquisición Derechos de Agua	0,0%	1,1%	1,3%	0,3%	0,0%	0,2%	1,2%	0,6%
Subsidio Obras de Riego	12,6%	10,9%	8,3%	10,1%	9,4%	6,5%	19,2%	11,5%
Otras Componentes del FTAI	0,4%	4,0%	5,1%	5,9%	5,0%	5,0%	1,2%	3,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: Otras Componentes del FTAI: Defensa Jurídicas (1994 – 1999), Preinversión Obras de Riego (1996 – 1999), Propiedad del Subsuelo (1996), Registro de Tierras (1995 – 1997), Derecho Real de Uso (1997 – 1999), y Preinversión FTA (2000).

Fuente: FTAI, Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control e Informe de Gestión 1994 – 2000, Junio 2001.

Se entiende por gasto directo los fondos destinados esencialmente a la generación de los productos de cada componente; esto es en este caso, a realizar el pago de los predios, cubrir la adquisición de los derechos, efectuar los traspasos de predios y solventar las regularizaciones de propiedades.

Se identifica como "gasto asociado" a los recursos necesarios para la administración del programa y destinados al pago de honorarios y viáticos, compra de bienes y servicios, y adquisición de equipamiento, gastos en que se supone es necesario incurrir para sostener la operación del Fondo.

No se logró disponer de información a nivel central, completa y consistente, que cubriera todo el período, sobre los fondos efectivamente gastados, su distribución entre gastos directos y gastos asociados, y su asignación por componente.

La información que pudo obtenerse del Departamento de Administración y Finanzas de CONADI se refiere sólo a los respectivos presupuestos, y a los saldos de recursos asignados al Fondo y que quedaron en definitiva sin ser gastados. No se logró obtener de esta fuente, información sobre el destino efectivo de los recursos transferidos al Fondo o de los gastos efectuados por la CONADI con cargo a estas transferencias, que cubriera todo el período.

Los recursos separados como gastos asociados son administrados en la práctica por la CONADI, institución que proporciona instalaciones, y personal que brinda apoyo al Fondo en actividades relacionadas con planificación, administración y finanzas, aspectos legales, gestión de recursos humanos y comunicaciones.

La distribución de los recursos contemplados en el presupuesto entre gastos directos y gastos asociados se efectúa por Resolución del Director de CONADI, previo informe del Comité Directivo de la institución constituido por algunos jefes de departamentos institucionales.

La información del gasto directo efectivo por componente ha sido obtenida de la Unidad de Seguimiento y Control del FTAI, cuyas bases de datos fueron construidas con información recopilada directamente desde las oficinas o unidades operativas del Fondo. El gasto efectivo total anual se obtiene en consecuencia como la simple sumatoria de los gastos informados en cada una de los componentes.

El gasto asociado de cada año, para el período 1994 – 1999, se ha obtenido como diferencia entre el valor total presupuestado y los gastos efectivos, previa deducción del saldo sin gastar a fines de cada año. Los valores totales presupuestados y los saldos por gastar se obtuvieron del Departamento de Administración y Finanzas de CONADI.

Se acompaña el Cuadro N° 1.6, que muestra la evolución del presupuesto del Fondo de Tierras y Aguas Indígena, del gasto total efectivo, de la partida de gastos asociados, y de los saldos sin gastar a fines de cada año; y el Cuadro N° 1.7, que muestra la evolución del gasto directo efectivo, y su distribución por componente, durante el período 1994 – 2000.

11.2.- Gastos Financieros de Instituciones Públicas

Existen, al margen del FTAI, otros programas gubernamentales que atienden a la población beneficiaria del Fondo, y que por lo tanto involucran recursos que son asociables a sus componentes.

Para efecto del análisis, motivo de este informe, se revisará aquellos programas de otras Instituciones que se vinculan directamente con el quehacer del FTAI, ya sea complementándose con alguno de los componentes que entrega el Fondo o bien proporcionando apoyo para la implementación de sus acciones.

Las Instituciones abordadas fueron las siguientes:

- Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAP
- Ministerio de Bienes Nacionales
- Comisión Nacional de Riego, CNR
- Dirección General de Aguas, DGA

CUADRO N° 1.6 a)
DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO FONDO DE TERRAS Y AGUAS INDIGENAS
PERIODO 1994 – 2000
VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Gasto Efectivo								
<i>Gasto Directo</i>	2,746,190	2,526,263	4,339,377	4,947,869	6,611,419	8,385,470	10,178,745	39,735,333
<i>Gasto Asociado</i>	186,035	250,155	301,753	697,573	655,853	1,007,541	1,351,462	4,450,372
Subtotal	2,932,225	2,776,419	4,641,130	5,645,442	7,267,272	9,393,010	11,530,207	44,185,705
Saldo No Gastado	26	103	127	12,850	1,024,052	172,016	28,354	1,237,528
Presupuesto	2,932,251	2,776,522	4,641,257	5,658,291	8,291,324	9,565,026	11,558,561	45,423,232

CUADRO N° 1.6 b)
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
PERIODO 1994 – 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Gasto Efectivo								
<i>Gasto Directo</i>	93.7%	91.0%	93.5%	87.4%	79.7%	87.7%	88.1%	87.5%
<i>Gasto Asociado</i>	6.3%	9.0%	6.5%	12.3%	7.9%	10.5%	11.7%	9.8%
Subtotal	100.0%	100.0%	100.0%	99.8%	87.6%	98.2%	99.8%	97.3%
Saldo No Gastado	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	12.4%	1.8%	0.2%	2.7%
Presupuesto	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: - Fondos Presupuestados y Saldo No Gastado: CONADI, Depto. de Administración Y Finanzas.
 - Gasto Directo: FTAI, Unidad de Seguimiento y Control.
 - Gasto Asociado: Obtenido por diferencia.
 - Año 2000: CONADI, Depto. de Administración y Finanzas.

CUADRO N° 1.7 a)
GASTO DIRECTO EFECTIVO FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
PERIODO 1994 – 2000
VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000

Componentes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Subsidio Adquisición Tierras Art.20 a)	0	1,278,101	1,698,926	1,645,560	0	24,424	3,761,239	8,408,250
Compra Predios en Conflicto Art. 20 b)	2,282,232	809,105	1,813,146	2,301,630	5,190,292	6,986,380	3,126,652	22,509,437
Regularización de Tierras	0	12,852	95,768	0	125,551	85,164	102,877	422,212
Traspaso Predios Fiscales	55,640	51,408	0	112,792	134,136	136,288	214,200	704,464
Saneamiento Derechos de Agua	28,238	38,556	105,824	42,861	63,527	190,657	280,238	749,900
Adquisición Derechos de Agua	0	29,560	37,709	0	0	15,577	100,000	182,845
Subsidio Obras de Riego	368,618	194,869	351,061	511,519	655,181	554,317	2,044,339	4,679,903
Otras Componentes del FTAI	11,462	111,812	236,943	333,507	442,734	392,663	549,200	2,078,321
Total	2,746,190	2,526,263	4,339,377	4,947,869	6,611,419	8,385,470	10,178,745	39,735,333

CUADRO N° 1.7 b)
GASTO DIRECTO EFECTIVO FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
PERIODO 1994 – 2000
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL

Componentes	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
Subsidio Adquisición Tierras Art.20 a)	0.0%	50.6%	39.2%	33.3%	0.0%	0.3%	37.0%	21.2%
Compra Predios en Conflicto Art. 20 b)	83.1%	32.0%	41.8%	46.5%	78.5%	83.3%	30.7%	56.6%
Regularización de Tierras	0.0%	0.5%	2.2%	0.0%	1.9%	1.0%	1.0%	1.1%
Traspaso Predios Fiscales	2.0%	2.0%	0.0%	2.3%	2.0%	1.6%	2.1%	1.8%
Saneamiento Derechos de Agua	1.0%	1.5%	2.4%	0.9%	1.0%	2.3%	2.8%	1.9%
Adquisición Derechos de Agua	0.0%	1.2%	0.9%	0.0%	0.0%	0.2%	1.0%	0.5%
Subsidio Obras de Riego	13.4%	7.7%	8.1%	10.3%	9.9%	6.6%	20.1%	11.8%
Otras Componentes del FTAI	0.4%	4.4%	5.5%	6.7%	6.7%	4.7%	5.4%	5.2%
Total	100%							

Fuente: FTAI, Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control e Informe de Gestión 1994 – 2000, Junio 2001.

El foco del estudio se situó en investigar los gastos en que incurren estas instituciones en apoyo al FTAI, identificando para ello aquellos gastos asociados a convenios de cooperación, dedicación de personal, estudios y asesorías. Asimismo, se revisaron aquellos aportes no financieros realizados por las Instituciones.

11.2.1 Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAP

El convenio entre CONADI e INDAP establece la cooperación para la elaboración e implementación de un programa anual de trabajo en beneficio de los pequeños productores agrícolas, comunidades y asociaciones indígenas y organizaciones campesinas indígenas.

A partir de este convenio marco se han suscrito varios convenios operativos que involucran recursos de CONADI, INDAP y de la Comisión Nacional de Riego, en apoyo al desarrollo de proyectos de riego y productivos.

Las acciones conjuntas entre INDAP y el FTAI se producen en el programa de obras de riego, donde en el período mencionado la inversión del INDAP en subsidios directos a las obras de riego, fue del orden de \$ 1.800 millones de pesos, \$ 900 millones los años 1998 y 2000, sin que se haya registrado un aporte el año 1999.

El esfuerzo realizado por INDAP en términos de su gasto en honorarios y viáticos, dedicados exclusivamente al tema riego, suma anualmente un monto cercano a los \$ 291 millones de pesos, canalizándose a las regiones I, II, VII, IX y X, donde se desempeñan 7 Encargados de Riego más sus respectivos colaboradores. En el Cuadro N° 1.8 se muestra el detalle del gasto en personal dedicado al riego durante 2000.

Considerando que, de acuerdo a cifras de INDAP, el 58% de sus usuarios son indígenas, una buena aproximación para el cálculo del gasto en personal asociado a los programas de riego que atienden asuntos del FTAI, sería utilizando esta misma proporción, lo que entrega un monto del orden de \$ 169 millones de pesos al año.

CUADRO N° 1.8

GASTO INDAP EN PERSONAL DEDICADO A LOS PROGRAMAS DE RIEGO AÑO 2000

Fuente: Departamento de Finanzas y Administración INDAP

REGION	Gasto en personal año 2000 (en miles de \$)
I	\$ 63.838
II	\$ 20.591
VIII	\$ 21.722
IX	\$ 108.900
X	\$ 75.480
TOTAL	\$ 290.531

11.2.2 Ministerio de Bienes Nacionales

El acuerdo suscrito en 1994 con la CONADI, establece como deberes del Estado el reconocer, proteger y desarrollar las tierras de los indígenas, para estudiar las área donde existan predios fiscales ocupados por agrupaciones indígenas o apoyar en la resolución de conflictos con predios privados a fin de traspasarlos.

A la fecha, el citado acuerdo marco se ha traducido en que Bienes Nacionales ha dispuesto un equipo de personas especialmente destinado a la atención de asuntos del FTAI, financiado con recursos de su presupuesto sectorial, adicionalmente, en atención al mismo tema, ha financiado una serie de estudios y catastros.

El financiamiento se realiza con aporte sectorial a través de tres programas del Ministerio, y que se relacionan con la actividad del Fondo:

- Programa Saneamiento Masivo
- Programa Regularización Tierras Indígenas
- Programa de Prevención de la Irregularidad

El total del gasto en personal en los tres programas el año 2000 fue de \$ 121 millones, mientras que el gasto en estudios, desde 1994 a la fecha asciende a \$ 381 millones. En los Cuadros N° 1.9 y N° 1.10 se muestran los gastos en personal, operaciones y administración de los programas y el gasto en estudios respectivamente.

**CUADRO N° 1.9
GASTO EN PERSONAL DE LOS PROGRAMAS INDÍGENAS DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES, AÑO 2000**

Programa	Gasto en Personal año 2000 (miles de \$)
Programa Saneamiento Masivo	\$ 50.000
Programa Regularización Tierras Indígenas	\$ 62.106
Programa de Prevención de la Irregularidad	\$ 9.063
TOTAL	\$ 121.169

Fuente: División Constitución de la Pequeña Propiedad Raíz, Ministerio Bienes Nacionales.

**CUADRO N° 1.10
ESTUDIOS FINANCIADOS MINISTERIO DE BIENES NACIONALES
VALORES EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000**

AÑO	ESTUDIO	TOTAL (miles de \$)
1994	Identificación y caracterización de las comunidades indígenas I Región	\$ 2.295
1995	Ordenamiento catastral comunidades indígenas altiplánicas I Región	\$ 81.948
1995	Ordenamiento catastral comunidades indígenas altiplánicas II región	\$ 87.881
1996	Diagnóstico y formulación Plan de Saneamiento tierras indígenas	\$ 21.118
1996	Catastro tierras indígenas no altiplánicas I Región	\$ 136.640
1999	Catastro complementario Putre Etapa 1	\$ 12.461
2000	Catastro complementario Putre Etapa 2	\$ 13.000
2000	Programa para la Regularización de tierras indígenas I y II regiones	\$ 51.051
2000	Convenio Conadi –M.B.N.	\$ 39.700
Aporte Total		\$ 446.094

Fuente: División Constitución de la Pequeña Propiedad Raíz, Ministerio Bienes Nacionales.

11.2.3 Comisión Nacional de Riego, CNR

Con el propósito de desarrollar de obras de riego en los territorios priorizados por el FTAI, en el marco del Plan Interministerial, la CNR y el FTAI han destinado esfuerzos y recursos para implementar concursos especiales al amparo de la Ley 18.450.

Los gastos incurridos por la CNR para efectos de implementar los concursos dicen relación con honorarios por revisión técnica y legal de los proyectos, viáticos, pasajes y peajes, capacitación, impresos, difusión, etc.

Cabe destacar que sólo se ha llamado a dos concursos exclusivos para etnias indígenas durante todo el período de vigencia de la Ley, los años 1999 y 2000.

El aporte directo total a la acción del FTAI, que ha efectuado la Comisión Nacional de Riego, se refiere a gastos en honorarios por revisión técnica y legal de las solicitudes y viáticos, financiados con cargo a su presupuesto sectorial, que ascienden a \$ 17, 6 millones de pesos. El detalle anual de gastos estimados, se muestra en el Cuadro N° 1.11.

CUADRO N° 1.11
GASTOS DE LA CNR EN APOYO A LOS CONCURSOS PARA PUEBLOS INDÍGENAS,
VALORES MONETARIOS EN MILES DE \$ DEL AÑO 2000.

Año Concurso	N° de Proyectos	Gasto Total (miles de \$)
1999	81	\$ 13.933
2000	23	\$ 4.599
Total	104	\$ 18.532

Fuente: Departamento Fomento al Riego, Comisión Nacional de Riego.

11.2.4 Dirección General de Aguas, DGA

El convenio CONADI – DGA busca la cooperación y coordinación de ambas instituciones en relación con los programas de constitución y regularización de derechos de aprovechamiento de aguas, donde la DGA destina personal técnico para la capacitación de consultores inscritos en los registros de la CONADI, y la elaboración de solicitudes y confección de planos.

Con el objeto de atender temas exclusivamente relacionados con la actividad del FTAI, la DGA incurre en gastos de honorarios de dos profesionales grado 10 EUS, gastos en visitas a terrenos y gastos en estudios técnicos y legales de las solicitudes de postulantes a los beneficios, ocasionalmente, realiza estudios hídricos especializadas.

El total de solicitudes analizadas el año 2000 alcanzó a 300 y los gastos realizados, desde el presupuesto sectorial de la DGA, para la atención de ellas, ascendió a \$ 36,2 millones de pesos. En el Cuadro N° 1.12 se muestra el detalle respectivo.

CUADRO N° 1.12
GASTOS DE LA DGA EN APOYO A ACCIONES DEL FTAI CON PUEBLOS INDÍGENAS,
AÑO 2000

Ítem	Total (en miles de \$)
Evaluación de consultores Estudio de Disponibilidad de Cuenca	\$ 900
2 Profesionales grado 10 EUS	\$ 17.347
Revisión técnica de solicitudes. Incluye visitas a terreno. (*)	\$ 18.000
Total	\$ 36.247

Fuente: Departamento de Recursos Hídricos, Dirección General de Aguas.

(*)Se ha estimado que el promedio de gasto por la revisión de cada expediente que ingresa con la solicitud del beneficio, asciende a \$ 120.000 pesos. De esta forma, CONADI financia, por convenio la mitad, siendo la diferencia aportada por la DGA. Asimismo, se estima que el 60 % del costo de la revisión lo constituyen honorarios de profesionales que realizan el análisis. Por lo tanto, de los \$ 18 millones utilizados para financiar la revisión técnica cerca de \$ 11 millones equivaldrían a gasto en personal.

11.2.5 Aporte Presupuestario

La información financiera obtenida de las distintas reparticiones públicas estudiadas, para el período 1994 – 2000, muestra que a diferencia de INDAP que realiza un aporte directo al subsidio de la componente de riego del FTAI por \$ 1.800 millones, el resto de las instituciones solo incurren en gastos por concepto de honorarios, viáticos y estudios, principalmente destinados a personas y acciones realizadas en apoyo al FTAI. La información en detalle se muestra en el Cuadro N° 1.13.

CUADRO N° 1.13

SÍNTESIS DE LOS APORTES DE INSTITUCIONES PÚBLICAS A LAS ACCIONES DEL FTAI DE CONADI, VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000.

Institución	Aporte Directo al Subsidio (periodo 98-2000)	Gasto en Personal (año 2000) ¹⁶	Gasto en Estudios Especializados (periodo 94-2000)
INDAP	\$ 1.800.000	\$ 168.507	No reporta
MBN	No reporta	\$ 121.169	\$ 446.094
CNR	No reporta	\$ 4.599	No reporta
DGA	No reporta	\$ 28.147	\$900
Total	\$ 1.800.000	\$ 322.422	\$ 446.994

Fuente: Elaboración propia con información de las Instituciones

11.2.6 Costos No Financieros

Se consideran costos no financieros aquellos costos que no figuran en los presupuestos Institucionales.

Al revisar las Instituciones Públicas estudiadas solo se detectó aportes de este tipo en el caso del Ministerio de Bienes Nacionales, con motivo de los fondos representados por el valor de los predios fiscales que se transfieren a las comunidades indígenas.

Desde 1994 al 2000 se ha traspasado un total de 91.213 hectáreas, de las cuales se cuenta con información solamente de 51.080 hectáreas, cuyo avalúo fiscal es del orden de los \$2.708 millones, y con un valor comercial estimado en \$ 13.950 millones. El Cuadro N° 1.14 muestra en detalle el número de hectáreas y sus respectivos avalúos.

¹⁶ Solo fue posible reconstruir información sobre dedicación de personal y gastos en viáticos para el año 2000, para un estudio de costos se requiere conocer funciones de producción de un año tipo, utilizando para ello información directa de las personas que realizan las distintas actividades, condición que dificulta remontar un estudio a años anteriores.

CUADRO N ° 1.14

**AVALÚO DE LOS PREDIOS FISCALES TRANSFERIDOS A COMUNIDADES INDÍGENAS
PERÍODO 1994 – 2000, VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000**

Año	Hectáreas	Avalúo Fiscal	Avalúo Comercial
1994	23.180	\$ 582.484	\$ 3.183.168
1995	2.100	\$ 81.344	\$ 233.935
1997	15.041	\$ 201.237	\$ 1.724.136
1998	4.395	\$ 127.500	\$ 313.798
1999	3.744	\$ 772.428	\$ 3.540.628
2000	2.620	\$ 943.107	\$ 4.953.826
TOTAL	51.080	\$ 2.708.100	\$ 13.949.491

Fuente: La información correspondiente a ambos avalúos fue proporcionada por la División Constitución de la Pequeña Propiedad Raíz, Ministerio Bienes Nacionales.

Para disponer se una estimación del costo no financiero total que involucra el traspaso de los predios fiscales a las comunidades indígenas beneficiarias del Fondo, se ha considerado el valor promedio de las hectáreas traspasadas año a año. Los resultados obtenidos se presentan en el Cuadro N°1.15.

CUADRO N ° 1.15

**ESTIMACIÓN DEL COSTO NO FINANCIERO TOTAL
PERÍODO 1994 – 2000, VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000**

Año	N° Hectáreas con Información Avalúo Comercial	Avalúo Comercial Total	Avalúo Comercial Promedio por Hectárea	N° Total Hectáreas Traspasadas	Valor Comercial Estimado Predios Traspasados
1994	23,180	3,183,168	137.32	31,681	4,350,558
1995	2,100	233,935	111.40	1,865	207,757
1997	15,041	1,724,136	114.63	15,066	1,727,002
1998	4,395	313,798	71.40	8,715	622,241
1999	3,744	3,540,628	945.68	12,615	11,929,760
2000	2,620	4,953,826	1890.77	21,270	40,216,748
Total	51,080			91,212	59,054,066

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Bienes Nacionales

12.- REFORMULACIONES DEL PROGRAMA

Desde la dictación de la Ley Indígena hasta la fecha, no ha habido reformulaciones legislativas que redefinan la acción del FTAI, y por lo tanto, sus objetivos originales se han mantenido inalterados. Tampoco se ha modificado en lo esencial su estructura interna ni la naturaleza y número de los componentes que financia tanto en tierras como en aguas, habiéndose solamente constatado cambios a nivel de procedimientos en la entrega de los beneficios.

La evolución de los procedimientos de entrega de cada uno de los componentes en el periodo 1994 - 2000, reconstruido a partir de entrevistas realizadas a funcionarios antiguos de la CONADI ¹⁷, se describe a continuación:

12.1.- Regularización de Títulos de Tierras

Este componente no registra reformulaciones importantes en el periodo, a excepción de la incorporación de los convenios de cooperación firmados con el Ministerio de Bienes Nacionales que se han traducido en la práctica en un mejoramiento importante de la cobertura, procedimientos y tiempos de respuesta en el otorgamiento del beneficio de este componente.

12.2.- Subsidio para la Compra de Tierras

Esta componente siempre ha operado por la vía de concursos públicos, aunque en los primeros años se externalizaba su evaluación y seguimiento. Desde 1997 en adelante se realiza la evaluación y seguimiento con recursos internos y se da inicio a programas asesorías a los beneficiarios del subsidio en el proceso de compra del predio, de modo tal de garantizar el éxito de la operación.

En lo sustancial lo que ha variado en el tiempo es el fortalecimiento del control y fiscalización de la entrega del subsidio, por la vía de incluir un Comité de Revisión que verifica los datos en terreno y las carpetas de los preseleccionados del concurso.

¹⁷ Para el efecto se entrevistó a los señores Gonzalo Leiva, encargado a nivel central de Traspasos de Predios Fiscales y Patricio Sanzana, Jefe Unidad Local de Tierras y Aguas de Temuco. Ambos desempeñan labores profesionales en el FTAI desde sus inicios en 1994.

12.3.- Compra de Predios en Conflicto

Desde el año 1994 a 1998 el procedimiento de entrega era más simple que el procedimiento utilizado a diciembre de 2001. En lo esencial se decidía la compra desde un punto de vista estrictamente técnico: si se cumplía con los requisitos básicos exigidos por la Ley Indígena, se otorgaba el beneficio.

A mediados de 1998 se aprueba la introducción de dos cambios en el procedimiento para la entrega del beneficio. El primero estableció que las tasaciones de los predios en conflicto no necesariamente debían ser realizadas por el Banco del Estado de Chile; y el segundo incorpora la exigencia de pagar sólo hasta un 20% sobre el valor comercial, a diferencia del 30% que existía anteriormente como sobreprecio máximo.

A partir de agosto de 1999 comienza a regir un procedimiento nuevo que en lo esencial excluye a los consejeros de la decisión acerca de la admisibilidad de los postulantes, con el objeto de evitar intervenciones a favor de comunidades. Otro aspecto relevante en este segundo cambio lo constituye la inclusión de una instancia en que la Fiscalía de CONADI emite un fallo de admisibilidad respecto de la aplicación del artículo 20 letra b), compra de predios en conflicto, certificando que efectivamente el caso se refiere a tierras con títulos en disputa entre indígenas o sus comunidades y terceros.

12.4.- Traspaso de Predios Fiscales

El procedimiento de operación de este componente ha estado muy bien acotado técnicamente, y no ha sufrido reformulaciones importantes en el periodo bajo estudio. El Ministerio de Bienes Nacionales ha tenido una participación central en su otorgamiento en coordinación con la CONADI.

12.5.- Subsidio para la Compra de Derechos de Agua

Esta componente no evidencia reformulaciones desde sus inicios, lo que se observa es que nunca ha operado como lo exige el Reglamento N° 395 de la CONADI, donde se especifica que debe operar en modalidad de concurso. Desde sus inicios ha funcionado como una componente de compra de derechos de agua a beneficiarios que son detectados directamente por los funcionarios encargados.

12.6.- Saneamiento de Derechos de Agua

El principal cambio experimentado por este componente lo constituye la incorporación de la Dirección General de Aguas (DGA) en el proceso de entrega del beneficio. En sus inicios el FTAI se encargaba del procedimiento completo hasta la inscripción del dominio del respectivo derecho, lo que hacía que el proceso fuera muy complejo y que se extendiera por varios años.

Al año 2001 se solicita la ayuda de consultores para preparar las carpetas de los solicitantes, encargándose la DGA del resto del procedimiento.

12.7.- Subsidio para Obras de Riego

Este componente es el que ha sufrido el mayor número de reformulaciones en el periodo bajo estudio.

Desde sus inicios en 1994 ha operado siempre con la modalidad de concurso. Sin embargo, hasta 1998 se entregaba el subsidio directamente a las comunidades, confiando en su capacidad de gestión, para que ellas gestionaran sus proyectos. Hacia fines de ese año, se determinó que el modelo no daba resultados y se condicionó el pago del subsidio a la terminación del proyecto.

A partir del año 1999 comienzan a operar los convenios con INDAP y CNR que facilitan tanto la postulación al concurso como el pre-financiamiento de los proyectos, consiguiendo con esto facilitar el acceso de los postulantes al subsidio y un mejoramiento de la calidad técnica y en la viabilidad de los proyectos.

13.- FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

El proceso de seguimiento y evaluación de resultados del Fondo, desde comienzos del año 1994 y hasta fines del año 1998, se encontraba externalizado a consultoras especializadas que sólo cumplían con acumular información en bases de datos sin un procedimiento claro y estandarizado. A diciembre de 2001, el proceso se realiza sobre la base de una revisión anual de los resultados de la gestión de cada una de las ULTA, chequeando para los efectos un set básico de indicadores de gestión¹⁸ generados por encargados locales de proyectos a través de la incorporación de información básica de producción de componentes y gasto asociado a cada uno de ellos en planillas simples en formato EXCEL, que miden principalmente eficacia y eficiencia en la ejecución de sus respectivos programas, consiguiendo con ello solo una evaluación ex – post, que no permite anticipar desviaciones de los resultados esperados. No se observó la existencia de actividades de seguimiento de los beneficiarios en terreno, sino que solamente la constatación de obras terminadas cuando ello corresponde.

El proceso tiene un grado mínimo de estandarización y no ha sido operacionalizado en detalle a nivel de todas las ULTA, a diciembre de 2001 sólo se han designado encargados de proyectos en las oficinas de Arica y Iquique, con los cuales se desarrollan actividades básicas de seguimiento.

Resultado de ello es que la posibilidad de acceder a información sistematizada y confiable respecto a la operación del FTAI en esos años, resultó ser una tarea compleja, sin producir resultados confiables.

¹⁸ Al revisar los indicadores se observó que estos eran consistentes con las indicaciones de la DIPRES para la construcción de indicadores, en efecto, existe para cada uno de los componentes del FTAI indicadores para medir eficacia, eficiencia, calidad y economía. La definición de cada uno de los indicadores en principio parecen estar bien desde un punto de vista conceptual, sin embargo, se estima que son muchos los indicadores por componente y que no hay claridad respecto de la factibilidad de poder construirlos, principalmente por la precariedad de la información disponible. A la fecha de este informe, no fue posible revisar resultados arrojados por los indicadores, pues la construcción de ellos esta programada para fines de ejercicio 2001.

Con el objeto de sistematizar un proceso de control, evaluación y seguimiento a nivel corporativo, tanto de programas como de proyectos, CONADI ha encargado el diseño y construcción de un Software especializado el cual se esperaba comience su marcha blanca para fines del 2001 y pueda prestar un apoyo importante al FTAI, ya a fines del primer semestre del 2002¹⁹.

¹⁹ No ha sido posible acceder y evaluar este software, que por lo demás comenzó a utilizarse a una fecha posterior al periodo de operación evaluado por el presente estudio.

CAPITULO II.- EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

OK

1.- DISEÑO DEL PROGRAMA

El Fondo de Tierras y Aguas (FTAI) se establece como expresamente lo señala la ley 19.953 de 1993, para resolver el problema de las tierras y de las aguas de las comunidades indígenas, facilitando su recuperación, desarrollo y expansión a través de los diferentes componentes con que opera. Ese es su objetivo central.

De la transcripción casi literal de los objetivos del Fondo se podría concluir que éste es solamente un organismo dedicado a financiar la compra o regularización de tierras y derechos de aguas para los indígenas y que, por ende, perseguiría exclusivamente fines de asignación de tierras a los indígenas, e indirectamente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena. Sin embargo, el problema es mucho más complejo ya que las demandas de los pueblos originarios, que han emergido con particular fuerza en los últimos años, contienen una reivindicación territorial basada en los derechos ancestrales reclamados por esos pueblos sobre los territorios que originalmente ocupaban.

Existen, por lo tanto, visiones contrapuestas que se reflejan en la política de la propia CONADI. En los primeros años de la institución, el énfasis del traspaso de tierras fue "territorial" ²⁰, es decir, pretendió cumplir un fin de devolución y reparación del territorio indígena; en una segunda etapa, "productivo", es decir, el énfasis se puso en el traspaso de tierras asegurando la productividad de las mismas y, por ende, la condición socio-económica de los indígenas; para volver ahora, al concepto "territorial", aunque no se advierte al interior de la propia CONADI consenso con esta orientación.

En este sentido, el Fondo ha sido criticado porque en la compra de tierras, no se ha considerado criterios de territorialidad para la consolidación de los asentamientos, ya sean definidos según criterios medioambientales (microcuencas), culturales (entidades territoriales, rehues, etc.) u otros. De acuerdo a lo definido en el documento acerca de la Política de Tierras de la CONADI (1999), los criterios en los cuales debe fundarse una acción

²⁰ El término "territorial" es empleado aquí por ser de común utilización en la CONADI, aunque sin la connotación que le dan los grupos indígenas más radicales.

de este tipo, al igual que la de aguas, no basta que consideren aspectos económicos sino también culturales, esto es: la dotación de un espacio físico adecuado para el desarrollo de la cultura rural de los pueblos originarios. Por lo tanto, el problema actual de tierras que vive la población indígena, debe entenderse en relación al tema global del desarrollo indígena.

La nueva ley contribuye a resolver estos históricos conflictos precisamente mediante la creación del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y mediante la implementación del Programa Jurídico de Apoyo a las Comunidades.

El Fondo actúa en un sentido doble ya que es un “mecanismo reparatorio” que permite la ampliación de las tierras y los derechos de aguas y, por otro, es un “mecanismos financiero” para hacer operativos los arbitrajes y resoluciones jurídicas referidas a tierras y aguas indígenas, en ese contexto el diseño de los componentes dan una respuesta adecuada a las demandas que se deben resolver.

Sin embargo, en la operacionalización de las acciones del FTAI algunas de los componentes han demostrado generar conductas monopólicas por parte de los propietarios de predios y derechos de aguas, e incentivos para la colusión entre beneficiarios, comprador y vendedor, lo que demuestra que existe una deficiencia en el diseño de ellas. Un análisis más en detalle respecto de cada una de los componentes se presenta a continuación:

1.1.- Regularización de Títulos de Tierra

El diseño del componente es adecuado para la solución de los problemas de certidumbre jurídica en el dominio de la tierra indígena y en general se observa una buena complementación con los procesos de estudio y regularización de títulos que desarrolla en Ministerio de Bienes Nacionales.

1.2.- Subsidio para la Compra de Tierras

Se observa que en general el diseño es adecuado para el logro del objetivo del mismo, en especial puesto que logra priorizar entre las necesidades más urgentes de los beneficiarios que postulan y a su vez permite un monitoreo permanente, a través de las listas de espera del concurso, de la demanda potencial, lo que permite realizar estimaciones de recursos y tierras para los concursos futuros.

1.3.- Compra de Predios en Conflicto ²¹

El diseño del componente es funcional al objetivo para el cual fue concebido. Sin embargo, la falta de una definición clara respecto de los alcances de este beneficio, especialmente respecto de lo que se refiere a los límites de la restitución de tierras y a la definición de lo que se considera conflicto, genera muchas veces incentivos para que los interesados pidan más de lo que realmente corresponde, generando con ello sobreexpectativas en las comunidades indígenas.

1.4.- Traspaso de Predios Fiscales

El análisis del diseño del componente permite aseverar que constituye una vía lógica de solución a problemas de ocupación y ampliación de tierras que son de propiedad Fiscal.

1.5.- Subsidio para Compra de Derechos de Agua.

El diseño es funcional al objetivo para el cual fue concebido y constituye una alternativa única para la solución del problema de falta de aguas, especialmente en el norte del país.

1.6.- Saneamiento de Derechos de Agua.

El diseño del componente es funcional al objetivo para el cual fue concebido y además, responde a una segunda necesidad de los beneficiarios que dice relación con la oposición a solicitudes de derechos de aguas que ya son de propiedad indígena.

1.7.- Subsidio para Obras de Riego

Respecto del diseño de esta componente es necesario asegurar que en la evaluación acerca de la utilización de las obras de regadío subsidiadas, se considere la existencia o futuro desarrollo de los cultivos a regar. Este requisito no siempre se observó cumplido en las visitas a terreno.

²¹ La calificación de "tierras en conflicto" se hace jurídicamente y corresponde a tierras en disputa entre particulares e indígenas en que ambos alegan propiedad según el derecho vigente. No se trata, pues, de tierras reclamadas con una pura referencia histórica.

2.- ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Estructura Organizacional

Una revisión de la evolución de la organización del Fondo en el periodo 1994-2000, permite apreciar una notoria mejoría en los dos últimos años. En efecto, se ha formalizado la estructura, se han establecido las funciones y se creó en 1999 la Unidad de Seguimiento y Evaluación del FTAI. Asimismo, se constató el desarrollo reciente de manuales de procedimientos y de reglamentos para la definición de concursos y licitaciones.

La estructura imperante está orientada a funciones operacionales y distribuida por componentes del programa, tanto a nivel central como en regiones.

Consistente con la ubicación de las oficinas, el despliegue de personal en las regiones obedecería a la concentración de beneficiarios potenciales, asimismo, la estructura organizacional observada, replica la existente a nivel central, poniendo énfasis en aquellos componentes que tienen la mayor demanda a nivel local.

Se observa, en general, una buena coordinación entre las distintas unidades en el nivel central. Se constata asimismo un adecuado nivel de trabajo en equipo y de consistencia entre las funciones y las competencias de las personas.

A nivel de unidades locales se refuerza más aún el trabajo en equipo y en general se observa un buen nivel de coordinación interna. Un aspecto importante observado en la mayoría de las personas que se desempeñan en el Fondo, especialmente a nivel local, es el compromiso con su trabajo y sus beneficiarios.

En visitas a terreno se pudo constatar una adecuada existencia de equipamiento de oficina y uso de tecnologías modernas: PC, INTERNET y Telefonía Celular. Sin embargo, se evidenció un déficit de medios de transporte para las salidas a terreno, especialmente en la zona norte donde se deben cubrir largas distancias para acceder a los beneficiarios.

Sin perjuicio de lo señalado, es posible advertir las siguientes deficiencias:

- Escasa coordinación del Fondo con la unidad de Administración y Finanzas de CONADI, situación que genera vacíos e inconsistencia de información, especialmente financiera-contable;

- No existe una preocupación suficiente por lograr una mayor coordinación de acciones con el resto de los Fondos de CONADI;
- Si bien se ha formalizado una unidad de seguimiento y evaluación de las acciones del Fondo, ésta no se coordina adecuadamente con las unidades locales para el desarrollo de sus funciones, falta aún generar las instancias de coordinación locales, sistematizar y estandarizar los procesos y mecanismos de control;
- La externalización de funciones aparece como una buena alternativa para el desarrollo de muchas de las acciones del Fondo; sin embargo, no se observa que exista alguna instancia que se preocupe en forma permanente de actualizar y evaluar el registro de proveedores y de evaluar la ampliación de dichos servicios;
- La falta de cargos de planta genera trabas administrativas importantes que afectan la gestión, especialmente cuando se requiere delegar funciones de confianza en las oficinas locales.

2.2 Procesos Productivos

2.2.1 Observaciones Generales

- En general se observa que todos los procesos productivos se encuentran diseñados en un esquema de orientación al cliente. En efecto, en cada uno de los procesos utilizados para la ejecución de los componentes existen instancias importantes donde el beneficiario es apoyado fuertemente por ejecutivos del FTAI o bien por consultores externos, facilitando con esto el acceso y entendimiento del proceso por parte del postulante;
- En todos los procesos productivos revisados se observó la inexistencia de acciones coordinadas y complementarias entre los distintos componentes del FTAI. Asimismo, se observa una escasa coordinación y complementación del FTAI con los restantes Fondos de la CONADI. Una excepción a este último caso lo constituyen algunas obras de riego implementadas en la zona norte donde si se evidenció coordinación entre Fondos;

- La existencia de instancias ad-hoc para el proceso de toma decisiones (comité de revisión, comisión negociadora, etc.) otorgan transparencia a los procesos y aportan seguridad a los responsables en todas aquellas ocasiones en que se deben tomar decisiones que involucran la selección final de beneficiarios e inversiones importantes;
- No se han establecido normas internas en el Fondo que reglamenten con mayor especificidad las disposiciones sobre probidad administrativa que rige a todo funcionario público ²².
- Los procesos de apoyo a la gestión de FTAI, que son proporcionados a nivel corporativo por la CONADI (Administración y Finanzas, Personal, etc), en general operan en forma oportuna y no generan dificultades en la operación del Fondo. Sin perjuicio de ello, se constató una escasa coordinación e intercambio de información con el área de Finanzas, situación que redundaba en dificultades para generar reportes de gestión confiables y en forma oportuna;
- En aquellas funciones que el FTAI externaliza, se detectaron diferencias importantes de valores de los servicios entre las distintas oficinas ²³, si bien puede deberse a un problema de oferta técnica, no existe información sistematizada a nivel regional ni central que sirva a las oficinas de referencia. Tampoco se observan registros actualizados de consultores;
- No se observaron dificultades en términos de superposiciones o duplicaciones de acciones de intervención por parte del FTAI y los servicios públicos estudiados;
- La realización de estudios jurídicos aparecen en gran parte de los procesos como un cuello de botella, pues no existe un plazo definido para el desarrollo de ello.

²² Ley sobre probidad administrativa N° 19.653 del Estado de Chile.

²³ En particular se detectó diferencias en el valor de la tramitación del saneamiento de derechos de agua, mientras en promedio se paga \$ 350.000 en el Temuco, en Arica el promedio alcanza los \$ 500.000 pesos. (cifras agosto 2001). Una investigación más exhaustiva respecto del motivo de las diferencias sobrepasa los alcances de este estudio.

2.2.2 Observaciones Específicas

En los formatos utilizados para la descripción de los procesos productivos se incluyó una columna con observaciones que dan cuenta de las fortalezas y debilidades de cada uno de los procesos, las observaciones que se presentan a continuación constituyen un análisis final realizado a la luz de las dificultades encontradas y en definitiva, deben ser el foco de atención para eventuales rediseños del proceso.

a) *Subsidio para la Compra de Tierras*

El principal problema detectado en este proceso lo constituye la falta de coordinación y complementariedad del componente con otros Fondos de la CONADI y otros organismos públicos. Asimismo, no queda claro que se esté priorizando la calidad productiva de la tierras y la capacidad del beneficiario de hacerse cargo, desde un punto de vista productivo, del predio.

Un segundo aspecto importante lo constituye la enorme cantidad de personas que postulan y no acceden finalmente al subsidio, obligándolos a repostular el año siguiente con una nueva carpeta de antecedentes, generando con ello duplicidad de gasto y esfuerzo por parte del postulante.

La duración del proceso completo (13 meses en promedio) parece excesiva y susceptible de mejorar, especialmente en la etapa inicial y final del proceso. En efecto, la duración del periodo de postulación al concurso es de 3 meses, en condiciones que en gran parte de los concursos públicos de Fondos este plazo fluctúa entre 45 y 60 días (FONDOSAG, FDI, FIA) y el de la etapa final correspondiente al de financiamiento y adquisición del predio demora por lo general 6 meses, principalmente debido al retraso que se origina en la Fiscalía de CONADI en la aprobación de las resoluciones, en especial aquella que aprueba la orden de pago.

b) *Compra de Predios en Conflicto*

El principal problema detectado en el desarrollo de este proceso lo constituye la atribución que tiene la Fiscalía de CONADI de poder oponerse a la aprobación del artículo por una mera interpretación de la Ley, lo que obliga a descartar la petición de la comunidad como

posibles beneficiarios de la componente, generando con esto muchas veces un agravamiento del conflicto.

Un segundo aspecto relevante lo constituye la etapa de búsqueda de las alternativas de solución al problema de tierras, en ella se debe lidiar con la especulación de precios por parte de los vendedores, lo que redundo por un lado, en la excesiva duración del proceso (en promedio el proceso completo dura 1 año y medio, en condiciones que un proceso de compra regular de un predio no demora más de 2 meses considerando el estudio de título, notaria e inscripción en conservador) y por otro, en la imposibilidad de resolver el conflicto por restricciones presupuestarias.

c) Regularización de Títulos de Tierras

El principal problema detectado en este proceso dice relación con su duración que en promedio demora cerca de 6 meses, en condiciones en que un trámite similar de regularización de títulos de tierras ²⁴, realizado en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), demora en promedio 3 meses. En general la confección de los informes jurídicos y el proceso de inscripción y registro de las tierras, toma tiempos excesivos.

d) Traspaso de Predios Fiscales

En general se observa que el proceso se desarrolla sin grandes dificultades a excepción de la problemática que surge cuando se debe definir el tipo de propiedad que tendrá el predio (individual, comunitario o mixto), donde muchas veces las comunidades enfrentan conflictos entre sí que deben ser resueltos con la ayuda de CONADI quien se constituye para el efecto en juez arbitrador a través de un abogado conciliador que está contemplado en la Ley, cuyo fallo tiene rango de dictamen judicial, generándose con esto, entre otros problemas, una extensión en la duración del proceso no imputable al programa.

²⁴ El SAG es responsable de administrar y finiquitar aspectos pendientes de tenencia de tierras generados por el proceso de reforma agraria. Desde 1979 desarrolla las actividades que le eran propias a la Corporación de la Reforma Agraria (CORA).

La duración total del proceso completo fluctúa entre 2 y 3 años, de los cuales parte importante corresponde a la etapa de aprobación del traspaso del predio primero desde Bienes Nacionales a CONADI ²⁵ y luego de CONADI a la comunidad, asimismo, la solicitud de VºBº a una serie de instituciones públicas (SAG, CONAF, etc.) también son causantes de la demora en la entrega del beneficio.

Se observa una escasa coordinación con otros Fondos de la CONADI y otros organismos públicos para efecto de complementar la ayuda y posterior seguimiento de los beneficiarios.

e) Subsidio para Obras de Riego

No se observaron deficiencias importantes en el desarrollo de este proceso.

f) Saneamiento de Derechos de Agua

Por lo general el proceso dura entre 6 meses y dos años, generando muchas veces dificultades en el seguimiento y reasignación de los presupuestos anuales.

No existe una oferta importante de consultores en la zona norte del país, dificultando muchas veces la licitación de los servicios externos. Asimismo, se observó diferencias importantes entre regiones en los valores de los servicios comprados a terceros. (Ver: nota al pie nº 223,pág.81?????)

OK

g) Subsidio para la Compra de Derechos de Agua

El reglamento del FTAI indica que este componente debe ejecutarse de la misma forma que el subsidio de tierras (vía concurso y comité de selección) , sin embargo, en la operación esto no ha sido posible principalmente por la dificultad natural del proceso, esto es, que para la adquisición de derechos de agua se deben primero realizar estudios técnicos solo posibles de realizar en determinados periodos del año (por disposición técnica de la DGA, las mediciones de caudal se hacen en abril de cada año), situación que origina atrasos y extensión del proceso para años posteriores (en promedio el proceso completo dura 18 meses), generando dificultades en la asignación de los prepuestos anuales.

²⁵ Uno de los motivos por el cual Bienes Nacionales primero transfiere el predio a CONADI es por evitar tener que hacerse parte en el apoyo a las comunidades en sus procesos de decisión respecto de el tipo de propiedad final del predio (individual, comunitaria o mixta).

Asimismo, ante el temor de estimular la formación de un mercado de agua CONADI ha optado por estrategias para entregar este beneficio distintas a la realización de concursos, con lo cual se genera la dificultad de velar por que los beneficiarios seleccionados sean los que corresponden y no se produzcan irregularidades en la asignación del subsidio.

2.2.3 Evaluación que los Beneficiarios hacen sobre el Funcionamiento Operativo del FTAI.

El cuestionario pedía calificar distintos aspectos de la operatoria del FTAI asociadas a la obtención de beneficios. Las respuestas posibles eran muy bueno, bueno, regular y malo. El Cuadro N° 2.1 a continuación registra el porcentaje de respuestas muy bueno o bueno en cada aspectos considerado, comparando el grupo de beneficiarios con el control que son postulantes a los mismos beneficios.

CUADRO N° 2.1
CALIFICACIÓN DE LA OPERATORIA DEL FONDO, POR ASPECTO, DE LOS
BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL.

Aspecto Evaluado	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Muy Bueno o Bueno	% Otros	% Muy Bueno o Bueno	% Otros		
Ayuda en la Inscripción o Postulación	66.6	33.4	67.6	32.4	1.05	0.3051
Información que le entregaron	65.4	34.6	63.3	36.7	2.41	0.1202
Apoyo a la Comunidad para tomar acuerdos	65.6	34.4	64.1	35.9	3.22	0.0729
Apoyo a la obtención de Personalidad Jurídica	61.0	39.0	72.3	27.7	0.06	0.8087
Criterios utilizados para seleccionar a los beneficiarios	58.0	42.0	s/i	s/i	-	-
Tiempo en obtener la solución	50.2	49.8	s/i	s/i	-	-
Sólo Beneficiarios Tierras en Conflicto					-	-
La forma en que se hizo la negociación	60.0	40.0	s/i	s/i	-	-
Criterios empleados para definir la solución	59.0	41.0	s/i	s/i	-	-

s.i.= sin información

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Puede apreciarse una opinión en general favorable. Llama la atención que porcentajes significativos de beneficiarios, entre 18 y 9 %, no responden. Esto puede deberse a que no han tenido experiencia concreta en el área que se señala, como, por ejemplo, apoyo para la obtención de personalidad jurídica, o porque tienen un opinión negativa y no la desean expresar. En los aspectos en los que se tiene información del grupo de control, se observa que los porcentajes de evaluación muy bueno o bueno son similares a los de beneficiarios.

Construyendo un índice sumatorio de estas opiniones, se detecta que un 14,2 % de los beneficiarios opinan bien del proceso de obtención del beneficio (calificación menor a 2,0), un 68 % manifiesta una opinión regular (calificación entre 2,0 y 3,0) y un 10 % una mala (superior a 3,0). En el Cuadro N° 2.2, se muestra el resultado del índice según componente, según si el entrevistado recibió uno o más beneficios o según "identidad indígena". Existe una mejor opinión de la operativa del FTAI en el componente agua que los otros componentes, cuando el beneficiario recibió más de un beneficio que cuando recibió uno y cuando la identidad indígena es baja que cuando es media o alta.

El estudio cualitativo completa esta información, identificando los temas operativos que son motivos de insatisfacción. A continuación se presentan cuáles son las apprehensiones que tienen con éstos:

a) Información

Los entrevistados señalan que manejan limitada información acerca del FTAI y en especial de los plazos y requerimientos relacionados con la postulación y obtención del beneficio.

CUADRO N° 2.2
INDICE DE CALIFICACIÓN DEL PROCESO DE OBTENCIÓN DEL BENEFICIO

	Índice calificación proceso		
	Bueno	Regular	Malo
A. Componente			
Agua Norte	10.4	74.6	8.0
Agua Sur	17.8	62.3	10.0
Tierra Norte	3.7	85.2	11.1
Tierra Sur	9.5	71.5	16.2
B. Beneficios			
Un beneficio	8.9	68.1	11.7
Mas de un beneficio	20.6	67.2	8.4
C. Identidad indígena			
Baja	25.6	68.4	3.2
Media	12.3	66.7	13.1
Alta	3.6	69.9	11.4

(*) La diferencia para llegar a la suma de 100.0 por línea, corresponde a casos sin información
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

En general los beneficiarios se enteraron del FTAI y de la posibilidad de acceder a sus beneficios de las siguientes maneras:

- Al constituirse como comunidades en la CONADI, se les señalan cuáles son los beneficios a que pueden postular.
- Las visitas que hacen a las oficinas de la CONADI cada vez que van a la ciudad.
- Los miembros de otras comunidades
- Los medios de comunicación (radio, correo, periódicos, etc.)
- La gente de la CONADI va a los lugares a informar, lo cual ocurre la minoría de las veces.

Tanto en el norte como en el sur, la desinformación o información tardía es uno de los problemas importantes que se enfrentan en el proceso de obtención del beneficio. Esto lo atribuyen a que la información se hace mediante el correo a las direcciones de la ciudad, siendo que gran parte del tiempo ellos están en sus predios. Esto hace que la gente se informe tarde de los plazos del FTAI perdiendo la oportunidad de postular o debiendo hacerlo de manera apurada.

Para los beneficiarios, la principal consecuencia de la información tardía es que deben cumplir apuradamente con los requerimientos de la postulación, lo cual les impide disponer de tiempo para organizarse, definir bien su solicitud y hacer participar a toda la comunidad del proceso.

b) Consultoras

En el norte y específicamente en lo que respecta al subsidio para la compra y saneamiento de derechos de aguas, la participación de las consultoras es el factor con el cual los beneficiarios se sienten más insatisfechos. Estas organizaciones son las contratadas por la CONADI para hacerse cargo de los procesos de jurídicos, mensuras, etc., requeridos para la obtención de ciertos beneficios. Los entrevistados alegan su ineficiencia y debilidades de gestión (retrasos, incumplimiento de promesas, falta de compromiso, etc). En muchos casos deriva en que no obstante existan los papeles para ganar un juicio u obtener derechos de agua, se pierden los juicios o no se asignen los subsidios a las comunidades.

Además de que esta situación dificulta la obtención del beneficio a las comunidades, la población indígena lo interpreta como una forma de discriminación y violación de sus derechos ya que aseguran que si fuera una entidad privada (y no la CONADI) quien contratara los servicios de la consultora, su trabajo sería de mayor calidad. Lo mismo ocurriría si en vez de ser mapuches, aymaras o atacameños, fueran personas no indígenas ("chilenos", "huincas"). Concluyen que esto no ocurriría con entidades privadas o con no indígenas.

c) Lejanía de las oficinas y centros de atención a los beneficiarios

Los beneficiarios se sienten insatisfechos con el hecho de que la mayor parte de los trámites que se deben realizar para la postulación y obtención de los beneficios se deban hacer en las ciudades en que se encuentran las oficinas de la CONADI, las cuales a veces están a mucha distancia del lugar donde viven. Esto presenta una gran dificultad, en términos de movilización, recursos y tiempo.

d) Verticalidad de la toma de decisiones

Gran parte de las decisiones asociadas a la obtención de los beneficios, las toman los funcionarios del FTAI en las oficinas de la CONADI. Los beneficiarios, reclaman la falta de participación en la gestión y la no incorporación de sus opiniones en los temas asociados al FTAI que a ellos les compete. Esto lo expresan señalando que “la gestión del FTAI se hace tras un escritorio”.

e) Precario manejo del lenguaje utilizado para los procedimientos del FTAI

La mayor parte de los componentes del FTAI, se refieren a la resolución de problemas legales asociados a la propiedad de tierras o de derechos de agua. La gran dificultad de esto, es que para que la población indígena participe activamente y sea interlocutor en la toma de decisiones asociadas a la definición del beneficio, requiere tener manejo del lenguaje legal. Este tema es mencionado en reiteradas oportunidades por los beneficiarios, señalando que esto les genera desconfianza, ya que pueden estar siendo perjudicados sin saberlo.

2.3 Procesos Claves

2.3.1 Selección y Asignación de Beneficiarios

En general se observa que este proceso se encuentra bien regulado y en los casos que mejor opera, en términos de transparencia, es por la vía de concursos. Sin perjuicio de lo anterior, existe en la modalidad de concursos la dificultad de controlar las sobreexpectativas de los postulantes, pues un porcentaje importante queda sin beneficio constituyéndose en potenciales focos de conflicto.

En aquellos componentes en que no se opera vía concurso, a excepción del caso de la Compra de Predios en Conflicto, muchos de los listados son generados a partir de estudios técnicos realizados por terceros donde se identifican potenciales casos a resolver. Muchos de estos estudios constituyen factores claves para la selección de beneficiarios, por ende debe cuidarse la impecabilidad de los resultados y la excelencia de los ejecutores, situación que no es abordada adecuadamente por alguna unidad especializada ni del FTAI ni de CONADI.

En el caso de la compra de predios en conflicto, la imposibilidad de contar con una cuantificación clara y objetiva de los tipos de problemas de restitución de tierras existentes, a dado origen a exigencias difíciles de refutar legalmente y que sobrepasan la capacidad presupuestaria del Fondo, generando con esto dificultades importantes al momento de seleccionar los beneficiarios.

En relación a la operacionalización de los criterios de selección descritos en el acápite 6.2.1 del capítulo N° 1, se observa que existe falta de información a los postulantes respecto de los criterios y procedimientos de selección, así como de los resultados del proceso mismo en términos de cómo se decidió la aprobación y rechazo de las solicitudes.

Por otro lado, se observa que si bien los procedimientos son claros y están bien estructurados en torno a una serie de instrumentos de medición, existe en parte un grado de ambigüedad o nivel de subjetividad. En efecto, los procedimientos indican que "cada miembro de la comisión evaluará cada uno de los proyectos, asignándoles una nota de 1 a 100 para cada criterio descrito; esta será multiplicada por su ponderación, obteniéndose una puntuación que será sumada al puntaje de los otros miembros". Nada asegura que cada miembro evalúe los proyectos con similares estándares.

Sin embargo, al revisar la opinión de los entrevistados (Cuadro N° 2.1) respecto de la operatoria del Fondo, se observa que el 58 % considera muy bueno o bueno, los criterios utilizados para seleccionar a los beneficiarios, asimismo, un 59 % considera que los criterios utilizados para definir la solución son adecuados.

En relación a la utilización de la ficha CAS como instrumento para la medición de la situación socioeconómica, existen dudas respecto de su pertinencia de aplicación a la realidad rural e indígena.

2.3.2 Externalización de Servicios a Terceros

En general se observa que el proceso de contratación de servicios de terceros para realizar funciones de apoyo a los beneficiarios y realización de estudios especializados funciona adecuadamente, tanto la revisión de las bases como la el V°B° para adjudicar se encuentran bien regulados por el nivel central, observándose como problema principal la escasez de consultores especializados en regiones y la ausencia de un procedimientos, tanto a nivel central como local, para la certificación y evaluación de la calidad de los consultores, con el cual se pudiera generar información relevante para la mantención de un registro de consultores.

Asimismo, no se observó un criterio común a nivel nacional para la fijación de precios a pagar por los distintos servicios.

2.3.3 Negociación de Precios de Compra

La existencia de especuladores en el mercado de las tierras en el sur e incipientemente en el de las aguas en el norte, generan dificultades importantes al momento de gestionar las distintas compras que realiza el FTAI, situación que redundará en atrasos en la entrega de los beneficios y muchas veces en la imposibilidad de realizar concursos públicos de los componentes.

En general se observa que las instancias en que se debe negociar precios se encuentran bien formalizadas y en ellas participan grupos de personas provenientes de distintos ámbitos públicos, sin embargo, pareciera no ser posible evitar eventuales colusiones de interesados extrainstitucionales que distorsionan los precios.

La fijación de un precio total y único por parte de la Comisión Negociadora constituye una alternativa segura para evitar sobrepagos, sin embargo, es importante velar porque las tasaciones sobre las cuales se basa ésta para su pronunciamiento, sean la más fidedignas.

Actualmente se estipula en el reglamento respectivo, el uso de tasaciones y precios de mercados que aparezcan en revistas especializadas.

2.3.4 Estimación de la Demanda

No existe una cuantificación confiable de los beneficiarios potenciales de las acciones del FTAI (demanda) a nivel regional por componente, situación que no permite realizar una planificación estratégica del Fondo, lo que incide en la asignación de recursos por componentes y oficinas locales.

No se observa que se esté priorizando a nivel estratégico contar con una unidad de estudios dotada de capacidades técnicas adecuadas, capaz de conocer en detalle el comportamiento de la demanda por componente y regiones, función esencial para el diseño y planificación de las acciones del Fondo.

2.3.5 Asignación de Recursos

Uno de los principales problemas para la ejecución de los componentes del Fondo a nivel local, lo constituye la disponibilidad de los recursos. En efecto, fue posible detectar un permanente el atraso en la entrega de los fondos comprometidos por parte de MIDEPLAN ²⁶, situación que complica el cumplimiento de los compromisos, tanto de las ULTA con los beneficiarios, así como del Fondo con MIDEPLAN.

Asimismo, no siempre la asignación de recursos a las oficinas es capaz de satisfacer la demanda existente para cada uno de los componentes en el periodo, obligando en oportunidades a las oficinas a focalizar sus recursos en aquellas demandas de mayor contingencia y más susceptibles de conformar focos de conflicto.

2.3.6 Seguimiento y Evaluación de Resultados

La generación de información sobre acciones y resultados de la gestión del Fondo, en los inicios de éste fue muy deficiente, encontrándose que a la fecha aún existen vacíos importantes de información entre los años 1994 y 1997, especialmente respecto de los beneficiarios efectivos del programa.

No se han estandarizados ²⁷ ni implementado procedimientos a nivel de oficinas locales que permita un adecuado seguimiento de los resultados de la acción del Fondo y evaluar la situación de los beneficiarios después de recibir los beneficios, de modo tal de complementar las acciones emprendidas con otras componentes del FTAI o bien con otros organismos públicos.

Si bien se observa preocupación por el tema, a la fecha no se han emprendido acciones tendientes a fortalecer la función con una dotación adecuada de personas tanto a nivel central como regional, observándose que a nivel central existe solo una persona encargada y en regiones la función recae sobre el jefe de la ULTA que es sobrepasado por el resto de las funciones que realiza.

²⁶ La revisión, aprobación y obtención del RS (sin recomendaciones) de los distintos programas que presenta el Fondo a MIDEPLAN se produce con posterioridad al inicio de cada año calendario, generando con esto un atraso en el inicio de la entrega de beneficios.

²⁷ Como se mencionó en el capítulo 1, sección 13, se constató la existencia de una empresa externa desarrollando una aplicación computacional para apoyar las actividades de seguimiento de las acciones del Fondo, con lo que se esperaba contar con procesos estandarizados una vez que se implemente la solución.

2.3.7 Proceso de Toma de Decisiones

Una revisión en detalle del proceso de toma de decisiones en las materias expuestas en el cuadro N° 1.4 del capítulo 1 de este informe, concernientes a algunas de las acciones del FTAI, solo indica que la participación de estas instancias genera en ocasiones retrasos innecesarios, especialmente en aquellas en que se involucra el Consejo Nacional y se debe esperar que éste sesione.

En general se advierte que para el FTAI la existencia de estas instancias otorgan transparencia a sus procesos de toma de decisiones y aportan seguridad a sus miembros en todas aquellas ocasiones en que se deben tomar decisiones que involucran selección final de beneficiarios e inversiones importantes, habiéndose observado, sin embargo, cierto retraso en el proceso imputables a la participación en el mismo de actores múltiples.

3.- EFICACIA DEL PROGRAMA

En el presente capítulo se abordaran temas relacionados con resultados a nivel de productos del FTAI, para lo cual se analizará la producción del programa y su cuantificación para cada componente; la cobertura que esta producción logra en la población potencial de beneficiarios; su focalización y las características de los beneficiarios y finalmente se revisan aspectos de eficacia del programa.

3.1 Resultados a Nivel de Productos

3.1.1 Beneficiarios Efectivos

Un detalle del total de familias beneficiadas por componente y por año se muestra en el Cuadro N° 2.3, se debe observar que una familia puede recibir más de un beneficio, por lo tanto la información aquí proporcionada da cuenta del total de familias sin distinguir si alguna ha recibido más de un componente.

En aquellos años en que no figuran beneficiarios, no se ejecutó el componente respectivo. En el caso del subsidio para compra de derechos de aguas, si bien en el año 1995 no aparecen beneficiarios, sí se ejecutó el componente y se financió la compra de 6 litros por segundo, cuyos beneficiarios fueron incluidos en el año 1996 producto del atraso en la inscripción de los títulos.

En el análisis de los beneficios entregados se observa que la componente de Saneamiento de Derechos de Agua es la que más familias ha beneficiado alcanzando en el periodo 1994-2000 un total de 22.958 familias, seguida de los componentes de Subsidio para Obras de Riego y Compra de Predios en Conflicto con 9.981 y 2.947 familias respectivamente. Los componentes con menos familias beneficiadas son el Subsidio para la Compra de Derechos de Agua y el Subsidio para la Compra de Tierras con 171 y 670 familias respectivamente, explicado en el caso de los derechos de agua por la estrategia del Fondo de no fomentar el uso de esta componente y en el caso de tierras por los pocos concursos realizados.

CUADRO N° 2.3
BENEFICIOS EFECTIVOS A FAMILIAS OTORGADOS POR EL FTAI, PERIODO 1994-2000.
POR COMPONENTES

Componente	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Regularización de Títulos de Tierras.	0	260	304	0	190	65	1.541	2.360
Subsidio para la Compra de Tierras.	0	115	131	126	0	0	298	670
Compra de Predios en Conflicto.	426	247	240	442	547	718	327	2.947
Traspaso de Predios Fiscales.	692	150	0	370	93	73	354	1.732
Subsidio para Compra de Derechos de Agua.	0	0	100	0	0	5	66	171
Saneamiento de Derechos de Agua.	893	585	1.809	292	585	7.533	11.261	22.958
Subsidio para Obras de Riego.	1.201	575	1.376	1.662	1.639	1.433	2.096	9.981
Totales	3.212	1.932	3.960	2.892	3.054	15.827	15.529	40.819

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del FTAI.

3.1.2 Cobertura

Utilizando las estimaciones sobre población potencial y objetivo, entregadas en la sección 7 del capítulo N° 1, y la información sobre beneficios efectivos del FTAI proporcionadas en el cuadro N° 2.3, se ha realizado una estimación de la cobertura que ha tenido la acción del Fondo a través de cada una de sus componentes en el periodo 1994-2000. La cobertura fue estimada en función del tipo de población que fue posible estimar según el caso (potencial u objetivo) y los resultados se muestran en el Cuadro N° 2.4.

CUADRO N° 2.4
COBERTURA DE LOS COMPONENTES DEL FONDO, PERIODO 1994-2000 (FAMILIAS)

Componente	Población Potencial	Población Objetivo	Beneficiarios Efectivos	Cobertura sobre población potencial	Cobertura sobre población objetivo
Regularización de Títulos de Tierras.	10.360	*	2.360	23 %	*
Subsidio para la Compra de Tierras.	100.191	*	670	0,7%	*
Compra de Predios en Conflicto.	*	11.345	2.947	*	26%
Traspaso de Predios Fiscales.	11.029	*	1.732	16 %	*
Subsidio para la Compra de Derechos de Agua.	18.129	16.017	171	0,9%	11%
Saneamiento de Derechos de Agua.	*	27.158	22.958	*	85 %
Subsidio para Obras de Riego.	*	48.678	9.981	*	21%

Fuente: Elaboración propia

(*) La información disponible no permitió construir este dato.

Cobertura sobre Población Potencial

El análisis de la cobertura del Fondo sobre poblaciones potenciales en el periodo 1994 – 2000, muestra que el componente Regularización de Títulos de Tierras es el que presenta mejor cobertura alcanzando un 23% sobre su población potencial, seguido del componente Traspaso de Predios Fiscales con un 16 % de cobertura. Los componentes con menos cobertura son el Subsidio para la Compra de Tierras y Subsidio para la Compra de Derechos de Agua que muestran ambos una cobertura inferior al 1%, explicada en el caso de tierras por lo poco restrictivo del componente (todos pueden postular) y del agua, principalmente por la estrategia del FTAI de no fomentar el uso de este componente para evitar la conformación de mercados de agua.

Cobertura sobre Población Objetivo

Respecto de la cobertura del Fondo sobre la población objetivo en el periodo 1994 – 2000, se observa que el componente de Saneamiento de Derechos de Agua es el de mejor cobertura alcanzando un 85% sobre su población objetivo, seguido de los componentes de Compra de Predios en Conflicto y Subsidio para Obras de Riego con un 26 y 21 % respectivamente. El componente que menos cobertura muestran en el período 94 – 2000 es el Subsidio para la Compra de Derechos de Agua con una cobertura del 11%, explicada por los motivos planteados en el párrafo anterior.

3.1.3 Desempeño del Programa en Cuanto a la Producción de Componentes

La muestra de beneficiarios se construyó en base al componente del FTAI al cual éstos habían postulado y recibido beneficio. Se consideraron todos los componentes del FTAI, salvo el de regularización de tierras.

Tempranamente en el desarrollo de la evaluación, las entrevistas a funcionarios y expertos como también a beneficiarios entregaron evidencia sobre el hecho que una proporción significativa de los beneficiarios del FTAI acceden a dos o más beneficios del FTAI.

La distribución de respuestas al cuestionario permite entregar órdenes de magnitud sobre la coincidencia de distintos beneficios del FTAI en un mismo beneficiario, información que no es posible de construir a partir de los registros que maneja el FTAI. El Cuadro N° 2.5 da cuenta de combinaciones más frecuentes de beneficios.

Las cifras del cuadro registran el porcentaje del total de beneficiarios del componente por el cual está en la muestra que accedió además a otro beneficio del FTAI. Puede observarse, que las combinaciones son muchas y se encuentran dispersas. Del total de beneficiarios un 45 % ha accedido a dos o más beneficios del FTAI y un 55% a uno. Esta situación es mas frecuente en agua-sur (60%) y menos en aguas norte (29%) y tierras sur (28%)²⁸.

²⁸ El hecho que casi la mitad de los beneficiarios recibieron mas de un beneficio del FTAI lleva a que al preguntar a los beneficiarios sobre satisfacción con la operación y el beneficio recibido por el FTAI y los resultados de impacto, las respuestas se refieren a mas de un beneficio donde el por el cual está en la muestra no es necesariamente el más importante. Es por ello que en el análisis, cuando es relevante, la información se desagregó según la recepción de uno o de mas de un beneficio.

La hipótesis con la cual se realizó este análisis, fue que los mayores porcentajes de personas que habrían recibido más de un componente, corresponderían a beneficiarios de componentes de agua y de tierra. Esto se fundaba en la creencia de que la asignación de más de un beneficio se realizaba con el criterio que para poder hacer un real uso del recurso agua, se requería tener seguridad y posesión del recurso tierra. En las entrevistas que se hicieron a los agentes institucionales, antes de la aplicación de la encuesta, se pudo constatar que seguir esta secuencia era un propósito, principalmente en el norte. En este sentido, era posible sostener que la combinación de beneficios no era casual, sino premeditada y deseable.

Sin embargo, los datos obtenidos no evidencian con claridad que la entrega de más de un beneficio opere en la práctica con esta lógica.

Los datos que se presentan en el Cuadro N° 2.5, muestran que el porcentaje más alto de personas que han recibido beneficios de agua y de tierra es de 16% y corresponde a los componentes de saneamiento de derechos de agua y regularización de tenencias de tierra. El siguiente porcentaje más alto en que hay combinación de agua y tierra, es de 11% y corresponde a los componentes de subsidio para la compra de derechos de agua y subsidio para la compra de tierras.

Como se puede ver, la distribución de los porcentajes de beneficiarios de más de un componente no da cuenta de que agua y tierra sea la combinación más recurrente.

Lo que sí se observa con más claridad, es que tanto los componentes de agua como los de tierra se combinan con el de riego. El porcentaje más alto de beneficiarios que acceden a subsidio para la compra de riego y otro componente, es de 23% y es con saneamiento de derechos de agua. A su vez este porcentaje es el que concentra en general, a la mayor proporción de personas que ha accedido a más de un beneficio cualquiera sean estos.

De esto se desprende que efectivamente el acceso a obras de riego está asociado con tener agua y tierra, que son los recursos básicos para hacer un buen y efectivo uso del componente.

CUADRO N° 2.5
BENEFICIO POR EL CUAL EL BENEFICIARIO ESTA EN LA MUESTRA Y ACCESO A OTROS BENEFICIOS DEL FTAI

Beneficio por el cual está en la muestra	Porcentaje de beneficiarios que accede a cada uno de estos beneficios además de él por el cual está en la muestra						
	Regularización tenencia de tierras	Subsidio compra Tierras	Compra Tierras en conflicto	Traspaso Predios Fiscales	Regularización de derechos de agua	Compra de derechos de agua	Subsidio para obras de regadío
Subsidio compra Tierras	2.7	--	0.0	0.0	2.7	10.8	8.1
Compra Tierras en conflicto	4.0	9.2	--	3.2	5.0	3.0	14.0
Traspaso Tierras Fiscales	12.1	3.7	0.0	--	5.7	1.7	2.3
Subsidio compra derechos de agua	9.1	0.0	0.0	0.0	18.2	--	18.2
Saneamiento de derechos de agua	15.5	8.2	2.0	4.1	--	21.6	23.1
Subsidio para obras de regadío	3.2	1.5	.5	1.5	4.5	5.4	--

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

3.1.4 Caracterización de los Beneficiarios

a) Características de los beneficiarios según información disponible en la CONADI

Para dar respuesta a la pregunta si el FTAI efectivamente está llegando a la población que se propone atender, se hizo una revisión y análisis exhaustivo de los registros existentes en las oficinas de la CONADI sobre los beneficiarios de cada uno de los componentes del FTAI y se realizaron entrevistas con funcionarios de la CONADI del nivel nacional, regional y de las oficinas de asuntos indígenas. El propósito era rastrear información útil que permitiera identificar las características de los beneficiarios y el perfil de éstos por componente.

El resultado de este trabajo fue negativo: la CONADI no cuenta con registros sobre características de los postulantes y beneficiarios que sean confiables y suficientemente completos para concluir sobre la focalización efectiva del FTAI y caracterización de los beneficiarios.

b) Caracterización de los beneficiarios a partir de la encuesta

La encuesta que se realizó en el contexto de esta consultoría, se aplicó a una muestra de beneficiarios del FTAI y a un grupo de control²⁹ permite dar cuenta del perfil de la población indígena que postula y que es beneficiario del FTAI. El perfil se define en función de características demográficas, socioeconómicas y de identidad indígena.

El análisis de esta información, que es la que se presenta a continuación, se hizo utilizando como test de significancia el Chi cuadrado y el T de Student³⁰. El nivel de significancia fue de 0.05, lo que significa que un valor-p superior a este número indica que no hay diferencias.

²⁹ Como se señaló en el apartado metodológico, la muestra de beneficiarios se construyó respetando la proporción real de beneficiarios de cada componente (menos regularización de tierras) en las dos zonas en estudio (norte y sur). La definición del grupo control, se hizo con estos mismos criterios, pero distribuidos por componentes y por región. Finalmente, su distribución terminó siendo heterogénea y menor a la proyectada y para algunos componentes no se pudo obtener. A pesar de esto, su comparación sistemática con el grupo de beneficiarios, permitió detectar importantes tendencias que lo diferencian del grupo de tratamiento o beneficiarios.

³⁰ Se utilizó el Test de Chi cuadrado, cuando se tuvo como objetivo determinar, si dos variables tienen igual distribución poblacional (homogeneidad) o si son independientes. El Estadígrafo asociado al Test Chi cuadrado no indica dirección ni causalidad. Simplemente si las dos variables son o no homogéneas o independientes entre sí. Cuando se está interesado en ver la independencia, el Estadígrafo y valor-p, mide en algún sentido la fuerza o intensidad de la asociación (a menor valor, más alto es el grado de asociación). Cuando se está interesado en Homogeneidad (como es nuestro caso), el Estadígrafo asociado al Test, compara simultáneamente las proporciones de cada categoría en la variable (comparación de distribuciones) y el valor-p determina que tan iguales o distintas se pueden considerar estas distribuciones.

Se utilizó el Test de T de Student, cuando el objetivo era determinar, si dos promedios son iguales o distintos, cabe mencionar, que este Test tiene como supuesto, que las variables involucradas son Normales e independientes. En el caso de este estudio, se ocupó dos versiones de este Test que se obtuvieron al considerar si las varianzas poblacionales pueden ser consideradas iguales o distintas.

La hipótesis nula que se contrasta en los casos en que se aplica el test del chi cuadrado es la de homogeneidad en la distribución de la variable entre beneficiarios y grupo de control y en el caso del test de T de student la de igualdad de promedio en la variable entre beneficiarios y grupo de control. En ambos casos la hipótesis nula se rechaza cuando el valor p del test es igual o inferior a 0.05.

b.1.- Características demográficas

i) Sexo y edad de los beneficiarios entrevistados

Los beneficiarios entrevistados son mayoritariamente hombres y de edad más bien avanzada. Un 71 % son hombres y un 29% mujeres. Un 17 % tiene menos de 36 años edad, un 44% entre 36 y 55 años, un 39 % más de 55 años (15 % más 65 años). El grupo de control tiene una estructura por edad y sexo similar. La única diferencia estadísticamente significativa corresponde al componente tierra sur en el cual el porcentaje de postulantes (grupo de control) mujeres es de 42 % . Los Cuadros N° 2.6 y 2.7 presentan la comparación entre beneficiarios y grupo de control en las variables sexo y edad, respectivamente.

**CUADRO N° 2.6
SEXO, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL**

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Hombres	% Mujeres	% Hombres	% Mujeres		
Agua Norte	60.8	39.2	73.3	26.7	0.91	0.3411
Agua Sur	75.8	24.2	80.0	20.0	0.23	0.6339
Tierra Norte	71.7	28.3				
Tierra Sur	76.3	23.7	58.3	41.7	3.59	0.0580
Totales	71.0	29.0	70.8	29.2	0.00	0.9832

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 2.7
EDAD, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Edad Beneficiarios: % con			Edad Grupo Control: % con			Estadígrafo	Valor-p
	35 y menos	36 a 55	55 y más	35 y menos	36 a 55	55 y más		
Agua Norte	20.3	39.2	40.5	20.0	53.3	27.6	1.34	0.5114
Agua Sur	10.6	36.8	52.6	13.3	46.7	40.0	1.46	0.4831
Tierra Norte	30.2	47.2	22.6					
Tierra Sur	14.0	50.5	35.5	222.0	48.1	29.6	1.33	0.5153
Totales	17.0	44.0	39.0	18.1	48.6	33.3	0.87	0.6482

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
 Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

ii) Familia / hogar

En este texto se utiliza indistintamente los términos “familia” y “hogar”. El tamaño promedio del hogar (familia) de los beneficiarios es de 4.7 personas, fluctuando entre 1 y 15. Este tamaño es similar al que registra la encuesta CASEN para áreas rurales. En el Cuadro N° 2.8 se muestra el tamaño del hogar de los beneficiarios según componente y grupo de control. En la muestra general no hay diferencia en tamaño del hogar entre beneficiarios y grupo de control. Al desagregar la información por componente se aprecia una diferencia estadísticamente significativa en el componente agua sur. El número de personas por hogar en este caso es mayor en beneficiarios que en el grupo de control.

CUADRO N° 2.8
PROMEDIO PERSONAS DEL HOGAR DE LOS BENEFICIARIOS
Y GRUPO DE CONTROL, POR COMPONENTE

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	Promedio	Desv. Stand.	Promedio	Desv. Stand.		
Agua Norte	4.5	2.0	4.7	2.6	-0.36	0.7195
Agua Sur	4.7	2.2	4.5	2.4	2.42	0.0160
Tierra Norte	4.8	2.1				
Tierra Sur	5.0	2.3	5.1	1.8	-0.87	0.3849
Totales	4.7	2.2	4.8	-0.4	-0.36	0.7192

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Los hogares de los beneficiarios en su gran mayoría tienen como jefe de hogar a un hombre. El porcentaje de hogares con jefatura femenina es minoritario: 12 % en beneficiarios y 6 % en el grupo de control, porcentajes inferior a las cifras nacionales en áreas rurales. La diferencia beneficiarios – grupo de control no es estadísticamente significativa (Ver Cuadro N°1 en Anexo N° 1).

El 56 % de las familias de beneficiarios y el 62 % de las del grupo de control corresponden al tipo nuclear, esto es, están constituidas por padres e hijos solteros. La diferencia entre beneficiario y grupo de control es estadísticamente significativa en el total, pero no por componente. El resto de las familias corresponde a familias extensas y compuestas (Ver Cuadro N° 2 en Anexo N° 1).

En coherencia con la estructura por edad de los beneficiarios y grupo de control, se detecta que en los hogares hay una proporción alta de personas en edad de trabajar y una baja proporción de población de menor edad. El promedio de personas en edad de trabajar es de 3,3 en hogares de beneficiarios y de 3,5 en hogares del grupo de control (Cuadro N° 2.9). El promedio de personas menores de 15 años, por su parte, es de 1,4 y 1,3, en beneficiarios y grupo de control, respectivamente (Ver Cuadro N° 3 en Anexo N° 1).

Las diferencias no son estadísticamente significativas, salvo en componente tierra sur donde el grupo de control tiene un promedio más alto de personas en edad de trabajar y uno mas bajo de menores de 15 años.

CUADRO N° 2.9
NUMERO DE INTEGRANTES EN EL HOGAR MAYORES O IGUALES A 15 AÑOS

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	Promedio	Desv. Stand.	Promedio	Desv. Stand.		
Agua Norte	3.1	1.4	3.3	1.7		0.6049
Agua Sur	3.4	1.8	3.3	1.9	1.49	0.1384
Tierra Norte	3.1	1.7				
Tierra Sur	3.4	1.7	3.8	1.4	-4.67	0.0000
Totales	3.3	1.7	3.5	1.7	-0.93	0.3522

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

b. 2.- Escolaridad de los integrantes del hogar

La escolaridad promedio de los integrantes adultos (mayores de 15 años) de la familia del beneficiario es de 6.1 años. La escolaridad de los integrantes del hogar de más edad es menor que la de los más jóvenes. En el Cuadro N° 2.10 se observa que el promedio de escolaridad de la generación más madura es de solo 2.5 años, versus el de la generación más joven que es de 8.7. Al comparar con el grupo control se observa que sólo en el caso de la población de entre 25 –34 años, la escolaridad de los beneficiarios es mayor pero levemente y no significativa desde el punto de vista estadístico. En los demás grupos, la diferencia es igualmente leve pero a favor del grupo control, vale decir que las diferencias entre beneficiarios y control no son estadísticamente significativas.

**CUADRO N° 2.10
PROMEDIO DE ESCOLARIDAD EN EL HOGAR DE LOS BENEFICIARIO
POR COMPONENTE**

Edad de los Integrantes mayores de 15 años del hogar						
Edad	Total Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	Promedio	Desv. Stand	Promedio	Desv. Stand		
15-24	8.7	3.2	9.4	2.9	1.82	0.068
25-34	8.5	4.0	7.8	2.9	1.57	0.120
35-54	5.5	3.8	6.0	3.5	1.08	0.281
55 y mas	2.5	2.9	2.8	2.9	0.51	0.609

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

b.3.- Características de la vivienda, disponibilidad de servicios básicos y equipamiento del hogar.

Vivienda

La mayor parte de los beneficiarios 84% viven en casa propia, las que tiene entre 2 o 3 dormitorios. El material de construcción mas frecuente es la madera en muros (69 %), zinc en techo (87%) y tabla en piso (57 %). La calificación del estado de conservación indica un 14 % de vivienda mala.

La vivienda propia es más frecuente en el componente de agua que en el de tierra y más frecuente en el sur que en el norte (Cuadro N° 2.11). El material de construcción de muros, techo y piso varía fuertemente entre norte y sur. Resulta difícil comparar la calidad de la vivienda por las diferencias en condiciones climáticas y en material de construcción. Las situaciones límite - muros de material de desecho y piso de tierra- son algo más frecuentes en el norte que en el sur, pero la calificación del estado de conservación de la vivienda muestra un porcentaje mayor de viviendas deficientes en el sur que en el norte. La vivienda en el norte en promedio tiene menor número de dormitorios que la del sur.

La comparación de las características de la vivienda entre beneficiarios y grupo de control indica que no hay diferencias estadísticamente significativas en cuanto a propiedad de la vivienda, material de piso y material de muros. El estado de conservación de la vivienda también es similar en el total y en dos de los tres componentes: la diferencia sólo es estadísticamente significativa en aguas norte, donde el grupo de control muestra un porcentaje muy alto de viviendas en mal estado de conservación.

A diferencia de las características anteriores, existe una diferencia sistemática y estadísticamente significativa entre beneficiarios y grupo de control en cuanto al tamaño de la vivienda expresado en número de dormitorios. El número es en el total y en cada componente inferior en el grupo de control que en beneficiarios.

CUADRO N° 2.11
PROPIEDAD DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS
Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Propia	% Otros	% Propia	% Otros		
Agua Norte	74.6	25.4	80	20	0.20	0.6581
Agua Sur	90.2	9.8	90	10	0.00	1.0000
Tierra Norte	67.9	32.1				
Tierra Sur	82.5	17.5	81.5	18.5	0.01	0.9042
Totales	84	16	84.7	15.3	0.02	0.8800

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
 Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Disponibilidad de servicios básicos

La mayoría de las viviendas (71 %) utiliza pozo negro como sistema de eliminación de excretas. Un 17 % tiene fosa séptica y apenas un 10 % accede a redes de alcantarillado. La red pública de agua potable llega a no más del 43 % de las viviendas, el 20 % accede a pozo profundo y el resto se abastece por vertiente, río o similar. Un 47 % de las viviendas recibe agua por cañería dentro de la vivienda. La red pública de electricidad llega al 66 % de las

viviendas, el 10 % tiene electricidad por red local o generador propio o solar, el resto (24 %) no tiene o está colgado o tiene electricidad prestada. Menos de la mitad dispone de agua por cañería dentro de la vivienda (ver Cuadros N° 2.12, 2.13, 2.14 y 2.15).

En esta dimensión los beneficiarios de la zona norte se encuentran en una clara ventaja con los de la zona sur, ya que acceden en frecuencia significativamente más alta a alcantarillado, electricidad y agua.

La situación del grupo de control muestra diferencias estadísticamente significativas en algunos componentes. A saber:

- En agua norte, el grupo de control accede con menor frecuencia que los beneficiarios a red de alcantarillado o fosa séptica y a la red de agua potable.
- En tierra sur, el grupo de control accede con mayor frecuencia que los beneficiarios a la red de alcantarillado o fosa séptica, luz eléctrica y agua por cañería dentro de la vivienda.

CUADRO N° 2.12
DISPONIBILIDAD DE SERVICIO BÁSICO 1 DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE,
DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% con Fosa Séptica o Red Alcantarillado	% Otros	% con Fosa Séptica o Red Alcantarillado	% Otros		
Agua Norte	62.0	38.0	33.4	66.6	4.64	0.0312
Agua Sur	10.7	89.3	6.6	93.4	0.49	0.4848
Tierra Norte	88.9	11.1				
Tierra Sur	5.3	94.7	22.2	77.8	4.82	0.0281
Totales	27.2	72.8	18	82	2.71	0.0997

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
 Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 2.13
DISPONIBILIDAD DE SERVICIO BÁSICO 2 DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS
BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	% con Luz Eléctrica			% con Luz Eléctrica				
	% Red Pública	% Propia o Red Local	% Otros	% Red Pública	% Propia o Red Local	% Otros		
Agua Norte	62	31.5	6.5	33.3	53.3	13.4	4.53	0.1040
Agua Sur	69.4	0	30.6	66.7	0	33.3	0.10	0.9507
Tierra Norte	83.4	11	5.6					
Tierra Sur	56.8	1.5	41.7	85.2	0	14.8	6.66	0.0357
Totales	65.5	10.5	24	66.7	11.1	22.2	0.12	0.9406

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N ° 2.14
DISPONIBILIDAD DE SERVICIO BÁSICO 3 DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% con Agua por Cañería dentro de la Vivienda	% Otros	% con Agua por Cañería dentro de la Vivienda	% Otros		
Agua Norte	83.5	16.5	73.3	26.7	1.07	0.3002
Agua Sur	28.8	71.2	40.0	60	1.59	0.2068
Tierra Norte	85	15				
Tierra Sur	26.1	73.9	55.6	44.4	7.61	0.0058
Totales	46.6	53.4	52.8	47.2	1.00	0.3176

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 2.15
DISPONIBILIDAD DE SERVICIO BÁSICO 4 DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	% con Agua de: Red Pública	% con Agua de Pozo Profundo	% Otros	% con Agua de: Red Pública	% con Agua de Pozo Profundo	% Otros		
Agua Norte	86.3	0.0	13.7	60.0	0.0	40.0	7.16	0.0278
Agua Sur	22.3	30.2	47.5	33.3	20.0	46.7	2.39	0.3033
Tierra Norte	85.0	7.4	7.6					
Tierra Sur	20.0	31.2	48.8	22.2	25.9	51.9	0.26	0.8784
Totales	43.2	20.6	36.2	34.7	18.1	47.2	3.23	0.1991

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Equipamiento del hogar

Porcentajes significativos de los hogares de los beneficiarios disponen de los siguientes bienes: cocina a gas: 63 %; radio grabadora: 58 %; televisor a color: 44 %; refrigerador: 40 %; máquina de lavar: 36 %; estufa a gas o eléctrica: 15 %. No obstante, un 24 % de los hogares no tiene ninguno de estos bienes, un 37 % tiene uno o dos y un 39 % tiene más de tres. La información según componente muestra una situación más favorable de tenencia de estos bienes en el norte que en el sur. El equipamiento del hogar del grupo de control se asemeja al grupo de beneficiarios. Las diferencias entre uno y otro grupo no son estadísticamente significativas (Cuadro N° 2.16).

CUADRO N° 2.16

EQUIPAMIENTO DEL HOGAR, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	% Hogares según N° Bienes Electrodomésticos			% Hogares según N° Bienes Electrodomésticos				
	Ninguno	Uno o Dos	Tres o Más	Ninguno	Uno o Dos	Tres o Más		
Agua Norte	15.4	32.1	52.6	40	33.3	26.7	0.41	0.5197
Agua Sur	29.2	37.3	33.5	10	43.3	46.7	0.38	0.5388
Tierra Norte	0	25	75					
Tierra Sur	28.6	50.8	20.6	22.1	33.3	44.4	0.09	0.7697
Totales	24.4	37.3	38.3	20.8	37.5	41.7	0.04	0.8340

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

b.4.- Percepción de cercanía / lejanía de lo urbano y los servicios públicos

Se preguntó a beneficiarios y grupo de control sobre cuan lejos o cerca de su tierra quedaban los servicios que lista el cuadro a continuación. Las categorías de respuesta eran "cerca" o "lejos".

Puede apreciarse que la opinión de un alto porcentaje de beneficiarios es que están lejos de lo urbano, del comercio, de la salud y en menor grado de los caminos y la locomoción (Cuadro N° 2.17).

**CUADRO N° 2.17
PERCEPCIÓN DE CERCANÍA O LEJANÍA DE LO URBANO Y SERVICIOS PÚBLICOS,
POR ASPECTO, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL**

Aspecto Evaluado	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Que lo Percibe Cerca	% Otros	% Que lo Percibe Cerca	% Otros		
Camino Público	79.5	20.5	36.1	63.9	60.76	0.0000
Locomoción	70.9	29.1	47.2	52.8	16.05	0.0001
Escuela	59.3	40.7	44.4	55.6	5.64	0.0176
Teléfono Público	50.4	49.6	63.9	36.1	4.54	0.0331
Posta o Consultorio de Salud	47	53	59.7	40.3	4.09	0.0431
El Pueblo	45.1	54.9	63.9	36.1	8.85	0.0029
Lugar de Abastecimiento(Comercio)	37	63	72.2	27.8	31.74	0.0000

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

En esta dimensión hay una clara diferencia entre beneficiarios y grupo de control. El grupo de control se siente más cerca del pueblo, de lugar de abastecimiento, de posta o consultorio de salud y de teléfono público que los beneficiarios. Estos a su vez, se sienten mas cerca de la escuela, de locomoción y de caminos públicos.

b.5.- Ingreso declarado en 1994-95 (antes de acceder al FTAI)

Como variable proxy a la situación de ingreso en el hogar de los beneficiarios antes de recibir el beneficio del FTAI se consideró el ingreso mensual declarado para el año 1994-95.

Este alcanza la suma de \$85.000 en promedio por hogar en los beneficiarios y de \$72.000 en promedio por hogar en el caso del grupo de control. La diferencia no es estadísticamente significativa ni en el total ni por componente. El ingreso declarado es mas alto en el norte que en el sur tanto en beneficiarios como en el grupo de control (Cuadro N° 2.18).

**CUADRO N ° 2.18
INGRESO DECLARADO 1994-1995**

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	Promedio	Desv. Stand.	Promedio	Desv. Stand.		
Agua Norte	141028.3	121014.1	132666.7	94959.8	0.22	0.8294
Agua Sur	57570.2	45667.8	58280.0	45991.4	-0.35	0.7261
Tierra Norte	162431.3	146672.1				
Tierra Sur	46403.0	46403.0	48443.5	42040.8	-0.74	0.4640
Totales	84804.3	89324.6	72400.0	68221.3	1.06	0.2904

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

La información da cuenta de la precaria situación de ingreso de las familias de los postulantes y beneficiarios del FTAI³¹.

b.6.- Identidad indígena

La casi totalidad de los beneficiarios (98 %), declara formar parte y residir en una comunidad indígena³², la que en más de un 90 % tiene personalidad jurídica³³.

La evaluación hizo un esfuerzo por aproximarse a la importancia que los beneficiarios y grupo de control adjudican a su identidad étnica. Para lograr este objetivo el cuestionario incluyó preguntas en torno al sentido de pertenencia a la etnia indígena y la puesta en práctica de conductas acordes con las tradiciones de ésta. Concretamente se preguntó sobre la pertenencia a una etnia, el dominio del lenguaje de ésta en relación con el castellano y la participación en ceremonias propias de la etnia. Las respuestas arrojan los siguientes resultados:

Todos los beneficiarios se identifican con una etnia sea mapuche (66 %), aymara (22%) o atacameña (11 %), que son las tres etnias incluidas en el estudio.

El análisis con el grupo control da cuenta que la diferencia más grande se da en la etnia atacameña, en donde sólo el 1.4% de los entrevistados dice pertenecer a esta etnia.

Además este es el único caso en que la diferencia es estadísticamente significativa. Esto induce a creer que el fondo a ayudado a la autoidentificación de los beneficiarios con el pueblo atacameño.

En la etnia aymará , la diferencia también es a favor del grupo de beneficiarios pero en 2.8 puntos.

³¹ Esta precariedad en el monto ingreso monetario se expresa también en el hecho que apenas un 10 % de los beneficiarios declara tener cuenta bancaria.

³² Cabe registrar que un 60 % de los beneficiarios no sabe en qué año la comunidad obtuvo personalidad jurídica. Del 40 % que sabe, 17 % informa que fue antes de 1994 y el resto a partir de 1994, esto es asociado a la creación de la CONADI como servicio público.

³³ En el grupo de control el 92 % reside en una comunidad indígena , la que tiene personalidad jurídica en un 92 % de los casos.

En el caso de la pertenencia al pueblo mapuche, ocurre lo contrario, el porcentaje de personas que dicen pertenecer a este pueblo es mayor en 9.9 puntos en el grupo control que en el grupo beneficiario.

El dominio de la lengua es minoritario en los hijos (60.6% no entiende ni habla), más extendido en los beneficiarios (un 31.4 % no entiende ni habla) y más en sus padres (21.7 % no entiende ni habla).

Si se compara con el grupo control, se observa que los hijos de los beneficiarios del fondo tienen un mayor manejo de la lengua que los hijos de los entrevistados en el grupo control, siendo la diferencia es estadísticamente significativa.

En el caso del manejo que tienen los padres la lengua originaria, la situación es distinta. Mientras el 21,7% de los padres de los beneficiarios no habla y no entiende la lengua, en los padres de los entrevistados en el grupo control esta cifra baja al 16,2%. En este caso, los 5.5 puntos de diferencia también son estadísticamente significativos.

La familiaridad con la lengua de la etnia al igual o más que el castellano es la siguiente en cada generación: hijos: 4 %; beneficiarios: 30 %; padres: 67%. A partir de esto puede

apreciarse un retroceso vertiginoso intergeneracional en el dominio de la lengua. Las diferencias con el grupo control en relación a este punto son leves.

La participación en más de una de las actividades y/o ceremonias de las etnias, se da en un 56.9% en los beneficiarios mapuches y en un 84.5 % en los aymaras y atacameños, de lo que se concluye que esta dimensión está mas presente en el norte que en el sur.

Al comparar con el grupo control esta tendencia se mantiene, pero la proporción de beneficiarios aymarás que participan en estas actividades es menor que en el grupo control en el que hay un 93.3% y en los mapuches es mayor que el grupo control, en el que hay un 38.2%. Solo en el caso de esta ultima etnia, la diferencia es estadísticamente significativa.

A partir de los indicadores anteriores se construyó un índice de identidad indígena. El índice entrega un ordenamiento relativo de los beneficiarios en esta dimensión que va de 1,0 a 5,0 y se agrupo luego en tres niveles: identidad baja, mediana y alta. En el primer nivel se ubica un 25 % de los beneficiarios, en el segundo un 53 % y el tercero un 22 %. El corte en tres

niveles y los puntos de corte son arbitrarios, en el sentido que no tienen una interpretación absoluta sino que sólo permiten establecer si la “identidad indígena” (establecida con estos indicadores) se asocia o no con variables relacionadas con el FTAI.

En el Cuadro N° 2.19 muestra la distribución del índice de identidad indígena según componente y grupo de control.

CUADRO N° 2.19
INDICE DE IDENTIDAD INDÍGENA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS
Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	% I. I. Baja	% I. I. Intermedia	% I. I. Alta	% I. I. Baja	% I. I. Intermedia	% I. I. Alta		
Agua Norte	18.6	78.2	3.2	33.3	60	6.7	2.56	0.2787
Agua Sur	29.7	45.9	24.3	53.3	36.7	10	7.58	0.0225
Tierra Norte	0	33.3	66.7					
Tierra Sur	29	45.2	25.8	40.7	48.1	11.1	2.73	0.2553
Totales	25.8	56.3	17.9	44.4	45.8	9.7	11.41	0.0033

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Puede apreciarse que la “identidad indígena” es menos fuerte en el beneficio agua-sur que en el resto de los componentes. El grupo de control muestra menor identidad indígena que los beneficiarios, y la diferencia es estadísticamente significativa sólo en el total y en el componente agua norte.

El cuestionario incluyó también preguntas que apuntaban detectar si los beneficiarios y el grupo de control se sentían o no discriminados por el hecho de pertenecer a un etnia. Se preguntó, si considera que el hecho de ser de una etnia es bueno o malo o ni bueno ni malo.

La mayoría (83%), cualquiera sea la etnia, opina que es bueno. El grupo de control muestra una opinión similar, con la excepción del componente agua sur donde los integrante del grupo de control expresan una opinión más favorables (Cuadro N° 2.20).

CUADRO N° 2.20
VALORACIÓN DE SER UNA ETNIA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% que considera Bueno ser de una Etnia	% Otros	% que considera Bueno ser de una Etnia	% Otros		
Agua Norte	80.3	19.7	60	40	3.16	0.0757
Agua Sur	85.4	14.6	100	0	4.90	0.0268
Tierra Norte	82.8	17.2				
Tierra Sur	86.5	13.5	96.2	3.8	1.64	0.2008
Totales	83.9	16.1	90	10	1.84	0.1746

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
 Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Adicionalmente, el cuestionario preguntó si el hecho de ser de una etnia constituía una ventaja o desventaja, diferenciando dos contextos: el campo y la ciudad. Las respuestas revelan que en la percepción del 87 % de los beneficiarios ser de una etnia es ventaja en el campo, opinión que es mas fuerte en beneficiarios que en el grupo de control.

CUADRO N° 2.21
PERCEPCIÓN DE VENTAJA O DESVENTAJA DE PERTENECER A UNA ETNIA(CAMPO), POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	Campo: Ser de una Etnia			Campo: Ser de una Etnia				
	% Ventaja	% Desventaja	% Otros	% Ventaja	% Desventaja	% Otros		
Agua Norte	79.5	1.8	18.7	53.3	13.3	33.4	8.61	0.0033
Agua Sur	91.5	3.2	5.3	89.7	3.4	6.9	0.12	0.7237
Tierra Norte	98.1	0	1.9					
Tierra Sur	89.8	2.4	7.8	76.9	7.7	15.4	3.33	0.0682
Totales	87.5	2.6	9.9	77.1	7.1	15.8	6.84	0.0089

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

En la ciudad, ser de una etnia es ventaja para menos de la mitad de los beneficiarios (45%). Un tercio (32%) considera que ser de una etnia indígena es una desventaja. Este último porcentaje es mayor en el grupo de control y en particular en el componente agua.

CUADRO N° 2.22
PERCEPCIÓN DE VENTAJA O DESVENTAJA DE PERTENECER A UNA ETNIA(CIUDAD),
POR COMPONENTE, BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	Ciudad: Ser de una Etnia			Ciudad: Ser de una Etnia				
	% Ventaja	% Desventaja	% Otros	% Ventaja	% Desventaja	% Otros		
Agua Norte	48.2	19.7	32.1	26.7	46.7	26.6	6.11	0.0134
Agua Sur	42.2	39.0	18.8	51.7	44.8	3.5	4.38	0.0363
Tierra Norte	42.0	29.4	28.6					
Tierra Sur	47.2	31.7	21.1	34.6	42.3	23.1	1.19	0.2753
Totales	44.8	31.8	23.4	40.0	44.0	16.0	4.87	0.0274

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

3.1.5 Grado de Focalización del Programa

Retomando los antecedentes presentados en la sección 6.2.1 del primer capítulo acerca de la focalización, se tiene que el criterio de focalización principal del FTAI es étnico.

Los criterios de focalización socioeconómica sólo intervienen en la selección de beneficiarios de algunos componentes del FTAI (adquisición de tierras y subsidio a obras de regadío). No extraña la poca importancia que tienen los criterios socioeconómicos en la selección de beneficiarios ya que la población rural y en particular la población rural indígena en el país, presenta altos niveles de precariedad material y económica y menor acceso a servicios sociales y otros beneficios³⁴.

³⁴ Los antecedentes sobre las características socioeconómicas de la población indígena que existen a partir de la encuesta CASEN 2000, curiosamente rara vez desagregan la información por residencia rural – urbana. Un trabajo con la información CASEN del año 1996 indica que en esa fecha en el medio rural un 42 % de la

En relación al criterio de focalización, ser parte de algunas de las etnias del país que son mencionadas en la Ley Indígena, los datos obtenidos a través de este estudio, permiten corroborar que este criterio se cumple a cabalidad. El 100% de las personas entrevistadas mencionaron pertenecer a una etnia. En este sentido, los recursos del programa están llegando efectivamente al grupo que ha definido como su objetivo.

No obstante la situación de pobreza no ha sido considerada por el programa un criterio para focalizar, se pudo observar que igualmente aplica a nivel general. Si se compara con los parámetros nacionales utilizados para medir pobreza (valor de la canasta básica ³⁵), se advierte que los beneficiarios entran en la categoría de pobres indigentes. El ingreso promedio declarado de antes de 1995 de los hogares de los entrevistados, fue de \$85.000, lo cual si se divide por el número de integrantes de estos, se observa un ingreso per cápita de \$18.085, que es inferior al definido para medir indigencia en las zonas urbanas.

La única fuente de información que se dispone para analizar la focalización del programa según pobreza al interior del mundo indígena, son los resultados de la encuesta aplicada en este estudio. Estos datos señalan que aunque el ingreso promedio que declararon los beneficiarios antes del programa es mayor al del grupo control en \$12.400, esta diferencia no es estadísticamente significativa. De esto se desprende que los beneficiarios presentan igual situación económica que los no beneficiarios, por lo tanto se constata que el programa está focalizando bien en pobreza aún cuando esto no sea intencionado.

Específicamente para el subsidio para la adquisición de tierras y el subsidio para obras de riego, el programa ha definido además criterios de selección de beneficiarios específicos, estos son: situación socioeconómica, ahorro previo y tamaño del grupo familiar. En relación a esto, no es posible hacer un análisis especial para cada uno, debido a que el número de casos que se estudiaron sólo permitió hacer un análisis agregado por zona (norte y sur) y por componente (agua y tierra), sin distinguir por componentes específicos.

población indígena es calificada de pobre (indigente y no indigente), mientras que en la población rural no indígena el porcentaje era de 29 %. Datos preliminares de la encuesta CASEN 2000 indican que a nivel nacional en la población indígena el porcentaje de pobres es de 32 % frente a un 20 % en la población no indígena.

³⁵ Para el año 2000 la encuesta CASEN definió como indigentes a aquellas personas cuyo ingreso del hogar per capita era inferior a \$20.281 en zonas urbanas y \$15.616 en zonas rurales.

Sin embargo, en relación al criterio “ahorro previo” es importante señalar que puede estar operando en tres sentidos:

- Inverso al criterio socio-económico de pobreza, incluso anulando sus efectos, ya que una persona con un alto ahorro previo, va a tender a estar entre los postulantes con más alto puntaje, lo que evidentemente beneficia a los menos pobres.
- A favor de una mayor apropiación y de construcción de responsabilidad social con el beneficio obtenido. La decisión de ahorrar y los costos que esto implica, puede significar que las personas valoren más la solución obtenida y por tanto que se aproveche y se cuide.
- Incentivando la capacidad de inversión. El ahorro previo, puede entenderse como recurso extra al consumo básico del hogar, por tanto si se destinó parte del ingreso familiar para el ahorro, cabe la posibilidad de que luego se destine a invertir en el predio.

3.1.6 Grado de Satisfacción de los Beneficiarios

En esta sección se presentan los resultados que derivan del estudio cuali y cuantitativo, acerca de la satisfacción e insatisfacción que tienen los beneficiarios con el FTAI y los motivos que explican estos.

En primer lugar se presentan las opiniones que tiene la población beneficiaria acerca del FTAI a nivel general como programa público y luego se exponen los resultados acerca de su visión y satisfacción con respecto a: sus expectativas, los beneficios, la resolución de conflicto, el aporte a su cultura y los aspectos operativos del FTAI.

a) Satisfacción con el FTAI como programa

Las opiniones de los beneficiarios acerca del FTAI, expresadas en los grupos y entrevistas cualitativas, tanto en el norte como en el sur y entre distintos componentes, apuntan en dos direcciones, que no son contradictorias entre sí y que se encuentran coexistiendo en el discurso de cada uno de los entrevistados.

Por una parte, valoran que exista una entidad pública cuyo objetivo central sea resolver los temas que afectan a la población indígena. Esto los hace sentir legitimados y validados como ciudadanos, en tanto el Estado dispone de recursos, voluntad, tiempo, etc. para atenderlos. Se constata que este es un resultado simbólicamente muy importante, ya que se sienten reconocidos y eso los empodera para interlocutar con el Estado desde otra posición.

Desde esta perspectiva, la demanda de tierras y aguas, se convierte en un derecho, y es por lo tanto, exigible.

Por otra parte, se sienten insatisfechos y rechazan que la acción del FTAI sea visto como un “beneficio” de parte del Estado a los pueblos indígenas que emana de la voluntad política estatal y no como un resultado de la lucha que ellos han emprendido para reconquistar sus derechos. Ellos argumentan que tanto su creación, como su implementación se debe a la lucha, gestión y movilización de los pueblos indígenas, en el marco de construcción de la ley indígena. Esto hace que, no obstante sea una acción pública, la diferencien del resto de los programas estatales, ya que “no es una donación, sino un derecho”. Este tema es importante, ya que la población indígena entrevistada, percibe que en los últimos años, ha habido un giro en la forma en que públicamente se habla del FTAI y la “sensación” que se les transmite al momento de ir a informarse o a gestionar su postulación en algunos de sus componentes, es que el FTAI se percibe como un programa público más, perspectiva desde la cual a ellos se les considera “beneficiarios” y no titulares de derechos.

b) Satisfacción con el FTAI como respuesta a sus demandas

En el cuestionario se hicieron cuatro preguntas sobre satisfacción. Estas son:

- “La solución que obtuvo ¿era la que esperaba” y en caso de responder no, una pregunta abierta “¿qué esperaba y no obtuvo?”
- “Una vez obtenida la solución del FTAI, Ud. diría que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con ésta?”
- A beneficiarios de tierras en conflicto se les preguntó “ si la tierra entregada, resolvía o no el conflicto que motivó la postulación al FTAI? “
- A todos los beneficiarios, se preguntó si consideraba que participar y recibir un beneficio del FTAI de la CONADI “era bueno o no para su cultura”.

A continuación se entrega la evidencia obtenida en relación a cada uno de estos puntos.

¿La solución que obtuvo era lo que Ud. esperaba?

El 41 % de los beneficiarios dice que la solución que obtuvo no es acorde a lo que esperaba.

Al indagar por qué la solución no se adecuó a lo esperado las respuestas son altamente dispersas. Es posible agruparlas en cinco categorías, que, de más a menos frecuente, son:

- Insatisfacción asociada al beneficio agua, donde se menciona la no obtención de derechos o títulos, que el volumen de agua recibida es insuficiente, que el trabajo técnico de construcción y sello de pozo o canales fue deficiente. Esta categoría agrupa el 20.6 % de las respuestas recibidas.
- Insatisfacción asociada a la lentitud en obtener el beneficio, donde los beneficiarios recalcan que esperaban obtener una solución mas rápida y ágil. Esta categoría agrupa el 13,9 % de las respuestas.
- Insatisfacción asociadas al beneficio tierra, donde se menciona reclamos que mezclan cantidad y calidad de tierra. Esta categoría agrupa el 10.7 % de las respuestas (0,2% y 10,5% respectivamente).
- Insatisfacción asociada a temas de Título de propiedad, que incluye reclamos porque la tierra no fue o no ha sido asignada individualmente y porque no se cuenta con los títulos de propiedad. Esta categoría agrupa el 7.2 % de las respuestas.
- Insatisfacción por ausencia de apoyo complementarios en general de carácter productivo. Esta categoría agrupa el 4,8 % de las respuestas e incluye alusiones a la escasez de recursos para trabajar la tierra: maquinaria, insumos, equipamiento y asistencia técnica.

Las respuestas, entonces, declaran insatisfacción por un beneficio que se califica de incompleto o insuficiente o a la demora en obtener el beneficio.

Por su parte, el estudio cualitativo indagó más en profundidad acerca de este tema y observó que las expectativas de los beneficiarios al postular, tiene más que ver con sus problemas individuales que con la oferta del fondo. Señalaron que iniciaron su postulación teniendo un bajo conocimiento acerca del FTAI y que en el proceso en que se gestiona el beneficio se fueron enterando de sus alcances y de sus restricciones.

Al profundizar en sus expectativas individuales acerca del fondo y sobre qué es lo que los habría motivado a postular al FTAI, mencionaron:

- Solucionar una deuda histórica.
- Obtener algún beneficio, sin que hubiera claridad de qué y cuánto era lo que con el FTAI podían alcanzar.
- Quienes estaban más informados, señalaban: obtener resguardo de sus propiedades y hacer uso y goce de la que les correspondía según documentos legales que tenían en su poder

Considerando estas expectativas, la opinión de los entrevistados es que no fueron cumplidas con la solución obtenida, lo cual coincide con los resultados del estudio cuantitativo. En cuanto a la deuda histórica, señalaron que el FTAI ayuda, pero no logra superar la deuda ya que esta es con los pueblos indígenas en general y con este programa no se logra dar solución a todas las personas reconocidas como miembros de estos pueblos.

En el segundo caso, el FTAI efectivamente entrega beneficios, pero el proceso para adquirirlo es largo y requiere de gran atención y desgaste (trámites, papeles, plazos largos, negociar con privados, etc.). Y en el tercer caso, ocurre que los beneficios siempre son inferiores a lo solicitado (menos litros por segundo, menos hectáreas, etc.).

¿Qué tan satisfecho está con la solución obtenida?

En el cuestionario se hizo una pregunta genérica sobre la satisfacción con la solución obtenida y se obtuvieron respuestas de alta dispersión: 15 % muy satisfecho, 44 % satisfecho, 17 % insatisfecho, 9 % muy insatisfechos y un 16 % no responde. Pero si se agrupan las respuestas que refieren a acuerdo y a desacuerdo, se obtiene que la mayor parte de los beneficiarios (59%) se quedó con una opinión positiva y satisfactoria del fondo.

Por su parte, el estudio cualitativo corrobora estos resultados. Aún cuando se releva la visión positiva y satisfactoria de los beneficiarios con el FTAI, se mencionan también opiniones contrarias. Ambas opiniones no provienen eso sí de personas diferentes, sino que conviven y coexisten en el discurso de los beneficiarios.

En relación a la satisfacción, se advierte que ésta está asociada con:

- El sólo hecho de obtener una solución genera satisfacción. El recibir el beneficio da sentido al trabajo y a la lucha de años.
- El beneficio les provee seguridad y propiedad. Más que el aporte material, valoran que ahora cuentan con títulos, “papeles” y documentos legales, que los acreditan como dueños, lo cual los hace estar tranquilos. La seguridad de ser dueños de la tierra y tener derechos de agua les permite sentirse resguardados y con recursos para enfrentar, en caso de que ocurra, alguna amenaza de perder sus predios, de usurpación o desalojo. De no ser por el FTAI no tendrían este resguardo.

En relación a la insatisfacción, se advierte que ésta está relacionada con que la solución:

- No cumple con las exigencias técnicas básicas para su efectivo uso ³⁶;
- No se les entregó todo lo que demandaban o solicitaban;
- No modifica su situación de vida ya que para hacer un real uso y goce del beneficio, requieren además de otras soluciones (agua, asesoría técnica, capital inicial, vivienda , etc.).

Al analizar los resultados cuantitativos acerca de la satisfacción e insatisfacción, se observan algunas diferencias según: i) componente, ii) si recibió uno o mas de un beneficio y iii) según la fuerza de su “identidad indígena” (Ver cuadro N° 2.23).

³⁶ Algunos ejemplos de esto son: i) predios con suelos degradados (falta de fósforo, acidez, mala conservación, etc.), lo que limita su capacidad productiva; ii) la asistencia jurídica de las consultoras para regularización de derechos de agua o de títulos de dominio es precaria (documentos mal emitidos, falta de documentación, retraso en la entrega de los papeles, etc.) por tanto no se logran hacer las regularizaciones; iii) mal diseño de los proyectos de regadío (ej: instalación de sistemas eléctricos y el lugar no cuenta permanentemente con este recurso, sistemas de regadío que se abastecen de fuentes de agua que no tienen permanentemente este recurso, etc.).

i) Según componente

El nivel de satisfacción más bajo corresponde a agua en el norte, seguido por tierra en el norte y sur. El componente agua – sur muestra un alto porcentaje de sin respuesta lo que no permite sacar conclusiones. Bajo el supuesto de que no responder puede interpretarse como insatisfacción, el componente agua sería aquel frente al cual los beneficiarios se muestran más insatisfechos.

ii) Según número de beneficios

Haber recibido más de un beneficio se traduce en una declaración de mayor satisfacción (74 y 45 % muy satisfecho o satisfecho, respectivamente).

iii) Según identidad indígena

Los beneficiarios que tienen un valor más bajo en el índice de “identidad indígena” muestran mayor satisfacción que aquellos que tienen un valor más alto en este índice.

CUADRO N° 2.23
SATISFACCIÓN CON LA SOLUCIÓN OBTENIDA SEGÚN COMPONENTE, NUMERO DE BENEFICIOS Y IDENTIDAD INDÍGENA

Beneficiarios	Muy satisfecho o satisfecho	Muy insatisfecho o insatisfecho	Sin respuesta
A.- Componente			
Agua Norte	54.4	40.9	4.3
Agua Sur	60.2	15.0	24.9
Tierra Norte	64.5	35.5	0.0
Tierra Sur	60.2	33.7	6.2
Total beneficiarios	58.5	25.9	15.6
B. Beneficiarios			
Un beneficio	45.3	34.3	20.1
Mas de un beneficio	74.3	15.5	10.2
C.- Identidad indígena			
Baja	75.6	17.5	6.9
Intermedia	52.6	30.8	16.6
Alta	52.0	23.0	25.1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

¿La tierra entregada resuelve o no el conflicto?

La satisfacción con el FTAI en lo que respecta a la resolución del conflicto de tierras es un caso particular en el cual también indagó el estudio. Lo hizo a dos niveles: primero a nivel de los beneficiarios del componente de compra de predios en conflicto y segundo, a nivel del conjunto de beneficiarios del FTAI y de su percepción acerca de este componente y del conflicto en general.

- Percepción de los Beneficiarios del Componente de Compra de Predios en Conflicto

El cuestionario preguntó si la tierra entregada resolvió el conflicto que motivó a los beneficiarios de compra de predios en conflicto a postular al FTAI. El 56 % indicó que sí lo resolvió y el resto dijo que no (37 %) o no responde (7%).

A los que respondieron que el componente efectivamente resolvió el conflicto, se le pidió con una pregunta abierta, que argumentaran más. El propósito de esto era profundizar en las razones a que atribuyen su satisfacción con la resolución del conflicto. Las respuestas más recurrentes fueron: “con la tierra ahora estamos más tranquilos”, “tenemos para trabajar”, “era lo que correspondía”, “trabajamos la tierra libremente, podemos sembrar y tener bueyes sin que nadie nos moleste”, “no teníamos donde vivir, donde cosechar, ahora tenemos donde plantar”, “mejoramos las siembras”.

Las razones que se expresaron refieren más que a un conflicto general como pueblo a la precariedad e incertidumbre de su vida cotidiana antes de recibir la solución. En otras palabras, ninguna respuesta alude al impacto de la solución sobre el conflicto de tierras indígenas.

A los que respondieron que la solución no resolvió el conflicto, también se le preguntaron las razones y estas fueron de cuatro tipos:

- “La tierra asignada es poca, no alcanza para todos los socios, no alcanza para los hijos; es de mala calidad; está lejos; hay dificultades de accesibilidad”.
- No disponer de títulos de propiedad y/o de asignación individual de tierras³⁷.
- Los conflictos en la zona no se han solucionado, siguen igual.

³⁷ Refiere a aquellos casos en que ya se les entregó un predio, pero que por problemas de lentitud de los trámites legales, aún no reciben los papeles que les da la titularidad de la propiedad.

Se aprecia que las dos primeras respuestas refieren otra vez a la solución de un problema individual. Sin embargo la tercera, alude a un tema de conflicto más general que refiere a su comunidad o las comunidades vecinas.

Hay dos temas más que aparecieron en el estudio cualitativo y que parece importante registrar.

El primero refiere a que los beneficiarios de este componente tienen una opinión negativa de que se le entregue dinero a los no indígenas dueños de los predios. Sostienen que aunque esto se deba a un tema de mercado de tierras, consideran inadecuado que luego de que ellos les usurparon las tierras y las explotaran, ahora se les pague además por éstas.

El otro tema está relacionado con que se reclama el que la población indígena, no tenga posibilidades de dialogar y menos negociar con los propietarios actuales de las tierras en conflicto ("los ricos"). Esto hace que se tenga que optar por otros predios, más lejanos y con el cual no existen lazos históricos tradicionales. Frente a esto tienen una mala opinión, ya que se sienten obligados a emigrar, y tienen que aceptar cambiar y transar elementos importantes, principalmente sociales y culturales de su vida.

- Percepción de los Beneficiarios del FTAI

El cuestionario le preguntó a todos los beneficiarios del FTAI, por su acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación "¿El FTAI ha llevado a un aumento de los conflictos por tierra en la región?". El sentido de esto fue recoger la percepción general acerca del fondo, como un instrumento útil que interviene en las situaciones de conflicto indígena.

Las respuestas son las siguientes: 15 % muy de acuerdo, 33 % de acuerdo, 41 % en desacuerdo, 3 % muy en desacuerdo y 8 % sin respuesta. De estos datos, no se extrae una evidencia clara de que el fondo haya aumentado el conflicto ya que el porcentaje de personas que están de acuerdo y en desacuerdo no varía significativamente.

Al desagregar estas respuestas según el perfil de los encuestados se detecta que la opinión de que el FTAI habría llevado a un aumento de los conflictos por tierra en la región es más alto en el sur que en el norte; entre los que recibieron más de un beneficio; los que tienen una identidad indígena más marcada; en los hombres que las mujeres; y en los beneficiarios de mayor que los de menor edad.

CUADRO N ° 2.24
RESULTADOS DE LA PREGUNTA ACUERDO / DESACUERDO CON LA AFIRMACIÓN “EL FTAI HA LLEVADO A UN AUMENTO DE LOS CONFLICTOS POR TIERRA EN LA REGIÓN”

	Muy de acuerdo o de acuerdo	En desacuerdo	Sin respuesta
A.- Componente			
Agua Norte	32.9	55.4	11.7
Agua Sur	56.7	38.0	5.3
Tierra Norte	58.2	41.7	0.0
Tierra Sur	51.0	39.7	9.3
Total beneficiarios	48.2	43.9	7.8
B.- Beneficios			
Uno	42.8	48.4	8.8
Mas de uno	54.8	38.5	6.7
C. Identidad Indígena			
Baja	36.6	54.3	9.2
Media	50.9	42.2	6.9
Alta	56.9	34.2	8.9
D.- Género			
Masculino	55.7	37.8	6.5
Femenino	24.7	63.3	12.1
E.- Edad			
35 y menos	28.8	63.2	8.1
36-55	53.3	39.8	6.9
Mas de 55	50.7	41.1	8.8

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

El estudio cualitativo, complementa y profundiza los resultados cuantitativos acerca de la visión global que tienen los beneficiarios sobre el conflicto. Lo que se observa es que los beneficiarios de los otros componentes son reticentes y críticos con el tema del conflicto indígena. Reclaman que este tema lo hayan utilizado algunos sectores indígenas, como una estrategia política de presión. Señalan que esto ha provocado que se enturbien las relaciones de toda la población indígena con los privados y con el Estado, "pagan justos por pecadores". Sin embargo, reconocen que gran parte de las soluciones y resultados efectivos que se han logrado en este último tiempo, se deben a una acción directa de protesta, que se percibe como estrategia de conflicto. Advierten que el conflicto es hoy el medio más eficaz para agilizar los procesos de difícil solución asociados principalmente al tema de tierra.

En general, los entrevistados tanto beneficiarios como grupo de control, distinguen entre tres tipos de conflicto:

- conflicto entendido como una irregularidad debido a que hay comunidades que tienen resguardos legales que ampara a los indígenas y que en la práctica son violados bajo fundamentos también legales;
- conflicto porque existe una demanda insatisfecha que está latente (que puede o no ser tierra o agua);
- conflicto como enfrentamiento directo con la policía, que en algunos casos se debe a los motivos anteriores, pero en otros no y que sería en muchos casos una estrategia de presión política.

A diferencia de lo que señalaban los beneficiarios del componente de compra de tierras en conflicto, la percepción del resto de los entrevistados es que si se consideran estas formas de entender el conflicto, se observa que el FTAI no ha logrado superarlos.

Participar y recibir beneficios del FTAI de la CONADI y la cultura indígena

El 90 % de los beneficiarios indica que participar y recibir beneficios de la CONADI es bueno para la cultura indígena. No se detectan diferencias en esta opinión por componente, número de beneficios recibidos, identidad indígena, sexo o edad. El porcentaje es levemente más alto en tierra-sur que en el resto de los componentes: 97 y 89 %, respectivamente.

El estudio cualitativo muestra opiniones de distintos matices, sin que hubiera consenso.

Algunos señalan que el hecho de tener que ser indígena para poder acceder a los beneficios del FTAI, incita a que algunas personas asuman su identidad, y en este sentido, el FTAI estaría fortaleciendo la cultura.

Otra postura es que muchos indígenas se reconocen como tales para recibir el beneficio, pero que no tienen sentido de pertenencia con algún pueblo indígena y con su historia.

Otra opinión, señala que la postulación al FTAI enfrenta a las comunidades a tomar muchas decisiones, lo cual genera muchos problemas. Esto hace en algunos casos que se quiebre la comunidad por problemas de tipo organizacional, por ejemplo, tener que obtener la personalidad jurídica, lo cual juega en contra de la cultura y la asociación histórica real de las familias. En este mismo sentido, otros señalan que durante la postulación al beneficio, la comunidades en general deben tomar decisiones que, en opinión de algunos, ponen en jaque la cultura. Al interior de la comunidad se abre una discusión que muchas veces rompe la organización comunitaria y cuestiona la identidad de cada uno. Ejemplo de esto es que la gente tenga que optar entre: mejores tierras pero en otros lugares, en los que no hay historia ni vínculos con los antepasados; o escoger entre aceptar que se les entregue menos tierras que las que según la historia comunitaria les corresponde, pero que se obtienen con seguridad y en menor tiempo.

3.2 Resultados Intermedios

Introducción: Definición y Metodología³⁸

En este capítulo se presentan los cambios a nivel de efecto (resultados intermedios) que ha provocado el programa.

Los resultados intermedios del programa se refieren, especialmente, al uso que los asignatarios le dan al beneficio obtenido y también, a la satisfacción de los beneficiarios con el beneficio obtenido, ya reportada en el capítulo anterior.

³⁸ Una descripción más detallada de la metodología utilizada para la selección de los casos se presenta en el anexo metodológico de este informe.

Para el análisis se utilizaron distintas metodologías. En el caso de la capitalización intrapredial y conservación se trabajó sobre la base de incrementales, es decir, en base a diferencias observadas entre el grupo de beneficiarios y el grupo de control al año 2000. La comparación se realizó utilizando el test de medias y de proporciones según fuera la característica de la variable, calculando la significancia estadísticas de las diferencias.

En lo que dice relación con innovación se utilizó el Test de Proporciones. Para esto se definió una variable que fue “% de reconversión” entendida esta como la proporción de cultivos de mayor rentabilidad sobre el total cultivado

En el caso de la asistencia técnica y del autoconsumo se obtuvo información del antes y el hoy, tanto para el control como para el grupo beneficiario, realizándose la comparación por medio del análisis de covarianza (para autoconsumo) y χ^2 para el caso de la asistencia técnica.

Con respecto al uso de mano de obra se trabajó con estudios de caso. Ahora bien, para darle mayor representatividad a los casos, se realizó una tipología de los sistemas de producción existentes, usando para ello el análisis multivariado y teniendo como variables relevantes aquellas relacionadas con; cantidad de tierra, cantidad y calidad de la mano de obra, estructura productiva y nivel de capitalización intrapredial.

A partir de esta operación surgieron 8 tipos, algunos de los cuales están representados en las dos zonas y otros tienden a concentrarse en una sola zona. Una breve descripción de los tipos se presenta a continuación.

- i. Tipo 1: Grandes predios, fundamentalmente con bosque nativo
- ii. Tipo 2: Pequeños predios con alta inversión, especialmente en infraestructura, dedicados en parte importante a cultivos tradicionales
- iii. Tipo 3: Predios de tamaño intermedio con fuerte inversión, especialmente en equipos, con bosques, praderas y cultivos tradicionales
- iv. Tipo 4: Predios de tamaño intermedio con baja inversión, dedicados cultivos tradicionales y algo de bosques y una importante cantidad de frutales.
- v. Tipo 5: Predio intermedio con características “promedio” para la mayor parte de las variables
- vi. Tipo 6: Predios intermedios dedicados a la ganadería, con baja inversión y usuarios más viejos que el promedio.
- vii. Tipo 7: Predios pequeños con baja inversión y dedicados a los cultivos tradicionales y los frutales
- viii. Tipo 8: Predios muy pequeños dedicados a los cultivos intensivos, con inversión principalmente en infraestructura y hogares grandes con bastante mano de obra

De cada uno de los tipos se extrajo un caso tanto de los beneficiarios como de los controles (en los tipos que tuvieron controles), considerándose como criterio de elección su proximidad (representatividad) al centroide de cada tipo.

Las variables a utilizar para evaluar los resultados intermedios son:

- a) Capitalización intrapredial. Se seleccionó esta variable dada la incidencia que tiene sobre el potencial productivo predial.
- b) Conservación. Esta dimensión intenta detectar los cambios de la estrategia productiva que apuntan a darle sustentabilidad al sistema y que consecuentemente dan cuenta de una gestión del recurso tierra bajo una perspectiva de largo plazo que sería lo esperable en el caso de los beneficiarios del FTAI.
- c) Asistencia técnica. Dada la fuerte ligazón que suele existir entre cambio técnico y progreso y entre cambio técnico y apoyo técnico en esta agricultura, se considera importante ver el efecto del FTAI sobre este indicador.
- d) Superficie bajo explotación e innovación. En esta variable, se midió , en primer lugar, los cambios de la superficie en explotación y en segundo lugar, la innovación observada en términos de la reconversión de los procesos productivos agrícolas que

se hubieren producido.

- e) Autoconsumo. Se contempló ver el efecto sobre el autoconsumo como una expresión de corto plazo de los ingresos.
- f) Uso de mano de obra. Otro aspecto que se consideró importante de evaluar fue el efecto del fondo sobre el empleo y la productividad de la mano de obra.

3.2.1 Capitalización Intrapredial

Para determinar los efectos del fondo sobre este indicador se procedió a identificar y valorizar, las inversiones realizadas con posterioridad al año 1994, tanto en el grupo control como en el de tratamiento (grupo beneficiario del fondo).

El análisis se realizó en forma agregada para el total general de la muestra y desagregada en dos subgrupos: uno constituido por el conjunto de beneficiarios de los distintos componentes del Recurso Suelo y otro constituido por el conjunto de beneficiarios de los distintos

componentes del Recurso Agua, midiéndose para cada grupo las inversiones realizadas que tienen relación directa con los respectivos recursos. Se consideraron sólo los agricultores que tenían el dato de inversión independiente de que este fuera cero.

El tipo de análisis realizado consideró la comparación de medias ponderadas, así como pruebas estadísticas para determinar la significancia de las diferencias entre estas medias.

A continuación se presentan los resultados obtenidos y su respectivo análisis, de acuerdo a la estructura general antes descrita: total agregado, total tierra, y total agua.

En el Cuadro N° 2.25 se presenta la inversión promedio anual en pesos realizada por ambos grupos.

CUADRO N° 2.25
INVERSION PROMEDIO ANUAL POR PREDIO, EN PESOS NOV. 2001

Grupo	Inversión Total	Estadígrafo	Valor P
Beneficiarios	\$ 1.440.617	0,039	0,969
Control	\$ 929.342		
Diferencia	\$ 511.275		

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de encuesta.
P < 0,05 implica diferencias significativas

Aún cuando aritméticamente el cuadro anterior registran diferencias mayores en el nivel de inversión para el grupo de beneficiarios estas diferencias desde un punto de vista estadístico, es consistentemente no significativa³⁹, lo que en definitiva permite concluir que el nivel de inversión promedio anual para el grupo beneficiarios y control es igual, no existiendo evidencias de efecto alguno del FTAI a este respecto.,

Al realizar este mismo análisis, esta vez desagregando los datos según el tipo de inversiones, se puede apreciar que de un punto de vista aritmético el grupo beneficiario presenta una diferencia a favor en el ítem equipos y una menor desinversión en el ítem

³⁹ La amplitud del rango observado para las desviaciones estándar asociadas a las medias analizadas, tuvo como consecuencia que estas medias, que de un punto de vista aritmético presentaban en general diferencias de gran magnitud, arrojaron sistemáticamente diferencias no significativas al ser sometidas al análisis estadístico.

animales: En contraste el grupo de control concentra un mayor nivel de inversión en obras de riego y en segundo lugar, en infraestructura. Sin embargo al igual que en el caso anterior, estas diferencias aritméticas al ser sometidas al análisis estadístico no arrojan diferencias significativas para ninguno de los distintos tipos de inversiones considerados. En conclusión, tampoco se observa efecto de la acción del FTAI sobre el cambio en el tipo de inversiones, según se aprecia del Cuadro N° 2.26 siguiente.

CUADRO N° 2.26
VALOR INVERSION POR PREDIO SEGÚN TIPO DE INVERSION, PESOS NOV. 2001.

INVERSIÓN PROMEDIO TOTAL POR PREDIO (HOGAR)					
	INFRAESTRUCTURA	EQUIPOS	RIEGO	ANIMALES	TOTAL
Beneficiario	524.744,38	854.567,83	362.553,67	- 301.249,17	1.440.616,71
Des. Std.	795.668,83	2.434.033,67	794.677,41	2.244.974,45	11.444.815,95
Control	677.641,89	211.500,00	745.592,42	- 705.392,15	929.342,16
Des. Std.	1.001.917,00	177.577,05	1.881.619,25	4.935.142,95	1.144.815,95
Dif. Medias	- 152.897,51	643.067,83	- 383.038,75	404.142,98	511.274,55
Valor P	p< 0,300	p< 0,413	P<0, 297	p<0,567	p<0,969
Estadígrafo	-1.039	0.828	-1.062	0.576	0.039

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de encuesta.

P<0,05 implica diferencias significativas

a) Análisis del Componente Tierra

El Cuadro N° 2.27 muestra los resultados obtenidos por el conjunto de beneficiarios que han recibido beneficios por parte del FTAI relacionados con el recurso tierra.

CUADRO N° 2.27
INVERSIÓN PROMEDIO COMPONENTE TIERRA POR PREDIO, PESOS NOV. 2001

INVERSIÓN PROMEDIO COMPONENTE TIERRA, POR PREDIO (HOGAR)					
	INFRAESTRUCTURA	EQUIPOS	RIEGO	ANIMALES	TOTAL
Beneficiario	659.882,64	1.898.232,44	340.841,75	- 814.892,27	2.084.064,56
Des. Std.	1.369.579,45	3.974.468,49	1.004.683,10	2.194.833,32	1.535.620,87
Control	488.444,44	100.000,00*	326.600,00	74.210,52	989.254,96
Des. Std.	1.003.442,46		533.934,07	748.833,53	1.535.620,87
Dif. Medias	171.438,20	1.798.232,44	14.241,75	- 889.102,79	1.094.809,60
ValorP	p<0,726	p<0,675	p<0,967	P<0,090	P<0,575
Estadígrafo	0.353	0,433	0,042	-1.722	-0,564

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

P<0,05 implica diferencias significativas

(*) no existe desviación estándar dado que la submuestra constó de una sola observación.

De nuevo en este caso, a pesar que de un punto de vista aritmético tanto para infraestructura como equipo se aprecia un nivel de inversión promedio superior en el grupo beneficiario que el control al analizar estos resultados, se observa que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los grupos beneficiarios y control, lo que permite concluir que los niveles de inversión promedio son iguales tanto para beneficiarios del FTAI para el caso del componente tierra, como para los que no han recibido beneficios (ver Cuadro N° 2.27)

b) Análisis del Componente Agua

Aritméricamente se puede observar que el total general de inversiones promedio en el caso del grupo beneficiarios muestra una tendencia a ser algo mayor que en el caso del grupo control, diferencia dada principalmente por la situación de los animales que aún cuando presenta una tendencia a la desinversión en ambos grupos, ésta es de mucho menor proporción en el grupo beneficiarios. Para los ítems infraestructura y riego, se aprecia una

inversión promedio superior en el grupo control respecto del beneficiario mientras que en el ítem equipos esta situación es a la inversa, presentando el grupo beneficiarios un promedio superior al del control, pero por un margen muy estrecho.

En cualquier caso al someter estas diferencias aritméticas al análisis estadístico se observa que para ninguna de las situaciones estudiadas se producen diferencias significativas entre el grupo control y el grupo beneficiarios, lo que permite concluir, tal y como se apreciara en el caso de análisis total y de el Componente tierra, que en este caso no hay efecto detectable de la acción del FTAI en relación a la inversión en el Componente agua (ver Cuadro N° 2.28).

CUADRO N° 2.28
INVERSIÓN PROMEDIO COMPONENTE AGUA POR PREDIO, PESOS NOV. 2001

	INVERSIÓN PROMEDIO COMPONENTE AGUA, POR PREDIO (HOGAR)				
	INFRAESTRUCTURA	EQUIPOS	RIEGO	ANIMALES	TOTAL
Beneficiario Des. Std.	495.874,07 609.751,30	285.138,97 361.010,76	366.275,22 757.126,32	- 205.511,33 2.245.099,51	941.776,93 1.535.620,87
Control Des. Std.	738.455,35 1.012.098,47	223.888,88 183.707,95	978.366,00 2.304.683,67	-1.168.281,25 6.193.867,72	772.428,98 1.535.620,87
Dif. Medias	- 242.581,28	61.250,09	- 612.090,78	- 962.769,92	169.347,95
ValorP	p<0,227	p<0,553	p<0,278	p<0,389	p<0,884
Estadígrafo	-1.767	0.601	-1.119	0.873	0.147

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas
P<0,05 implica diferencias significativas.

Por otra parte, los niveles de inversión para los ítem infraestructura y riego son inferiores al control, lo que arroja diferenciales negativos para la muestra de beneficiarios. La situación de los animales presenta una tendencia a la desinversión para los dos grupos, siendo de baja intensidad en el grupo beneficiario y de mucho mayor significancia en el control, lo que finalmente se refleja en el cuadro general de inversiones.

En este grupo el ítem relativo a la inversión en riego es profundamente menor en los grupos que reciben apoyo del Fondo a través de componentes que se relacionan directamente con recursos hídricos. Sin embargo la gran diferencia entre los resultados obtenidos por la submuestra agua respecto de la tierra, se deben a la menor participación del ítem inversiones en equipos que se sitúa en un orden de magnitud de prácticamente un séptimo respecto de lo que ocurre para este mismo ítem en el caso de tierra.

Es probable que ello se deba, como se señalara en el análisis de los resultados generales, a que en este caso la capitalización más importante para los beneficiarios del FTAI justamente corresponde a la recepción del beneficio en cuestión y esta situación no queda reflejada en los datos aquí analizados, mientras que para aquellos que no han recibido beneficios, constituye un desafío bastante prometedor dotar de agua su predio.

3.2.2 Conservación

Entre las actividades conservacionistas consideradas, se encuentran diques, curvas de nivel, forestación, terrazas, etc.

Se pretende mostrar un panorama sobre las acciones de conservación ejecutadas y la participación de los grupos de beneficiario y control en actividades que se relacionan con la protección de los recursos naturales, especialmente en lo que se refiere a la protección del recurso suelo. Fundamentalmente, las acciones de protección de los recursos naturales se han centrado en la protección del recurso suelo, debido a la fragilidad de este recurso especialmente en las zonas de influencia del FTAI

La actividad conservacionista a través de la ejecución de diferentes labores se presenta para ambos grupos en el Cuadro N° 2.29.

CUADRO N° 2.29
PREDIOS SEGÚN GRUPOS Y PRESENCIA DE ACTIVIDAD CONSERVACIONISTA ⁴⁰ (2001)

Grupo	Si tiene actividad		No tiene actividad			Estadígrafo	Valor P
	N°	%	N°	%	Total		
Beneficiarios	120	25	362	75	482	6.7	0,009
Control	8	11	64	89	72		

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas
P < 0,05 implica diferencias significativas

⁴⁰ En este ejercicio se entiende por actividad conservacionista un conjunto de prácticas que apuntan a prevenir y controlar el problema de erosión.

Se evidencia que dentro del grupo beneficiario, en un 25% de los predios existe alguna actividad conservacionista siendo significativamente superior ($P < 0,05$) al existente en el grupo control, la cual sólo se observa en un 11% de los predios.

Al desagregar por componente y realizar la prueba de χ^2 se visualizan diferencias estadísticamente significativas ($P < 0,05$) en los componentes ligados a tierra, según lo muestra el Cuadro N° 2.30

**CUADRO N° 2.30
PREDIOS SEGÚN COMPONENTES Y PRESENCIA DE ACTIVIDAD CONSERVACIONISTA**

	BENEFICIARIOS		CONTROL		ESTADIGRAFO	VALOR P
	N	%	N	%		
Agua Norte	39	26	1	6	2.85	0,09
Agua Sur	21	22	7	22	0.00	0,95
Agua Total	60	25	8	17	1.19	0,28
Tierra Norte	12	22	-	-	-	-
Tierra Sur(*)	53	28	1	3	7.30	0,005
Tierra Total(*)	65	27	1	3	6.84	0,007

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas.

$P < 0,05$ implica diferencias significativas

(*) Se utilizó χ^2 corregido (yates)

Con respecto al tipo de actividad que se realiza en aquellas explotaciones que incluyen estas prácticas, ellas corresponden mayoritariamente a la fertilización en el grupo control y a las curvas de nivel, forestación y fertilización en el grupo de beneficiarios, según se muestra en el Cuadro N° 2.31 siguiente.

**CUADRO N° 2.31
SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD DE CONSERVACIÓN DE SUELOS POR GRUPOS**

Tipo de Obras	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Total
Número Beneficiario	2	21	4	10	32	1	1	4	5	2	8	30	-	120
Número Controles	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	6	-	8

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

Código de Obras de Conservación :

a. Obras protectoras de zanjones, barrancas o cárcavas:

- 1- Diques
- 2- Forestación
- 3- Tapado
- 4- Otros
- 5- Surcos o zanjas en curvas de nivel
- 6- Terrazas
- 7- Gaviones para proteger cauces

b. Obras de labranza:

- 8.- Herbicidas
- 9- Uso de rastrojo
- 10- Arar sin invertir
- 11- Plantación forestal en suelos con pendiente
- 12- Fertilización
- 13- Otros

En cuanto a la ejecución de un programa que contenga varias acciones en el tema de conservación ninguno de los grupos presenta un número importante de predios con 2 o más actividades. En el grupo beneficiario existen sólo 15 explotaciones en donde se da esta condición y en el grupo control no se da dicha situación.

3.2.3 Asistencia Técnica

Los hogares de la muestra mostraron tener una muy baja cobertura de servicios de transferencia y crédito al año 94/95, alcanzando éstos al 10 y 2 % para el grupo beneficiario y control respectivamente. No obstante ambos grupos experimentan grandes cambios a partir de esa fecha elevándose el porcentaje de usuarios de estos servicios al 44% en el caso de los beneficiarios y al 39% en el caso de los controles en el año 2001. Ahora bien, al aplicarse la prueba de χ^2 ⁴¹ se concluye que no existen diferencias significativas ($P > 0,05$) entre los grupos lo que indica que este importante aumento no puede atribuirse a la

² Dada la imposibilidad que existe de usar directamente χ^2 (existencia de 4 columnas) este se aplicó sobre los cambios positivos ocurridos en el tema de la asistencia técnica en ambos grupos en los dos tiempos medidos.

participación en el programa del Fondo sino más bien a los esfuerzos que han realizado los distintos organismos de apoyo a estos sectores y que se ha traducido en un aumento general de la cobertura de estos servicios en la agricultura campesina.

CUADRO N° 2.32
ASISTENCIA TÉCNICA SEGÚN GRUPO Y AÑO

Grupo	Año 94/95		Año 2001		% CAMBIO	ESTADÍGRAFO	VALOR P
	%	N	%	N			
Beneficiarios	11	51	44	211	33	0,2	0.8
Control	3	2	39	28	36		

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas
 P < 0,05 implica diferencias significativas.

Sin embargo, es importante añadir dos observaciones para una mejor interpretación de los datos. La primera es que no obstante el crecimiento que se observa, siguen existiendo más hogares sin asistencia que aquellos que la tienen y en segundo lugar, que no se recogen aspectos relacionados con la calidad e intensidad del apoyo, cuestiones que de ser consideradas pueden minimizar los resultados de crecimiento de cobertura.

Al desagregar por componente se mantiene la situación antes descrita en cuanto a que existe en estos predios un importante aumento de la cobertura de la asistencia técnica no asociado necesariamente a la participación en el Fondo (Cuadro N° 2.33), cuestión que estadísticamente se expresa en $P > 0,05$ en todos los casos analizados.

CUADRO N° 2.33
ASISTENCIA TECNICA SEGÚN COMPONENTES GRUPO Y AÑO (%).

	BENEFICIARIO				CONTROL			
	1994 – 1995		2001		1994 - 1995		2000	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Agua Norte	19	13	80	54	-	-	6	40
Agua Sur	6	6	43	45	1	3	11	35
Agua Total	25	10	123	51	1	3	17	37
Tierra	10	19	20	38	-	-	-	-
Norte	17	9	68	37	1	4	11	42
Tierra Sur	27	11	88	37	1	4	11	42
Tierra Total								

Con respecto al origen del apoyo que reciben los hogares, existe una diferencia que resulta interesante de analizar. Los datos se presentan en el Cuadro N° 2.34.

CUADRO N° 2.34
HOGARES SEGÚN GRUPO Y ORIGEN DE APOYO TÉCNICO – CREDITICIO (AÑO 2001)

Institución	Beneficiario		Control	
	N	%	N	%
INDAP	103	37	20	56
CONADI	127	46	4	11
FOSIS	27	10	6	17
OTROS	21	8	6	17
TOTAL	278	100	36	100

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

Se observa que en el grupo beneficiario el apoyo viene mayoritariamente de CONADI, cuestión que cambia radicalmente en comparación con el grupo control en relación al cual pasa a ser el INDAP la institución que más apoya a este grupo.

Este dato no es menor, ya que claramente las capacidades y recursos de INDAP para realizar actividades de apoyo técnico, crediticios y otros a la pequeña agricultura, son bastante superiores a los de cualquier otra institución.

En relación a las áreas de apoyo se aprecia que éstas al 2001 abarcan todas las áreas definidas, tanto para los beneficiarios como para los controles. En ambos grupos son las áreas de apoyo para "producción" y "riego", las más observadas. Estos datos se muestran en el cuadro siguiente.

**CUADRO N° 2.35
 AREAS DE APOYO SEGÚN GRUPOS (2001)**

Área de Apoyo	Beneficiario			Control		
	Agua	Tierra	Total	Agua	Tierra	Total
Producción	26	36	62	4	5	9
Riego	57	20	77	6	2	8
Gestión	28	16	44	4	1	5
Comercialización	3	2	5	8	1	1
Crédito	36	12	48	7	0	7

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

3.2.4 Autoconsumo

Uno de los posibles impacto del fondo sobre las comunidades indígenas beneficiadas, puede producirse a nivel del autoconsumo, asumiendo que la inserción en el mercado implica algunos esfuerzos que lleva su tiempo implementar. Consecuente con esto se realizó un análisis tendiente a examinar los posibles cambios en este indicador, tanto en cantidad como en diversidad.

En el Cuadro N° 2.36 se presenta el autoconsumo valorado, tanto en el grupo de beneficiarios como en el de control en ambos momentos de la observación (1994-95 vs.2000-01).

CUADRO N° 2.36
AUTOCONSUMO PROMEDIO POR FAMILIA SEGÚN GRUPO Y AÑO, EN PESOS DE NOV. 2001
(\$/AÑO)

Grupo	94/95	2001	Variación	Estadígrafo	Valor P
Beneficiario Des. Std.	208.646 390.781	263.950 402.320	27 %	1.05	0.30
Control Des. Std.	248.521 485.002	200.469 422.384	- 19 %		

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas
P < 0,05 implica diferencia significativa

Una de las primeras conclusiones de este cuadro y que es necesario resaltar dado su gran influencia en los análisis estadísticos posteriores, es el altísimo coeficiente de variación que presenta esta variable.

En este cuadro se observa un incremento del autoconsumo en el grupo beneficiario sin que esta diferencia con el grupo de control sea significativa en términos estadísticos y consecuentemente, posible de imputar el programa.

Al desagregar por componente la situación en términos de no significancia estadística de los resultados se mantiene, pero sugiere un incremento del autoconsumo en los beneficiarios (y controles) del componente tierra, que corresponden claramente al grupo de más bajos ingresos de los dos analizados. Es justamente el importante incremento del autoconsumo en los beneficiarios de este componente, lo que explica en buena parte el cambio a nivel agregado.

CUADRO N° 2.37

AUTOCONSUMO PROMEDIO POR FAMILIA DE BENEFICIARIOS DE LOS COMPONENTES LIGADOS A AGUA SEGÚN GRUPO Y AÑO, EN PESOS DE NOV. 2001 (\$/AÑO)

Grupo	94/95	2001	Variación	Estadígrafo	Valor P
Beneficiario Des. Std.	212.739 581.145	23594 662.493	11 %	2.61	0,10
Control Des. Std.	354.169 794.483	251.101 667.760	- 29 %		

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas
P < 0,05 implica diferencias significativas

CUADRO N° 2.38

AUTOCONSUMO PROMEDIO POR FAMILIA DE BENEFICIARIOS DE LOS COMPONENTES LIGADOS A TIERRA SEGÚN GRUPO Y AÑO, EN PESOS DE NOV. 2001 (\$/AÑO)

Grupo	94/95	2001	Variación	Estadígrafo	Valor P
Beneficiario Des. Std.	186.405 241.534	441.361 408.668	137 %	0.02	0,89
Control Des. Std.	86.281 101.964	134.020 190.881	35 %		

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas
P < 0,05 implica diferencias significativa

Para el estudio de la diversidad del autoconsumo se consideró un grupo importante de productos alimenticios y se observaron cuantos del total se autoconsumían en las familias.

El Cuadro N° 2.39 nos muestra que el grupo beneficiario incorpora 84 productos alimenticios al autoconsumo versus el grupo control, cuya diversidad es menor alcanzando sólo los 62 productos. Ahora bien, como la diferencia es explicable básicamente por el distinto punto de partida de estos grupos, no se puede en cuanto a este factor (número de rubros alimenticios), formular conclusiones definitivas.

CUADRO N° 2.39
NÚMERO DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS UTILIZADOS PARA AUTOCONSUMO POR GRUPO Y AÑO.

Grupo	Cantidad de Productos	
	Años 95/96	Año 2001
Beneficiario	64	84
Control	44	62

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

3.2.5 Superficie bajo explotación e innovación.

Antes de analizar la estructura productiva de los predios y su cambio (innovación) se mostrará las modificaciones ocurridas en ambos grupos en lo que dice relación con la tierra explotada.

CUADRO N° 2.40
SUPERFICIE EXPLOTADA SEGÚN COMPONENTE Y PERÍODO

Grupo	Superficie explotada en hectáreas ⁴²					
	94/95	Promedio por familia	2001	Promedio por familia	Cambio en tamaño de los predios (promedio)	Cambio en tamaño de los predios (%)
Beneficiario						
Agua	4.743	11,4	5.535	13,3	1.9	17 %
Tierra	1.787	26,7	2.920	43,6	16.9	63 %
Total	6.530	13,6	8.455	17,5	3.9	29 %
Control						
Agua	379	8,2	440	9,6	1.4	16 %
Tierra	68	2,6	92	3,5	0.9	44 %
Total	446	6,5	532	7,4	0.9	19 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

⁴² Para cada grupo y componente se calculó el total de hectáreas explotadas que el respectivo grupo en conjunto cultiva, comparando así los dos periodos a los que se refiere el análisis. Los promedios incluidos en la tabla corresponden al promedio ponderado de la superficie del predio del respectivo grupo de personas en cada periodo.

En el Cuadro N° 2.40 se muestran los cambios ocurridos en la cantidad de hectáreas bajo explotación. Como se observa, existe un aumento tanto en el número de hectáreas totales como por predio bajo explotación en ambos grupos analizados siendo claramente más importante en el grupo beneficiario. Al analizar por componente, en ambos grupos el aumento es mayor en aquel que recibió tierras. En este punto es importante destacar el 63% de crecimiento de la superficie bajo explotación de los beneficiarios del componente tierra, ya que indica que sí hay un uso productivo de lo entregado y este alcanza a casi un 70% del 100% de las tierras dadas a los indígenas durante estos años ⁴³.

Este hecho se explica en su totalidad por la entrega de tierras que benefició al primer grupo. Ahora bien cuando uno hace la comparación en términos de tamaño de tierra en explotación entre el "antes" (94-95) y el "ahora", se observa en ambos períodos una mayor superficie bajo explotación del grupo beneficiario. La diferencia inicial se explica en gran parte por una mayor declaración de bosque nativo que hace el grupo beneficiario vs. el grupo de control.

Todavía, considerando que, tanto en el caso de los beneficiarios como en el grupo de control, se observó un aumento del número de hectáreas bajo explotación, no es posible atribuir este efecto al programa del FTAI.

Por otra parte e independientemente del aumento de superficie bajo explotación que han tenido los beneficiarios, es interesante destacar que 63 beneficiarios (13 % de la muestra) no cultiva la tierra que le fue entregada. Esta situación ocurre en el 75 % de los beneficiarios de tierra en el norte (que son pocos), en el 25 % de los de agua en el norte, en un 13 % de los de tierra y un 8 % de los de agua en el sur.

Las razones que señalan los beneficiarios para no cultivar la tierra en orden de frecuencia se muestran en el Cuadro N° 2.41.

Sobresale como razón principal la falta de recursos e insumos. Un 36 % de los beneficiarios dan esta razón. Con una frecuencia que fluctúa alrededor del 15-19 % están las de lejanía o no accesibilidad, mala calidad de la tierra, falta de asistencia técnica y falta de mano de obra. El destino cultural o ceremonial de las tierras entregadas está presente en el 2% de los beneficiarios. Las variables que marcan diferencias en las razones mencionadas son norte / sur (razón calidad de la tierra) y edad en las restantes razones.

⁴³ El promedio de tierra entregada por familia es de 24,4 hás.

CUADRO N° 2.41
RAZONES DECLARADAS PARA NO CULTIVAR LA TIERRA

Razón de no cultivo frecuencia	% que señala la razón	Comentarios
Falta de recursos e insumos	36 %	Más frecuente en beneficiarios de más edad y en tierra que en agua.
Problemas de lejanía y accesibilidad	19 %	Más fuerte en beneficiarios de más edad.
Falta de asistencia técnica	18 %	Más frecuente en tierra que en agua y en población de 36-55 años que la de edad mayor o menor.
Mala calidad de la tierra	16 %	Más frecuente en el sur que en el norte y en población de 36-55 años que en la de mayor o menor edad.
Falta de mano de obra	16 %	Más frecuente en beneficiarios de 36-55 años y en el sur que en el norte.
Tiene bosque	4 %	Todas las situaciones corresponden a tierras en el sur. El 28 % de los beneficiarios de tierra sur que no cultivan la tierra declaran esta razón.
La tierra tiene valor y uso cultural	2 %	

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida desde encuestas

A continuación se analizará lo ocurrido con el proceso de reconversión en estos grupos. Se entiende por "reconversión" el cambio en la estructura productiva de la tierra desde cultivos con bajas perspectivas de ingresos y márgenes por há (bosque nativo praderas, cultivos tradicionales) hacia rubros con ingresos y márgenes potenciales por há altos (frutas y hortalizas).

La innovación constituye un elemento relevante respecto de la competitividad en la empresa campesina indígena. Por esta razón, parece importante conocer si el programa contribuyó al desarrollo de capacidades de innovación. Para alcanzar el objetivo se centrará el análisis se centró en el proceso de reconversión entendiendo que éste es un buen indicador de la disposición al cambio.

El Cuadro N° 2.42 y la Figura (1) nos muestra la estructura productiva de la superficie bajo explotación en los dos períodos de tiempo. Se aprecia una gran predominancia de rubros tradicionales y de baja productividad por há, en ambos grupos.

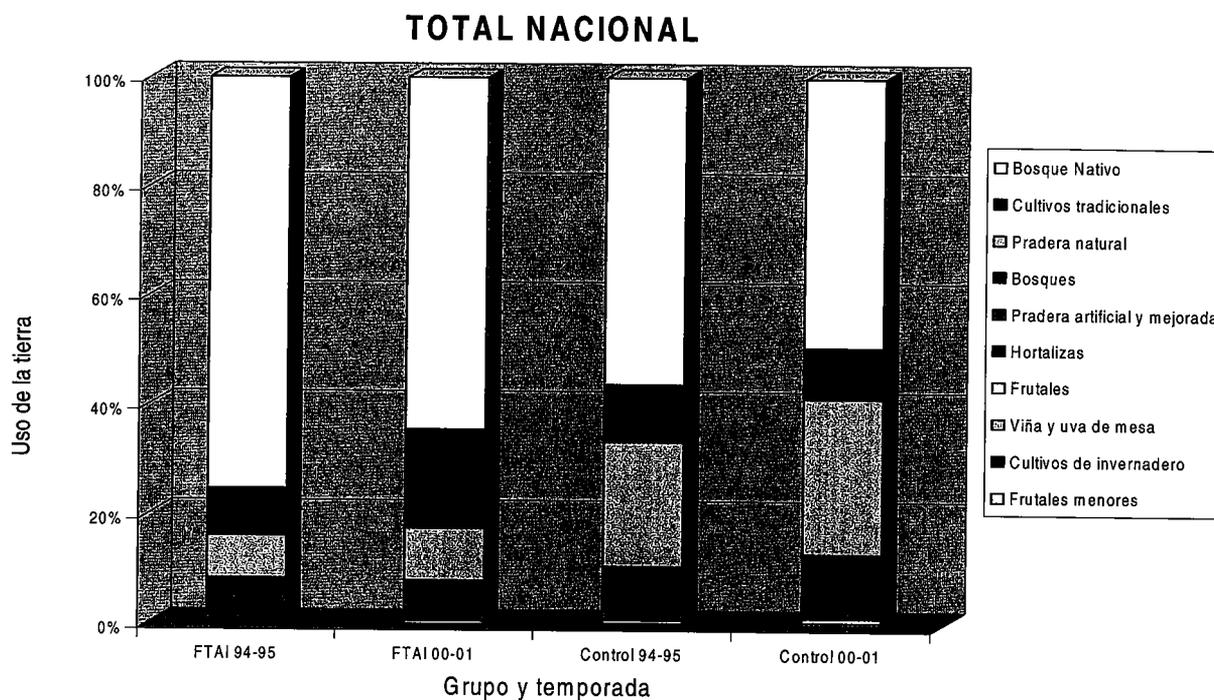
CUADRO N° 2.42
ESTRUCTURA PRODUCTIVA SEGÚN GRUPO Y AÑO.

	FTAI		CONTROL	
	94/95	2001	94/95	2001
Frutales menores	0,0	0,0		0,1
Cultivos de invernadero*	0,0	0,0	0,0	0,0
Viña y uva de mesa	0,1	0,1	0,2	0,4
Frutales*	0,4	0,5	0,6	0,9
Hortalizas*	0,3	0,3	0,4	0,4
Pradera artificial y mejorada	4,3	3,1	3,9	4,8
Bosques	3,2	3,9	5,6	6,5
Pradera natural	7,7	9,4	22,6	28,4
Cultivos tradicionales	8,7	18,2	10,5	9,4
Bosque Nativo	75,3	64,4	56,1	49,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

* Corresponden a rubros con ingresos y márgenes potenciales de productividad por há. altos.

Al comparar las distintas columnas se constata que a nivel agregado no hay un cambio importante en la estructura productiva de los grupos y si lo hay, se da siempre entre cultivos tradicionales y de demostrada baja productividad. Así por ejemplo en el grupo beneficiario, el cambio más relevante es el aumento en la superficie de cultivos tradicionales en desmedro del bosque nativo. Y en el grupo control es el aumento de la pradera natural en desmedro del bosque nativo.

FIGURA 1: ESTRUCTURA PRODUCTIVA. TOTAL NACIONAL



Claramente ninguno de los dos cambios apuntan hacia la necesaria reconversión de la agricultura campesina, no obstante ser una estrategia que en el corto plazo puede implicar un leve aumento de los ingresos.

Al revisar la situación por componentes (figura 2 y 3) se constata el mismo hecho, es decir un traslado desde bosque nativo hacia pradera natural y cultivos tradicionales (estrategia usada desde el período colonial) y la elección varía en función del capital que maneja el agricultor. Bajo capital se va normalmente a pradera natural y mayor capital, le permite ir a cultivos con expectativas algo mejores, como son los cultivos tradicionales.

FIGURA 2: ESTRUCTURA PRODUCTIVA. COMPONENTE AGUA, TODAS LAS REGIONES.

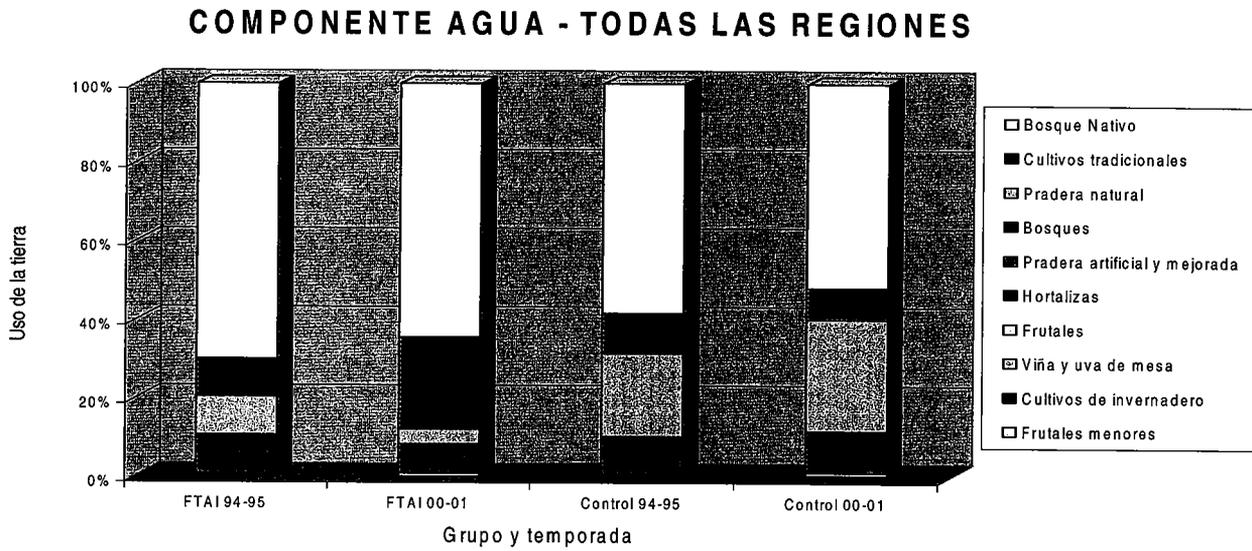
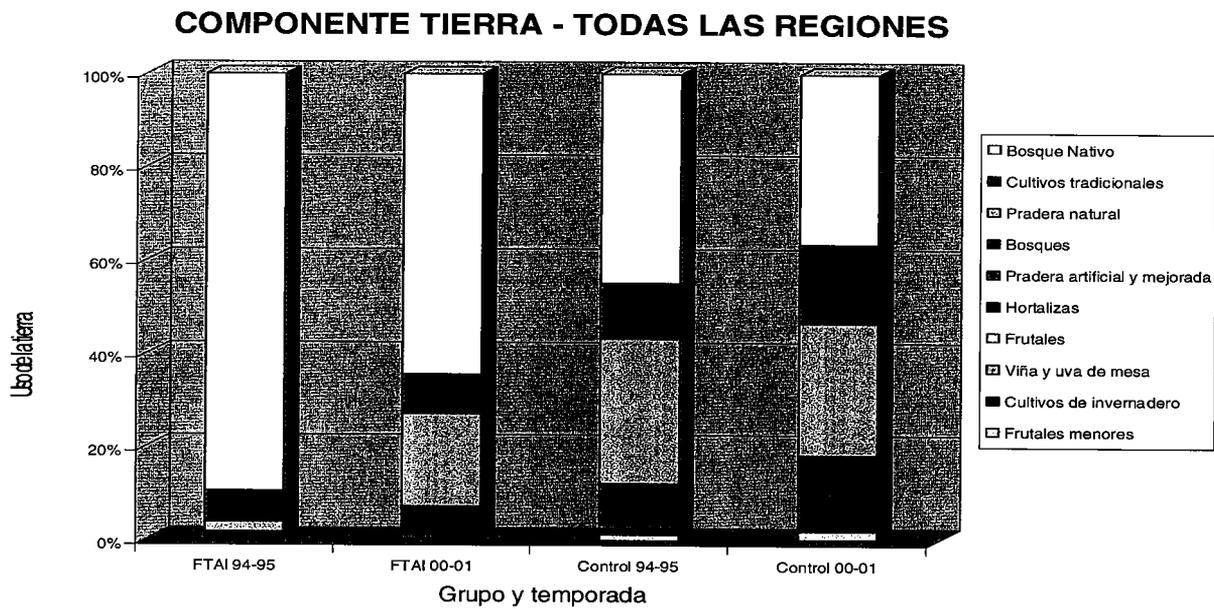


FIGURA 3: ESTRUCTURA PRODUCTIVA. COMPONENTE TIERRA - TODAS LAS REGIONES.



Ahora bien desagregaciones mayores permiten ver una pequeña excepción. En efecto cuando se analiza el componente agua en la región norte (figura 4) se ven algunas pequeñas diferencias.

Así entre los períodos de comparación, en el grupo de beneficiarios desaparece totalmente la pradera natural y es reemplazado por cultivos tradicionales destacando la quinoa (que aparece como el menos tradicional de los tradicionales), pero además casi se duplica el cultivo de hortalizas y más que se duplican las plantaciones de frutales, ambos rubros de bastante mejores perspectivas. Este hecho no se da con igual intensidad en el grupo control constatándose incluso la aparición de pradera natural en la estructura productiva actual de este grupo.

Quizás si se compara con lo que ocurrió en el mismo componente, pero en la zona sur se puede hacer una mejor idea del cambio. En efecto, la figura 5 muestra las modificaciones de la estructura productiva predial de este otro grupo, evidenciándose un cambio sólo al interior de los rubros más tradicionales. Esta última situación se repite para el componente tierra en ambas zonas.

FIGURA 4: ESTRUCTURA PRODUCTIVA. COMPONENTE AGUA – REGIONES DEL NORTE.

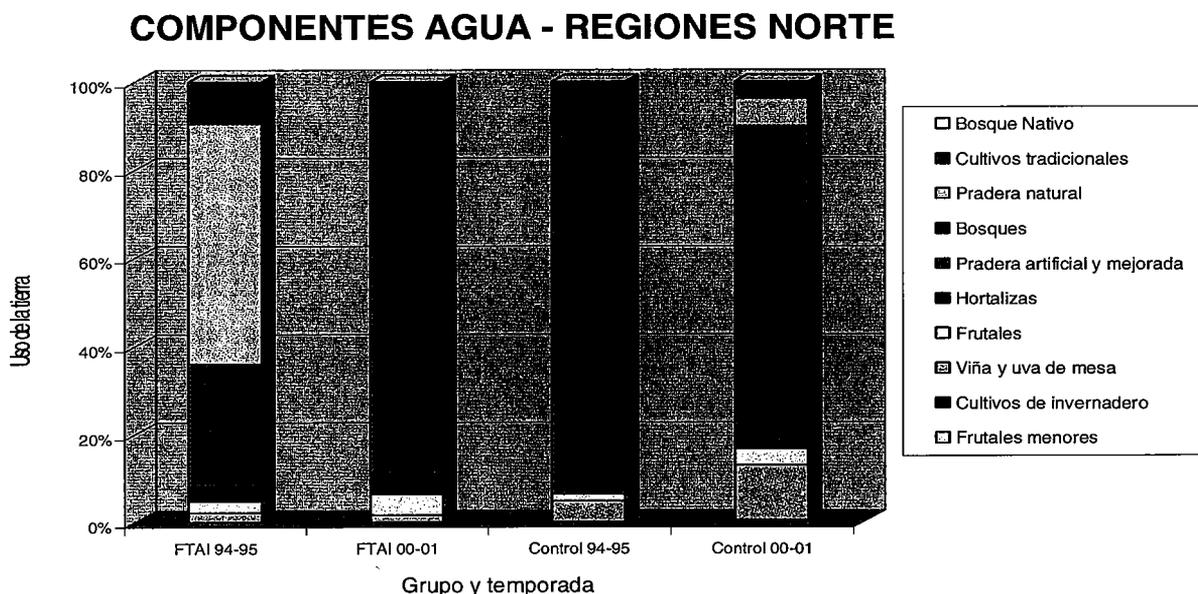
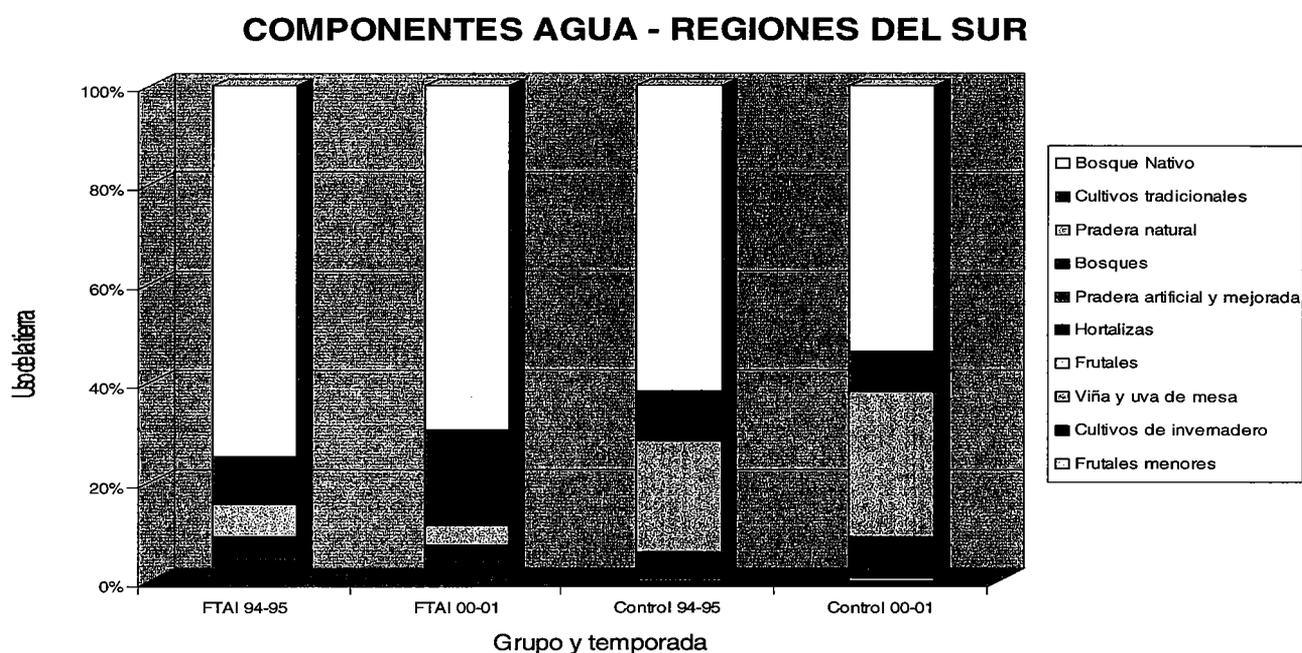


FIGURA 5: ESTRUCTURA PRODUCTIVA. COMPONENTE AGUA - REGIONES DEL SUR.



De acuerdo a lo expuesto se puede afirmar que el Fondo, salvo esta última excepción (componente agua norte), no ha tenido un efecto sobre la necesaria reconversión del sector, reduciéndose los beneficios a *“hacer un poco mas de lo mismo”*, y consecuentemente no es dable esperar que existan aumentos de productividad (\$/há) como consecuencia de las acciones del FTAi

3.2.6 Mano de Obra

Con respecto al uso de mano de obra (Cuadro N° 2.43) se aprecia que en la zona sur, todos los tipos funcionan única y exclusivamente con mano de obra familiar, no obstante, que contratan en algunos casos cosechadores u otros equipos para realizar faenas agrícolas, pero imputan el costo en el ítem maquinarias.

Distinta es la situación en la zona norte donde existe una mayor intensificación de la producción, vía uso intensivo de mano de obra, lo que se traduce en la necesidad de contratar mano de obra en determinado período. Esto se acompaña, además de un mayor costo de la mano de obra en esa zona norte.

CUADRO N° 2.43
USO DE MANO DE OBRA BENEFICIARIOS ZONA SUR SEGÚN TIPO (2001)

Beneficiarios Tipo	Superficie (há)	Mano de obra (jornadas/año)		Total Mano de Obra (jornadas/año)	Total Mano de obra por há (jornadas/año)
		Familiar	Contratada		
Tipo 2	2,402	32		32	13,32
Tipo 4	4,5	78		78	17,33
Tipo 5	4,05	69		69	17,04
Tipo 6	26,25	123,33		123,33	4,70
Tipo 7	0,55	54		54	98,18
Tipo 8	0,06	33,5		33,5	558,33
Promedio Ponderado(*)	5,2	67		67	59

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*) Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

CUADRO N° 2.44
USO DE MANO DE OBRA BENEFICIARIOS ZONA NORTE, SEGÚN TIPO (2001)

Beneficiario Tipo	Superficie	Mano de obra (jornadas/año)		Total Mano de Obra (jornadas/año)	Total Mano de Obra por há (jornadas/año)
		Familiar	Contratada		
Tipo 5	1,8	94	30	124	68,89
Tipo 7	0,6	56,5	102	158,5	264,17
Tipo 8	0,01	11		11	1100
Total Ponderado(*)	0,6			133,19	378,87

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*) Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

Al comparar el grupo beneficiario con el grupo control en la zona norte (Cuadros N° 2.45 y 2.46), se constata un aumento de demanda de mano de obra en el primer grupo, lo cual incluso desencadena un proceso de contratación de agricultores. No obstante, esto se explica en su totalidad por la mayor superficie de que disponen los tipos de beneficiarios analizados. Es interesante destacar lo que se comentó inicialmente en cuanto a que los agricultores utilizan intensivamente el factor mano de obra, lo que implica que el aumento de superficie conlleva necesariamente a incorporar mano de obra desde afuera del predio.

En los agricultores del sur se produce un fenómeno parecido, es decir, un aumento de la mano de obra como respuesta a los aumentos de superficie. Sin embargo, este aumento es suplido en su totalidad con mano de obra familiar.

Por último es importante destacar que los cambios son absolutamente marginales, no constituyendo el fondo a través de sus programas un generador importante de empleo de acuerdo a esta información.

**CUADRO N° 2.45
USO DE MANO DE OBRA EN PREDIOS DEL GRUPO BENEFICIARIO SEGÚN TIPO ZONA NORTE (2001)**

Beneficiario Tipo	Superficie (há)	Mano de obra (jornadas/año)		Total Mano de Obra (jornadas/año)	Total Mano de obra por Há (jornadas/año)
		Familiar	Contratada		
Tipo 5	1,8	94	30	124	69
Tipo 7	0,6	56,5	102	159	264
Total ponderado*	0,7			155	333

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*)Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

CUADRO N° 2.46
USO DE MANO DE OBRA EN PREDIOS CONTROLES. SEGÚN TIPO ZONA NORTE (2001)

Controles Tipo	Superficie	Mano de Obra (jornadas/año)		Total Mano de Obra (jornadas/año)	Total Mano de Obra por Há (jornadas/año)
		Familiar	Contratada		
Tipo 5	1.06	36	16	52	49
Tipo 7	0.261	93	25	118	452
Total Ponderado(*)	0,33			111,4	417

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*)Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

CUADRO N° 2.47
USO DE MANO DE OBRA EN PREDIOS DEL GRUPO BENEFICIARIO SEGÚN TIPO ZONA SUR (2001)

Beneficiario Tipo	Superficie há	Mano de Obra (jornadas/año)		Total Mano de Obra (jornadas/año)	Total Mano de Obra por há
		Familiar	Contratada		
Tipo 5	4,05	69		69	17,04
Tipo 6	26,25	123,33		123,33	4,70
Tipo 7	0,55	54		54	98,18
Promedio ponderado(*)	5.9			73	27

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*)Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

CUADRO N° 2.48
USO DE MANO DE OBRA EN PREDIOS CONTROLES SEGÚN TIPO ZONA SUR (año 2001)

Controles Tipo	Superficie há	Mano de Obra (jornadas/año)		Total Mano de Obra (jornadas/año)	Total Mano de Obra por Há (jornadas/año)
		Familiar	Contratada		
Tipo 5	1,3	27,5		27,5	21,15
Tipo 6	17,1	120		120	7,02
Tipo 7	1,6	56,3		56,3	35,19
Promedio ponderado(*)	3			41	21,6

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*) Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

a) *Productividad del Trabajo*

Como medida sobre la productividad del trabajo predial se usa el cociente entre el valor bruto de producción (ingresos) y los jornales totales trabajados dentro del predio (incluyendo mano de obra familiar, así como la remunerada).

De acuerdo con esto se obtienen los resultados indicados en el Cuadro N° 2.56, en ellos se observa que las familias que participan del Fondo alcanzan una productividad bruta del trabajo predial superior al 30% respecto del grupo control. Se explica este incremento por el aumento de superficie que tiene este grupo, incremento que fue seguido de un aumento del uso de mano de obra proporcionalmente menor.

**CUADRO N° 2.49
COMPARACION DE INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD ENTRE PRODUCTORES BENEFICIARIOS Y CONTROLES SEGÚN TIPO Y ZONA (2001).**

Beneficiario Tipo	Productividad Bruta del Trabajo (\$/Jornadas-Mes)		
	Beneficiario	Control	%
NORTE			
TIPO 5	177.009	155.982	13
TIPO 7	134.339	101.525	32
PROM. POND ^(*) .	138.204	104.518	31
SUR			
TIPO 5	314.652	218.340	44
TIPO 6	104.771	81.200	29
TIPO 7	66.222	150.302	(55)
PROM. POND ^(*) .	250.548	184.527	35

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de casos.

(*)Corresponde al promedio ponderado por el tamaño del tipo.

A modo de conclusión es posible afirmar que no se ha producido a nivel de resultados intermedios un impacto importante del Fondo. Constituye una pequeña excepción el tema de la conservación, en donde se aprecia una diferencia importante y significativa favor del grupo beneficiarios. Ahora bien, como estos indicadores se relacionan positivamente con el proceso de intensificación de la agricultura se puede concluir que ese proceso aún no se inicia y se requerirá de otros esfuerzos para mejorar la productividad del sector. Por el momento es dable esperar solo mejoras derivadas de una mayor cantidad de hectáreas bajo explotación que tienen en la actualidad los participantes del Fon

3.3.- Resultados a Nivel de Impacto

En este acápite se aborda en primer lugar, el estudio del impacto de los programas del FTAI sobre el ingreso de la familia indígena, utilizando una aproximación econométrica; y a continuación, el impacto sobre la calidad de vida de los beneficiarios, utilizando comparación de medias y datos cualitativos.

3.3.1 La Variable Ingreso

a) Definición

El impacto en los ingresos de los beneficiarios es una dimensión importante de evaluar respecto a los efectos de este programa, a pesar de no estar considerado como un objetivo explícito de éste, porque los ingresos son un determinante fundamental de la calidad de vida a la que pueden aspirar las personas. Sería deseable que los beneficiarios del programa, gracias a la entrega de los distintos beneficios, pudiesen mejorar sus ingresos, de forma que tuviesen la posibilidad de acceder a más bienes y servicios. Aún más, nadie dudaría en calificar de negativo el impacto de un programa si este tuviese como consecuencia la reducción de los ingresos de sus beneficiarios.

El concepto de ingreso que interesa medir se refiere a las posibilidades de las familias de mejorar su calidad de vida principalmente a través del consumo de bienes y servicios. En este sentido, el ahorro o el autoconsumo, por ejemplo, deben considerarse parte de la variable que se pretende observar.

Es evidente que debería esperarse que la participación en el programa mejore esencialmente los ingresos provenientes de la actividad agrícola. Puede, sin embargo, al aumentar la dedicación de los miembros de la familia a esta actividad, reducir sus ingresos de otras fuentes. Interesa, por tanto, en nuestras mediciones, separar el efecto del programa sobre los ingresos relacionados con la actividad agrícola de aquellos provenientes de otras fuentes.

Por supuesto, es importante también analizar la suma de ambos, que determinará en definitiva si las posibilidades de consumo de las personas mejoraron o no.

El impacto del programa en los ingresos de las familias puede variar por muchas razones. En primer lugar, hay una serie de variables, (que se denominan variables explicativas), que pueden afectar la forma en la cual las personas aprovechan los beneficios de un programa (por ejemplo la educación o la edad de las personas). Al mismo tiempo, las posibilidades de obtención de ingresos pueden variar en función de estas características, independientemente de si las personas participan o no del programa. En segundo lugar, las condiciones del entorno pueden haber variado entre el momento inmediatamente anterior a la obtención del beneficio y la situación actual.

Debido a estos problemas no basta saber si los ingresos de los beneficiarios de un programa mejoran o empeoran. Los métodos econométricos proponen controlar por las variables que afectan los ingresos de las personas o su capacidad para aprovechar los beneficios de un programa, estimando directamente cual es el efecto de estas variables en los ingresos e incluyendo como otra variable el hecho que las personas participan o no en el programa. La posibilidad que las personas aprovechen mejor el programa si tienen alguna de estas características se considera con la interacción entre esta última variable y el resto de las variables explicativas. Los cambios en las condiciones del entorno se toman en cuenta al considerar un grupo de control, que tiene características similares a los beneficiarios del programa, y que debieran haber sido afectados por el entorno de manera análoga.

El diseño de la encuesta permite la construcción de cuatro variables de ingreso:

- (i) los ingresos totales mensuales familiares declarados recibidos en Noviembre del 2001 y en el período 1994/1995 y
- (ii) los ingresos prediales, extra prediales y totales calculados a partir de los datos primarios contenidos en la Encuesta.

b) Metodología

Para realizar la evaluación del impacto que los distintos factores han tenido en los ingresos de los beneficiarios y grupos de control se han utilizado dos tipos de métodos econométricos:

i. Métodos Paramétricos

Denote por Y_1 & Y_0 los resultados potenciales para beneficiarios y controles respectivamente. Se supone que los resultados potenciales se generan a partir de la siguiente estructura:

$$Y_0 = X\beta_0 + \mu_0 \quad E[\mu_0 | X] = 0$$

$$Y_1 = X\beta_1 + \mu_1 \quad E[\mu_1 | X] = 0$$

donde X denota un vector de variables condicionantes. Defina la variable D_i del siguiente modo:

$D_i = 1$ si i es beneficiario; 0 si i no es beneficiario (control)

De este modo el resultado observado (Y_i) puede ser escrito como:

$$(*) \quad Y_i = D_i Y_{1i} + (1 - D_i) Y_{0i} = Y_{0i} + (Y_{1i} - Y_{0i}) D_i = Y_{0i} + \Delta_i D_i$$

Para cada persona se necesitaría tener la medida $\Delta_i = (Y_{1i} - Y_{0i})$ la que mide el beneficio del Fondo para el individuo i .

Reemplazando la estructura en (*) se obtiene:

$$Y_i = X_i \beta_0 + [X_i (\beta_1 - \beta_0) + (\mu_{1i} - \mu_{0i})] D_i + \mu_{0i}$$

donde: $\Delta_i = X_i (\beta_1 - \beta_0) + (\mu_{1i} - \mu_{0i})$

Hay tres casos posibles:

1) $\Delta_i = \Delta$ para todo i (caso de respuesta homogénea al Fondo).

2) $\Delta_i \neq \Delta_j$ y $\Pr [D_i = 1 | X; D_i] = \Pr[D_i = 1 | X]$ (caso de respuesta heterogénea pero las personas no actúan sobre ella).

3) $\Delta_i \neq \Delta_j$ y $\Pr [D_i = 1 | X; D_i] \neq \Pr[D_i = 1 | X]$ (caso de respuesta heterogénea y las personas actúan sobre ella).

Debe notarse sin embargo que dado que la selección en el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI es exógena al individuo (es decir, hay selección de oferta) el Caso 3 no es relevante por lo que se le omite del análisis.

En el Caso 1 se puede usar Mínimos Cuadrados Ordinarios para estimar la siguiente ecuación: $Y_i = X_i \beta_0 + \Delta D_i + \mu_i$. El efecto del programa es medido a través de Δ .

En el Caso 2 se tiene un modelo de coeficientes aleatorios no correlacionados con el término de error:

$$Y_i = X_i \beta_0 + [X_i (\beta_1 - \beta_0) + (\mu_{1i} - \mu_{0i})] D_i + \mu_{0i}$$

pero, $(\mu_{1i} - \mu_{0i})$ no se encuentra correlacionado con D_i . Por lo tanto,

$$Y_i = X_i \beta_0 + X_i (\beta_1 - \beta_0) D_i + [\mu_{0i} + (\mu_{1i} - \mu_{0i})] D_i$$

Este corresponde a un modelo con heteroscedasticidad el cual puede ser estimado con econometría paramétrica estándar.

ii. **Métodos No Paramétricos**

La aplicación de esta metodología requiere de dos pasos: primero, se debe estimar un modelo de participación en el programa (Propensity Scores) y segundo, y condicional en el modelo de participación estimado, se usan los estimadores de Matching para obtener el impacto (beneficios) del Programa.

La estimación de la probabilidad de participación en el Programa (FTAI), primera etapa, se hace estimando un modelo dicotómico (Logit o Probit) usando como variable dependiente un indicador de si la persona es beneficiario o control y como variables independientes, una serie de variables que reflejen la situación pre programa del individuo.

Para la estimación de la segunda etapa se usan estimadores de Matching que pueden ser de Cross Section (CS) o de Diferencias en Diferencias (DF). En ambos se trata de estimar el efecto promedio del programa en las personas que han sido efectivamente beneficiarias de éste, comparando sus ingresos versus el ingreso que ellos podrían haber obtenido en caso de no ser beneficiarios (contrafactual).

En los estimadores de Cross Section el efecto del programa es estimado por:

$$\alpha^{CS} = \left(\frac{1}{n_1} \right) \sum_{i=1}^{n_1} (Y_{1i} - E[Y_{0i} | P(X_i)])$$

donde $P(X_i)$ es la probabilidad de participación en el programa estimada en la primera etapa.

En los estimadores de diferencias en diferencias el efecto del programa se obtiene de:

$$\alpha^{DD} = \left(\frac{1}{n_1} \right) \sum_{i=1}^{n_1} \{(Y_{1i} - E[Y_{0i} | P(X_i)])\} - \left(\frac{1}{n_1} \right) \sum_{i=1}^{n_1} \{(Y'_{1i} - E[Y'_{0i} | P(X_i)])\}$$

El término $E[Y_{0i} | P(X_i)]$ se estima tradicionalmente a través del método de vecinos cercanos el cual constituye el método más sencillo de implementar. Dentro de este método el número de vecinos a incluir desde el grupo de comparación para cada beneficiario se toma como dado. Para cada beneficiario se incluye información de impacto de un número especificado de las comparaciones que presenten la menor distancia Euclidiana a la "Propensity Score" del beneficiario i -ésimo.

En esta sección que sigue se presentan y analizan los principales resultados obtenidos en las estimaciones paramétricas y no paramétricas de los beneficios del FTAI.

c) Resultados de Estimación

Variables utilizadas en las estimaciones

Los datos utilizados en la estimación comprenden información para 482 beneficiarios del Fondo y para 72 controles. Las variables explicativas o independientes utilizadas en las estimaciones se presentan en el Cuadro N° 2.50.

El ingreso declarado proviene de una pregunta directa: “¿Cuál es el ingreso total mensual familiar? (Sumando todos los ingresos de la familia)”. Se puede esperar que los encuestados respondan a una pregunta de este tipo considerando los ingresos monetarios provenientes de la actividad asalariada o de la venta de bienes, pero dejen fuera otros aspectos relevantes, como bienes producidos y no vendidos, especialmente autoconsumo. También es posible que las familias reciban un conjunto de beneficios monetarios, como pensiones o asignaciones familiares, y nos las declaren en la respuesta a esta pregunta.

En contraste, y por estos motivos, los otros tres tipos de ingresos utilizados en este estudio son estimados a partir de información detallada, que pretende asegurar que se incorpore en la variable todos y cada uno de los componentes que contribuyen a expandir las posibilidades para las personas de satisfacer sus necesidades. Los ingresos prediales son estimados a partir de información muy pormenorizada de producción por tipo de explotación y revisando los precios de mercado vigentes para cada uno de los bienes producidos. Los ingresos extraprediales se recuperan a partir de información también detallada, pero más simple, respecto a “ingresos que no provienen de la explotación de la tierra”. Para que los encuestados recordaran todas las posibles fuentes de estos ingresos se les pidió especificar los montos que recibían por concepto de salarios, asignaciones familiares, pensiones, jubilaciones, becas, cuidado de personas, envíos de dinero, o subsidios de Fosis, Indap y Sence, además de solicitarles especificar la alternativa “otros”⁴⁴. El ingreso total se calcula a partir de sumar ambos conceptos de ingreso anteriores.

⁴⁴ Se optó por retener todos los subsidios en la medida que el acceso al programa podría facilitarlos. En todo caso, los subsidios provenientes de otros programas públicos no alcanzan a 0,5% del total de ingresos extraprediales.

CUADRO N° 2.50
VARIABLES DESCRIPTIVAS

Variable	Descripción
Ingreso Declarado Hoy	Ing. Total Mensual Familiar en Nov.2001
Ingreso 94/95	Ingreso Total Mensual Familiar en 94/95
Componente	(1) Subsidio para la Compra de Terrenos; (2) Compra de Terrenos en Conflicto; (3) Traspaso de Predios Fiscales (4) Subsidio compra de Derechos de Agua; (5) Saneamiento de Derechos de Agua; (6) Subsidio para Obras de Regadío
Región	(1) Zona Sur; (0) Zona Norte
Sexo Jefe de Hogar	(1) Hombre; (0) Mujer
Edad Jefe de Hogar	Medido en años
Existe Pareja	Esposo / a o Conviviente presente
Educación Jefe de Hogar	Medido en años de Educación
Educación Pareja Jefe H	Medido en años de Educación
Máxima Educación Par	Máxima Educación del Jefe o Pareja}
Tamaño Hogar	Número Personas (excluye allegados)
Existe Allegado	(1) Existe; (0) No existe
Nro. Individuos Activos	Personas de 14 años o más (s /allegados)
Número de Menores	Personas menores de 14 años en el hogar
Dummy Menores	(1) Hay menores; (0) No hay menores
Superficie Hoy	Superficie del Predio (en Hás.) hoy
Superficie 9495	Superficie del Predio (en Hás) en 1994/1995
Dummy Apoyo Técnico i	(1) Recibe Apoyo Técnico; (0) No Recibe; i = CONADI, FOSIS, CONAF, INDAP, Municipio, Otros Sector Público, Privado
Dummy Identidad Indígena Baja (Media)	(1) Si el índice de identidad indígena es baja (media) ; (0) de otro modo

Así como el dato de ingresos declarado directamente presenta algunas limitaciones, el ingreso predial es en realidad una medida de producción, que no resta los costos de los insumos ⁴⁵. Por otra parte, la mirada anual de los ingresos prediales y extra prediales da una mejor medida de las posibilidades de satisfacción de necesidades de las familias, en contraposición al ingreso declarado, que por haber sido solicitado explícitamente en forma mensual, puede ofrecer una perspectiva más limitada y puntual, especialmente cuando hay importantes fluctuaciones de ingresos a lo largo del año, como ocurre en la actividad agrícola. No obstante, un número reducido de entrevistados no indicó el número de meses en los cuales recibió ingresos extra prediales. Como la mayor parte de los entrevistados que completó esta información refirió un período de 12 meses, especialmente en los casos en que el ingreso extra predial se refería a una pensión o a asignaciones familiares, se optó, cuando no se especificó el número de meses, por considerarlo recibido durante todo el año.

Por otra parte, para todas las medidas de ingreso se solicitó no sólo información para el período actual sino también para una línea base, la que para considerar un mismo momento para controles y beneficiarios se especificó en el período 1994-1995. El diseño ideal habría requerido preguntar en ese momento y luego seguir a los encuestados en el tiempo. El solicitar recordar hacia atrás generó dos problemas: en primer lugar, al referirse a un período tan lejano es factible que la información pueda contener errores y, en segundo lugar, algunos encuestados no entregaron información, lo que redujo la muestra, especialmente en los casos de ingreso predial y extra predial. Finalmente, no es claro si las variables están expresadas en moneda equivalente.

De la revisión de la base de datos, nuestra impresión es que en sus respuestas a la Pregunta 11.0 de la encuesta (ingresos mensuales declarados) las personas estaban implícitamente llevando las cifras del período 94-95 a moneda del año 2001. Esto puede haberse debido a la forma en que se realizó la pregunta, que motivó a realizar una comparación más gruesa. Por tal motivo, las cifras del 1994-1995 en esta variable no fueron actualizadas. Al contrario, cuando se solicitaba la información en forma detallada, en general las respuestas referían a valores nominales. Esto se corroboró, por ejemplo, revisando los precios efectivos prevaletentes en el mercado (necesarios para calcular el ingreso predial) y los valores de las asignaciones familiares o las pensiones mínimas. En este caso, por consiguiente, se actualizaron los valores por la inflación del período.

⁴⁵ El estudio de los costos fue abordado separadamente, para un conjunto menor de casos, y es tratado en un capítulo posterior.

Los ingresos declarados a través de la pregunta directa están fuertemente correlacionados con los ingresos extra prediales de los beneficiarios. El coeficiente de correlación simple alcanza a 0,8 para el período actual y 0,93 para el período base. Sin embargo, la correlación es bastante menor respecto a las otras medidas de ingreso: se reduce a 0,48 y 0,36 para el período actual y el base del ingreso total respectivamente; y a sólo 0,3 y 0,13 para el ingreso predial (incluye autoconsumo). En el caso de los controles, el ingreso declarado a través de la pregunta directa tiene coeficiente de correlación de 0,58 y 0,72 con el ingreso extra predial actual y del período base respectivamente, 0,6 y 0,54 con el ingreso total y 0,35 y 0,4 con el ingreso predial.

Los Cuadros N° 2.51 a 2.54 presentan los promedios y las desviaciones estándar de las distintas medidas de ingreso, además de los test de medias para chequear si las diferencias de los promedios son significativas estadísticamente. Los promedios representarían, de acuerdo a lo anterior, moneda del año 2001. Cabe destacar que en el cuadro el ingreso declarado se ha multiplicado por doce para efectos de facilitar la comparación con el resto de los ingresos.

Los cuadros reportan en las últimas dos filas el test cuya hipótesis nula es que el grupo beneficiario y el grupo control tienen el mismo promedio de ingresos (actual y base) y variación entre el período 1994-95 y 2000-01 (correspondiente a la tercera columna). Asimismo presentan en las últimas dos columnas el test cuya hipótesis nula es que los ingresos del respectivo grupo no varían entre el período base y el actual. El test permite que las varianzas no sean iguales entre los dos grupos ⁴⁶.

Los cambios en las variables de ingreso (predial, extrapredial y total) entre el período base y el actual y entre beneficiarios y controles (doble diferencia), son las que revisten más interés para determinar el impacto del programa. Sin embargo estas no son estadísticamente significativas. Las únicas diferencias significativamente distintas de cero entre ambos grupos son para los niveles de ingresos predial actual y total actual (1 y 7% respectivamente). Las diferencias promedio son, en el primer caso, \$648.466, y, en el segundo, \$476.62347. En todos los otros casos el nivel de significancia es inferior a 20%, lo que es insuficiente para rechazar que las dos distribuciones tienen la misma media. Respecto al cambio en cualquiera de los cuatro tipos de ingreso entre el período actual y en base esta situación se explica porque su valor promedio es relativamente bajo en comparación a su desviación

⁴⁶ Opciones "unpair unequal" de Stata.

⁴⁷ Nótese que la suma del promedio de ingresos prediales y extraprediales de las familias no coincide con los promedio de ingresos totales debido al distinto número de observaciones utilizado en cada caso para calcular los promedios.

estándar, tanto para el grupo control como para el de beneficiarios. Esto hace que una diferencia “económicamente relevante” en los promedios (por ejemplo 283.387 en el caso del cambio en el ingreso predial) no sea estadísticamente significativa debido a la enorme variabilidad del cambio en la situación de ingresos de las familias que componen cada grupo. El caso extremo es el del ingreso extrapredial, que presenta promedios de cambio de ingresos de un período a otro muy semejantes entre ambos grupos y desviaciones estándar que superan en no menos de siete veces el valor promedio de la variable. Las diferencias de ingreso predial y total parecen presentar diferencias más claras a favor de los beneficiarios al nivel de los promedios, pero las elevadas desviaciones estándar al interior de ambos grupos hacen que estas diferencias sean significativas sólo al 36%. Queda claro que no es posible concluir sobre el impacto del programa a partir de un análisis estadístico simple, por lo que será necesario esperar a un análisis econométrico para acercarnos a una respuesta sobre esta pregunta.

CUADRO N° 2.51
RESUMEN PROMEDIOS Y TEST DE MEDIAS DE INGRESO DECLARADO
(Promedio por Familia)

	Actual	Base	Cambio	Estadígrafo	Valor P
Beneficiarios	1.156.154 (1.845.126)	1.023.097 (1.827.911)	168.713 (1.202.777)	1,0893	0,28
Control	1.041.282 (887.653)	868.800 (818.656)	202.723 (608.993)	1,1570	0,25
Diferencia	114.872	154.297	-34.010		
Estadígrafo	0,8364	1,1411	-0,3524		
Valor P	0,40	0,26	0,73		

Nota: La columna cambio reporta la diferencia entre el ingreso actual y el base en caso que ambos períodos tengan información. Las dos columnas que siguen reportan los valores correspondientes a la diferencia de las distribuciones actual y base, con lo cual consideran la totalidad de las observaciones de ambas. Entre paréntesis es reportada la desviación estándar de cada variable.

CUADRO N° 2.52
RESUMEN PROMEDIOS Y TEST DE MEDIAS DE INGRESO EXTRA-PREDIAL
(PROMEDIO POR FAMILIA)

	Actual	Base	Cambio	Estadígrafo	Valor P
Beneficiarios	946.327 (1.531.377)	1.021.340 (2.090.222)	-105.781 (1.157.780)	-0,4749	0,64
Control	872.440 (862.330)	931.645 (912.122)	-100.257 (761.100)	-0,3283	0,74
Diferencia	73.887	89.695	-5.525		
Estadígrafo	0,5117	0,4687	-0,0369		
Valor P	0,61	0,64	0,97		

Nota: La columna cambio reporta la diferencia entre el ingreso actual y el base en caso que ambos períodos tengan información. Las dos columnas que siguen reportan los valores correspondientes a la diferencia de las distribuciones actual y base, con lo cual consideran la totalidad de las observaciones de ambas. Entre paréntesis es reportada la desviación estándar de cada variable.

CUADRO N° 2.53
RESUMEN PROMEDIOS Y TEST DE MEDIAS DE INGRESO PREDIAL
(PROMEDIO POR FAMILIA)

	Actual	Base	Cambio	Estadígrafo	Valor P
Beneficiarios	1.195.170 (4.467.382)	1.132.413 (4.668.696)	118.908 (4.134.863)	0,1676	0,87
Control	546.704 (783.367)	725.947 (1.163.360)	-164.459 (645.258)	-0,8664	0,39
Diferencia	648.466	406.466	283.367		
Estadígrafo	2,5238	1,1881	0,9137		
Valor P	0,01	0,24	0,36		

Nota: La columna cambio reporta la diferencia entre el ingreso actual y el base en caso que ambos períodos tengan información. Las dos columnas que siguen reportan los valores correspondientes a la diferencia de las distribuciones actual y base, con lo cual consideran la totalidad de las observaciones de ambas. Entre paréntesis es reportada la desviación estándar de cada variable.

CUADRO N° 2.54
RESUMEN PROMEDIOS Y TEST DE MEDIAS DE INGRESO TOTAL
(PROMEDIO POR FAMILIA)

	Actual	Base	Cambio	Estadígrafo	Valor P
Beneficiarios	1.675.826 (4.592.213)	1.363.384 (4.206.860)	395.534 (4.399.971)	1,0319	0,30
Control	1.199.203 (1.226.834)	1.114.059 (1.225.346)	148.256 (1.157.232)	0,3959	0,69
Diferencia	476.623	249.324	247.279		
Estadígrafo	1,8026	0,9560	0,9137		
Valor P	0,07	0,34	0,36		

Nota: La columna cambio reporta la diferencia entre el ingreso actual y el base en caso que ambos períodos tengan información. Las dos columnas que siguen reportan los valores correspondientes a la diferencia de las distribuciones actual y base, con lo cual consideran la totalidad de las observaciones de ambas. Entre paréntesis es reportada la desviación estándar de cada variable.

Una consecuencia importante de esta revisión para el análisis econométrico que sigue proviene de la constatación que los niveles de ingreso del grupo beneficiario son en promedio mayores que los del grupo de control para todas las medidas de ingreso y en ambos períodos. Aunque la diferencia es significativa como se dijo sólo en el caso de los ingresos prediales y totales actuales, la posibilidad de un sesgo sistemático a favor de los beneficiarios en los niveles de ingresos nos lleva a privilegiar a priori, en lo que sigue, las estimaciones de diferencias en diferencias (la variable dependiente siendo el cambio entre el período base y el actual). Asimismo, las dudas y limitaciones de los controles nos llevan en principio a priorizar las estimaciones no paramétricas, que permiten un mejor uso de estos controles.

d) Resultados de Estimación basada en los Ingresos Declarados

En esta sección se presentan los resultados de un análisis de corte transversal usando como variable dependiente los ingresos declarados hoy (Pregunta 11.0 de la encuesta). Esto se hace por dos razones: en primer lugar, se consideró relevante presentar estas estimaciones ya que en la literatura de evaluación de programas se reportan tanto los resultados de corte transversal como los de diferencias en diferencias (estos se reportan en la sección siguiente).

En segundo lugar, un número importante de entrevistados no entrega información relativa a su situación en el período 1994-95 con lo que el análisis de diferencias reduce de manera importante las muestras. No obstante lo anterior, los resultados de corte transversal tienen la limitación de no controlar por heterogeneidad no observable entre beneficiarios y controles, problema que es posible de eliminar al usar un análisis de diferencias en diferencias.

El Cuadro N° 2.56 presenta los resultados de estimación para toda la muestra (beneficiarios más controles) de 552 individuos utilizando como variable dependiente los ingresos declarados hoy. Como variables explicativas se incluyeron todas las variables presentadas en el Cuadro N° 2.57, una variable dummy que toma el valor 0 si el individuo es beneficiario de algún componente del FTAI y 1 de otro modo (dummy control) e interacciones de interés entre esta variable y el resto de las variables explicativas. Las variables explicativas que no resultaban significativas se eliminaron secuencialmente, reteniendo el modelo que mejor explicaba los datos.

Se ha optado por presentar dos modelos: el primero sin variables de Apoyo Técnico y el segundo, con variables dummy que reflejan Apoyo Técnico recibido de distintas instituciones (CONADI, FOSIS, CONAF, INDAP, Municipios, Otros Públicos, y Sector Privado).

El modelo 1 es un modelo que sólo permite diferencias entre beneficiarios y controles en la constante. El monto de este menor ingreso es de \$ 102.653 anuales, sin embargo este efecto no es significativo desde el punto de vista estadístico (consideraremos dos niveles de significancia estadística, 5% y 10%). Tampoco lo es si se utiliza el método de errores estándar robustos que corrige por la presencia de heterocedasticidad.

Con respecto a las otras variables incluidas, se observa que el hecho de que el hogar se localice en el Sur (en vez de la zona norte) se encuentra asociado con un ingreso declarado hoy sustancialmente menor. Por otra parte y todo lo demás constante, las variables número de personas laboralmente activas en el hogar, la existencia de pareja en el hogar, los años de educación máximos entre el jefe de hogar y su pareja, y la presencia de apoyo técnico de CONAF, se encuentran asociadas con un mayor ingreso declarado hoy, lo que parece conformar a la intuición.

El modelo presenta un R^2 de un 0.281 y un R^2 ajustado de 0.272, ajuste que dada la característica de corte transversal de la muestra es considerado adecuado.

El siguiente tipo de modelo explorado permite diferencias entre beneficiarios y controles también en las pendientes. Por este motivo se introducen términos de interacción entre los regresores del primer modelo y la condición de ser control (variable dummy).

En este modelo se obtienen cualitativamente las mismas conclusiones del modelo anterior.

Sin embargo, el efecto de ser control ahora está asociado con una caída de \$ 69.899 anuales (calculado como el efecto directo de la dummy control -\$ 60.088 más el coeficiente de las interacción CONAF-Control ponderada por el promedio muestral de esta variable). Este efecto es estadísticamente significativo al 5%.

CUADRO N° 2.55
VARIABLE DEPENDIENTE: INGRESO DECLARADO HOY

VARIABLE	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3
Constante	1.237.818	1.230.380	1.172.806
	(10,14)	(10,09)	(8,69)
Dummy Control	-102.653	-60.088	-62.342
	(-0,90)	(-0,515)	(-0,42)
Dummy Sur	-1.034.650	-1.020.266	-1.018.879
	(-12,95)	(-12,72)	(-11,61)
Tamaño Individuos Activos en el Hogar	57.196	56.932	60.244
	(2,27)	(2,26)	(2,06)
Existe Pareja en el Hogar	326.523	320.928	383.848
	(3,11)	(3,06)	(3,19)
Máxima Educación en la Pareja	18.856	19.020	16.475
	(1,97)	(1,99)	(1,53)
Dummy Apoyo FOSIS	167.616	153.485	255.506
	(1,85)	(1,69)	(2,45)
Dummy Apoyo CONAF	542.432	1.027.165	551.467
	(2,03)	(2,62)	(1,83)
Interacción Apoyo CONAF Control		-905.965	
		(-1,69)	
R ²	0.28	0.29	0,28
R ² Ajustado	0.27	0.28	0.27
Tamaño Muestra	538	538	279

Fuente: Elaboración propia.
Test t en paréntesis.

Un aspecto relevante es el efecto del apoyo técnico de CONAF el cual es positivo, sin embargo este efecto es menor para los controles. Con respecto a la bondad de ajuste del modelo el R^2 es de un 0.29 y el R^2 ajustado de 0.28, ajuste que dada la característica de corte transversal de la muestra es considerado adecuado.

Se separó el análisis para las categorías agregadas beneficio Tierra (Componentes 1 al 4, de acuerdo a las definiciones de el Cuadro N° 2.50) y beneficio Agua (Componentes 5 al 7 de el Cuadro N° 2.50). Esto permite dividir la muestra de 552 observaciones en una muestra de tamaño 265 observaciones para el componente Tierra y 287 observaciones para el componente Agua.

Al efectuar la división no es posible estimar para el componente Tierra el efecto sobre los ingresos declarados hoy de la variable dummy control, ya que un 98% de las 265 observaciones corresponde a Beneficiarios (i.e, no hay suficiente variación en la variable para captar su efecto). En el caso del componente Agua de las 287 observaciones sólo un 16% corresponde a beneficiarios. Los resultados de estimación se presentan bajo el rótulo de Modelo 3 en el Cuadro N° 2.53. Se puede observar que el hecho de ser controles se asocia con un menor ingreso declarado de \$ 62.342 anuales. Sin embargo, este efecto no es estadísticamente significativo. Cabe destacar que esta separación tiene aún menos sentido para las otras variables, donde el número de observaciones disponibles es mucho menor.

e) *Resultados de estimaciones basadas en diferencias entre el período actual y el base.*

La descripción anterior tiene un valor ilustrativo del proceso de estimación paramétrica. Sin embargo, como fue discutido al final de la sección b), los resultados más interesantes de este análisis son aquellos referidos a las estimaciones que consideran el cambio de las distintas medidas de ingreso entre el período base y el actual, las que se consideran libres de efectos individuales que se traducen en que los promedios de los beneficiarios exceden a los de los controles para todos los niveles de ingreso.

El Cuadro N° 2.56, resume la ecuación seleccionada para las diferencias de cada una de las medidas de ingreso. Los resultados de las estimaciones en niveles pueden ser solicitados directamente a los autores.

Como se explica en el Anexo Metodológico (documento aparte), es teóricamente posible la presencia de heterocedasticidad (caso 2) en las estimaciones anteriores. Para chequearlo se utilizó el test propuesto por Breusch y Pagan (1979)⁴⁸. En todas las estimaciones (aún en las no reportadas en este documento) se rechazó la hipótesis nula de ausencia de heterocedasticidad con una significancia mayor que 1%. Esto sugiere la reestimación de las ecuaciones corrigiendo por este problema, para determinar si se modifica el efecto estimado del FTAI. El Cuadro N° 2.56 presenta los valores estimados y los test-T usando el método de errores estándar robustos. Con esta corrección, todas las estimaciones del efecto de ser control son significativas al 5%, excepto la correspondiente al ingreso declarado.

⁴⁸ Breusch y Pagan (1979) A simple test for heterocedasticity and random coefficient variation, *Econometrica*, vol. 47, n°5, sept., pp. 1287-1294.

CUADRO N° 2.56
RESULTADOS PARA DIFERENCIAS ENTRE EL PERÍODO BASE Y EL ACTUAL, DISTINTAS
MEDIDAS DE INGRESO

	Ingreso Declarado	Ingreso predial	Ingreso extrapredial	Ingreso Total
Constante	414632 (5,81)	330310 (1,75)	-595895,7 (1,75)	589737,2 (2,67)
Dummy apoyo CONAF	1463498 (1,325)	-14964476 (2,7)		-14846389 (-2,76)
Dummy apoyo municipio	2064375 (2,19)		331571 (1,42)	
Dummy otros apoyos			309790,7 (1,82)	
Dummy apoyo privado	-340820 (-1,98)	1121096 (0,94)	-1472892 (-1,66)	1221209,5 (1,03)
Dummy sur			349751 (2,30)	
Dummy control	-72207 (-0,795)	-818770 (2,2)	608676,7 (2,85)	-782337,8 (-2,03)
Dummy componente tierra		1873982 (1,81)		1865689,7 (1,78)
Dummy menores	82957 (0,97)			
Diferencia superficie nov. 2001 versus base				-17829,565 (-0,81)
Ingreso declarado 1994-95	-0,34 (-7,17)			
Control* apoyo CONAF	-1073009 (-0,92)	14002092 (2,52)		14170898 (2,62)
Control*apoyo municipio			-1133266 (-3,56)	
Control*apoyo privado			1665140 (1,795)	

CUADRO N° 2.56 (continuación)
RESULTADOS PARA DIFERENCIAS ENTRE EL PERÍODO BASE Y EL ACTUAL, DISTINTAS MEDIDAS DE INGRESO

	Ingreso Declarado	Ingreso Predial	Ingreso Extrapredial	Ingreso Total
Educación pareja del jefe de hogar		-67794 (-1,45)		-70828,48 (-1,53)
Máxima educación pareja			-39005,8 (-1,745)	
Edad jefe de hogar			7383,204 (1,286)	
R ²	0,25	0,22	0,16	0.22
R ² ajustado	0,24	0,20	0,13	0.19
Tamaño de la muestra	496	226	263	235

Fuente: Elaboración propia.

El efecto de ser control en los ingresos declarados es una reducción de los ingresos familiares de \$83.827 anuales, que resulta de la suma del efecto directo de la dummy control (\$72.207) y de la interacción control con apoyo CONAF, ponderando por el promedio muestral del apoyo a CONAF. Sin embargo, esta estimación no es significativamente distinta de cero. Al contrario, son significativos una disminución de \$562.532 anuales en los ingresos prediales y de \$523.010 anuales en los ingresos totales asociadas al hecho de ser control, mientras en el caso de los ingresos extraprediales el efecto sería positivo y alcanzaría los \$557.937 anuales.

La contradicción aparente de estos resultados (recuérdese que el ingreso total es la suma de los ingresos prediales y extraprediales), se resuelve considerando la amplitud de los intervalos de confianza resultantes. En efecto, a un nivel de significancia de 5%, estos son muy amplios, moviéndose en todos los casos entre valores inferiores a cien mil y superiores a un millón

Lo anterior, permitiría concluir que los ingresos extraprediales disminuyen por efecto del programa, probablemente por concentrar más a los beneficiarios en las actividades agrícolas, pero los ingresos prediales aumentan más que esta disminución, resultando en un aumento de los ingresos totales. Debe reconocerse que el orden de magnitud de los efectos es no obstante bastante amplio.

La estimación separada de regresiones para los dos componentes en el caso de los ingresos declarados, que permite una muestra mayor, ilustró que no era posible encontrar diferencias respecto a la estimación agregada. Tampoco es posible con el cambio en los ingresos declarados, ya que el coeficiente varía poco y sigue siendo no significativo. Otra alternativa para chequear si existen diferencias entre los dos componentes es incluir una dummy adicional. La dummy componente tierra muestra que la posibilidad de beneficiarse de este componente, independientemente de si ello ocurre o no, tiene un efecto positivo en los ingresos prediales y totales. Si se reestiman las ecuaciones anteriores añadiendo una dummy de interacción beneficiario con componente tierras, se obtiene el efecto diferencial de ser beneficiario del componente tierra (este método colapsa toda posible diferencia entre los dos componentes en una constante).

En ninguno de los casos (incluso en las estimaciones en niveles), con o sin errores robustos, este efecto diferencial fue significativamente distinto de cero, con la sola excepción de la estimación con errores estándar robustos del cambio en los ingresos declarados. En este caso el coeficiente alcanza un valor de -134.904 , y el test t robusto es $-1,997$. No obstante el intervalo de confianza al 95% es bastante amplio: $-\$267.643$; $-\$2165$; último valor que no es económicamente significativo. En conclusión, no es posible encontrar con la muestra utilizada en este estudio diferencias entre el componente aguas y el componente tierras.

Otra posibilidad interesante es explorar si la identidad indígena genera diferencias en los resultados del programa. Como se ve en la sección respectiva, la identidad indígena difiere en forma significativa entre los beneficiarios y los controles, por lo que excluirla de las estimaciones en caso que tenga un efecto en los ingresos estaría sesgando el efecto atribuido al programa. Otras variables que difieren entre controles y beneficiarios son acceso a servicios básicos y calidad de la vivienda, pero estas variables pueden ser endógenas a los resultados del programa o constituir uno de sus posibles resultados, y un adecuado control de los efectos de éste habría requerido medirlas en el período base.

Si bien este problema de endogeneidad también puede afectar la identidad indígena, las ecuaciones anteriores se reestimaron incluyendo dos dummies para esta variable, correspondientes a niveles bajo y medio de acuerdo al índice construido. Los coeficientes de estas variables no son significativos en ninguna especificación, alcanzando una significancia máxima al 16% el coeficiente de identidad media para los ingresos extraprediales ($\$283.135$).

En conclusión retenemos los coeficientes del Cuadro N° 2.56 como la mejor descripción paramétrica de los datos.

f) Resultados de Estimación No Paramétricas

En esta sección se presentan los principales resultados de las evaluaciones no paramétricas realizadas para estimar los beneficios del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de CONADI (FTAI). Para estos efectos se utiliza el enfoque de los estimadores de *Matching* como la metodología base. Esta elección se basa en los desarrollos teóricos recientes en el área de la evaluación de programas⁴⁹ y en la disponibilidad y calidad de la información recolectada en las encuestas para beneficiarios y controles.

f1) Participación en el Programa (Propensity Scores)

La estimación de la probabilidad de participación en el FTAI es uno de los elementos principales para poder aplicar la metodología, lo que requiere utilizar información de variables pre-programa. Dada la información recolectada en las encuestas se estima un modelo de participación en el FTAI usando como variables explicativas: edad del jefe de hogar, sexo del jefe de hogar, años de educación del jefe de hogar, ingresos del hogar, tipo de componente (tierra o agua), área geográfica (sur o norte), identidad indígena baja e identidad indígena media.⁵⁰ Estas variables son las reportadas para el período base (1994-1995) y se supone que reflejan adecuadamente la situación pre-programa para los beneficiarios.⁵¹

Los principales resultados econométricos para el Probit binario de participación se presentan en el Cuadro N° 2.57. Como el objetivo de los Propensity Scores es predecir la probabilidad de participar en el programa, variable que se utiliza posteriormente para elegir a las comparaciones) en la segunda etapa, no se pone especial importancia a la significancia estadística de las variables. En vez, se elige el modelo que presenta el mayor valor de la función de verosimilitud.

⁴⁹ Una excelente referencia para la evaluación de programas es Heckman, J., Lalonde, R., and Smith, J. (1999). La bibliografía entrega otras referencias de interés para el tema de evaluación de programas.

⁵⁰ Estas variables dummy se construyen a partir del Identidad Indígena la que asume tres posibles valores: baja, media y alta. La categoría excluida es identidad indígena alta.

⁵¹ En los datos recolectados existe una serie de variables que se refieren a la situación de las personas a Noviembre del 2001. Esta información no se utiliza ya que lo que interesa es obtener la mejor predicción de la probabilidad de participación de las personas en el Programa basado en información de la situación base (sin programa).

CUADRO N° 2.57
PROPENSITY SCORES*

Variables	Coefficientes
Constante	3.068 (0.003)
Género del Jefe de Hogar (1 masculino; 0 femenino)	-0.773 (0.161)
Edad del Jefe de Hogar (en años)	0.013 (0.280)
Educación del Jefe de Hogar (en años)	-0.010 (0.803)
Dummy Componente Tierra (1 tierra; 0 agua)	-1.032 (0.001)
Dummy Ubicación Geográfica (1 Sur; 0 Norte)	-0.294 (0.386)
Ingreso Total Calculado en la Situación Base	0.0002 (0.078)
Identidad Indígena Baja	-1.232 (0.007)
Identidad Indígena Media	-0.262 (0.166)
Observations	554
-2 Log Likelihood	386.48
R Cuadrado de Cox & Snell	0.072
R Cuadrado de Nagelkerke	0.134

* Nivel de Significancia en paréntesis.

Tal como indica el Cuadro N° 2.58, la probabilidad de participación predicha para cada sujeto en la muestra por el modelo estimado presenta un gran rango de dispersión, partiendo desde un valor mínimo de casi 0.5 (0.499) hasta un valor máximo de 1.000, para una probabilidad estimada promedio de 0.87. El cuadro también entrega un resumen de las probabilidades estimadas para controles y beneficiarios; para hombres y mujeres; y para beneficiarios de proyectos de tierra y agua.

**CUADRO N° 2.58
PROBABILIDAD PREDICHA**

	Valor Mínimo	Valor Máximo	Promedio
Toda la muestra	0.499	1.000	0.870 (0.097)
Controles	0.526	1.000	0.802 (0.115)
Beneficiarios	0.499	1.000	0.880 (0.089)
Hombre	0.499	1.000	0.864 (0.098)
Mujer	0.737	1.000	0.927 (0.0504)
Componente Tierra	0.499	1.000	0.719 (0.113)
Componente Agua	0.741	1.000	0.900 (0.057)

Nota: Desviación estándar entre paréntesis.

Para analizar la bondad de ajuste del modelo se puede analizar el siguiente Cuadro N° 2.59 de Predicción del modelo. En la construcción de este Cuadro, a objeto de clasificar la variable dependiente predicha como cero o como uno, se utiliza el siguiente criterio: si la probabilidad estimada es mayor que el promedio muestral de beneficiarios entonces la variable dependiente es predicha a tomar el valor 1; en caso contrario la variable dependiente es predicha a tomar el valor 0.⁵²

**CUADRO N° 2.59
CUADRO DE CLASIFICACIÓN**

Variable Dependiente Observada	Variable Dependiente Predicha		Porcentaje Correcto
	0	1	
0	48	24	66.7
1	152	330	68.4
Porcentaje Total			68.2

⁵² No se utiliza como punto de corte 0.5 ya que la mayor probabilidad predicha es casi siempre mayor a 0.5. Se utiliza en vez el promedio muestral de 0.87.

El porcentaje de predicción correcto del modelo fue de 66.7% y 68.4% para los valores 0 y 1 de la variable dependiente respectivamente. Estos valores pueden ser comparados con el porcentaje de predicción correcto del modelo que incluye sólo un término constante, lo que equivale a ajustar un modelo con probabilidad constante de ser beneficiario entre individuos.

Dado que en este último modelo a todos los individuos se le predeciría la misma probabilidad, habrían sólo dos casos posibles: en primer lugar, porcentajes de predicciones correctas de 0% y 100% respectivamente para los valores 0 y 1 de la variable dependiente o, en segundo lugar, porcentajes de 100% y 0% para los valores 0 y 1 de la variable dependiente. En el caso particular, de las muestras usadas en este Estudio los porcentajes de predicciones correctas del modelo de probabilidad constante fue de 0% y 100% para los valores 0 y 1 de la variable dependiente.

f.2) Estimación de los Beneficios

Se trabaja con estimadores de *Matching* de diferencias en diferencias (DD) - el que compara el cambio en los resultados para los beneficiarios y para los controles entre la situación base y la situación post programa.

Específicamente el estimador de *Matching* que se usa es el **Estimador de Vecinos Cercanos**.^{53 54} El parámetro que se estima es el impacto del tratamiento sobre los tratados.

Como medida de resultado se considera el ingreso calculado total por el equipo de investigadores y su desagregación en los componentes predial y extrapredial. La técnica de *bootstrapping* se utiliza para obtener la varianza muestral de los estimadores de impacto.

Los principales resultados de estimación del impacto del Fondo se presentan en el Cuadro N° 2.60. En este Cuadro se presentan estimaciones para 5, 10 y 20 vecinos, para la variable de resultado para los tres conceptos de ingreso (predial, extrapredial y total).

⁵³ Note que las probabilidades predichas se construyen a partir de la estimación reportada en el Cuadro 4.13. En particular, las variables usadas para su predicción se conforman por los coeficientes reportados en dicha Cuadro ponderados por los promedios muestrales que presentan las variables.

⁵⁴ Note que una de las características del método de *Matching* es que toda la muestra de controles se utiliza para construir el ingreso que hubiese tenido cada beneficiario en caso de no haber sido seleccionado como beneficiarios del Fondo. Así, para cada beneficiario se utilizan todos los controles apropiadamente ponderados con un vector de ponderación único para cada beneficiario.

De este cuadro se puede observar en general efectos del Fondo positivos y estadísticamente significativos, para la diferencia en el ingreso total e ingreso predial. Por su parte, la diferencia en el ingreso extrapredial aunque positiva no fue estadísticamente significativa. En general, las estimaciones de impacto del Programa sobre las diferentes medidas de ingreso no fueron sensibles al número de vecinos considerados.

CUADRO N° 2.60
ESTIMACIONES DE LOS BENEFICIOS ANUALES DEL FONDO (EN \$)

Vecinos	Diferencia Ingreso Calculado Total	Diferencia Ingreso Calculado Predial	Diferencia Ingreso Calculado extra Predial
5	\$635.980 (0.0794)	\$829.000 (0.0882)	\$78.746 (0.6032)
10	\$604.370 (0.0920)	\$791.670 (0.1002)	\$80.140 (0.5940)
20	\$587.190 (0.0973)	\$845.600 (0.0830)	\$44.448 (0.7523)
Tamaño Muestra	442	272	264

* En paréntesis valores p. Desviaciones estándar estimadas de acuerdo a Bootstrapping.⁵⁵

El análisis anterior no reporta evidencia inambigua que nos permita concluir que el programa eleva los ingresos de los beneficiarios. Sin embargo, es posible defender una visión optimista sobre la siguiente base:

- Las estimaciones de **ingreso total** calculado arrojan siempre un efecto positivo del programa. Esta variable parece ser la más relevante, pese a no ser posible corregir el ingreso predial (uno de sus componentes) por el costo de los insumos. En el caso paramétrico el efecto es de 523 mil anuales, significativo al corregir por heterocedasticidad. En el caso no paramétrico el rango está entre \$587.190 y \$635.980 anuales, significativos estadísticamente.
- Las estimaciones de **ingreso predial** también muestran un efecto positivo del FTAI, y es aquí precisamente donde el Fondo debiera tener un resultado más directo. Ya era posible observar una diferencia bastante grande entre beneficiarios y controles en los

⁵⁵ La técnica del bootstrapping consiste en aproximarse a las propiedades estadísticas de un estimador a través de su distribución muestral obtenida de calcularlo en B submuestras obtenidas al azar y con reemplazo de la muestra original. En el Estudio se trabajó con 100 submuestras. Para mayores detalles ver W. Greene "Econometric Analysis", Third Edition, 1997, páginas 184-185.

promedios de ingreso y en su cambio respecto al período base. El efecto de 563 mil pesos en las estimaciones paramétricas es estadísticamente significativo al corregir por heterocedasticidad. Nuevamente, el caso no paramétrico es significativo y mayor en magnitud, en los tres casos superior a \$791 mil anuales.

- Pasando a la evidencia contradictoria, tenemos en primer lugar los ingresos extraprediales. El FTAI puede disminuir estos ingresos si aumenta la dedicación de los integrantes del hogar al predio, pero puede aumentarlo si permite mayor tranquilidad para la búsqueda de un buen trabajo o mejor información o redes sociales. Aunque la estimación en niveles arroja un efecto positivo del FTAI y significativo, hemos optado por la estimación en diferencias que encuentra un efecto negativo de \$558 mil anuales, igualmente elevado y significativo. La estimación no paramétrica es cercana a cero y no significativa. En todo caso los ingresos extraprediales forman parte de los ingresos totales, por lo que el efecto neto del FTAI sobre los ingresos parecería ser, en el agregado de estas medidas, más bien positivo.
- La otra medida de ingresos, el declarado directamente, está bastante correlacionada con el ingreso extrapredial, por lo que se puede sospechar que está excluyendo los ingresos provenientes de la actividad agrícola. Esto la hace una medida también imperfecta, aunque tiene la virtud de permitir estimaciones con una muestra de mayor tamaño. Las estimaciones paramétricas indican un efecto positivo del FTAI, pero no significativo y de una magnitud baja (entre sesenta y cien mil pesos anuales). En las estimaciones no paramétricas, la diferencia entre el período actual y el base tampoco es significativa estadísticamente.
- Por los problemas en la generación de controles para este estudio, las estimaciones no paramétricas parecen más confiables. Sobre esta base la conclusión más firme es que el FTAI tiene un efecto positivo en los ingresos prediales, que sería superior a los quinientos mil pesos anuales. Aparentemente no hay efecto en el ingreso extrapredial, y si éste fuese negativo no revertiría el efecto positivo de los ingresos prediales sobre los ingresos totales.

3.3.2 Margen Bruto

En el Cuadro N° 2.61, se muestra el margen bruto en los distintos tipos para las dos zonas estudiadas. En términos agregados se constata que los márgenes prediales tienden a ser mayores en la zona sur explicado esto, en su totalidad por el mayor número de há, explotadas en esa zona. Esto quedó demostrado al calcular el margen bruto por há en donde se aprecia que, en la zona norte este alcanza a los \$ 188.190/há versus los \$ 70.179/há de la zona sur. La explicación a esta diferencia se encuentra en la necesidad de intensificar la explotación que tienen las etnias del norte para asegurar la reproducción de sus familias dada la menor superficie cultivable que tienen sus predios

Ahora bien si el análisis se hace por tipo se ve, en primer lugar una gran variabilidad de situaciones donde los extremos están representados por el tipo 5 que tanto en el norte como en el sur obtiene los mejores márgenes. En el otro extremo se encuentra el grupo 8 que entrega márgenes negativos (en ambas zonas). Quizás al llegar a este punto sea importante destacar que la forma de cálculo de los ingresos prediales en este ejercicio puede de alguna manera estar sobre estimada debido básicamente a un hecho, cual es el de valorar todo lo producido a precio de lo poco o mucho vendido, efectivamente este es un tema que no es menor, ya que en estos estudios de caso se constató que existe producción en bodega y también trueque de productos a "precios" menores.

CUADRO N° 2.61
MARGEN PREDIAL BENEFICIARIOS ZONA SUR SEGÚN TIPO (2001)

Beneficiarios							
	Tipo 8	Tipo 7	Tipo 6	Tipo 5	Tipo 4	Tipo 2	Total ponderado
Ingresos(\$)	125.000	294.000	1.076.000	1.809.250	1.368.000	382.600	1.363.810
Costos de explotación(\$)	130.950	218.470	715.155	967.773	691.140	318.474	753.111
Superficie (Há)	0,07	0,55	26,25	11,54	4,51	4,31	10
Margen Predial(\$)	-5.950	75.530	360.845	841.477	676.860	64.126	610.699
Margen predial/ha(\$)	-85.000	137.327	13.746	72.918	150.080	14.878	70.179

Fuente: Elaboración propia con información del estudio de casos

CUADRO N° 2.62
MARGEN PREDIAL BENEFICIARIOS DE ZONA NORTE SEGÚN TIPO (2001)

	BENEFICIARIOS			
	Tipo 5	Tipo 7	Tipo 8	Total Ponderado
Ingresos	1.828.500	1.780.000	81.600	1.512.313
Costos de explotación (\$)	1.149.650	1.614.500	85.000	1.344.147
Superficie (Há)	1,8	0,6	0,01	1
Márgen predial (\$)	678.850	165.500	-3.400	177.166
Márgen /ha	377.139	275.833	-340.000	188.190

Fuente: Elaboración propia con información del estudio de casos

Hecho este alcance y retomando la información sobre los tipos encontrados se puede afirmar que los mejores resultados se logran en los predios más grandes (de los estudiados) y con una estructura productiva donde participan los frutales. Por el contrario los predios muy pequeños con baja inversión productiva obtienen los peores resultados. En términos de importancia relativa este último grupo representa sólo el 12% de los predios.

Al comparar los beneficiarios con controles (en aquellos tipos que incluyeron controles) se aprecian resultados variables, en la zona sur el margen bruto es mayor en los tipos de beneficiarios 6 y 5 explicado por la mayor superficie en el tipo 6 y en el tipo 5 por una mayor superficie, pero también por una mayor productividad por há. En este último caso al analizar con mayor detalle las fichas técnicas de ambos sistemas (beneficiario y control tipo 5) se ve un uso mayor de fertilizante particularmente en el cultivo del trigo hecho que explica en su totalidad la diferencia en productividad. Es importante detenerse en este grupo porque sobre el 55% de los beneficiarios encuestados en la zona sur forman parte del tipo 5. Esta situación de mayor margen bruto del grupo beneficiario no se repite en el tipo 7 en el que el control supera al grupo beneficiario del fondo. A nivel agregado en esta zona las diferencias disminuyeron enormemente quedando solo una mejora marginal en productividad (\$/há) en el grupo beneficiario. En términos prediales el grupo beneficiario tiene un margen bastante mayor, pero también tiene una superficie explotada mayor.

Cuando este ejercicio de comparación lo hacemos en la zona norte se aprecia un menor efecto aún, tanto en margen total como en margen por há, en los agricultores beneficiados por el fondo.

A modo de conclusión se reafirma la idea de que existe un impacto positivo aunque de baja magnitud sobre los ingresos prediales, ya sean estos brutos o netos (margen bruto): Una de las razones que explica lo anterior es la mayor superficie predial que tiene hoy en día los individuos del grupo beneficiarios.

CUADRO N° 2.63
MARGEN BRUTO PARA GRUPO BENEFICIARIO Y CONTROL DE ZONA NORTE SEGÚN TIPO (2001)

	BENEFICIARIO		
	Tipo 5	Tipo 7	Total Ponderado
Ingresos (\$)	1.828.500	1780.000	1.784.217
Costos de explotación (\$)	1.149.650	1.614.500	1.574.078
Superficie (Há)	1,8	0,6	1
Márgen predial (\$)	678.850	165.500	210.139
Márgen /ha (\$)	377.139	275.833	284.643
CONTROL			
	Tipo 5	Tipo 7	Total Ponderado
Ingresos	675.400	998,000	969.934
Costos de explotación (\$)	232.925	906,000	847.443
Superficie (Há)	1,06	0,3	0,4
Márgen predial (\$)	442.475	92.000	122,491
Márgen /ha (\$)	417.429	306.667	316.303

Fuente: Elaboración propia con información del estudio de casos

CUADRO N° 2.64
MARGEN BRUTO PARA GRUPO BENEFICIARIO Y CONTROL DE ZONA SUR SEGÚN TIPO
(2001).

	BENEFICIARIOS			
	Tipo 7	Tipo 6	Tipo 5	Total ponderado
Ingresos (\$)	294.000	1.076.000	1.809.250	1.523.332
Costos de explotación (\$)	218.470	715.155	967.773	837.888
Superficie (Há)	0,55	26,25	11,54	12
Márgen predial (\$)	75.530	360.845	841.477	685.443
Márgen /ha	137.327	13.746	72.918	75.622
	CONTROL			
	Tipo 7	Tipo 6	Tipo 5	Total ponderado
Ingresos (\$)	704.920	812.000	500.000	561.039
Costos de explotación (\$)	351.300	587.000	220.414	276.968
Superficie (Há)	1,4	17,1	6,75	7
Márgen predial (\$)	353.620	225.000	279.586	284.071
Márgen /ha	252.586	13.158	41.420	67.593

Fuente: Elaboración propia con información del estudio de casos

3.3.3 Percepción de los Efectos Sociales y Culturales del FTAI Sobre la Situación de la Familia y la Comunidad

Esta sección presenta evidencia sobre percepción que los beneficiarios tienen de los efectos que el FTAI tiene sobre distintos aspectos de su situación de vida. Cuatro son los ámbitos considerados: económico – productivo, social y cultural y migración juvenil.

a) *Percepción de Efectos económico-productivos*

El estudio cualitativo reveló que tanto en el norte como en el sur y en los distintos componentes, los resultados económico productivos que los beneficiarios atribuyen a los beneficios obtenidos desde el FTAI son escasos. La principal causa de esto, es que el agua y la tierra son un aporte, pero para poder utilizarlo y potenciar su valor productivo es necesario contar con otros apoyos, tales como fertilizantes, asesoría técnica, recursos para invertir en la tierra, vivienda , etc., recursos con los que no han contado. De esta forma, junto con solucionar un problema, el FTAI está generando nuevas expectativas y abriendo nuevas demandas, que al parecer no está en condiciones de asumir o no ha considerado asumir.

La encuesta, a su vez, verifica que apenas el 12 % de los beneficiarios indican que la solución que recibieron del FTAI mejoró bastante el ingreso y los recursos con que cuentan. Un 38 % indica que mejoró un poco y el resto indica que no afectó. (37 %) o no responde (13 %). (Ver Cuadro N° 2.65).

En el plano de los efectos económico – productivos el estudio cualitativo muestra una importante diferencia de énfasis entre el norte y el sur. En la zona norte el principal anhelo de los beneficiarios del FTAI, es emprender en términos económicos, ya sea comercializando sus productos sin intermediarios, exportándolos, iniciando proyectos de inversión (turismo), formar empresas, etc. En esta zona, la orientación comercial y productiva está centralmente presente.

En el sur, en cambio, la orientación productiva es menos clara. El sueño compartido es que las comunidades puedan tener sus tierras, apostando que este es el elemento central para el “desarrollo del pueblo indígena”, el que no necesariamente vinculan con la actividad productiva predial.

b) Percepción de efectos sociales del FTAI

Las entrevistas grupales permiten afirmar que en términos sociales y calidad de vida, el FTAI tanto en el norte como en el sur, obtiene resultados limitados. En el norte estos tienen que ver principalmente con acceso a agua potable y una alimentación mejor y más diversa y en sur, principalmente con superación del problema de falta de tierra y espacio habitacional para las nuevas parejas.

El cuestionario indagó sobre la percepción que los beneficiarios tienen de los efectos del FTAI sobre la situación de vivienda, la educación y sobre las oportunidades de los jóvenes. Las respuestas se reproducen en el Cuadro N° 2.72, líneas 2,3 y 4. Alrededor de un 13% no emite opinión. Entre un 43 y un 50 % no observa un efecto positivo (no afectó o empeoró, en que la frecuencia de 'empeoró' es mínima), cerca de un 30 % visualiza un efecto positivo leve y alrededor de entre un 8 y un 15 % uno positivo fuerte.

El cuestionario indagó sobre dos aspectos adicionales de la situación de vida de los beneficiarios: la calidad de las relaciones al interior de la familia y su compromiso con la comunidad. Nuevamente se aprecia que desde la mirada del beneficiario el efecto del FTAI es inexistente o bajo.

La calidad de vida de la población pobre depende en importante medida del acceso a programas de gobierno y del municipio. Desde la mirada de los beneficiarios, el FTAI no ha mejorado su acceso a programas de gobierno ni la relación con el municipio (ver cuadro N° 2.65).

CUADRO N° 2.65
LA SOLUCIÓN QUE UD. RECIBIÓ DEL FTAI, MEJORÓ ASPECTOS DE LA SITUACIÓN DE SU FAMILIA? (PORCENTAJE)

Aspectos	Mejóro Bastante	Mejóro un poco	No afectó o empeoró	sin respuesta
1. El ingreso y los recursos con que cuentan	11.9	38.2	36.9	13.1
2. La situación de la vivienda	11.9	29.6	44.6	13.9
3. La educación de los niños y los jóvenes	14.7	29.6	42.9	12.7
4. Las oportunidades de los jóvenes	8.1	28.0	50.9	13.0
5. El compromiso que tenemos con la comunidad	11.7	42.9	33.3	12.1
6. Las relaciones al interior de la familia	14.7	29.6	42.9	12.7
7. El acceso a programas de gobierno	10.0	36.6	37.7	16.0
8. Nuestra relación con el municipio	8.3	32.0	45.5	14.1

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Para obtener una visión más global del efecto social del FTAI, visto desde la perspectiva de los beneficiarios, se construyó un índice sumatorio que consigna el número de aspectos en los cuales el beneficiario percibe que ha habido bastante o algo de mejoría en su situación. Los resultados son los siguientes: un 20 % de los beneficiarios no percibe efecto positivo del FTAI en ninguno de los aspectos considerados, un 23 % visualiza efectos positivo en entre 1 y 3 aspectos, un 35.3 % entre 4 y 6 aspectos y un 18, 6 % en entre 7 y 8 aspectos.

Al desagregar este índice por componente, número de beneficios recibidos y el índice de "identidad indígena" aparecen algunas diferencias interesantes: los beneficiarios del sur perciben un efecto positivo en más aspectos que los norte, los que recibieron más de un beneficio que los que recibieron uno sólo y los con un valor más bajo en el índice de "identidad indígena" más que los que tienen un valor alto en éste. No se observan diferencias según sexo ni según edad del beneficiario. La información se presenta en el Cuadro N° 2.66.

CUADRO N° 2.66
INDICE PERCEPCIÓN EFECTO POSITIVO DEL FTAI

	Índice efecto positivo del FTAI sobre situación de la familia			
	Ningún aspecto	Entre 1 y 3 aspectos	Entre 4 y 6 aspectos	Entre 7 y 8 aspectos
A.- Componente				
Agua Norte	31.1	23.4	36.4	9.0
Agua Sur	27.4	20.5	33.6	18.5
Tierra Norte	43.6	39.5	13.2	3.7
Tierra Sur	14.2	14.6	40.8	29.4
Todos	27.1	20.8	35.3	16.8
B.- Beneficiarios				
Un beneficio	33.0	19.2	36.3	11.6
Más de un beneficio	20.1	22.8	34.1	23.0
C.- Identidad Indígena				
Baja	10.3	21.2	49.9	18.6
Media	34.8	15.6	33.9	15.6
Alta	27.3	36.6	18.4	17.7

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

c) Percepción de efectos culturales del FTAI

Siguiendo las entrevistas grupales, los mayores efectos del FTAI se aprecian en la dimensión cultural. Los participantes, beneficiarios y grupo de control, concuerdan que el FTAI potencia la pertenencia e identidad indígena; es una forma de respeto y reconocimiento cultural de los distintos pueblos; genera mayores oportunidades materiales para cultivar y practicar la cultura (tierra, sitios sagrados, etc). Agregan que es un ejemplo y experiencia incipiente de trabajo intercultural, en el cual las demandas y necesidades histórico-culturales de los pueblos indígenas, se abordan desde una clave y lógica occidental o no indígena, intentando de manera conjunta, desde ambas visiones, obtener resultados.

El cuestionario pedía a los beneficiarios que expresaran su acuerdo o desacuerdo con un conjunto de afirmaciones sobre el efecto del FTAI en las relaciones al interior de las comunidades y entre comunidades. El Cuadro N° 2.67 lista las afirmaciones y muestra la frecuencia relativa de las respuestas obtenidas.

La información del cuadro es mixta y en parte aparece como contradictoria. A modo de ejemplo, la primera afirmación apunta a mayor individualismo y las cuatro siguientes a conductas más participativas y comprometidas con la comunidad. Los beneficiarios están mayoritariamente de acuerdo tanto con la primera como con cada una de las cuatro afirmaciones siguientes.

Los beneficiarios, a su vez, expresan un desacuerdo mayoritario con las afirmaciones que apuntan a aumento de problemas entre las familias en la comunidad, falta de líderes para organizarse y cansancio de las personas de ir a reuniones y organizarse.

CUADRO N° 2.67

ACUERDO Y DESACUERDO CON AFIRMACIONES SOBRE EL EFECTOS DEL FTAI SOBRE DISTINTOS ASPECTOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Afirmaciones	Muy acuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	No responde
Desde que recibimos la solución del FTAI:				
1. Las familias se preocupan más de sus propios asuntos (más individualismo)	15.7	64.7	15.7	3.8
2. La comunidad tiene más ganas de hacer cosas en conjunto (más iniciativa colectiva)	16.3	58.2	20.6	4.8
3. Trabajamos de manera más colectiva (más compromiso colectivo)	14.0	50.9	27.2	7.8
4. Nos reunimos más que antes (más compromiso)	9.9	54.1	32.8	3.3
5. La gente participa menos (menos participación)	6.4	42.3	45.4	5.9
6. Las personas están cansadas de ir a reuniones y organizarse (menos participación)	7.7	36.5	50.8	5.0
7. Han aumentado los problemas entre las familias de la comunidad (más conflicto entre familias de la comunidad)	7.3	29.8	54.8	8.5
8. Tenemos menos conflictos con otras comunidades (menos conflictos entre comunidades)	15.1	33.1	43.9	7.8
9. Faltan líderes que ayuden e incentiven a organizarse (disponibilidad de líderes)	4.7	30.1	62.7	2.5

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

La participación de los beneficiarios en organizaciones, según los datos de la encuesta, aumentó fuertemente entre 1994-95 y el presente. En 1994-95, el 55 % de los beneficiarios declara que participaba en organizaciones. Conforme muestra el Cuadro N° 2.68, actualmente este porcentaje es de 75 %⁵⁶. Esta ampliación de la participación se detecta en 3 de los 4 componentes No se observa en tierra-norte.

CUADRO N ° 2.68
PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN ORGANIZACIONES EN 1994-95 Y EN 2000-01.

Componente	Participaba en 1994-95 (%)	Participa en 2000-01 (%)
Agua Norte	71.3	91.7
Agua Sur	43.8	66.4
Tierra Norte	85.2	79.2
Tierra Sur	56.3	71.7
Total beneficiarios	54.6	75.4

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

La información sobre la participación en organizaciones del grupo control en 2000–01, reveló que ésta es menor que en beneficiarios en el total y en cada componente, salvo el de aguas -sur. Por su parte, la magnitud de la diferencia porcentual entre beneficiarios y grupo de control en los componente agua–norte y tierra-sur lleva a concluir que en estos dos componentes, el FTAI ha contribuido a un aumento de la participación en organizaciones.

Sin embargo al no disponer en este ítem datos para hacer una comparación antes-después de otorgado el beneficio, según se muestra en el cuadro siguiente, esta conclusión debe relativizarse.

⁵⁶ Las organización en que participan actualmente los beneficiarios son variadas y se mezclan y sobreponen organizaciones indígenas comunitarias con organizaciones territoriales, sociales, de iglesias , deportivas y productivas.

CUADRO N° 2.69
PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES EN 2000-2001, POR COMPONENTE, DE LOS
BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% que Participa en 2000-2001	% que No Participa	% que Participa en 2000-2001	% que No Participaba		
Agua Norte	91.7	8.3	53.3	46.7	19.47	0.0000
Agua Sur	66.4	33.6	86.7	13.3	5.06	0.0245
Tierra Norte	79.2	20.8				
Tierra Sur	71.7	28.3	48.1	51.9	4.47	0.0345
Totales	75.4	24.6	65.3	34.7	3.32	0.0686

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

d) El FTAI y la Migración Juvenil

En las entrevistas grupales e individuales, se observó que los beneficiarios perciben mayoritariamente y con fuerza, que la población juvenil abandona el campo, tendencia que está presente desde hace 50 años en el país. Una de las inquietudes planteadas para esta evaluación era indagar cuantitativamente sobre el potencial del FTAI en aminorar la emigración juvenil.

El tema se abordó desde una perspectiva de percepción de tendencia migratorias por parte de los beneficiarios. En el cuestionario se pidió a los beneficiarios que expresaran su acuerdo o desacuerdo con un conjunto de afirmaciones sobre la migración juvenil y la posible influencia del FTAI sobre ellas.

En el Cuadro N° 2.70, se muestra los resultados de esta consulta. Puede apreciarse que los beneficiarios mayoritariamente (84 %) perciben una muy fuerte emigración juvenil y que apenas un tercio perciben que el acceso al FTAI haya frenado o revertido esta tendencia. El acuerdo con la primera afirmación es un poco más frecuente en las mujeres beneficiarias.

Estas también muestran más acuerdo con la afirmación que los jóvenes se están yendo menos, en particular si han sido beneficiarios de tierra. El acuerdo con la tercera afirmación es más frecuente en el sur que en el norte, mientras que el acuerdo con la cuarta es más frecuente en el componente agua-sur.

**CUADRO N° 2.70
 PORCENTAJE EN ACUERDO O DESACUERDO CON AFIRMACIONES SOBRE LA MIGRACIÓN JUVENIL**

Afirmaciones	Muy acuerdo	Acuerdo	Desacuerdo	No sabe / no responde
1. Los jóvenes en su mayoría se van del campo	29.6	54.2	14.6	1.6
2. Desde que tenemos más tierra o agua lo jóvenes se estando quedando en el campo	5.3	33.0	55.7	6.0
3. Desde que tenemos más tierra o agua los jóvenes están regresando al campo	3.7	24.9	66.7	4.7
4. Aunque tengamos más tierra y agua los jóvenes continúan yéndose del campo	10.5	51.1	34.7	3.8

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

Al indagar sobre los motivos de la emigración juvenil, ver Cuadro N° 2.71, sobresale la escasez de oportunidades de estudio como en el ámbito productivo en el campo y la atracción que ejerce la ciudad.

Algunos de los motivos son mencionados con mayor frecuencia por algunos segmentos de los beneficiarios. “Pocas tierras” se menciona con mayor frecuencia relativa en el sur que en el norte; en hombres que en mujeres; en población adulta y mayor que en la menor de 36 años. “En el campo no hay oportunidades” se menciona con mayor frecuencia en el sur que en el norte; en hombres y en beneficiarios de identidad indígena alta. “La ciudad es más atractiva” es un juicio más frecuente en el sur y entre mujeres que en hombres. “Se gana más dinero fuera del campo” es un juicio más frecuente en el sur. No se detectan diferencias en los motivos “estudios” y “el campo no les gusta”. El grupo de control no opina de modo muy diferente. Las opiniones de este tienden a dar un poco menos de peso al motivo estudios y un poco más al que a los jóvenes no les gusta el campo y que en la ciudad se gana más dinero que en el campo.

CUADRO N ° 2.71
MOTIVOS DE LA EMIGRACIÓN JUVENIL(RECONOCIMIENTO), POR MOTIVO, DE LOS
BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Motivos	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% que lo reconoce	% Otros	% que lo reconoce	% Otros		
Pocas tierras	50.6	49.4	59.7	40.3	2.08	0.1495
En el campo no hay oportunidades	77.9	22.1	79.2	20.8	0.07	0.7942
El campo no le gusta	25.2	74.8	93.1	6.9	3.73	0.0534
Estudios	83.2	16.8	62.5	37.5	4.64	0.0312
La ciudad es más atractiva	70.4	29.6	36.1	63.9	1.88	0.1705
Se gana más dinero fuera del campo	81.9	18.1	90.3	9.7	3.08	0.0791

Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

También se intentó una aproximación a la emigración preguntando en el cuestionario por integrantes del hogar que se encuentran fuera de él y por otros que pueden haber regresado después de la entrega de la solución por parte del FTAI. Los integrantes del hogar que están afuera suman 461, una cifra algo inferior al número de hogares encuestados. Un 40 % de los hogares tiene una o varias personas afuera. Las personas que están afuera son mayoritariamente hijos/as y se han ido por trabajo (29 %), matrimonio (23 %), estudio (6 %), casa propia (3 %) y otros (1 %).

Las personas que han regresado asociado a la entrega del beneficio del FTAI son apenas 12 en el conjunto de la muestra. En ningún hogar ha regresado mas de una persona, por lo que es posible afirmar que el porcentaje de hogares de beneficiarios en que han regresado personas es inferior a 3 %.

En síntesis, la emigración continúa y no se ve afectada por los beneficios del FTAI.

El estudio cualitativo profundiza la información recabada en la encuesta. Reitera que los motivos de la migración están asociados con la aspiración a cambiar y mejorar las condiciones de vidas. Los jóvenes encuentran en la ciudad cosas que han soñado siempre: luz, agua, dinero en efectivo, educación, entretenimiento, etc. La mayor parte de los jóvenes emigran temporalmente para educarse, pero ocurre que luego no vuelven. Los principales motivos para que no se retorne son:

- En el Norte: por que no existen actividades laborales o productivas en las cuales desempeñarse.
- En el Sur: porque hay carencia de territorio en el cual instalarse y por que no existen actividades laborales o productivas en las cuales desempeñarse.

Independientemente de esta visión explicativa de la migración juvenil, que refleja lo que durante el último tiempo ha ocurrido en las zonas indígenas, los entrevistados anticipan un posible cambio, que ya estaría operando en algunas zonas (ej.: San Pedro de Atacama). La gente percibe que los beneficios de tierra y agua ayudaría a la no emigración o al retorno de los jóvenes al territorio. Los entrevistados no logran mencionar ejemplos o manifestaciones concretas de esta situación, pero vislumbran que esta será una situación factible en el corto plazo ⁵⁷.

La explicación que dan para justificar esta anticipación alude a cuatro factores:

- En la actualidad existirían mayores posibilidades de generar proyectos productivos, ya que hay más tierra y más agua;
- Las zonas indígenas están siendo objeto de intervención de múltiples organizaciones públicas y privadas, y vislumbran que esto aumentará en los próximos años. Esto significa que se están abriendo nuevas oportunidades que los jóvenes se motivan a aprovechar;
- La situación laboral y social en la ciudad está haciéndose cada vez más difícil (mencionan como ejemplo, la cesantía, la drogadicción), y el campo ofrece ante esto un escenario más resguardado;
- En el campo o en el pueblo donde están las comunidades se vive menos fuerte la discriminación cultural.

⁵⁷ En el caso del componente de obras de riego, se señala que el retorno de la población indígena al pueblo o al campo no es tan fuerte.

Una esperanza compartida tanto en el norte como en el sur, es que los jóvenes que van a estudiar, y formarse a la ciudad, vuelvan al campo y aporten sus conocimientos al desarrollo de las comunidades. La idea es que se conviertan en motor de un nuevo proceso, que enseñen a los otros y puedan incorporarse a la labor cotidiana de la población indígena.

En síntesis, tanto la encuesta como las entrevistas grupales. Indican que la emigración de los jóvenes es una realidad sentida por los beneficiarios. La encuesta muestra que el FTAI no ha tenido hasta ahora un efecto de frenar este proceso. Las entrevistas grupales se pudo detectar que los beneficiarios, por diversas razones, algunas asociadas y otras no asociadas al FTAI, anticipan un freno a la emigración juvenil. No obstante, por ahora es una anticipación o esperanza ya que no pudieron dar ejemplos concretos de la nueva tendencia. En este sentido los resultados de ambas fuentes de información son coherentes.

3.3.4 Grado de Sustentabilidad del Programa

Resulta Extraordinariamente complejo analizar la sustentabilidad de un programa en cuyos objetivos se mezclan objetivos de tan distinta índole: sociales, culturales, económicos, productivos, etc.

Dado el escaso impacto que la presente evaluación detectó en variables tales como ingreso de las familias indígenas, productividad de las tierras, sistemas de cultivo y otras variables económico-productivas, mal podría sostenerse que los efectos “positivos” del programa en estos factores, se mantendrá en el tiempo, una vez que la acción del FTAI se haya discontinuado en relación con los respectivos beneficiarios.

En relación con el componente tierra, generalizando a través de sus distintas versiones, es dable esperar en principio que las familias indígenas favorecidas con nuevas tierras, no habrán cambiado substancialmente su situación económica, y los más pobres seguirán pobres, aunque verán mejorar sus niveles de auto consumo de productos agrícolas cultivados para uso doméstico. Ahora bien, como la base de este incremento, ha sido precisamente la asignación de nuevas tierras, las que seguirán probablemente en poder de esa familia, este efecto, aunque modesto, se sustentará en el tiempo.

Es claro, que se afirmará su impacto en el tiempo, si por efectos de la ayuda externa, la asistencia técnica, por ejemplo, los resultados son reforzados. Ya se explicó en el informe que la ayuda técnica centrada en lo agropoecuario con fines de comercialización, no es un

instrumento que vaya a incrementar la sustentabilidad de los programas de tierra en ese ámbito, ya que el aumento de la productividad de los cultivos, simplemente no se produce, por la permanencia de una estructura productiva tradicional y otros factores. Sólo la asistencia orientada a facilitar la inserción de la familia indígena en los ámbitos extraprediales, tales como el laboral, el social y el comunitario, permitirá que la asignación de tierras produzca efectos en el mejoramiento de los niveles de vida de la población indígena beneficiaria.

En síntesis, la sustentabilidad de los programas de asignación de tierras, es muy limitada y sólo la concurrencia de factores externos coadyuvantes podría asegurar la continuidad de sus efectos una vez desactivado el programa.

Distinto es el caso de los beneficios asociados al recurso agua que ha incrementado la productividad de la tierra, aunque no en forma substancial el ingreso predial de las familias.

Es dable anticipar aquí que el efecto constatado se sustentará en el tiempo.

Ahora bien, los componentes del FTAI produjeron algunos impactos o resultados de naturaleza jurídica y sociocultural cuya sustentabilidad es conveniente también analizar,

En primer lugar, todos aquellos componentes que dan como resultado una mayor seguridad jurídica relativa a la propiedad de los recursos, sea tierra o sea agua, que ya están siendo usados y gozados de hecho por las comunidades, al ser regularizados, producen efectos en forma indefinida hacia el futuro. Los beneficiarios y sus familias, ya tienen la garantía de todo titular de un derecho de dominio que este derecho no puede ser conculcado. En esta situaciones encuentran los componentes de regularización de tierras y de aguas, que por otra parte, les permiten acceder a otros beneficios en otras entidades públicas, que vienen a constituirse en externalidades positivas de estos programas de regularización de derechos.

Para los efectos del análisis de sustentabilidad desde la perspectiva de la seguridad jurídica que otorgan los componentes de regularización de tierras y de aguas, también puede ser asimilado a éstos el componente Traspaso de Predios Fiscales, cuyos efectos permanecerán en el tiempo indefinidamente.

Un segundo impacto, de naturaleza sociocultural, se refiere a la percepción de incremento y reafirmación de la identidad indígena de los beneficiarios que fue recogida en el estudio cualitativo, y que ellos atribuyen a la acción del FTAI. No obstante que los resultados del estudio cuantitativo son menos enfáticos en esta línea, se observa que en el análisis de los

datos totales, el grupo de control tiene una menor identidad indígena que los beneficiarios y esta diferencia es estadísticamente significativa (11.41% y 17.9% respectivamente) según se mostró en el Cuadro 2.19.

En relación con este impacto, sus efectos son en principio perdurables en el tiempo, salvo que se produzcan procesos tales como un incremento substancial de la migración indígena campo-ciudad que separe al indígena de su tierra, la que le sirve como elemento “ancla” de su identidad.

De igual manera parece jugar la sustentabilidad del efecto de incremento de la participación en entidades indígenas y comunitarias de los beneficiarios, pero nuevamente hay que advertir aquí que este efecto será sustentable si es apoyado por programas de promoción y desarrollo de las comunidades indígenas beneficiarias, sin perjuicio del efecto identificador que pueden estar produciendo en las comunidades las movilizaciones de movimientos indígenas.

4.- EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

El propósito del siguiente acápite es presentar un análisis cuantitativo de los recursos movilizados y asociados a los objetivos del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, los beneficios alcanzados, y los costos involucrados, para el período 1994 – 2000. Asimismo, se realiza un análisis de eficiencia en la administración de actividades y de duplicidad de funciones con otros programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios.

Cabe advertir, al respecto, que el FTAI es un fondo que puede considerarse complejo. Si bien está orientado a una población de beneficiarios que puede ser vista en principio como homogénea, se trata de una población que presenta importantes diferencias cuantitativas y culturales, entre una región y otra, que aspira a diferentes beneficios, se relaciona de distintas formas con el Fondo, y que requiere que éste mantenga oficinas y personal de diversas competencias, distribuido prácticamente a lo largo de todo el país.

Debe destacarse, también, que la evaluación que se ha pretendido realizar se ha encontrado con importantes limitaciones, ante las deficiencias de la información disponible a nivel central, especialmente en relación al destino de los recursos y a los gastos asociados a su administración. Es posible reconocer un importante esfuerzo por mejorar la situación, en los

últimos tres años; sin embargo, ello no ha permitido contar con cifras consistentes y confiables que cubran todo el período 1994 – 1998. Ha sido necesario realizar un gran esfuerzo para construir series que reflejen de algún modo el comportamiento de todo el período, lo que solo fue posible de efectuar gracias a la valiosa colaboración de la Unidad de Control y Seguimiento del Fondo.

4.1.- Aspectos de Eficiencia

El concepto de eficiencia busca explicar el volumen de recursos empleados para alcanzar los resultados o productos comprometidos.

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se puede obtener mediciones de productividad física, relacionando el nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados.

Una forma complementaria de medir la eficiencia es relacionar los gastos de apoyo en que es necesario incurrir para alcanzar los resultados finales comprometidos.

4.1.1 Análisis de Costos

a) Productos y Beneficiarios

Se acompañan el Cuadro N° 2.72 y Cuadro N° 2.73 en los cuales se muestra, para los componentes compra de predios en conflicto y subsidio para la adquisición de tierras, la evolución del gasto directo, las hectáreas adquiridas y el número de familias beneficiadas, en las principales regiones, durante el período 1994 – 2000 ⁵⁸. Con esta información se procedió a calcular los indicadores de eficiencia: gasto directo por hectárea y gasto directo por familia beneficiada.

Es posible apreciar, en relación a la compra de predios en conflicto, una cierta tendencia al aumento de los valores de ambos indicadores, especialmente del gasto directo por familia beneficiada, situación que se advierte en forma nítida en las regiones VIII y IX.

⁵⁸ No se logró disponer de información comparable que permitiera un análisis similar para el resto de los componentes.

La tendencia enunciada, se muestra bastante más moderada para la componente subsidio para la adquisición de tierras. Sin embargo, esta componente presenta los valores de los indicadores más elevados durante todo el período de evaluación, situación que se advierte especialmente en la Región IX, que es la que concentra la mayor parte de las compras.

CUADRO N° 2.72
INDICADORES DE EFICIENCIA
COMPRA DE PREDIOS EN CONFLICTO: PERIODO 1994 – 2000
VALORES MONETARIOS EN PESOS DEL AÑO 2000

VIII Región

Año	Gasto Directo	Hectáreas	Beneficiarios (Familias)	Indicadores	
				G. Directo por Ha.	G. Directo por Familia
1994	153,011,220	88	96	1,742,725	1,593,867
1995	195,076,732	406	82	481,053	2,378,985
1997	436,505,182	266	81	1,640,997	5,388,953
1999	1,097,935,779	687	142	1,598,974	7,731,942
2000	653,600,000	411	33	1,591,429	19,806,061
TOTAL	2,536,128,913	1,857	434	1,365,956	5,843,615

IX Región

Año	Gasto Directo	Hectáreas	Beneficiarios (Familias)	Indicadores	
				G. Directo por Ha.	G. Directo por Familia
1994	1,243,146,611	2,034	225	611,183	5,525,096
1995	428,317,055	473	79	905,820	5,421,735
1996	1,140,614,501	950	167	1,200,963	6,830,027
1997	1,425,236,114	1,123	322	1,268,794	4,426,199
1998	4,661,894,430	6,524	450	714,528	10,359,765
1999	6,308,912,619	3,498	490	1,803,376	12,875,332
2000	2,826,740,000	2,328	236	1,214,027	11,977,712
TOTAL	18,034,861,330	16,522	1,969	1,091,558	9,159,401

X Región

Año	Gasto Directo	Hectáreas	Beneficiarios (Familias)	Indicadores	
				G. Directo por Ha.	G. Directo por Familia
1994	886,074,064	4,932	105	179,649	8,438,801
1995	149,725,861	138	40	1,081,834	3,743,147
1996	654,287,708	3,283	33	199,281	19,826,900
1997	439,888,943	1,623	39	271,034	11,279,204
1998	528,397,304	496	97	1,065,296	5,447,395
1999	293,877,108	1,636	86	179,634	3,417,176
2000	628,400,000	680	58	924,226	10,834,483
TOTAL	3,580,650,989	12,789	458	279,984	7,818,015

Fuente: FTAI, Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control e Informe de Gestión 1994 - 2000, Junio 2001

CUADRO N° 2.73
INDICADORES DE EFICIENCIA
SUBSIDIO ADQUISICIÓN TIERRAS: PERIODO 1994 – 2000
VALORES MONETARIOS EN PESOS DEL AÑO 2000

VIII Región

Año	Gasto Directo	Hectáreas	Beneficiarios (Familias)	Indicadores	
				G. Directo por Ha.	G. Directo por Familia
1995	243,354,005	167	25	1,453,120	9,734,160
1996	313,549,398	183	26	1,716,386	12,059,592
1997	304,253,959	210	20	1,451,870	15,212,698
2000	676,367,525	590	63	1,145,784	10,735,992
TOTAL	1,537,524,888	1,150	134	1,336,955	11,474,066

IX Región

Año	Gasto Directo	Hectáreas	Beneficiarios (Familias)	Indicadores	
				G. Directo por Ha.	G. Directo por Familia
1995	724,131,056	847	53	854,896	13,662,850
1996	1,025,558,988	925	77	1,109,084	13,318,948
1997	931,039,784	899	68	1,035,576	13,691,762
2000	2,213,428,952	1,721	180	1,285,801	12,296,828
TOTAL	4,894,158,780	4,392	378	1,114,278	12,947,510

X Región

Año	Gasto Directo	Hectáreas	Beneficiarios (Familias)	Indicadores	
				G. Directo por Ha.	G. Directo por Familia
1995	310,615,915	347	37	896,387	8,395,025
1996	308,341,901	313	25	986,442	12,333,676
1997	322,514,345	345	23	935,421	14,022,363
2000	697,599,304	769	50	907,222	13,951,986
TOTAL	1,639,071,466	1,773	135	924,556	12,141,270

Fuente: FTAI, Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control e Informe de Gestión 1994 - 2000, Junio 2001

Al observar los valores de los indicadores para la componente compra de predios en conflicto, es posible detectar grandes diferencias entre sus valores extremos, especialmente en la Región VIII para el gasto directo por familia, el que presenta un crecimiento promedio anual de un 52,2%, sin perjuicio de que no se realizaron compras para todos los años de

ejecución de esta componente, en esta región. El valor máximo de este indicador se explicaría debido a la reducida cantidad de familias beneficiadas el año 2000, el que se encuentra muy por debajo del promedio de familias beneficiadas, de 87 por año. Una situación similar se detecta para el año 1996 en la Región X, en la que se beneficiaron, en promedio, a 65 familias por año.

Para la misma componente, al observar ahora los valores del indicador gasto directo por hectárea adquirida, también se detectan valores extremos muy disímiles entre sí. Así por ejemplo, para el año 1995 en la Región VIII, el valor de este indicador se explicaría por el bajo gasto directo involucrado, para una cantidad cercana al promedio de hectáreas adquiridas en esta región de 371 Ha. El mínimo valor de este indicador, en la Región X para el año 1994, se debería al gran número de hectáreas adquiridas, muy por sobre el promedio de 1.827 Ha. por año.

Al analizar la componente subsidio para la compra de tierras, es posible apreciar una cierta estabilidad en los valores de ambos indicadores, especialmente para la Región IX y X. Sin embargo, para la Región VIII se detectan valores extremos muy disímiles, especialmente del indicador gasto directo por familia. El valor máximo de este indicador, el año 1997, se debería al reducido número de familias beneficiadas, muy por debajo del promedio de 34 familias por año, en esta región. El valor mínimo de este indicador, se debería al bajo gasto directo incurrido, en comparación al promedio anual de \$ 384,4 millones, para una cantidad muy cercana al promedio de familias beneficiadas.

La conclusión general que podría obtenerse es que no parece posible detectar una tendencia definida en términos del costo que se estaría dispuesto a asumir para obtener los productos o para alcanzar un número determinado de familias beneficiadas, por región. Se advierte que no existiría una preocupación definida por entregar un beneficio equivalente por familia en el tiempo. Ello indicaría, una vez más, que las actividades del Fondo no parecen responder a una gestión estratégica y a una definición de prioridades bajo una óptica de largo plazo, si no que más bien, a hacerse cargo de las demandas de la coyuntura.

En cuanto al cumplimiento de su finalidad esencial, a juzgar por el volumen total de recursos utilizados durante sus siete años de operación, el Fondo ha logrado adquirir prácticamente 40.000 hectáreas de tierras, beneficiando a más de 3.600 familias, con una inversión de \$ 30.918 millones, que representa el 77,8% del total de recursos invertidos.

b) Gastos de Administración

Los gastos que corresponde asociar a la administración del Fondo dicen relación con los servicios que es necesario contratar y pagar, en condiciones normales, para sostener las actividades esenciales y habituales del Fondo.

Como es sabido, del presupuesto asignado al Fondo se descuenta cada año un monto que se caracteriza como "gasto asociado", y que incluye honorarios y viáticos, compra de bienes y servicios, y equipamiento. Las dos últimas partidas incluyen, se supone, gastos directamente relacionados y en apoyo de las actividades del Fondo. Los honorarios y viáticos, que conforman el rubro de mayor importancia, incluye los pagos al personal que presta servicios al Fondo, pero también a personal que trabaja para CONADI.

La falta de información confiable sobre el volumen de gastos asociados, durante los primeros años, y especialmente respecto de su distribución, no permite conocer el comportamiento en el tiempo de los gastos de administración del Fondo. A nivel global, y considerando las cifras más confiables, del período 1994 – 1998, se observa que el gasto asociado fluctúa entre el 6,3% y el 12,3% del gasto total efectivo, mostrando una tendencia definida al alza (Ver Capítulo 1: Cuadro N° 1.8).

Atendida la importancia del factor gastos de administración se llevó a cabo un trabajo especial destinado a estimar el volumen de estos gastos, relacionándolos con la actividad del año 2000, único para el cual se logró obtener información.

En primer lugar, se buscó determinar los gastos por concepto de personal involucrados en la gestión del Fondo, considerando la dotación que trabaja directamente en éste más la proporción de jornada destinada por el personal de CONADI que desarrolla actividades en apoyo del Fondo. La información se buscó generarla por componente.

Para ello, se identificó la nómina de personal, pagada mediante honorarios con cargo a gastos asociados que trabaja efectivamente para el Fondo, y el personal de planta, pagado por la CONADI, adscrito al Fondo. Luego, mediante el uso de un cuestionario ad hoc y entrevistas individuales al personal de Iquique, Calama, San Pedro, y Temuco, e información obtenida de la unidad central para el personal de las oficinas menores de Arica, Cañete y Osorno, se logró establecer la proporción de la jornada del personal - alrededor de 54 personas - dedicada a cada componente.

Por otra parte, se entrevistó a la totalidad del personal de CONADI que trabaja en las funciones de apoyo: Fiscalía, Contraloría, Planificación, Administración y Finanzas, y Comunicaciones, con el propósito de determinar el tiempo de este personal destinado a prestar apoyo a las actividades y a cada una de los componentes del Fondo.

Finalmente, conociendo los honorarios pagados y las remuneraciones de todo el personal, fue posible determinar finalmente el gasto real en personal asociable por concepto de gastos de administración a cada componente del Fondo.

En segundo lugar, dado que el personal del Fondo comparte oficinas e instalaciones con el personal de CONADI, dando origen a gastos comunes que se registran en la partida bienes y servicios de consumo del presupuesto de esta última, se asignó por este concepto al Fondo una proporción de estos gastos equivalente a la proporción que los gastos en personal de éste representan sobre los gastos de personal conjuntos de ambas entidades.

Los valores finalmente obtenidos se presentan en el Cuadro N° 2.74, que muestra los gastos de administración del FTAI, y su distribución por partida y por componente, para el año 2000.

CUADRO N° 2.74
GASTOS DE ADMINISTRACIÓN FTAI 2000
VALORES EN MILES DE PESOS

Componentes	Gasto Directo	Gastos de Administración					Gasto Adm. / Gasto Total (%)	
		Personal FTAI	Personal Apoyo CONADI	Otros Gastos Asociados		Bienes y Servicios		Total
				Bienes y Servicios	Equipa- miento			
Subsidio Adquisición Tierras Art.20 a)	3,761,239	16,121	31,864	95,785	61,466	9,681	214,918	5.41 %
Compra Predios en Conflicto Art. 20 b)	3,126,652	38,889	55,389	231,064	148,274	19,022	492,637	13.61 %
Regularización de Tierras	102,877	75,846	15,855	3,423	0	18,502	113,626	52.48 %
Traspaso Predios Fiscales	214,200	46,386	15,855	4,730	0	12,558	79,528	27.08 %
Sanearamiento Derechos de Agua	280,238	35,341	13,739	3,092	0	9,902	62,074	18.13 %
Adquisición Derechos de Agua	100,000	10,597	10,918	2,571	1,329	4,341	29,756	22.93 %
Subsidio Obras de Riego	2,044,339	94,792	11,623	105,045	0	21,470	232,930	10.23 %
Otras Componentes del FTAI	549,200	10,597	0	1,132	0	2,138	13,867	2.46 %
Total	10,178,745	328,569	155,243	446,842	211,069	97,614	1,239,337	10.85 %

Notas:

1. Personal FTAI: incluye gasto en personal de planta y contrata financiados por CONADI, por un monto anual de M\$ 53.323 en pesos del año 2000.
2. Personal Apoyo CONADI: Remuneraciones por cargo del año 2001 amplificadas en 1,28 y ajustadas por variación de precios, para expresarlas en términos de costo de personal y en moneda del año 2000 respectivamente.
3. Otros Gastos Asociados: distribución del gasto ejecutado por componente en función de distribución presupuestaria.
4. Bienes y Servicios: se obtiene como proporción (26,6%) de bienes y servicios de consumo de CONADI, en función del gasto en remuneraciones del FTAI sobre las remuneraciones del Fondo y CONADI.
5. Gasto Total = Gasto Directo + Gastos de Administración.
6. Otras Componentes FTAI: Defensa Jurídicas (1994– 1999), Preinversión Obras de Riego (1996– 1999), Propiedad del Subsuelo (1996), Registro de Tierras (1995 – 1997), Derecho Real de Uso (1997– 1999), y Preinversión FTA (2000).

Fuente:

Gasto Directo: Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control e Informe de Gestión 1994 – 2000, Junio 2001.
 Personal FTAI: Unidad de Seguimiento y Control FTAI, Nómina de funcionarios del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.
 Personal Apoyo CONADI: Detalle Honorarios por Programa, Mayo a Diciembre 2001 y Nómina Personal de Planta y Contrata CONADI.
 Gastos Asociados: CONADI, Presupuesto de Gastos Totales año 2000.

Es posible apreciar que los gastos de administración del Fondo ascienden a nivel global al 10,9% del gasto total (gastos directos más gastos de administración), proporción que varía significativamente entre una componente y otra.

Los componentes que movilizan más recursos como compra de predios en conflicto, subsidio para la compra de tierras, y subsidio para obras de regadío exhiben índices por concepto de gastos de administración menores, que varían entre 5,4% y 13,6%. El resto de los componentes muestra valores más altos, que incluso superan, en el caso de la regularización de tierras, el gasto directo correspondiente.

Los elevados valores observados en los casos de regularización de tierras, traspaso de predios fiscales y adquisición de derechos de agua obedecen, según ejecutivos del Fondo, a la necesidad de trabajar en estos casos con personal externo especializado, encargar asesorías técnicas y estudios especiales, y de cubrir mayores gastos por concepto de trámites.

En todo caso, atendidas las limitaciones de información, se considera la cifra global de 10,9% como más representativa de la incidencia de los gastos de administración del FTAI.

Cualquier comentario respecto del nivel de dicha cifra, esto es de la eficiencia con que se administra el Fondo, requiere de comparaciones con operaciones similares.

La DIPRES muestra en su página web los resultados de diversas evaluaciones, pudiéndose apreciar grandes diferencias, algunas de ellas explicables, entre programas. Mientras el Fondo Social del Ministerio del Interior entrega un valor de 0,8%, y el Fondo de Desarrollo e Innovación un 5,2%, otros programas como la Fundación para la Innovación Agraria y el Proyecto de Desarrollo Rural, ambos del Ministerio de Agricultura, exhiben cifras que varían entre 15 y 20%.

En el sector privado, el manejo de activos financieros muestra índices de gastos administrativos que rara vez superan el 3%, y la administración de activos reales, incluyendo su conservación y mantenimiento, valores inferiores al 5%.

El FTAI realiza actividades algo diferentes a las mencionadas. Por otra parte, no se tiene información sobre los rubros efectivamente incluidos en la medición de los gastos de administración de los diversas entidades públicas. En consecuencia, resulta difícil obtener una conclusión definitiva.

Sin embargo, si se atiende a los resultados efectivos obtenidos por la administración, y que se han expuesto con anterioridad, y al elevado valor de la tierra involucrada, en relación a los beneficios reales obtenidos (hectáreas traspasadas y familias beneficiadas), es posible en principio concluir que los gastos de administración del FTAI resultan algo elevados en relación al volumen normal de recursos movilizados.

En otras palabras, la organización y el personal disponible para el manejo de los recursos del FTAI, incluyendo servicios asociados, puede ser considerado de un costo algo elevado para los resultados obtenidos, o visto de otro modo, que esta organización con estos recursos debiera ser capaz de producir un resultado muy superior al actual. Ello, especialmente tratándose de prestaciones como regularización de tierras, traspaso de predios fiscales, y adquisición de derechos de agua.

c) Costo Directo de los Productos

En atención a que el Fondo orienta sus recursos básicamente a la obtención de tierras, para sus beneficiarios, de preferencia por la vía de la adquisición a terceros, y a obras de riego y drenaje, ha aparecido útil analizar el comportamiento del costo directo de estas componentes.

Se acompaña el Cuadro N° 2.75 en el cual se muestra una comparación entre los precios, obtenidos de un estudio encargado por CONADI a la Universidad de la Frontera, para la adquisición de tierras en conflicto, y los valores pagados por el Fondo.

CUADRO N° 2.75
PRECIOS PROMEDIO PREDIOS AGRÍCOLAS, PROVINCIA DE MALLECO
PERIODO 1994 – 2000

VALORES EN PESOS DEL AÑO 2000

Año	Precios de Mercado			Costo FTAI			Diferencia Precio Promedio (%)
	Precio Promedio por Hectárea	Precio Mínimo por Hectárea	Precio Máximo por Hectárea	Precio Promedio por Hectárea	Precio Mínimo por Hectárea	Precio Máximo por Hectárea	
1994	903,187	630,202	1,982,968	593,800	316,939	850,971	34,2%
1995	1,382,314	528,243	12,949,072	891,587	829,115	945,164	35,5%
1996	1,134,756	619,607	5,179,556	1,239,160	638,304	2,394,206	- 9,2%
1997	997,832	462,088	1,911,500	1,223,477	704,950	7,596,220	- 22,6%
1998	841,918	633,382	3,125,799	1,625,942	751,159	3,219,252	- 93,1%
1999	946,815	433,533	10,558,450	1,794,499	800,249	3,738,366	- 89,5%
2000	875,306	-	-	1,714,755	1,532,460	2,052,023	- 96,0%

Notas:

Se han excluido las siguientes operaciones, que alteran las tendencias en los precios de los predios:

Año 1998: Parque Fundo Chilpaco, perteneciente a Industrias Kai Kai S.A. Total Has.: 3.923,48; Precio por Ha.: \$ 116.733

Año 1999: Predio Lote 1 AF-Tranaquepe-Pidenco, perteneciente a Ulises Venturelli Castagnoli. Total Has.: 30,6; Precio por Ha.: \$ 20.295.716

Año 2000: Predio Chihuaihue, perteneciente a Bosques Arauco. Total Has.: 601,30; Precio por Ha.: \$ 864.793

Fuente:

Universidad de la Frontera, Depto. de Administración y Economía; Estudio de Precios de Mercado de Tierras y Análisis de Bases de Datos Programa de Predios en Conflicto y Subsidio Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

FTAI, Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control.

Es posible apreciar que el Fondo habría logrado efectuar sus compras a precios competitivos, durante los primeros años. Se advierte, sin embargo, un importante incremento en el precio de las tierras, a partir del año 1997. Esta conclusión resulta consistente con el importante aumento en el gasto directo del programa por hectárea adquirida, como también por familia beneficiada, en los últimos años. Este mayor precio de las tierras, se nota en forma más marcada en las compras de paños entre 100 y 150 hectáreas.

Un resultado bastante ilustrativo de este fenómeno se puede apreciar en el Cuadro N° 2.76.

Considerando sólo la Región IX, que es la que concentra el 75% del monto total invertido, y más del 52% de las hectáreas en conflicto adquiridas durante el período, se observa que el costo unitario de la tierra habría aumentado un 78% en moneda de igual poder adquisitivo, entre los años 1994 – 96 y 1999 – 00.

CUADRO N° 2.76
Evolución Operaciones del FTAI Compra de Predios en Conflicto IX Región
Valores en Pesos del Año 2000

Período 1994 – 1996

Familias Promedio por Operación	29.8
N° Ha. por Familia por Operación	7.3
Costo por Ha.	813,539

Período 1999 – 2000

Familias Promedio por Operación	32.3
N° Ha. por Familia por Operación	8.6
Costo por Ha.	1,447,274

Fuente: Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control FTAI

Esta situación que involucra productos y beneficios en general comparables, debe llamar a preocupación, por cuanto de no adoptarse medidas para revertirla, se traducirá en una fuente de incremento en el costo del programa sin que ello signifique un aumento en su cobertura o en el número de familias beneficiadas.

En lo que respecta a las obras de riego, el Cuadro N° 2.77 muestra la evolución del gasto directo en obras de riego y drenaje, total y por beneficiario, distribuido por región. Dado que, en este caso, el análisis por "obra" carece de mayor sentido, se ha recurrido al estudio del comportamiento del costo directo por familia.

Es posible apreciar prácticamente en todas las regiones, y especialmente en la Región I, que es la que compromete la mayor parte de los recursos de esta componente, una cierta tendencia al aumento del gasto por familia beneficiada. En efecto, esta región que concentra el 53% del gasto entre las principales regiones beneficiadas, el costo directo por familia beneficiada aumenta desde \$ 221 mil en 1994 a \$ 542,7 miles el año 2000.

CUADRO N° 2.77
COSTO DIRECTO SUBSIDIO PARA OBRAS DE RIEGO
PERÍODO 1994 – 2000. VALORES MONETARIOS EN \$ DE CADA AÑO

I Región

Año	Gasto Directo	Proyectos	Beneficiarios (Familias)	G. Directo por Proyecto	G. Directo por Familia
1994	191,000,000	11	865	17,363,636	220,873
1995	122,005,172	19	365	6,421,325	334,719
1996	194,799,100	26	579	7,492,273	336,586
1997	230,201,000	30	657	7,673,367	350,515
1998	255,001,000	36	776	7,083,361	328,610
1999	192,885,000	17	512	11,346,176	376,729
2000	395,054,648	39	728	10,129,606	542,657
TOTAL	1,580,945,920	178	4,481	8,881,719	352,831

II Región

Año	Gasto Directo	Proyectos	Beneficiarios (Familias)	G. Directo por Proyecto	G. Directo por Familia
1994	74,000,000	12	336	6,166,667	220,238
1995	29,620,000	5	210	5,924,000	141,048
1996	68,460,000	12	631	5,705,000	108,494
1997	88,495,000	9	640	9,832,778	138,273
1998	61,088,000	10	101	6,108,800	604,832
1999	80,000,000	12	274	6,666,667	291,971
2000	80,000,000	12	398	6,666,667	201,005
TOTAL	481,663,000	72	2,590	6,689,764	185,970

VIII Región

Año	Gasto Directo	Proyectos	Beneficiarios (Familias)	G. Directo por Proyecto	G. Directo por Familia
1997	18,271,738	2	35	9,135,869	522,050
1998	38,640,000	7	81	5,520,000	477,037
1999	29,999,134	5	74	5,999,827	405,394
2000	103,100,060	40	147	2,577,502	701,361
TOTAL	190,010,932	54	337	3,518,721	563,831

IX Región

Año	Gasto Directo	Proyectos	Beneficiarios (Familias)	G. Directo por Proyecto	G. Directo por Familia
1996	30,000,000	10	166	3,000,000	180,723
1997	56,609,945	14	93	4,043,568	608,709
1998	126,469,522	26	513	4,864,212	246,529
1999	70,000,000	19	286	3,684,211	244,755
2000	299,857,840	95	689	3,156,398	435,207
TOTAL	582,937,307	164	1,747	3,554,496	333,679

**CUADRO N° 2.77 (cont.)
COSTO DIRECTO SUBSIDIO PARA OBRAS DE RIEGO
PERÍODO 1994 – 2000. VALORES MONETARIOS EN \$ DE CADA AÑO**

X Región

Año	Gasto Directo	Proyectos	Beneficiarios (Familias)	G. Directo por Proyecto	G. Directo por Familia
1997	39,000,000	16	229	2,437,500	170,306
1998	18,000,000	7	151	2,571,429	119,205
1999	30,000,000	16	269	1,875,000	111,524
2000	59,979,958	19	126	3,156,840	476,031
TOTAL	146,979,958	58	775	2,534,137	189,652

Fuente: Bases de Datos Unidad de Seguimiento y Control Fondo de Tierras y Aguas Indígenas e Informe Gestión 1994 – 2000, Junio 2001,

4.2.- Aspectos de Economía

El país ha destinado al Fondo, durante sus siete años de existencia: 1994 – 2000, recursos que ascienden, expresados en moneda del último año, a un total de \$ 45.423 millones (Ver Cuadro N° 1.1).

Esta cifra corresponde a un aporte anual que ha venido creciendo fuertemente desde el año 1995 en adelante, al pasar de \$ 2.777 millones a \$ 11.559 millones el año 2000, proyectándose para el año 2001 una cifra del orden de los \$ 13.200 millones.

La magnitud de los recursos involucrados, y el fuerte aumento que experimentan durante el período – un crecimiento acumulativo real anual del 30% - constituyen un claro indicador de la importancia que los últimos gobiernos le han otorgado a este programa de políticas públicas.

De la información contenida en el cuadro es posible apreciar que el 91,1% de los fondos han sido destinados a tres componentes: compra de predios en conflicto, subsidio para la compra de tierras, y subsidio para las obras de regadío. Las dos primeras componentes, que muestra los fondos destinados exclusivamente a la compra de tierras, dan cuenta del 79,6% de los fondos invertidos en el período.

Esta concentración de fondos se acentúa hacia finales del período. Tal es así que en los dos últimos años, las tres componentes logran captar el 91,3% de los recursos totales del FTAI.

Esta concentración en el destino de los fondos obedecería, en alguna medida, a presiones externas para desviar recursos a la adquisición de tierras, demanda que se manifiesta en forma más intensa y con mayor urgencia, y que resulta operacionalmente más fácil de atender.

Como ya se dijo, el desvío de fondos durante el año, desde un objetivo o componente a otro, puede producirse con relativa facilidad, siendo suficiente una propuesta del Director del Fondo o de otra autoridad y el consentimiento del Consejo de CONADI, instancias susceptibles de ser influidas por presiones coyunturales, previa aprobación de los programas involucrados por parte de MIDEPLAN.

Es posible concluir también que el Fondo se ha comportado en el período, a juzgar por el volumen de recursos presupuestados, básicamente como un instrumento para la adquisición de tierras. Sin embargo, a pesar que los recursos destinados a este objetivo concentran en cuatro de los siete años estudiados más del 80% del presupuesto del FTAI, no se observa la existencia de una declaración estratégica explícita del FTAI de la cual se derive una distribución de los recursos entre los diferentes componentes.

De la información contenida en el Cuadro N° 1.3, Capítulo 1, se puede observar que el gasto directo total efectuado en el período habría alcanzado la suma de \$ 39.735 millones, cifra que alcanza solo el 87,5% del gasto total aprobado.

El destino del gasto efectivo exhibe una estructura por componente similar a la del presupuesto asignado. En efecto, tres componentes: compra de predios en conflicto, subsidio para la compra de tierras, y subsidio para obras de riego concentran el 89,6% del gasto del período.

Al desglosar el gasto de los componentes que involucran adquisición de tierras (Ver Cuadro N° 1.3), la conclusión obtenida respecto de la variabilidad de los fondos entre componentes se ve reforzada.

4.2.1 Análisis de Ejecución Presupuestaria: Indicadores de Economía

Los indicadores de economía pretenden medir y monitorear la capacidad de una institución para obtener sus recursos y movilizarlos para la consecución de sus objetivos. Entre los comportamientos a valorar en este ámbito se cuentan la disciplina y cuidado en el manejo de la caja y del presupuesto, la preservación del patrimonio, y la capacidad de generación de ingresos.

Algunos atributos que se consideran en la dimensión de economía de una institución dicen relación con su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto, la recuperación de préstamos, el costo financiero de sus saldos de caja y

recursos no utilizados y el costo de adquisición de los insumos con relación a los precios de mercado.

En este caso, atendidas las características de este programa, sólo es pertinente evaluar en el ámbito de la economía su capacidad para ejecutar el presupuesto aprobado.

En el capítulo 1, Cuadro N° 1.2, se mostró la evolución del presupuesto año a año, del gasto total efectivo, de la partida gastos asociados, y de los saldos sin gastar a fines de cada año.

Considerando el gasto efectivo como porcentaje del gasto total presupuestado como indicador de economía (proporción del presupuesto ejecutada), es posible apreciar que este alcanza un valor medio para el período de 97,3%, con valores que fluctúan entre prácticamente el 100% los tres primeros años al 87,6% el año 1998.

No es posible obtener conclusiones definitivas respecto de la evolución año a año de las partidas gasto asociado y saldo por gastar, por cuanto las cifras de los años anteriores al 2000 son poco confiables.

En el cuadro que se inserta a continuación se muestran los valores del indicador de economía, obtenidos para el período en estudio:

Indicadores de Economía
Período 1994-2000

Indicador	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
Gasto Efectivo / Presupuesto	1,000	1,000	1,000	0,998	0,876	0,982	0,998	0,973

4.2.2 Aportes de Terceros: Costos Totales

El concepto de costos totales o completos de un producto surge de la necesidad de asociar a los productos elaborados por una entidad la totalidad de los gastos en que la institución incurre en su operación normal.

Los costos totales de un programa pueden desglosarse en dos grandes categorías. En primer término, están los costos directos asociados a la producción de los componentes del programa y, por otra parte, están todos los costos asociados a los servicios de apoyo que el programa necesita para funcionar y para generar los productos de cada componente.

Los costos de administración surgen de los recursos necesarios para la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes del programa.

Si bien el Fondo es el encargado por ley de comprar los predios, adquirir derechos, efectuar trasposos de predios y solventar las regularizaciones de propiedad, existen otras instituciones públicas, como se menciona en la sección 11, que también atienden a la población beneficiaria del Fondo, derivando recursos que constituyen gastos asociables a las respectivas componentes del programa con las cuales se pueda homologar el aporte.

En consecuencia, el costo total corresponde a la suma de los gastos efectivos realizados por todas las instituciones en actividades asociadas a los componentes del programa es decir, además del Fondo, el gasto efectivo del Ministerio de Bienes Nacionales, del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, de la Comisión Nacional de Riego, y de la Dirección General de Aguas.

Por otra parte, existen también elementos del costo, caracterizados como no financieros, porque no tienen su expresión en el presupuesto, debido a que contemplan recursos empleados o transferidos y que han sido adquiridos en período anteriores, y que no representan desembolsos monetarios en el período en que son utilizados.

En la sección 11 del capítulo 1, se mencionó la existencia de costos no financieros, los que son asociables a la componente traspaso de predios fiscales, y que corresponden al valor de los predios de propiedad Fiscal transferidos a los beneficiarios.

Finalmente, el costo total de una componente está constituido por su costo directo más los gastos asociados por concepto de administración general, el gasto efectivo incurrido por otras instituciones públicas asociado a los objetivos del Fondo, y los costos no financieros correspondientes.

a) Costo Financiero

Los aportes presupuestarios, asociables a los componentes del Fondo, provenientes de otras instituciones públicas. Estos aportes corresponden a subsidios directos asociados a los objetivos del Fondo, específicamente al financiamiento para obras de riego realizado por INDAP, gastos en personal, y gastos en estudios de apoyo.

Se acompaña el Cuadro N° 2.78 donde se muestra el costo financiero total del Fondo y los aportes de dichas instituciones durante todo el período de evaluación.

CUADRO N° 2.78
COSTO FINANCIERO ASOCIADO A LOS OBJETIVOS DEL FONDO
PERÍODO 1994 – 2000, VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000

	M\$	%
Gasto Efectivo FTAI	44.185.705	94,5 %
Aporte de Otras Instituciones⁵⁹	2.569.416	5,5 %
Costo Financiero Total	46.755.121	100,0 %

Fuente: Gasto Efectivo FTAI: CONADI, Depto. de Administración y Finanzas.
Gasto Otras Instituciones Públicas: Elaboración propia con información de Instituciones.

En el Cuadro N° 2.79 se muestra el costo financiero, correspondiente a la suma entre el gasto directo y los gastos de administración asociados a las distintas componentes del Fondo, para el año 2000, único para el cual se pudo reunir información completa y consistente.

La primera conclusión que es posible obtener, es que el costo financiero, para el año 2000, asciende a la suma de \$ 12.752 millones, de los cuales el aporte de otras instituciones públicas explica el 10,5% del total. Si se consideran sólo los componentes que reciben aportes de otras instituciones, esta proporción aumenta al 30,0 % del costo financiero correspondiente.

Al analizar la componente subsidio para obras de riego, la cual moviliza la mayor cantidad de recursos entre los componentes que involucran aportes de otras instituciones, es posible observar que los gastos de administración representan el 11,9 % del gasto efectivo total, de los cuales el 58,3 % es financiado por el Fondo. El resto de los componentes muestra gastos de administración significativamente altos, que incluso superan, en el caso de la regularización de tierras, el gasto directo correspondiente.

⁵⁹ Esta cifra corresponde al límite inferior del aporte que han realizado estas instituciones, por cuanto no incluye el gasto en personal en que podrían haber incurrido durante el período 1994 - 1999, y que no ha sido posible obtener por cuanto no se dispone de información del personal directo involucrado en las actividades relacionadas durante este período (Ver Capítulo 1: Cuadro N° 1.15).

CUADRO N° 2.79
COSTO FINANCIERO DE LOS COMPONENTES DEL FTAI, AÑO 2000
CIFRAS EN MILES DE PESOS AÑO 2000

Componentes	FTAI		Otras Instituciones		Gasto Directo Total	Gasto de Adm. Total	Costo Financiero Total
	Gasto Directo	Gasto de Adm.	Gasto Directo	Gasto de Adm.			
Subsidio para la Compra de Tierras	3.761.239	214.918	0	0	3.761.239	214.918	3.976.157
Compra de Predios en Conflicto	3.126.652	492.637	0	0	3.126.652	492.637	3.619.289
Traspasos de Predios Fiscales	214.200	79.528	39.700	30.292	253.900	109.820	363.720
Regularización de Tierras	102.877	113.626	64.051	90.877	166.928	204.503	371.431
Saneamiento Derechos de Agua	280.238	62.074	8.100	28.147	288.338	90.121	378.459
Adquisición Derechos de Agua	100.000	29.756	0	0	100.000	29.756	129.756
Subsidio Obras de Riego	2.044.339	232.930	(*) 900.000	173.106	2.944.339	406.036	3.350.375
Otras Componentes del FTAI	549.200	13.867	0	0	549.200	13.867	563.067
Total	10.178.745	1.239.336	1.011.851	322.422	11.190.596	1.561.658	12.752.254

Notas: (1) Gasto de Administración: se ha estimado que el 25% del gasto en que incurre el Ministerio de Bienes Nacionales en apoyo a asuntos indígenas, corresponde a actividades relacionadas con el traspaso de predios fiscales.

(*) Si bien el aporte directo que realiza INDAP asociado a la componente subsidio para obras de riego alcanza los \$1.800 millones, el año 2000 corresponde sólo a \$ 900 millones. El resto lo constituye un aporte realizado el año 1998.

Fuente: Gasto FTAI⁶⁰: CONADI, Depto. de Administración y Finanzas.
Gasto Otras Instituciones Públicas: Elaboración propia con información de Instituciones.

b) Costo No Financiero

En el Cuadro N° 2.80 se muestra el costo financiero, correspondiente al gasto efectivo en que ha incurrido el Fondo de Tierras y Aguas, el aporte financiero de otras instituciones públicas, y los costos definidos como no financieros, año a año, para todo el período de evaluación.

Al analizar la evolución de los costos totales que es posible asociar a las componentes del Fondo, durante el período, es posible concluir que el volumen total de recursos involucrados

⁶⁰ Ver Cuadro N° 2.75: Gasto de Administración FTAI 2000

ascendió a la suma de \$ 105.8 millones, de los cuales el 55,8 % se explica por los costos no financieros asociados al traspaso de predios fiscales.

Cabe destacar que, como no se dispuso de información completa respecto del valor comercial de la totalidad de los predios fiscales traspasados durante el período, se estimó este valor a partir del valor comercial promedio de cada año de los predios equivalentes para los cuales fue posible obtener información, de acuerdo con los antecedentes presentados en la sección 1.11.

CUADRO N° 2.80
COSTO FINANCIERO Y NO FINANCIERO FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENA
PERÍODO 1994 – 2000
VALORES MONETARIOS EN MILES DE PESOS DEL AÑO 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Costo Financiero FTAI	2.932.251	2.776.419	4.641.130	5.645.442	7.267.272	9.393.010	11.530.207	44.185.705
Costo Financiero Otras Instituciones	-	-	-	-	900.000	335.143	1.334.273	2.569.416
Costo No Financiero	4.350.558	207.757	-	1.727.002	622.241	11.929.760	40.216.748	59.054.066
Costo Total	7.282.809	2.984.176	4.641.130	7.372.444	8.789.513	21.657.913	53.081.228	105.809.187

Notas: (1) Costo Financiero: corresponde al gasto efectivo del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. No incluye aportes financieros de otras instituciones públicas.
(2) Costo No Financiero: Ver Cuadro N°11.15: Estimación Costo Financiero Total.

Fuente: Costo Financiero: CONADI, Depto. de Administración y Finanzas.
Costo Financiero Otras Instituciones: Información proporcionada por las instituciones.
Costo no Financiero: Elaboración propia con información de Ministerio de Bienes Nacionales, División Constitución de la Pequeña Propiedad Raíz.

Una segunda conclusión apunta a que el 70,1 % del costo total se concentra en los dos últimos años de operación del Fondo, debido principalmente al costo no financiero asociado al año 2000.

Ello se explica, entre otros factores, por el fuerte aumento en el valor comercial de las tierras transferidas. En efecto, este valor aumenta de 120,5 miles de \$/Ha de tierra transferida en el período 1994 – 1998 a un valor comercial promedio de 1.538,9 miles de \$/Ha durante el período 1999 – 2000.

c) Costos Totales

En el Cuadro N° 2.81 se muestra la composición del costo total de los componentes del Fondo, de acuerdo con la información proporcionada y correspondiente a la operación del

año 2000, único para el cual se dispone de información completa de gastos de administración.

La primera conclusión que es posible obtener es el notable peso que alcanza, este año, el costo no financiero asociado al valor de los predios transferidos. De un costo total que asciende a la suma de \$ 52.969 millones, el gasto directo en los componentes representa el 21,2 %, el gasto de administración un 3,0 %, y el costo no financiero a un 75,9 %.

CUADRO N° 2.81
COSTO TOTAL DE LOS COMPONENTES, AÑO 2000
CIFRAS EN MILES DE PESOS AÑO 2000

Componentes	FTAI		Otras Instituciones		Costos No Financieros	Costo Total
	Gasto Directo	Gasto de Adm.	Gasto Directo	Gasto de Adm.		
Subsidio para la Compra de Tierras	3.761.239	214.918	0	0	0	3.976.157
Compra de Predios en Conflicto	3.126.652	492.637	0	0	0	3.619.289
Trasposos de Predios Fiscales	214.200	79.528	39.700	30.292	40.216.748	40.580.468
Regularización de Tierras	102.877	113.626	64.051	90.877	0	371.431
Saneamiento Derechos de Agua	280.238	62.074	8.100	28.147	0	378.559
Adquisición Derechos de Agua	100.000	29.756	0	0	0	129.756
Subsidio Obras de Riego	2.044.339	232.930	900.000	173.106	0	3.350.375
Otras Componentes del FTAI	549.200	13.867	0	0	0	463.067
Total	10.178.745	1.239.337	1.011.851	322.422	40.216.748	52.969.002

Nota: Costo No Financiero: Ver Cuadro 2.79: Costo Financiero y No Financiero Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

Fuente: Gasto FTAI: CONADI, Depto. de Administración y Finanzas.
Gasto Otras Instituciones Públicas: Elaboración propia con información de Instituciones.
Costo No Financiero: Elaboración propia con información Ministerio de Bienes Nacionales, División Constitución de la Pequeña Propiedad Raíz.

Como se puede apreciar, esta componente que significaba aparentemente una pequeña fracción del desembolso total de los gastos en que incurre el Fondo, incorporando los costos no financieros adquiere una relevancia significativa. Así, pasa a ser la componente que compromete la mayor cantidad de recursos, al menos el año 2000, explicando más de las tres cuartas partes del total de recursos movilizados.

5.- MEDICION GLOBAL DEL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

A partir del análisis de datos cualitativos y cuantitativos del estudio se hace una medición del desempeño global del programa que considera por una parte los impactos obtenidos en términos del desarrollo y fortalecimiento de aspectos relacionados con la identidad cultural y reconocimiento social de los pueblos indígenas, como el principal objetivo del FTAI y en segundo término del impacto económico productivo que la implementación de los distintos componentes del FTAI pudiesen estar teniendo a nivel de las familias beneficiarias.

5.1 Aspectos cualitativos: impactos en la identidad cultural

En relación a los impactos cualitativos relacionados con la identidad cultural, el presente estudio no se intentó una aproximación a la valoración monetaria de estos impactos, por razones de obvia complejidad y de la razonable duda acerca de la validez de utilizar este tipo de metodológica en la determinación de los mencionados impactos, por lo que se optó por relevar lo que a partir de los *“focus group”* y de la encuesta aparecen, en apreciación de los propios beneficiarios como los impactos cualitativos más relevantes de los componentes del FTAI.

Como una primera apreciación general todo indica que el cumplimiento de objetivos relacionados con la reivindicación histórica de los pueblos originarios, de sus derechos sobre la tierra, la preservación de su cultura y otros, y el FTAI ha obtenido buenos resultados, siendo los principales impactos alcanzado en este ámbito, los que a continuación se describen:

El fondo como una forma de reconocimiento de la población indígena

Los beneficiarios en general se sienten satisfechos con que exista una entidad pública cuyo objetivo central sea resolver los temas que afectan específicamente a la población indígena. Esto los hace sentir legitimados y validados como ciudadanos, en tanto el Estado dispone de recursos, voluntad, tiempo, etc. para atenderlos.

5.2 Satisfacción con la solución que entrega el FTAI

Los beneficiarios ven en las soluciones que entrega el FTAI una fuente de seguridad en la propiedad de sus recursos, lo cual permite superar la permanente sensación de poder ser pasados a llevar y que sus pertenencias serán usurpadas. Reconocen que de no ser por este mecanismo, no tendrían otras alternativas u oportunidades de obtener este beneficio. Más de la mitad de los beneficiarios (59%) se sienten satisfechos con la solución que recibieron del FTAI.

5.3 Impactos a nivel de la identidad indígena

En términos culturales, es donde se aprecian los mayores resultados del FTAI. Esto ya que la obtención tanto de tierra como de agua y su recuperación:

- Potencia la pertenencia e identidad indígena
- Es una forma de respeto y reconocimiento cultural de los distintos pueblos
- Genera mayores oportunidades materiales para cultivar y practicar la cultura (tierra, sitios sagrados, etc)
- Es un ejemplo y experiencia incipiente de trabajo intercultural, ya que demandas y necesidades histórico-culturales de los pueblos indígenas, se abordan desde una clave y lógica occidental o no indígena, intentando de manera conjunta obtener resultados.

Estos resultados se reafirman a través del análisis de los datos de la encuesta, en donde es posible advertir que el 90% señala que participar y recibir beneficios del fondo es bueno para la cultura indígena. Además, el grupo de beneficiarios tiene una identidad indígena más alta que la del grupo control, siendo esa diferencia estadísticamente significativa.

5.4 Aspectos cuantitativos: impactos económico productivos

Eficiencia en el impacto:

En relación a la eficiencia del FTAI en el impacto en la variable ingreso, se aprecia que la relación entre los incrementales de ingresos generados en promedio por familia v/s el costo total del programa (relación beneficio/costo), arroja un resultado de una baja eficiencia del programa.

Los costos del FTAI para el periodo 1994–2000 ascienden a M\$ 105.809.187 incluyendo costos⁶¹ financieros y no financieros. Los ingresos incrementales promedio por familia alcanzan los \$ 791.670⁶² brutos, descontada una proporción de costos promedio equivalente al 73% que incluye mano de obra familiar (en una proporción del orden del 47,4% promedio del total de los costos). Esta operación da como resultado un ingreso neto promedio de \$ 213.751 por familia beneficiaria.

Habiéndose atendido un universo de 40.819 familias (ver Cuadro N° 2.82) se generó un beneficio neto acumulado de M\$ 8.725.098. La relación beneficio/costo considerando los costos totales (costos financieros y no financieros) entrega un valor de 0.082 El mismo cálculo considerando solo los costos financieros determina un beneficio/costo de 0.19.

Sin embargo para interpretar mejor los resultados se deben tener en cuenta a algunas cuestiones importantes.

En primer lugar, los resultados se obtienen del estudio de la variable “ingresos”, que no constituye el objetivo central del FTAI, y que pudiera ser más bien ser considerada una externalidad derivada de su intervención en el cumplimiento de los objetivos de “identidad cultural”.

Por otra parte, en este cálculo no se consideraron beneficios sociales ni precios sombra, por lo que el resultado, se encuentra subvalorado. Con esto no se pretende argumentar que incluidos estos beneficios se produciría una reversión de la relación, pero sí un acortamiento de la brecha. Por último, se debe tener presente que los ingresos incrementales pueden ser recurrentes, este hecho puede hacer variar el resultado en un horizonte de evaluación de largo plazo.

⁶¹ Incluye aportes de otras instituciones

⁶² Valor arrojado por la estimación no paramétrica, 10 vecinos

CUADRO N° 2.82
RESULTADOS ANÁLISIS BENEFICIO/COSTO

	Total (\$miles)
A.- Costos financieros	46.755.121
B.- Costos totales	105.809.187
C.- beneficios	8.725.098
Razón beneficio – costo 1 (C/A)	0,19
Razón beneficio – costo 2 (C/B)	0,082

Dada la recurrencia de los ingresos se consideró oportuno determinar el Valor Presente Neto de la inversión del FTAI, para 10, 15, 20, 30 y 45 años, para ello se utilizó una tasa de descuento del 10%.

Para el caso de los costos totales se constató que el VPN es negativo pasando de M\$ – 48.976.391 al cabo de 10 años a M\$ –33.451.534 a los 45 años, con lo cual es posible evidenciar que del punto de vista de los beneficios privados la acción del FTAI, considerando los costos totales, podría tener retornos positivos sólo en un lapso de tiempo extremadamente largo (ver Cuadro N° 2.83).

CUADRO N° 2.83
VALOR PRESENTE NETO CONSIDERANDO COSTOS TOTALES

Años	VPN (\$miles)
10	\$ -48.976.391
15	\$ -44.523.991
20	\$ -40.476.356
30	\$ -36.796.687
45	\$ -33.451.534

Por otra parte, si consideramos sólo los costos financieros, es posible constatar que el VPN resulta positivo a partir del año 10 con M\$ 6.233.481 para llegar a M\$ 35.726.222 al cabo de 45 años, con lo que se puede evidenciar que desde el punto de vista de los beneficios

privados la acción del FTAI, considerando sólo los costos financieros, tienen retornos positivos en un lapso de 10 años⁶³ (ver Cuadro N° 2.84).

CUADRO N° 2.84
VALOR PRESENTE NETO CONSIDERANDO SOLO COSTOS FINANCIEROS

años	VPN (\$miles)
8	\$ -188.515
10	\$ 6.233.481
15	\$ 17.826.061
20	\$ 25.024.142
30	\$ 32.268.755
45	\$ 35.726.222

En conclusión, si bien la medición del impacto cualitativo muestra resultados positivos en el cumplimiento de los objetivos relacionados con la identidad cultural y reivindicación histórica de los pueblos indígenas, los resultados obtenidos en la medición del impacto en relación al incremento de los ingresos, indican que los impactos son escasos, en especial si se consideran los costos totales.

6.- JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Los programas a que se aboca el FTAI, al contrario de lo que sucede con otros programas sociales como son los de educación y de salud, no pueden concebirse como permanentes en el tiempo, tanto por la naturaleza de sus componentes como en relación con la población potencial a los que podrían dirigirse éstos.

Así, tanto el *traspaso de terrenos fiscales* como la *compra de tierras en conflicto*, se agotarán cuando ya no hayan terrenos fiscales a traspasar a las comunidades indígenas, como ya es el caso de la IX Región; y, por su parte, la compra de tierras en conflicto, se termina cuando todos los predios en relación en los cuales exista un conflicto de títulos de dominio entre

⁶³ Si a los costos financieros se les descuentan los aportes de otras instituciones el VPN se hace positivo al año 8, \$ (miles) 2.147.317

indígenas y particulares, sean resueltos. En el capítulo de Recomendaciones, se propone realizar un catastro de estos predios para determinar la población objetivo final de este beneficio, que permita fijar una fecha de término de su otorgamiento por el FTAI, después de la cual, deben ser solamente los tribunales los que diriman los que todavía puedan suscitarse ⁶⁴.

En una situación similar se encuentra el beneficio o componente de *Regularización de los derechos de Aguas*, que terminarán cuando todos los derechos de agua en uso y no regularizados por las comunidades indígenas, sean regularizados jurídicamente.

⁶⁴ Hay que observar aquí, sin embargo, que el FTAI nunca podrá satisfacer las demandas de reivindicación de todos los derechos ancestrales reclamados por los grupos indígenas más radicalizados, no sólo por razones presupuestarias, sino porque darles cauce significaría definitivamente la ruptura territorial e institucional del país. Desde este punto de vista, la reivindicación así planteada se convierte en un problema político a enfrentar y resolver por las autoridades políticas en otros ámbitos ajenos al FTAI.

Distinto es el caso de los componentes que otorgan *Subsidios para la compra de tierras y Subsidios para la Compra de Derechos de Aguas y para la Construcción de Obras de Riego*.

En el caso del *Subsidio para la Compra de Tierras*, es claro que el puro crecimiento vegetativo de la población indígena, hará necesario continuar este beneficio, especialmente referido a las familias jóvenes, que viven actualmente de allegados de sus familias de origen.

En este caso, la continuación de la política de subsidios resulta indispensable para facilitar la radicación de los jóvenes en la tierra, prestarles un espacio para construir sus viviendas, y asegurarles un autoconsumo de subsistencia. Es claro que, según lo detectado en el estudio, este beneficio no les ayudará a incrementar sus ingresos intraprediales, pero si esta política va acoplada a programas de asistencia para su inserción en el mercado laboral y desarrollo social en general, puede ser la base de un desarrollo sustentable de estos grupos.

Un razonamiento semejante en pro de la continuidad del programa del FTAI es necesario hacer en relación con los beneficios asociados a *subsidios para la compra de derechos de aguas*, donde será necesario estudiar la factibilidad de extenderlo a la zona norte, donde, para evitar la generación de un poder comprador que eleve aún más los precios por alzas provocadas por la demanda de las faenas mineras, no se ha aplicado en forma masiva a las comunidades indígenas atacameñas y aymaras.

El Subsidio para la Construcción de Obras de Riego, es innegablemente un beneficio cuya continuidad no podría interrumpirse sin grave daño al desarrollo de la propiedad indígena y su continuación en el tiempo, tanto en la zona norte como en la zona sur, permite hacer más productivas las tierras de propiedad de indígenas, cuya estructura productiva, aún la más tradicional, se hace inviable, sin contar con obras de regadío.

Por otra parte, si se considera en general la baja cobertura que han tenido los beneficios otorgados (Ver cap.), es claro que los problemas que el FTAI pretende resolver, siguen persistiendo y desde ese punto de vista, existe un imperativo de continuidad de la acción del FTAI. Sin embargo, los resultados obtenidos, no obstante las importantes sumas invertidas, han sido modestos desde el punto de vista productivo, de elevación de los ingresos de los beneficiarios y de mejoramiento substancial de la calidad de vida de los indígenas. No así en relación con la afirmación de su identidad y de la satisfacción generada al contar con una agencia del Estado que les preste reconocimiento y servicios. Ahora bien, resulta inadecuado exigir al FTAI un impacto integral y positivo en todas las dimensiones de la vida de las

comunidades, por cuanto fue diseñado por la ley para entregar los beneficios que ha efectivamente entregado y cuyo impacto en las otras dimensiones de la vida de las comunidades indígenas, sólo puede producirse a través de un esfuerzo conjunto con otras instituciones del Estado y particulares, especialmente su propio Fondo de Desarrollo.

En síntesis, es necesario continuar con los beneficios del FTAI, a mediano plazo, en relación con el traspaso de bienes fiscales y compra de terrenos en conflicto, y a largo plazo en relación con los beneficios asociados al recurso agua, especialmente los subsidios para obras de riego.

Lo anterior debe ir acompañado, según se ha expresado repetidamente en este informe, con programas de desarrollo social y cultural, que permita que la propiedad rural, sea una base desde la cual los indígenas y sus comunidades se involucren en actividades productivas extraprediales.

En este sentido, la continuidad del FTAI en coordinación con el Fondo de Desarrollo Indígena, debe quedar asegurada, sin perjuicio de implementar los mecanismos para potenciar su acción en coordinación con otros organismos gubernamentales y privados.

Sin perjuicio que tanto la estructura, procedimientos y objetivos del FTAI, y de la misma CONADI, deben mejorarse y afinarse, no es concebible discontinuar su acción por constituir un instrumento, aunque imperfecto, que permite canalizar las aspiraciones de una proporción significativa de los chilenos que perteneciendo a etnias, han quedado en situación de marginalidad, por un lado, y por otro, de postergación en la reclamación de legítimos derechos que se les han sido negados por siglos.

Es necesario reconocer que la CONADI y el FTAI, no obstante sus falencias, son reconocidos por la población indígena como las instituciones que reconocen y cautelán sus derechos, les prestan servicios y ayudan a mejorar sus niveles vida, y a su desarrollo comunitario y social en general.

7.- SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

La sostenibilidad del programa se refiere a todas aquellas condiciones que permiten que el programa logre continuidad operativa y cumplimiento de sus objetivos en el mediano y/o largo plazo.

Es claro que el programa será sostenible en la medida que el Estado siga considerándolo un programa prioritario y asegure el flujo de los recursos presupuestarios para desarrollar y entregar sus productos. Es altamente improbable que los gobiernos de la Concertación u otros que los sucedan, desarticulen substancialmente la CONADI y sus programas, por el tremendo rechazo que tal medida provocaría en la población indígena, entre la cual la institución es mayoritariamente apreciada,

El problema radica en que, por muchos que sean los recursos que el Estado asigne para continuar el programa del FTAI y, en general de la CONADI, el incremento de expectativas en la población indígena hará que siempre ellos no puedan satisfacerlas en una gran proporción. Sólo la acción coordinada con otros fondos⁶⁵, tantas veces recomendada en este estudio, puede ayudar a sostener el programa en el tiempo, canalizándolo hacia el cumplimiento de objetivos sociales complementarios a la acción del FTAI. Un primera condición a este respecto es la formalización al nivel de la estructura organizacional de la CONADI, la coordinación orgánica del FTAI y del Fondo de Desarrollo, y, desde otra perspectiva, la creación de una unidad de planificación que pueda proporcionar más sistemáticamente a las autoridades de la CONADI y del FTAI, los datos necesarios de cobertura y efectos de los programas, que sirvan de input para una planificación estratégica institucional actualmente inexistente.

La amenaza más actual que la CONADI y el FTAI en particular, deben enfrentar, son las acusaciones sobre actuaciones irregulares de algunos funcionarios, todavía no comprobadas, que le están restando legitimidad y que debe ser enfrentada drásticamente a través de modificar sus estructuras y procesos, haciéndolos más efectivos, eficientes y transparentes.

Desde el punto de vista operativo, la CONADI y el FTAI, cuentan con el personal básico para cumplir sus funciones, aunque se observa una cierta debilidad del personal dedicado totalmente a las labores del FTAI en las regiones, y una notable falta de un sistema actualizado de datos. A otro nivel, se observan insuficiencia de espacios laborales en las regiones y en las facilidades para desplazarse (vehículos) en los indispensables viajes a terreno a reunirse con las comunidades indígenas. Sin embargo, el personal está identificado

⁶⁵ El Fondo de Desarrollo Indígena, especialmente, que debiera incrementar sus recursos para destinarlos a apoyar a los beneficiarios del FTAI ; el reciente aporte del BID, cuya coordinación con la CONADI y el FTAI, no se ha diseñado claramente; y los programas del INDAP, SERCOTEC, DGA, entre otros del sector público; Instituto de Educación Rural y diversas ONG, en el sector privado.

con la causa indígena, siendo una gran proporción de ellos provenientes de alguna etnia, mostrando, en general, dedicación, espíritu profesional y un buen nivel de contacto y relación con las comunidades, no obstante que la mayoría de ellos están a honorarios.

En base a todas estas consideraciones, se puede enunciar el juicio global que es factible y deseable que el programa siga funcionando, sin perjuicio de que debe abocarse a un programa de mejoramiento, a través de un conjunto de medidas que se enuncian en el capítulo final sobre recomendaciones.

CAPITULO III .- CONCLUSIONES

1.- INTRODUCCIÓN

En el capítulo que se presenta a continuación se exponen las principales conclusiones del estudio, siguiendo el mismo índice de materias y numeración empleado en el Capítulo 2, para facilitar la concordancia entre cada una de las conclusiones de este capítulo y la respectiva materia en el texto principal.

2.- ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1.- Estructura y Procesos Organizacionales

En esta materia el estudio detectó los siguientes problemas:

- Escasa coordinación del Fondo con la unidad de Administración y Finanzas de CONADI, situación que genera vacíos e inconsistencia de información, especialmente financiera-contable;
- No existe una preocupación suficiente por lograr una mayor coordinación de acciones con el resto de los Fondos de CONADI;
- Si bien se ha formalizado una unidad de seguimiento y evaluación de las acciones del Fondo, ésta no se coordina adecuadamente con las unidades locales para el desarrollo de sus funciones, faltando aún generar las instancias de coordinación locales, sistematizar y estandarizar los procesos y mecanismos de control;
- No se observa que exista alguna instancia o subestructura interna encargada de actualizar y evaluar el registro de proveedores y de evaluar la ampliación de dichos servicios;
- La falta de cargos de planta genera trabas administrativas importantes que afectan la gestión, especialmente cuando se requiere delegar funciones de confianza en las oficinas locales.

2.2.- Procesos Productivos

- En general se observa que todos los procesos productivos se encuentran diseñados en un esquema de orientación al cliente. En efecto, en cada uno de los procesos utilizados para la ejecución de los componentes existen instancias importantes donde el beneficiario es apoyado fuertemente por ejecutivos del FTAI o bien por consultores externos, facilitando con esto el acceso y entendimiento del proceso por parte del beneficiario;
- En todos los procesos productivos revisados se observó la inexistencia de acciones coordinadas y complementarias entre los distintos componentes del FTAI. Asimismo, se observa una escasa coordinación y complementación del FTAI con los restantes Fondos de la CONADI.
- La existencia de instancias ad-hoc para el proceso de toma de decisiones (comité de revisión, comisión negociadora, etc.) con el objeto de otorgar transparencia a los procesos de toma de decisiones que involucran la selección final de beneficiarios e inversiones importantes;
- No se han establecido normas internas para resguardar la probidad administrativa a que deben estar sujetos los funcionarios, y que especifiquen reglamentariamente para el caso de la CONADI las normas generales de la ley de Probidad administrativa, que se aplica a todos los funcionarios públicos.
- Los procesos de apoyo a la gestión de FTAI, que son proporcionados a nivel corporativo por la CONADI (Administración y Finanzas, Personal, etc), en general operan en forma oportuna y no generan dificultades en la operación del Fondo. Sin perjuicio de ello, se constató una escasa coordinación e intercambio de información con el área de Finanzas, situación que redundaba en dificultades para generar reportes de gestión confiables y en forma oportuna;
- En aquellas funciones que el FTAI externaliza, se detectaron diferencias importantes de valores de los servicios entre las distintas oficinas, si bien puede deberse a un problema de oferta técnica, no existe información sistematizada a nivel regional ni central que sirva a las oficinas de referencia. Tampoco se observan registros actualizados de consultores;
- No se observaron dificultades en términos de superposiciones o duplicaciones de acciones de intervención por parte del FTAI y los servicios públicos estudiados;

- La realización de estudios jurídicos aparecen en gran parte de los procesos como un cuello de botella, pues no existe un plazo definido para el desarrollo de ellos.

Percepción de los beneficiarios acerca del Funcionamiento Operativo del FTAI

La opinión de los beneficiarios recogida a través de la encuesta, acerca del funcionamiento operativo del FTAI es en general, buena.

Por otra parte, el estudio cualitativo identificó algunos temas operativos que son motivos de insatisfacción, tales como: mala o tardía información, desfavorable evaluación de las consultoras contratadas por CONADI para apoyarlos en los trámites jurídicos y operativos; lejanía de las oficinas de CONADI; poca oportunidad de participación en las decisiones de la entidad; y falta de comprensión del lenguaje técnico que se emplea en ella. Estas son opiniones de sólo algunos beneficiarios que fueron vertidas en los grupos de control

No obstante lo anterior, se puede concluir que la opinión acerca de la acción del FTAI, es mayoritariamente positiva entre los beneficiarios.

2.3.- Procesos Claves

Selección y Asignación de Beneficiarios

En general se observa que este proceso se encuentra bien regulado y en los casos que mejor opera, en términos de transparencia, es por la vía de concursos que operan para los componentes de subsidios especialmente. Para los otros componentes, como es el caso del traspaso de predios fiscales y compra de predios en conflicto, los procedimientos de selección y asignación de beneficiarios, son menos claros y transparentes.

Negociación de Precios de Compra

La existencia de especuladores en el mercado de las tierras en el sur e incipientemente en el de las aguas en el norte, generan dificultades importantes al momento de gestionar las distintas compras que realiza el FTAI, situación que redundo en atrasos en la entrega de los beneficios y muchas veces en la imposibilidad de realizar concursos públicos de los componentes.

En general se observa que las instancias en que se debe negociar precios se encuentran bien formalizadas y en ellas participan grupos de personas provenientes de distintas ámbitos

públicos. Sin embargo, pareciera no ser posible evitar eventuales colusiones de interesados extrainstitucionales que distorsionan los precios.

Estimación de la Demanda

No existe una cuantificación confiable de los beneficiarios potenciales de las acciones del FTAI (demanda) a nivel regional por componente, situación que no permite realizar una planificación estratégica del Fondo, lo que incide en la asignación de recursos por componentes y oficinas locales.

Asignación de Recursos

Uno de los principales problemas para la ejecución de los componentes del Fondo a nivel local, lo constituye la disponibilidad de los recursos. En efecto, fue posible detectar un permanente el atraso en la entrega de los fondos comprometidos, situación que complica el cumplimiento de los compromisos, tanto de las ULTA con los beneficiarios, así como del Fondo con MIDEPLAN.

Asimismo, no siempre la asignación de recursos a las oficinas es capaz de satisfacer la demanda esperada para cada uno de los componentes en el periodo, obligando en oportunidades a las oficinas a focalizar sus recursos en aquellas demandas de mayor contingencia y más susceptibles de conformar focos de conflicto.

Seguimiento y Evaluación de Resultados

La generación de información sobre acciones y resultados de la gestión del Fondo, en los inicios de éste fue muy deficiente, encontrándose que a la fecha aún existen vacíos importantes de información entre los años 1994 y 1997, especialmente respecto de los beneficiarios efectivos del programa. Asimismo, no existe información detallada respecto de la gran mayoría de los beneficiarios.

No se han estandarizados ni implementado procedimientos a nivel de oficinas locales que permita un adecuado seguimiento de los resultados de la acción del Fondo y evaluar la situación de los beneficiarios después de recibir los beneficios, de modo tal de complementar las acciones emprendidas con otras componentes del FTAI o bien con otros organismos públicos.

3.- EFICACIA DEL PROGRAMA

3.1.- Resultados a Nivel de Productos

3.1.1 Desempeño del Programa en Cuanto a la Producción de Componentes

Una proporción significativa de los beneficiarios del FTAI acceden a dos o más beneficios del FTAI.

Del total de beneficiarios un 45.3 % ha accedido a dos o más beneficios del FTAI y un 54.7 a uno. Esta situación es mas frecuente en agua-sur (60%) y menos en aguas norte (29%) y tierras sur (28%)⁶⁶.

3.1.2 Beneficiarios Efectivos

El FTAI concedió un total de 40.819 beneficios en el período, siendo los más numerosos los correspondientes al componente de Saneamiento de Derechos de Aguas (56.4%) y al de Subsidio para Obras de Riego (24.5%), los que han seguido incrementando su frecuencia a través de los años.. Siguen en importancia el de Compra de Predios en Conflicto (7.3%), Regularización de Tierras (5.8%) y el de Traspaso de Predios Fiscales (4%), siendo los menos utilizados los Subsidios para la Compra de Tierras (1.6%) y el Subsidio para la Compra de Derechos de Aguas (0.4%).

3.1.3 Cobertura

En el análisis de los beneficios entregados se observó que el componente de Saneamiento de Derechos de Agua es el que más familias ha beneficiado alcanzando en el periodo 1994-2000 un total de 22.958 familias, seguida de los componentes de Subsidio para Obras de Riego y Compra de Predios en Conflicto con 9.981 y 2.947 familias respectivamente. Los componentes con menos familias beneficiadas son el Subsidio para la Compra de Derechos de Agua y el Subsidio para la Compra de Tierras con 171 y 670 familias respectivamente, explicado en el caso de los derechos de agua por la estrategia del Fondo de no fomentar el

uso de esta componente para evitar la conformación de mercados de agua y en el caso de tierras por los pocos concursos realizados.

3.1.4 Características de los beneficiarios

Los beneficiarios entrevistados son mayoritariamente **hombres y de edad** más bien avanzada. Un 71 % son hombres y un 29% mujeres. Un 17 % tiene menos de 36 años edad, un 44% entre 36 y 55 años, un 39 % más de 55 años (15 % más 65 años)

Los hogares de los beneficiarios en su gran mayoría tienen como **jefe de hogar** a un hombre. El porcentaje de hogares con jefatura femenina es minoritario: 12 % en beneficiarios.

En los hogares hay una proporción alta de **personas en edad de trabajar** y una baja proporción de población de menor edad. El promedio de personas en edad de trabajar es de 3,3 . El promedio de personas menores de 15 años es de 1,4 por hogar.

La escolaridad promedio de los integrantes adultos (mayores de 15 años) de la familia del beneficiario es de 6.1 años. La escolaridad de los integrantes del hogar de más edad es menor que la de los más jóvenes.

El **promedio de años de estudio** de la generación más madura es de sólo 2.5 años, vs. 8.7 de la generación más joven. El promedio de años de escolaridad muestra algunas diferencias por componente, siendo el promedio mas alto en el norte que en el sur y en agua que en tierra.

La mayor parte de los beneficiarios 84% viven en **casa propia**, las que tiene entre 2 o 3 dormitorios. El material de construcción mas frecuente es la madera en muros (69 %), zinc en techo (87%) y tabla en piso (57 %). La calificación del estado de conservación indica un 14 % de vivienda mala.

La vivienda propia es más frecuente entre los beneficiarios del componente de agua que los de tierra y más frecuente en el sur que en el norte.

La mayoría de las viviendas (71 %) utiliza pozo negro como sistema de eliminación de excretas. Un 17 % tiene fosa séptica y apenas un 10 % accede a redes de alcantarillado. La red pública de agua potable llega a no mas del 43 % de las viviendas, el 20 % accede a pozo

profundo y el resto se abastece por vertiente, río o similar. Un 47 % de las viviendas recibe agua por cañería dentro de la vivienda. La red pública de electricidad llega al 66 % de las viviendas, el 10 % tiene electricidad por red local o generador propio o solar, el resto (24 %) no tiene o está colgado o tiene electricidad prestada. Menos de la mitad dispone de agua por cañería dentro de la vivienda.

En esta dimensión los beneficiarios de la zona norte se encuentran en una clara ventaja con los de la zona sur, ya que acceden en frecuencia significativamente más alta a alcantarillado, electricidad y agua.

Porcentajes significativos de los hogares de los beneficiarios disponen de los siguientes aparatos domésticos: cocina a gas: 63 %; radio grabadora: 58 %; televisor a color: 44 %; refrigerador: 40 %; máquina de lavar: 36 %; estufa a gas o eléctrica: 15 %.

Puede apreciarse que la opinión de un alto porcentaje de beneficiarios es que están lejos de lo urbano, del comercio, de la salud y en menor grado de los caminos y la locomoción.

El 56 % de las familias de beneficiarios corresponden a una familiar tipo nuclear, esto es, están constituidas por padres e hijos solteros. El resto de las familias corresponde a familias extensas y compuestas.

El ingreso mensual declarado para el año 1994-95 por los encuestados alcanza a la suma de \$85.000 en el hogar de beneficiarios. El ingreso declarado es más alto en el norte que en el sur.

La casi totalidad de los beneficiarios (98 %), declara formar parte y residir en una **comunidad indígena**, la que en más de un 90 % tiene personalidad jurídica.

Todos los beneficiarios **se identifican con una etnia** sea mapuche (66 %), aymara (22%) o atacameña (11 %), que son las tres etnias incluidas en el estudio..

El dominio de la lengua es minoritario en los hijos (56 % no entiende ni habla), más extendido en los beneficiarios (un 31 % no entiende ni habla) y más en sus padres (21 % no entiende ni habla). La familiaridad con la lengua de la etnia al igual o más que el castellano es la siguiente en cada generación: hijos: 4 %; beneficiarios: 30 %; padres: 76 %. Puede apreciarse un retroceso vertiginoso intergeneracional en el dominio de la lengua.

La asistencia regular o esporádica a ceremonias de la etnia está presente en un 55 % de los beneficiarios mapuches y en un 22 % en los aymaras y atacameños, o sea que esta dimensión está más presente en el sur que en el norte.

En la percepción del 87 % de los beneficiarios ser de una etnia es visto por ellos como una ventaja para los indígenas que habitan en el campo. Para los que viven en la ciudad, en cambio, ser de una etnia es visto como una ventaja por menos de la mitad de los beneficiarios (45%). Un tercio (32%) considera que ser de una etnia indígena en la ciudad es una desventaja.

3.1.5 Focalización

El FTAI distingue como único criterio de focalización el ser de una etnia indígena mencionada en la Ley.

La revisión de los antecedentes analizados permite concluir que el criterio de focalización principal del FTAI es étnico: tienen derecho a postular todos los indígenas que consideren tener derecho de uso o usufructo de tierras o aguas sobre las cuales reclamen titularidad y que evalúen sus tierras como insuficientes.

Los criterios de focalización socioeconómica intervienen en la selección de beneficiarios de algunos componentes del FTAI (adquisición de tierras y subsidio a obras de regadío). No extraña la poca importancia que tienen los criterios socioeconómicos en la selección de beneficiarios ya que la población rural y en particular la población rural indígena en el país, presenta altos niveles de precariedad material y económica y menor acceso a servicios sociales y otros beneficios. Son ellos los que postulan a los beneficios del FTAI.

En el caso del FTAI la evidencia reunida permite concluir que los beneficiarios del FTAI son todos indígenas, viven en comunidades indígenas y se dedican fundamentalmente a la actividad agrícola predial. Vale decir, el FTAI no manifiesta error de inclusión en el criterio de etnia.

En cuanto al error de inclusión en términos socioeconómicos se concluye que los beneficiarios efectivos del FTAI muestran situaciones de vida de alta precariedad absoluta y al compararlas con la población rural del país. Como se señaló, las normas y procedimientos del FTAI especifican un criterio socioeconómico de focalización para dos de sus componentes: subsidio para la adquisición de tierras y beneficios de obras de riego y drenaje. Esto no obstante se combina con otros criterios y no tienen la mayor ponderación.

En cuanto a la presencia del error de exclusión, éstos claramente existen en al medida en que hay listas de espera, para todos los beneficios⁶⁷. aunque no fue posible reconstruir estas listas.

Salvo el caso de saneamiento de derechos de agua, donde el porcentaje de cobertura es del 85 %, en los restantes componentes, respecto al universo de potenciales beneficiarios, el error de exclusión es de una magnitud considerable: mayor al 75 %. Lamentablemente el FTAI no ha definido metas de cobertura que se proponga cubrir.

En síntesis, el FTAI llega a la población indígena rural que vive en comunidades; población que tiene condiciones materiales de vida (ingreso, vivienda, acceso a servicios básicos) de alta precariedad. No habría error de inclusión, sí de exclusión , es decir, su cobertura es incompleta.

3.1.6 Grado de Satisfacción de los Beneficiarios

Las opiniones de los beneficiarios de distintos componentes acerca del FTAI, expresadas en los grupos y entrevistas cualitativas, tanto en el norte como en el sur, apuntan en dos direcciones, que no son contradictorias entre sí y que se encuentran coexistiendo en el discurso de cada uno de los entrevistados.

Por una parte, valoran que exista una entidad pública cuyo objetivo central sea resolver los temas que afectan a la población indígena. Esto los hace sentir legitimados y validados como ciudadanos, en tanto el Estado dispone de recursos, voluntad, tiempo, etc. para atenderlos. Se constata que este es un resultado simbólicamente muy importante, ya que se sienten reconocidos y eso los empodera para transformarse en interlocutores desde otra posición con el Estado. Desde esta perspectiva, la demanda de tierras y aguas, se convierte en un derecho, y es por lo tanto, exigible.

Sin embargo, por otra parte, se sienten insatisfechos y rechazan que la acción del FTAI sea visto como un “beneficio” de parte del Estado a los pueblos indígenas que emana de la voluntad política estatal y no como un resultado de la lucha que ellos han emprendido para reconquistar sus derechos.

⁶⁷ La falta de registros accesibles y centralizados de postulantes, impidió dimensionarlos.

Distinguiendo entre los distintos componentes del FTAI, se observa que las opiniones y la satisfacción con cada uno es diferente.

En el caso del componente de traspaso de predios fiscales, perciben que la solución que entrega no genera cambios significativos en su situación de vida, por tanto no hay especial valoración o buena o mala opinión acerca de este beneficio. La razón es que de hecho ya están gozando la ocupación ancestral de esas tierras, aunque es claro que les da más seguridad jurídica.

En el norte, el componente de regularización de tierras, se percibe como un componente que resuelve el problema de tierra para la vivienda, pero no para el pastoreo, que es del uso para el cual más se carece de tierra en esa zona.

En el componente de tierras en conflicto, hay una opinión negativa de la entrega dinero a los no indígenas dueños de los predios. Más que un tema de mercado de tierras, la percepción de los beneficiarios es que, además de haber usurpado las tierras y haberlas explotado, ahora a ellos se les entrega mucho dinero por esas tierras.

Otro tema relacionado con este componente, es que en general, la población indígena, no tiene posibilidades de dialogar y menos negociar con los propietarios actuales de las tierras en conflicto ("los ricos"). Esto hace que se tenga que optar por otros predios, más lejanos y con el cual no existen lazos históricos tradicionales. Frente a esto tienen una mala opinión, ya que se sienten obligados a emigrar, y tienen que aceptar cambiar y transar elementos importantes, principalmente sociales y culturales, de su vida.

En el norte se constata que los beneficiarios están resentidos, porque aprecian que la población del sur obtienen más recursos y beneficios que ellos.

El 41 % de los beneficiarios dice que la solución que obtuvo no es acorde a lo que esperaba. Al indagar por qué la solución no se adecuó a lo esperado las respuestas son altamente dispersas. Es posible agruparlas en cinco categorías, que, de más a menos frecuentes, son:

- *Insatisfacción asociada al beneficio agua*, donde se menciona la no obtención de derechos o títulos, que el volumen de agua recibida es insuficiente, que el trabajo técnico

de construcción y sello de pozo o canales fue deficiente. Esta categoría agrupa el 20.6 % de las respuestas recibidas.

- *Insatisfacción asociada a la lentitud en obtener el beneficio*, donde los beneficiarios recalcan que esperaban obtener una solución más rápida y ágil. Esta categoría agrupa el 13,9 % de las respuestas
- *Insatisfacción asociadas al beneficio tierra*, donde se menciona reclamos que mezclan cantidad y calidad de tierra. Esta categoría agrupa el 10.7 % de las respuestas
- *Insatisfacción asociada a temas de Título de propiedad*, que incluye reclamos porque la tierra no fue o no ha sido asignada individualmente y porque no se cuenta con los títulos de propiedad. Esta categoría agrupa el 7.2 % de las respuestas.
- *Insatisfacción por ausencia de apoyo complementarios en general de carácter productivo*. Esta categoría agrupa el 4,8 % de las respuestas e incluye alusiones a la escasez de recursos para trabajar la tierra: maquinaria, insumos, equipamiento y asistencia técnica.

Las respuestas, entonces, declaran insatisfacción por un beneficio que se califica de incompleto o insuficiente o a la demora en obtener el beneficio.

i) Satisfacción con la solución obtenida

No obstante lo anterior, al hacer en el cuestionario una pregunta genérica sobre la satisfacción con la solución obtenida se obtiene respuestas más positivas: 49% muy satisfechos o satisfechos vs. 25% insatisfechos o muy insatisfechos (16% N/R) Esta distribución muestra algunas diferencias por componente, según si recibió uno o mas de un beneficios y según la fuerza de su "identidad indígena", factores ambos asociados con una mayor satisfacción.

ii) *Un caso particular: Tierras en conflicto*

El 56 % de los que fueron beneficiarios de este componente, indican que el beneficio resolvió el conflicto y el resto dice que no (37 %) o no responde (7%).

- Los que responden que la solución no resolvió el conflicto responden dando varios tipos de razones que de mayor a menor frecuencia son: la tierra asignada es poca, de mala calidad o poco accesible y los conflictos en la zona no se han solucionado, siguen igual.

El cuestionario preguntó directamente si “e FTAI ha llevado a un aumento de los conflictos por tierra en la región”. 48% de los encuestados estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo vs. 44% en desacuerdo o muy en desacuerdo (8% N/R)

La opinión de que el FTAI habría llevado a un aumento de los conflictos por tierra en la región, es mas alto en el sur que en el norte; entre los que recibieron más de un beneficio; los que tienen una identidad indígena más marcada; en los hombres que las mujeres; y en los beneficiarios de mayor que los de menor edad.

El estudio cualitativo a través de entrevistas grupales reveló que los beneficiarios de los otros componentes son reticentes y críticos con el tema del conflicto indígena. Reclaman que el tema del conflicto ha sido utilizado por algunos sectores indígenas, como una estrategia política de presión.

Sin embargo, reconocen que gran parte de las soluciones y resultados efectivos que se han logrado en este último tiempo, se deben a una acción directa de protesta, que se percibe como estrategia de conflicto. Advierten que el conflicto es hoy el medio más eficaz para agilizar los procesos de difícil solución asociados principalmente al tema de tierra.

3.2.- Resultados Intermedios

Estos resultados se refieren a la utilización y uso que los beneficiarios han hecho del beneficio obtenido y se obtuvieron comparando las medias de los grupos de beneficiarios con las del grupo de control para las distintas dimensiones, y estimando su significancia estadística.

3.2.1 Capitalización Intrapredial

Los resultados obtenidos para este ítem señalan que el nivel de inversión promedio anual para el grupo beneficiarios y control es igual, no existiendo evidencias de efecto significativo alguno del FTAI a este respecto. Tampoco se observa efecto de la acción del FTAI sobre el cambio en el tipo de inversiones (equipos, obras de riego, infraestructura, animales, etc.).

3.2.2 Conservación del Suelo

Se evidencia que dentro del grupo beneficiario, en un 25% de los predios existe alguna actividad conservacionista (diques, curvas de nivel, forestación, etc.) siendo significativamente superior al existente en el grupo control, dentro del cual sólo se observa en un 11% de los predios.

3.2.3 Asistencia Técnica

Los hogares de la muestra mostraron tener una muy baja cobertura de servicios de transferencia y de crédito al año 94/95, alcanzando éstos al 10 y 2 % para el grupo beneficiario y control respectivamente. No obstante ambos grupos experimentan grandes cambios a partir de esa fecha elevándose el porcentaje de usuarios de estos servicios al 44% en el caso de los beneficiarios y al 39% en el caso de los controles en el año 2001.

Ahora bien, al aplicarse la prueba de χ^2 ⁶⁸ se concluye que no existen diferencias significativas ($P > 0,05$) entre los grupos, lo que indica que este importante aumento no puede atribuirse a la participación en el programa del Fondo sino más bien a los esfuerzos que han realizado los distintos organismos de apoyo a estos sectores y que se ha traducido en un aumento general de la cobertura de estos servicios en la agricultura campesina.

² Dada la imposibilidad que existe de usar directamente χ^2 (existencia de 4 columnas) este se aplicó sobre los cambios positivos ocurridos en el tema de la asistencia técnica en ambos grupos en los dos tiempos medidos.

Obsérvese que siguen existiendo más hogares sin asistencia que aquellos que la tienen. El estudio no recoge aspectos relacionados con la calidad e intensidad del apoyo, cuestiones que de ser consideradas pueden aminorar los resultados observados de crecimiento de la cobertura en la asistencia técnica.

Se observa que en el grupo beneficiario el apoyo viene mayoritariamente de CONADI, cuestión que cambia radicalmente en comparación con el grupo control donde pasa a ser el INDAP la institución que más apoya a este grupo.

3.2.4 Autoconsumo

Se observa un incremento del autoconsumo en el grupo beneficiario en comparación con el grupo de control, pero esta diferencia no es significativa en términos estadísticos y consecuentemente, no puede considerarse estrictamente un impacto del programa.

Al desagregar por componente la situación, los resultados entre los beneficiarios de tierra muestran un incremento del autoconsumo en los beneficiarios (+ 27%) vs. el grupo de control (-19%) , pero nuevamente esta diferencia no es significativa estadísticamente.

Es más importante el incremento del autoconsumo en los beneficiarios (también y controles) del componente tierra que corresponden claramente al grupo de más bajos ingresos comparados con los de aguas

3.2.5 Superficie en Explotación e Innovación

Existe un aumento tanto en el número de hectáreas totales como por predio bajo explotación, en el grupo de beneficiarios así como también en el control, aunque es más importante (diferencia no significativa) en el grupo beneficiarios y en ambos grupos, como es natural, en el grupo que recibió tierras.

Sin embargo, considerando que tanto en el caso de los beneficiarios como en el grupo de control, se observó un aumento del número de hectáreas bajo explotación, no es posible atribuir este efecto al programa del FTAI.

Independientemente del aumento de superficie bajo explotación que han tenido los beneficiarios, cabe destacar que 63 beneficiarios (13 % de la muestra) no cultiva la tierra que les fue entregada. Esta situación ocurre en el 75 % de los beneficiarios de tierra en el norte

(que son pocos), en el 25 % de los de agua en el norte, en un 13 % de los de tierra y un 8 % de los de agua en el sur.

Como razón principal del no cultivo de la tierra, los encuestados señalan la falta de recursos e insumos. Un 36 % de los beneficiarios dan esta razón. Con una frecuencia que fluctúa alrededor del 15-19 % están la lejanía o no accesibilidad de los predios, la mala calidad de la tierra, la falta de asistencia técnica y la falta de mano de obra.

En relación con la innovación, estudiada aquí desde el punto de vista de la reconversión introducida en los cultivos, no hay un cambio importante en la estructura productiva de los grupos tanto entre beneficiarios como entre controles. Entre los beneficiarios, se observan algunos cambios aunque siempre con cultivos tradicionales y de demostrada baja productividad

De acuerdo a lo expuesto se puede afirmar que el FTAI no ha tenido un efecto sobre la necesaria reconversión del sector, reduciéndose los beneficios a "*hacer un poco mas de lo mismo*", y consecuentemente no es dable esperar que existan aumentos de productividad (\$/há) como consecuencia de las acciones del FTAI

3.2.6 Percepción de los beneficiarios acerca de los Resultados Económico-Productivos

El estudio cualitativo reveló que tanto en el norte como en el sur y en los distintos componentes, los resultados económico productivos que los beneficiarios atribuyen a los beneficios obtenidos desde el FTAI, son escasos. La principal causa de esto, es que el agua y la tierra son un aporte, pero ellos consideran que para poder utilizarlas y potenciar su valor productivo es necesario contar con otros apoyos, tales como fertilizantes, asesoría técnica, recursos para invertir en la tierra, vivienda, etc., recursos con los que no han contado.

De esta forma, junto con solucionar un problema, el FTAI está generando nuevas expectativas y abriendo nuevas demandas, que al parecer no está en condiciones de asumir o no ha considerado asumir.

3.3.- Resultados a Nivel de Impacto

Son los resultados finales del programa. Se abordaron, en primer lugar, analizando el impacto de los programas del FTAI sobre el ingreso de la familia indígena, utilizando una aproximación econométrica; y a continuación, el impacto sobre la calidad de vida de los beneficiarios, utilizando comparación de medias y datos cualitativos.

3.3.1 Impactos en los Ingresos

El diseño de la encuesta permitió la construcción de cuatro variables de ingreso: los ingresos totales mensuales familiares declarados en la encuesta por los beneficiarios recibidos en Noviembre del 2001 y en el período 1994/1995; los ingresos prediales construido a partir de las preguntas de producción y precios de la encuesta; los extra prediales, construidos a partir de información detallada que los entrevistados proporcionan sobre sus ingresos no provenientes de la actividad agrícola; y los ingresos totales, calculados como la suma de los dos anteriores.

Se realizó un análisis econométrico utilizando técnicas paramétricas y no paramétricas del impacto del programa en los ingresos de los beneficiarios comparándolos con los del grupo de control.

Los niveles de ingreso del grupo beneficiario son en promedio mayores que los del grupo de control, lo que ha llevado a privilegiar el análisis en diferencias (cambio entre el período actual y el base). Además por los problemas en la generación de controles para este estudio, las estimaciones no paramétricas parecen más confiables. Una primera mirada a los datos indica que el cambio de los ingresos entre el período base y el actual, los beneficiarios ven aumentar menos su ingreso declarado y disminuir más su ingreso extrapredial, pero su desempeño respecto a ingreso predial y total es mayor. Aunque las diferencias en todos estos casos no son estadísticamente significativas por la elevada desviación estándar, en los últimos son más importantes.

El análisis econométrico no permite concluir inambigüamente sobre el efecto del programa sobre los ingresos de los beneficiarios. Sin embargo, el efecto positivo parece más probable, sobre la siguiente base:

Las estimaciones de ingreso total calculado arrojan siempre un efecto positivo del programa.

Esta variable parece ser la más relevante, pese a no ser posible corregir el ingreso predial (uno de sus componentes) por el costo de los insumos. En el caso paramétrico el efecto es de 523 mil anuales, significativo al corregir por heterocedasticidad. En el caso no paramétrico el rango está entre \$587.190 y \$635.980 anuales, significativos estadísticamente.

Las estimaciones de ingreso predial también muestran un efecto positivo del FTAI, y es aquí precisamente donde el Fondo debiera tener un resultado más directo. El efecto de 563 mil pesos en las estimaciones paramétricas es estadísticamente significativo al corregir por heterocedasticidad. Nuevamente, el caso no paramétrico es significativo y mayor en magnitud, en los tres casos superior a \$791 mil anuales.

Respecto a los ingresos extraprediales, el FTAI puede disminuirlos si aumenta la dedicación de los integrantes del hogar al predio, pero puede aumentarlo si permite mayor tranquilidad para la búsqueda de un buen trabajo o mejor información o redes sociales. La estimación no paramétrica, que se ha privilegiado en el análisis, indica que el impacto del programa es cercano a cero y estadísticamente no significativo, concluyendo que el FTAI no tiene efecto sobre los ingresos extraprediales. En todo caso los ingresos extraprediales forman parte de los ingresos totales, por lo que el efecto neto del FTAI sobre los ingresos parecería ser, en el agregado de estas medidas, más bien positivo.

La otra medida de ingresos, el declarado directamente, está bastante correlacionada con el ingreso extrapredial, por lo que se puede sospechar que está excluyendo los ingresos provenientes de la actividad agrícola. Esto la hace una medida también imperfecta, aunque tiene la virtud de permitir estimaciones con una muestra de mayor tamaño. Las estimaciones paramétricas indican un efecto positivo del FTAI, pero no significativo y de una magnitud baja (entre sesenta y cien mil pesos anuales). En las estimaciones no paramétricas, la diferencia entre el período actual y el base tampoco es significativa estadísticamente.

Sobre esta base la conclusión más firme es que el FTAI tiene un efecto positivo en los ingresos prediales, que sería superior a los quinientos mil pesos anuales. Aparentemente no hay efecto en el ingreso extrapredial, y si éste fuese negativo no revertiría el efecto positivo de los ingresos prediales sobre los ingresos totales.

3.3.2 Margen Bruto

A modo de conclusión se reafirma la idea de que el impacto sobre los ingresos prediales, ya sean brutos o netos (margen bruto) es positivo, pero extremadamente bajo y explicado casi en su totalidad por la mayor superficie con que cuenta el grupo beneficiario post entrega de tierra.

3.3.3 Percepción de los Efectos Socio-Culturales del FTAI

a) Calidad de Vida

Las entrevistas grupales permiten afirmar que en términos sociales y calidad de vida, el FTAI tanto en el norte como en el sur, obtiene resultados, aunque limitados. En el norte estos tienen que ver principalmente con acceso a agua potable y una alimentación mejor y más diversa y en sur, principalmente con superación del problema de falta de tierra y espacio habitacional para las nuevas parejas.

En síntesis, los cambios en la calidad de vida, producto de la obtención de los beneficios del FTAI, que visualizan los beneficiarios son limitados, al menos en el corto plazo.

Una minoría de los beneficiarios perciben un efecto positivo del FTAI sobre su calidad de vida, incluyendo ingreso, vivienda, educación y oportunidades para los jóvenes.

El cuestionario indagó sobre dos aspectos adicionales de la situación de vida de los beneficiarios: la calidad de las relaciones al interior de la familia y su compromiso con la comunidad. Nuevamente se aprecia que desde la mirada del beneficiario el efecto del FTAI es inexistente o bajo.

La calidad de vida de la población pobre depende en importante medida del acceso a programas de gobierno y del municipio. Apenas entre el 8 y el 10 % de los beneficiarios visualizan una mejora en su acceso a programas de gobierno y al municipio gracias al FTAI.

Por otra parte, tanto los participantes, beneficiarios y grupo de control, concuerdan que el FTAI potencia la pertenencia e identidad indígena; es una forma de respeto y

reconocimiento cultural de los distintos pueblos; genera mayores oportunidades materiales para cultivar y practicar la cultura (tierra, sitios sagrados, etc). Agregan que es un ejemplo y experiencia incipiente de trabajo intercultural, en el cual las demandas y necesidades histórico-culturales de los pueblos indígenas, se abordan desde una clave y lógica occidental o no indígena, intentando de manera conjunta, desde ambas visiones, obtener resultados.

b) Participación en organizaciones

La participación en organizaciones aumentó fuertemente entre 1994-95 y el presente. En 1994-95, el 55 % de los beneficiarios declara que participaba en organizaciones, actualmente este porcentaje es de 75 %.

Comparados con el grupo de control, los beneficiarios participan más en organizaciones en la actualidad, detectándose esta diferencia positiva en 3 de los 4 componentes, (no se observa en tierra-norte), pero el efecto no es atribuible al FTAI por cuanto la medición no se hizo comparando los períodos antes y después de otorgado el beneficio.

En otro aspecto, un tercio de los beneficiarios señalan que la postulación al FTAI les genera muchos problemas por exigirles una participación colectiva como comunidad. Esto hace en algunos casos que se quiebre la comunidad natural al imponérseles artificialmente otras distintas, como por ej.: una comunidad indígena constituida para obtener personalidad jurídica, lo cual en ocasiones juega en contra de la asociación histórica real de las familias.

c) Migración Juvenil

Puede apreciarse que los beneficiarios mayoritariamente (84 %) perciben una muy fuerte emigración juvenil y que apenas un tercio perciben que el acceso al FTAI haya frenado o revertido esta tendencia.

Un 40 % de los hogares tiene una o varias personas afuera. Las personas que están afuera son mayoritariamente hijos/as y se han ido por trabajo (29 %), matrimonio (23 %), estudio (6 %), casa propia (3 %) y otros (1 %).

Al indagar sobre los motivos de la emigración juvenil, sobresale la escasez de oportunidades de estudio como en el ámbito productivo en el campo y la atracción que ejerce la ciudad. Los principales motivos para que no se retorne son:

En el Norte: porque no existen actividades laborales o productivas en las cuales desempeñarse. En el Sur: porque hay carencia de territorio en el cual instalarse y por que no existen actividades laborales o productivas en las cuales desempeñarse.

Independientemente de esta visión explicativa de la migración juvenil, los entrevistados anticipan un posible cambio, que ya estaría operando en algunas zonas (ej.: San Pedro de Atacama)

En síntesis, la emigración continúa y no se ve afectada por los beneficios del FTAI.

d) Efectos en la Cultura Indígena

El 90 % de los beneficiarios indica que participar y recibir beneficios de la CONADI es bueno para la cultura indígena.

3.3.4 Grado de Sustentabilidad del Programa

Dado el escaso impacto que la presente evaluación detectó en variables tales como ingreso de las familias indígenas, productividad de las tierras, sistemas de cultivo y otras variables económico-productivas, no se puede sostener que los efectos “positivos” del programa en estos factores, se mantendrá en el tiempo, una vez que la acción del FTAI se haya discontinuado en relación con los respectivos beneficiarios.

En relación con el componente tierra, generalizando a través de sus distintas versiones, es dable esperar en principio que las familias indígenas favorecidas con nuevas tierras, no cambiarán substancialmente su situación económica, dado lo observado en este estudio. Los más pobres seguirán pobres, aunque probablemente mejorarán sus niveles de autoconsumo de productos agrícolas cultivados para uso doméstico.

Ya se explicó en el informe que la ayuda técnica centrada en lo agropoecuario con fines de comercialización, no es un instrumento que vaya a incrementar la sustentabilidad de los programas de tierra en ese ámbito, ya que el aumento de la productividad de los cultivos, simplemente no se produce, por la permanencia de una estructura productiva tradicional y otros factores. Sólo la asistencia orientada a facilitar la inserción de la familia indígena en los

ámbitos extraprediales, tales como el laboral, el social y el comunitario, permitirá que la asignación de tierras produzca efectos en el mejoramiento de los niveles de vida de la población indígena beneficiaria.

En síntesis, la sustentabilidad de los programas de asignación de tierras, es muy limitada y sólo la concurrencia de factores externos coadyuvantes podría asegurar la continuidad de sus efectos una vez desactivado el programa.

4.- EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

4.1.- Recursos Movilizados

a) Gasto Efectivo: Ejecución Presupuestaria

Se han destinado al FTAI, durante sus siete años de existencia: 1994 – 2000, un volumen importante de recursos, que ascienden a un total de \$ 45.423 millones

Los fondos contemplados en el presupuesto han crecido fuertemente de año en año, pasando de \$ 2.777 millones en 1995 a \$ 11.559 millones en 2000, proyectándose para el año 2001 una cifra del orden de los \$ 13.200 millones, lo que implica una tasa de expansión del orden del 30% acumulativo anual.

Los fondos efectivamente utilizados en el período ascienden a \$ 44.186 millones, habiéndose destinado el 80% del total a la adquisición de tierras, con un total de \$ 39.341 Has., beneficiando a un total de 40.819 familias.

b) Aportes de Otras Instituciones

Los aportes presupuestarios de otras instituciones públicas: INDAP, DGAC, CNR, y Ministerio de Bienes Nacionales, correspondientes a subsidios directos, específicamente al financiamiento para obras de riego realizado por INDAP, gastos en personal, y gastos en estudios de apoyo, ascienden a los \$2.569 millones, durante el mismo período.

c) Los costos financieros

Ascienden a \$ 46.755.121 y corresponden a la suma de todos los gastos efectivamente realizados por el FTAI y otras entidades públicas al año 2000.

d) Costos No Financieros

Los costos no financieros asociados que corresponden a la valoración comercial de los predios transferidos, por parte del Ministerio de Bienes Nacionales, se estiman en \$59.054 millones.

e) Costos Totales

El valor de los recursos transferidos a la población beneficiaria, considerando los costos financieros del Fondo y CONADI más los costos no financieros, durante los siete años alcanzan a los \$ 103.240 millones, los que sumados al aporte financiero de otras instituciones públicas asciende a un valor total de \$ 105.809 millones.

f) Costo de los Productos

El costo de los productos muestra un crecimiento. Así, por ejemplo, la compra de predios en conflicto en la IX región, pasa de \$ 4 millones por familia el año 1994 a casi \$ 12 millones el año 2000. El gasto directo por Há. Adquirida crece de \$ 440 mil el año 1994 a \$1.214 mil el año 2000.

El subsidio para la compra de tierras, se mantiene sin embargo en promedio prácticamente constante, mostrando valores de \$1,1 millones por Há. adquirida, y de \$11,1 millones por familia beneficiada.

Los primeros años de ejecución, el Fondo habría logrado comprar tierras a precios competitivos. Sin embargo, de 1977 en adelante, se advierte un importante incremento. Por ejemplo, en la provincia de Malleco, el precio promedio por Ha. adquirida el año 1999 alcanzó la suma de \$1,8 millones, mientras que el precio de mercado promedio para ese año es de sólo \$ 947 mil.

Los gastos de administración alcanzan a casi un 11% del gasto total, lo que puede considerarse una cifra elevada considerando el volumen de recursos movilizados.

g) Ausencia de Estrategia

No se detecta una estrategia definida de canalización en el destino de los fondos entre los distintos productos: los componentes, y las familias beneficiadas muestran fuertes fluctuaciones año a año.

Los componentes tampoco muestran un comportamiento estable en el tiempo: la compra de predios en conflicto y el subsidio para la adquisición de tierras, 77,8% de la inversión del Fondo, en términos de productos entregados por familia beneficiada: la compra de predios en conflicto, en la Región X se destinó, en promedio, 100 Ha. por familia el año 1996, mientras que el año 1998 se observa una cifra de sólo 5 Ha. por familia.

El destino del gasto efectivo se concentra principalmente en tres componentes: compra de predios en conflicto, subsidio para la compra de tierras, y subsidio para obras de regadío, abarcando en conjunto el 89,6% del gasto del período.

Hasta el año 1999 no se logró administrar información completa y consistente sobre el destino efectivo de los fondos, los productos asociados y los beneficiarios involucrados.

Los gobiernos han considerado este tema como prioritario, al destinar al Fondo de Tierras y Aguas, durante sus siete años de existencia: 1994 – 2000, un volumen importante de recursos, que ascienden a un total de \$ 45.423 millones.

Los fondos contemplados en el presupuesto han crecido fuertemente de año en año, pasando de \$ 2.777 millones en 1995 a \$ 11.559 millones en 2000, proyectándose para el año 2001 una cifra del orden de los \$ 13.200 millones, lo que implica una tasa de expansión del orden del 30% acumulativo anual.

Los fondos efectivamente utilizados en el período ascienden a \$ 44.186 millones, habiéndose destinado el 80% del total a la adquisición de tierras, con un total de \$ 39.341 Has., beneficiando a un total de 40.819 familias.

En relación con las familias beneficiadas, los componentes saneamiento de derechos de agua y subsidio para obras de riego aparecen como las de mayor impacto en términos aparentes, al favorecerse a 22.958 y 9.981 familias respectivamente, las que en conjunto representan poco más del 80% del total de familias beneficiadas durante el período.

4.2.- Desempeño Global del Programa

Si el desempeño es medido por la cobertura del programa, y esta es evaluada, a su vez, por la proporción de familias beneficiadas sobre la población potencial, habría que concluir que el desempeño global del programa es muy modesto.

En efecto, sólo ha tenido un efecto pequeño en los ingresos prediales, y en algunas variables sociológicas (identidad indígena, participación), pero en estas mismas dimensiones no ha disminuido la migración juvenil, y en general, en un mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios.

Pero, no es legítimo exigirle al FTAI resolver en sus seis años de vida todos los problemas que los componentes procuran resolver. Sí se le puede exigir mayor eficiencia en el uso de sus recursos y, particularmente, en el proceso de compras de tierras, para frenar en parte al menos, el significativo proceso de alza de los precios de los predios agrícolas. Un juicio más fundado sobre el desempeño global del FTAI habría sido posible emitir sólo si se comparara con su programación de cobertura, la que, lamentablemente, no se realiza.

En síntesis se puede concluir que el análisis costo-beneficio de las acciones del FTAI, señala claramente que desde el punto de vista estrictamente económico, los costos de los programas superan largamente a los beneficios.

Ahora bien, si se abandona este análisis económico, para evaluar los impactos de los programas en las dimensiones más sociológicas de identidad indígena, integración comunitaria y satisfacción con la institución como un todo, el desempeño global es positivo. Pero, este juicio sólo podría fundarse si existiera más claridad sobre los objetivos y metas del FTAI.

5.- JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD DEL PROGRAMA

Existen componentes del programa del FTA que por su propia naturaleza terminarán cuando la causa que los genera haya sido resuelta. Estos son; la regularización de tierras y de derechos de aguas, el traspaso de predios fiscales, y la compra de tierras en conflicto.

El programa deberá continuar, sin embargo, en relación con los subsidios para la compra de tierras y de derechos de aguas, y para obras de regadío, porque van a continuar siendo

indispensable para el desarrollo de la familia indígena, especialmente las familias más jóvenes.

Por otra parte, la gran aprobación que tiene la CONADI y el FTAI entre los indígenas, haría política y socialmente inviable su supresión, sin perjuicio de tomar todas las medidas necesarias para mejorar su funcionamiento.

6.- SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

El programa requiere para asegurar su sostenibilidad que el Estado continúe considerándolo un eje fundamental de su política indígena y le garantice el flujo adecuado de recursos. Las recientes denuncias de irregularidades atentan contra esta continuidad, pero la aplicación pronta de medidas correctivas, puede contrarrestar esta amenaza.

Desde el punto de vista operativo, la institución cuenta con los recursos básicos humanos y materiales para realizar su labor, sin perjuicio de observarse escasez de recursos técnicos y de movilización que dificultan su acción. El personal, aunque reducido, está motivado, tiene un buen nivel profesional y un buen contacto y conocimiento de las comunidades indígenas de sus respectivas zonas.

CAPITULO IV.- RECOMENDACIONES

En este capítulo se revisan las principales conclusiones del estudio que motivan la elaboración de recomendaciones que siguen. Estas han sido organizadas en torno a ocho temas:

- la CONADI y la continuidad del FTAI;
- rediseño de objetivos y componentes;
- planificación estratégica;
- coherencia del FTAI con otras políticas y normas del Gobierno;
- asistencia técnica y social;
- focalización e información;
- criterios de selección de beneficiarios;
- la estructura y los procesos de la CONADI y del FTAI

1.- LA CONADI Y LA CONTINUIDAD DEL FTAI

La existencia de la CONADI en sí y del FTAI en particular, ha significado contar con un organismo del Estado que reconoce explícitamente a las comunidades indígenas y les presta servicios centrales para su desarrollo. El estudio ha mostrado que en este sentido el FTAI es bien recibido por las comunidades indígenas y los niveles de satisfacción recogidos por el estudio entre los beneficiarios así lo demuestran.

El FTAI efectivamente ha fortalecido la identidad indígena y ha sido importante para afirmar la dignidad de los pueblos originarios, proceso clave en la construcción de un país intercultural. El FTAI ha fortalecido el desarrollo comunitario, en tanto ha generado mayor participación de las comunidades e individuos en organizaciones de base funcionales y territoriales.

Hay que tener en consideración, sin embargo, que la incorporación del tema de tierra y agua como parte de la política pública del país, se debe por una parte a la voluntad política de los gobiernos de la concertación de avanzar en acciones de desarrollo para la población indígena, pero también a la fuerte demanda y movilización de estos grupos.

Los resultados de este y de múltiples estudio asociados al tema de la participación ciudadana, demuestran que la incorporación de los beneficiarios en la toma de decisiones acerca de situaciones que los incumben, genera un fuerte sentimiento de compromiso. Es claro que la participación debe ser mejorada, aunque hay que reconocer que en la actualidad

esta participación ya se observa en la representación de las diferentes etnias en el Consejo de la CONADI, en el reclutamiento preferencial de personas de estas mismas etnias para proveer los cargos de la Corporación , incluyendo los directivos, y en el permanente contacto de los funcionarios del FTAI con las comunidades indígenas en la base.

Por ello, muchas de las recomendaciones que se presentan a continuación apuntan a mejorar los mecanismos de participación de los beneficiarios, incluyendo la mejor divulgación e información de sus programas entre la población indígena.

1.1.- Continuidad del FTAI

- a) La CONADI y el FTAI deben ser mantenidos y fortalecidos, arbitrando medios para afinar su estrategia y mejorar su funcionamiento interno.
- b) Generar espacios de participación de los beneficiarios

La sustentabilidad del FTAI pasa en gran medida por la capacidad de incorporar activamente a las familias y comunidades en los procesos de toma de decisiones asociados al FTAI.

Al respecto, se recomienda:

- Garantizar el ejercicio real y efectivo de las funciones que la ley le entrega al Consejo de la CONADI en el sentido de “definir la política de la Institución y velar por su cumplimiento” y de “Aprobar los diferentes programas que tiendan al cumplimiento de los objetivos de la Corporación, evaluarlos y asegurar su ejecución” (Art.42. letras a) y c) de la Ley 19.253
- Disponer el funcionamiento real de los Consejos Indígenas en cada una de las Subdirecciones institucionales en forma que ejerzan efectivamente las funciones de participación y consulta que les encarga la ley (Art. 46 de la Ley 19.353)

c) Mejorar la articulación del FTAI con los otros programas de la CONADI .

- En particular el FTAI debe coordinarse con el Fondo de Desarrollo Indígena, programando el apoyo del Fondo de Desarrollo al otorgar los beneficios sin perjuicio de la concurrencia de otros fondos y agencias para asegurar el impacto del beneficio.
- Hay que afianzar las relaciones que tiene el FTAI con sus aliados estratégicos institucionales (INDAP, Ministerio de Bienes Nacionales, DGA, CNR) y buscar nuevos aliados en proyectos de desarrollo indígena, de manera tal de poder articular mejor sus acciones para que la población objetivo reciba soluciones más integrales, buscando así incrementar el impacto de estos programas en el mejoramiento de su calidad de vida
- Esto requerirá aprender de las experiencias de las ADIS. Es conveniente evaluar los resultados y procesos que se han desarrollado en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), en cuanto pueden proporcionar modelos de desarrollo mancomunado, posible de replicar en otras áreas.

d) Rediseño de objetivos y componentes

El FTAI no cuenta con propósitos u objetivos claros, que a su vez sean reconocidos y compartidos por los distintos actores vinculados a su acción. Esto hace que se le demande y se le exija a este programa cumplir con distintos y diversos tipos de resultados.

Hoy en día a lo menos se le atribuyen al FTAI los siguientes objetivos:

- Potenciar el Desarrollo Indígena en términos generales
- Fortalecer la identidad indígena
- Mejorar la calidad de vida de la población indígena
- Mejorar la situación económica productiva de la población indígena (obtener mayores ingresos)
- Solucionar temas de conflicto de aguas y tierras

Recomendaciones

- Se deberán redefinir los objetivos asociados al FTAI y de algunos de sus componentes y consensuarlos con la población indígena. El interlocutor adecuado para ello es el Consejo Nacional de la CONADI. Otras formas de consulta o de participación que fueran adecuadas deberá determinarlas este Consejo.
- Es necesario, en función del objetivo o propósito que se plantee el FTAI, definir claramente su alcance estableciendo para sus diferentes programas o componentes si se trata de programas que contemplen fases o etapas en su desarrollo de acuerdo a determinadas metas y que permitan, por lo tanto, visualizar un momento de término al cumplirse los principales motivos que le han dado origen.
- El FTAI no debe entenderse como un programa social universal ni permanente, como son por ejemplo algunos de los programas de seguridad social, de educación o de salud y que defina planes de trabajo, ciclos y metas y pueda establecer momentos de términos para algunos de sus componentes una vez cumplidos los propósitos.
- Se recomienda dividir el FTAI en tres programas diferentes, que estarán asociados a propósitos específicos, metas y resultados de impacto esperado distintos. Se propone no llamarlos "componentes".

Programa de Derechos de Aguas

- Determinar la magnitud del problema que se desea resolver, es decir, confeccionar un catastro del universo de población beneficiaria potencial y del problema de agua que la afecta.
- Definir la población objetivo que constituirá la cobertura programada del beneficio.
- Establecer un itinerario temporal considerando la magnitud del problema y los recursos asociados.

Asociar el impacto de este beneficio con aspectos tales como:

- a) Restitución de derechos ancestrales y respeto a aspectos culturales de las etnias.

- b) Valorización de la situación de certeza jurídica entendida como enlace previo y necesario para otros programas de desarrollo impulsados por la propia CONADI o por socios estratégicos en iniciativas similares (FOSIS, INDAP, CNR).
- c) Impacto en desarrollo económico y productivo.

Programa para Obras de Riego

En el caso de este programa recomendamos que continúe su operación en forma similar a como está diseñado en la actualidad. Se debe agregar:

- Establecer un plan de trabajo o ciclo de programa que permita definir metas, las que se recomienda evaluar al cabo de 5 años.
- Definir la población objetivo que constituirá la cobertura programada del beneficio.

Asociar el impacto de este beneficio con aspectos tales como:

- a) Mejoramientos productivos y económicos en el predio en un contexto de economía doméstica y local.
- b) Mejoramientos en calidad de vida por acceso y uso al recurso hídrico.
- c) Mejoramientos en cultivos de autoconsumo y en la economía familiar.

Programa de Tierras

El tema asignación de tierras, en cualquiera de las tres modalidades de asignación del beneficio (traspaso de tierras fiscales, subsidio para la compra de tierras, y compra de predios en conflicto) tiene un componente de reparación de una llamada "deuda social" con el mundo indígena. En los casos de traspaso de tierras fiscales y la compra de predios apunta también a ofrecer oportunidades de desarrollo económico y social y mayores oportunidades a sectores indígenas pobres que tienen dificultades para su reproducción social si no cuentan con un pedazo de tierra donde asentarse y proyectarse.

Este estudio demuestra que prácticamente no hay impacto económico ni social asociado a la entrega de la tierra, aunque si hay un importante impacto cultural y político ligado a un sentimiento explícito de reconocimiento y reparación.

Es necesario observar que la tierra para los indígenas cumple tres funciones: la primera de índole cultural, étnica y religiosa tiene que ver con la base y fuente de su cultura e identidad. Sin tierra no realizan su ser indígena. La segunda es práctica: es el lugar donde vive la familia, cultiva para su consumo, tiene sus animales, instala nuevas viviendas para los hijos cuando forman sus propias familias, etc. La tercera es político-étnica: la recuperación de tierras tiene un componente de reparación. Lo anterior conduce a sostener la legitimidad y vigencia del tema tierras en la política indígena dirigida a la población indígena asentada en el sector rural.⁶⁹.

El tema tierras corresponde en rigor a tres subprogramas específicos diferentes en su modalidad de gestión, propósito, impacto y grado de complejidad social e institucional. Se analizarán separadamente:

i) Traspaso de tierras fiscales.

- Se recomienda continuar con los programas de regularización de las tierras y de traspaso de tierras fiscales, estableciendo metas y planes anuales.

Asociar el impacto de este beneficio con aspectos tales como:

- a) Aumento del uso de la tierra producto de la seguridad que significa su titularidad.
- b) Restitución de derechos ancestrales y respeto a aspectos culturales de las etnias.
- c) Valorización de la situación de certeza jurídica entendida como enlace previo y necesario para otros programas de desarrollo impulsados por la propia CONADI o por socios estratégicos en iniciativas similares (FOSIS, INDAP, CNR).

⁶⁹ Dado que el 80% de la población indígena no vive en el campo sino en las ciudades, es necesario proyectar una política pública dirigida a la gran mayoría de los indígenas que vive en las ciudades, a través de planes vinculados especialmente con el empleo y la educación. No pertenece al ámbito de este estudio examinar si es la CONADI a quien debe corresponder esta función, pero resulta indispensable estudiar el problema y darle una solución a nivel de las políticas públicas, porque indudablemente redundarán en una disminución de la presión por resolver el problema indígena en el campo, donde las posibilidades se ven tan limitadas.

d) Impacto a nivel del autoconsumo familiar.

ii) Subsidio para la compra de predios, artículo 20 letra a) de la ley indígena.

Este subsidio debe redefinirse en toda su forma de operación, lo que implica:

- Establecer una meta de tierras (número de hectáreas) a traspasar mediante compra de tierras para un período determinado de años, lo que no obsta que pasada determinada fase de ejecución, se vuelvan a plantear nuevas metas y se ajuste el programa a la nueva situación.
- Mejorar los criterios que identifiquen a la población objetivo del programa, la que nunca será la misma que el universo potencial de población beneficiaria, lo que obliga a perfeccionar los mecanismos de focalización y selección de beneficiarios .
- Establecer metas anuales de cobertura asociadas a las prioridades gubernamentales y a la disponibilidad presupuestaria.
- Estudiar la factibilidad de crear una “bolsa de tierras”, en que los interesados en vender sus predios a CONADI incorporen ahí su oferta, previa licitación de la CONADI, estableciendo superficies, calidad de terrenos, ubicación de los mismos, etc, logrando con ello obtener referencias de precios de mercado más transparentes.
- Llamar a licitación anualmente a vendedores de tierras por un número determinado de hectáreas, de acuerdo a los beneficiarios objetivos que se pretendan atender en el período y las disponibilidades presupuestarias del FTAI.
- Incorporar a representantes del mundo indígena en el rediseño de este beneficio en los términos que se han sugerido aquí. Se sugiere que profesionales y técnicos calificados sugeridos por los miembros del Consejo de la CONADI formen parte del equipo profesional que rediseñe el FTAI y que esta instancia, el Consejo, constituya el canal de participación de los representantes del mundo indígena.
- Asegurar que los indígenas manejen información sobre normas, criterios, procedimientos, resultados, etc. Entre ellos, precios de hectáreas, consecuencias de comportamientos especulativos, características sociales de los postulantes, etc. Al respecto, deben revisarse y complementarse los instrumentos de divulgación ya existentes, para que esta

información llegue a las comunidades y personas, vía folletos, cartas y contactos personales de los funcionarios que se vinculan con ellas en las oficinas y en el terreno.

Asociar el impacto de este beneficio con aspectos tales como:

1. Aumento del uso de la tierra producto de la seguridad que significa su titularidad.
2. Restitución de derechos ancestrales y respeto a aspectos culturales de las etnias.
3. Valorización de la situación de certeza jurídica entendida como enlace previo y necesario para otros programas de desarrollo impulsados por la propia CONADI o por socios estratégicos en iniciativas similares (FOSIS, INDAP, CNR).
4. Impacto a nivel del autoconsumo familiar

iii) Tierras en conflicto

Ciertamente este es el componente más polémico del FTAI y el que más se asocia con conflictos sociales, políticos y exposición a la opinión pública. El sentido de este beneficio es netamente reparador de una situación de injusticia producida en el pasado que redundó en la pérdida por parte de los indígenas de sus derechos de propiedad sobre tierras reconocidas por la jurisdicción del Estado chileno a través de los títulos de merced. Sin restar la crucial importancia de este programa y tomando en cuenta lo polémico y conflictivo que es en su implementación, es necesario tomar las siguientes medidas:

- Fijar un plazo legal prudente para acoger las demandas de reparación por irregularidades en la propiedad de las tierras en relación a los beneficios posibles de obtener por medio del Fondo, lo que no impide otras acciones en el ámbito de la justicia ordinaria. El sentido de fijar este plazo es buscar un acuerdo entre todas las partes respecto del ámbito y magnitud del problema para acotarlo e intervenir sobre él, tendiendo a cerrar la herida y no a mantenerla abierta al no anticipar un momento de cierre.
- La viabilidad legal y política de operar con el criterio de acotar el problema que pretende resolver el alcance del componente compra de tierras en conflicto, así como las acciones político técnicas orientadas a generar consenso en torno a esta propuesta, amerita realizar estudios, consultas o indagaciones específicas.

- Determinar el universo de postulantes y establecer las condiciones para el ejercicio del derecho a recibir reparación en los casos en que resulte imposible satisfacer su demanda de restitución de tierras injustamente usurpadas. Los registros de tierras en conflicto que posee la CONADI, son incompletos y deben ser completados para iniciar el análisis preliminar conducente a la instauración de este beneficio, pero las eventuales reparaciones requerirían de una modificación de la ley Indígena.
 - OK
- Determinar por medio de estudios económicos del mercado de tierras en la zona, la capacidad física y económica disponible para satisfacer la demanda potencial de este componente.
- Establecer población objetivo, cobertura, metas y plazos con los antecedentes anteriores
- Discutir y consensuar todo lo señalado en los puntos precedentes con representantes del mundo indígena afectado, tanto los Consejeros de la CONADI, como dirigentes de las comunidades y familias que están postulando al beneficio.
- Poner fecha de término a este componente del FTAI y sus beneficios, puesto que se habría establecido con exactitud el universo de beneficiarios y satisfecho sus demandas vía la asignación de tierras u otros medios alternativos.
- Dar garantías jurídicas y policiales a la propiedad de la tierra asociadas a estas medidas, en las cuales la propia comunidad indígena debe participar. En otras palabras, determinado el universo de las situaciones de conflicto e investigadas y provistas diferentes medidas de reparación, nuevos reclamos serán parte de los procedimientos de la justicia ordinaria.
- No aceptar que a través de medios de facto, tales como las ocupaciones, se pretenda obligar al FTAI a otorgar tierras a grupos o comunidades que no cumplan con los requisitos, en desmedro de otras comunidades que sí los cumplen.
- Estudiar la factibilidad de delegar el proceso de compra de tierras (aplicable a los componentes de las letras a) y b) del Ar. 20 Ley Indígena), a otro organismo gubernamental, por ejemplo: Ministerio de Bienes Nacionales o a una entidad ad-hoc. Observar que el componente de Traspaso de Tierras Fiscales ya es manejado en su mayor parte por el señalado Ministerio.

▪

Asociar el impacto de este beneficio con aspectos tales como:

- a) Aumento del uso de la tierra producto de la seguridad que significa su titularidad;
- b) Restitución de derechos ancestrales y respeto a aspectos culturales de las etnias;
- c) Valorización de la situación de certeza jurídica entendida como enlace previo y necesario para otros programas de desarrollo impulsados por la propia CONADI o por socios estratégicos en iniciativas similares (FOSIS, INDAP, CNR);
- d) Impacto a nivel del autoconsumo familiar;
- e) Disminución del conflicto social asociado a temas de tierra.

2.- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El FTAI no cuenta con un proceso básico de planificación que permita dar coherencia, sentido y dirección a las acciones que realiza. No existe una estrategia de producción de los componentes, definición de cobertura y metas que permitan generar objetivos estratégicos.

Los alcances del programa se formulan anualmente de acuerdo a las contingencias del período y a las disponibilidades presupuestarias. No hay datos globales confiables que permitan cuantificar realmente la población objetivo de cada beneficio y la falta de planes estratégicos no permite señalar la población objetivo a mediano plazo.

Recomendaciones

- Formular un Plan Estratégico para el FTAI

Con arreglo a las recomendaciones anteriores, se recomienda realizar un proceso de planificación estratégica. En este debieran participar todo los organismos competentes de la CONADI, incluyendo su Consejo donde participan los representantes indígenas, con plena refrendación de los organismos políticos (MIDEPLAN, MIN.INTERIOR, etc.).

Como producto de este proceso se deberá disponer de una planificación temporal de las fases y las respectivas acciones, que comprenderá el FTAI.

Esta formulación debe estar basada en la evaluación de cuales serán los beneficios a otorgar prioritariamente en cada fase y a quienes.

- Crear una unidad de planificación dentro del FTAI

Se recomienda la creación de una unidad especializada de estudio al interior del FTAI con la responsabilidad de estimar demandas, definir poblaciones objetivo y de planificar, en función de estudios técnicos especializados, la entrega de los distintos programas y beneficios a nivel de cada una de las regiones y localidades.

Adicionalmente, esta unidad debe operar como contraparte técnica para la definición, contratación y administración de los estudios que actualmente son realizados por terceros donde se identifican catastros y demandas potenciales por beneficios, pues estos estudios constituyen factores claves para la selección de beneficiarios y, por ende, debe cuidarse la excelencia de los ejecutores del estudio y la impecabilidad de los resultados.

3.- COHERENCIA DEL FTAI CON OTRAS POLÍTICAS Y NORMAS DEL GOBIERNO

Se observa que actualmente existen conflictos de intereses declarados entre temas de desarrollo nacional y resguardo de la cultura e identidad indígena.

En el sur el principal ejemplo de esto es la fuerte presencia de las empresas forestales con las cuales la población indígena ha tenido problemas de tierras y de disminución de los cursos de aguas a nivel subterráneo. Debe observarse que este desarrollo privado forestal ha sido incentivo por políticas gubernamentales, que debieran compatibilizarse con las de desarrollo indígena.

En el norte, el principal problema se ha generado con las empresas mineras por las concesiones de pertenencias mineras y de concesiones de derechos de agua a estas mismas empresas. Pueblos enteros han sido afectados y los indígenas plantean que esto ha amenazado el uso y goce de sus derechos de agua, y el derecho mismo a cultivar sus tierras que, sin el agua, se toman totalmente incultivables.

Por otra parte, se constata que el FTAI mantiene fuertes relaciones de coordinación con las entidades públicas que tienen vinculación con los temas que éste aborda (DGA; CNR; Ministerio de Bienes Nacionales, INDAP, SAG, COONAF, etc), coordinación que debe mantenerse y afinarse.

Recomendaciones:

- Realizar estudios que permitan dimensionar y dirimir estas situaciones conflictivas tanto en el norte como en el sur. Estos estudios deben contratarse a grupos o entidades que dispongan de equipos profesionales interdisciplinarios, capaces de proponer soluciones al nivel jurídico-normativo, económico y social, y su objetivo sería estudiar la génesis y desarrollo del conflicto indígena, y sus vías de solución.
- Realizar estudios que orienten la dictación de normas que permitan conciliar las políticas de desarrollo indígena con las políticas de desarrollo forestal y minero, incluyendo proposiciones de cambio legislativo al Código de Aguas y al Código de Minería, si corresponde.
- Sin perjuicio de los anteriores estudios de ámbito general, las cuestiones mineras y de aguas que interfieran con el uso del suelo asignado a familias o a comunidades indígenas, deben considerarse en los proyectos de pre-inversión que realiza el FTAI, con el objeto de prever sus consecuencias y paliar sus efectos al conceder los beneficios.

4.- APOYO PRODUCTIVO

La principal demanda de los beneficiarios del FTAI es que junto con el beneficio agua y tierra se les otorguen otros tipos de apoyo productivo que les permitan mejorar su rol de productores en la economía agraria tradicional.

Sin embargo, se constata que instrumentos tales como asistencia técnica agrícola o crédito no derivará en mejorías significativas, tanto por las características estructurales de los productores estudiados (superficie y calidad de la tierra, estructura productiva, etc.) como por las características del mercado y los precios de mercado de los productos agrícolas. Ellas no tendrán efecto, si no son acompañadas por la implementación de políticas de desarrollo productivo y laboral extraprediales.

a) Diversificar las estrategias de desarrollo productivo

La salida recomendada es implementar estrategias de generación de ingreso *complementarias* a las provenientes de la actividad predial agrícola.

Diversificar las estrategias de desarrollo productivo, implica diseñar mecanismos de apoyo a los beneficiarios que además de entregar asistencia para la agricultura por cuenta propia en un contexto doméstico y local, tiendan a la generación de ingresos derivados del empleo o de iniciativas productivas no agrícolas (turismo, servicios, etc.).

Obsérvese la naturaleza de “complementarias” de las estrategias de desarrollo aquí recomendadas, porque, como se ha dicho, los productores indígenas no dejarán de realizar esa actividad, pero debidamente apoyados pueden involucrarse en actividades extraprediales como son, por ejemplo, la administración de los sitios arqueológicos en el Norte y la producción de artesanías y tejidos en la IX Región. Y, en líneas menos tradicionales, debe propenderse a la generación de empleos a través de la constitución de grupos de trabajo integrados por indígenas debidamente entrenados que presten servicios técnicos de diversa índole a las comunidades y los habitantes de pueblos y ciudades aledañas.

Es decir, la asistencia técnica a los beneficiarios del FTAI debe ir más allá de la resolución de problemas tecnológicos agropecuarios y dirigirse a apoyar a las familias para capturar todas las oportunidades de desarrollo que ofrezca el espacio local en los ámbitos público y privado, orientándose a resolver problemas de acceso a servicios básicos, infraestructura, vivienda , etc.

Una opción atractiva de explorar en la línea de aprovechar las oportunidades que ofrece la condición étnica y el entorno agroecológico tiene que ver con el desarrollo de alternativas de explotación privada de los bienes y servicios ambientales, asociados a la cultura local, el entorno natural y el desarrollo de la tradición agropecuaria tradicional.

Es claro, que la implementación de esta recomendación no puede realizarse por el FTAI, ni siquiera con el apoyo del Fondo de Desarrollo de la CONADI, ya que excede en mucho el ámbito de acción de ambos. Aunque con la participación coordinada de ambos, debe ser tarea asumida por otras instituciones de Gobierno e instituciones privadas, como consecuencia de una política global diseñada por el Gobierno para enfrentar el desarrollo indígena en forma integral.

- b) Aprender y coordinar con otras experiencias de transferencia de tecnología para ofrecer apoyos productivos más pertinentes en zonas rurales: PRODESAL y PRORURAL de INDAP.**
- c) Mantener en el caso de los beneficiarios más pobres el apoyo tecnológico agrícola.**

En el caso de estos grupos, la asistencia técnica agrícola se debe mantener y debe ir acompañada con la entrega de apoyo tecnológico orientado hacia la optimización del uso de los recursos asociado al autoconsumo y al bienestar familiar, más que a la generación de ingresos.

5.- FOCALIZACIÓN E INFORMACIÓN

Este estudio concluye que, si bien las definiciones sobre focalización del FTAI consignan sólo el criterio de ser indígena como potencial beneficiario, lo concreto es que en la práctica los receptores de los beneficios del FTAI son las familias indígenas con severos índices de pobreza y calidad de vida. No obstante, dada la escasez de recursos, la complejidad de los mecanismos e instrumentos analizados y en especial la complejidad del tema de tierras, se recomienda:

- Perfeccionar los criterios y mecanismos de focalización (selección de beneficiarios) de modo que estos contribuyan a una mayor equidad en la distribución de los beneficios (priorizar a los más pobres) y a aumentar las posibilidades de impacto de los mismos. En esta línea, se propone incorporar criterios asociados a la edad y a la capacidad organizativa de los postulantes para otorgar algunos de los beneficios del FTAI. Estos criterios se refieren a:

a) Indigencia

Uno de los resultados más fuertes y evidentes de este estudio es la constatación de que las soluciones que entrega el FTAI, son un aporte significativo y efectivo principalmente a aquellos individuos, familias o comunidades que se encuentran en situación de indigencia. La

obtención de los recursos de agua, tierra o riego se convierte en estos casos en un factor que les permite ampliar su capacidad de productiva, y que no obstante el impacto es limitado, en el caso de estas personas es extremadamente significativo.

Se recomienda:

- Introducir el criterio socioeconómico ajustado a la particularidad de la población indígena para la asignación de algunos de los beneficios.

Para concretar estas recomendaciones, se debe incorporar los siguientes criterios de focalización en relación con los beneficios que se indican:

b) Familias Jóvenes

Dentro de la población indígena, quienes más necesitan de las soluciones que entrega el FTAI son las familias jóvenes. Este es uno de los grupos vulnerables de la población a los que se podría impactar significativamente, principalmente con el acceso a tierras en la zona sur y a las aguas en la zona norte.

Por otra parte, este grupo presenta importantes problemas habitacionales y de autogeneración del sustento familiar. Esto hace que vivan en condiciones de allegamiento y dependencia de sus padres o que migren a la ciudad.

- Se recomienda por lo tanto incorporar entre los criterios de focalización el de preferir a grupos jóvenes.

c) Capital social

Este estudio comprueba un impacto en términos de participación y organización de los beneficiarios del FTAI. En este sentido se recomienda:

- Favorecer en los casos en que corresponda, a los solicitantes que muestren participación y organización en redes que puedan potenciar su capacidad productiva, tales como asociaciones de regantes o productores, según los casos.
- Promover estas instancias de desarrollo comunitario a través del esfuerzo de otras instituciones distintas a CONADI y que ésta convoca para fortalecer los resultados e impacto de los beneficios que el FTAI otorga.

Criterios de focalización diferenciados por componente.

Siguiendo la línea de recomendaciones presentada, deben incorporarse por componentes, los siguientes criterios de focalización:

a) *Derechos de agua*

- Mantener los criterios de focalización actuales (sin incluir componente socioeconómico).
- Transparentar y mejorar la información que se entrega a postulantes y beneficiarios, en particular en lo referido al rol de las consultoras. En este sentido el FTAI no debe sólo licitar y asignar a una determinada consultora, los trabajos de constitución o regularización de los derechos de agua, según corresponda, sino al comenzar la ejecución del proyecto, promover un encuentro entre la consultora y los beneficiarios, bajo la supervisión del FTAI, para que éstos asuman el rol de “clientes” de la consultora y no solamente “beneficiarios”, otorgándoles pleno conocimiento de los trámites y plazos involucrados para que ellos mismos puedan monitorearlos y demandar su ejecución oportuna y óptima.

b) *Subsidio de obras de riego:*

- Continuar operando con la lógica de concursos.
- Mejorar la información que se entrega a postulantes y beneficiarios acerca de la forma en que opera el beneficio y el compromiso que asumen los asignatarios al recibirlo.
- Deben incorporarse criterios adicionales y complementarios al mecanismo de focalización preferencial a la población más pobre, ligando la concesión del beneficio al potencial impacto y mejoras que reportarán las obras de riego presentadas a concurso.

Es decir, no es el criterio beneficiar a todos los pobres sino que el beneficio debe dirigirse a pobres con proyectos viables, en que el beneficio esté claramente ligado a proyectos productivos concretos.

c) *Subsidio para la compra de tierras*

- Incorporar el componente socioeconómico
- Incorporar el componente etéreo

- Incorporar el componente asociativo y de capital social otorgando preferencia a los postulantes individuales que sean miembros de comunidades y /o grupos asociativos del mismo tipo que los señalados en el párrafo “Capital Social” más arriba desarrollado. Por esta vía, se pretende fortalecer las actividades productivas prediales con la ayuda horizontal que les presten estas asociaciones a los asignatarios individuales de tierras.

d) *Tierras en conflicto*

Mantener como criterio de focalización el ser indígena y la idoneidad jurídica de la postulación.

6.- CRITERIOS DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Uno de los procesos que aparecieron cuestionados en la implementación de las soluciones del FTAI es el de la selección de beneficiarios en particular en el caso de asignación de tierras. Por ello:

- se reitera aquí nuevamente la necesidad de informar muy claramente a los postulantes acerca de los criterios de selección utilizados y los resultados del proceso de postulación.

Los procedimientos establecidos para seleccionar a los beneficiarios en los componentes que operan vía subsidio, permiten identificar dentro de los postulantes a aquellos que están en condiciones de adjudicarse la solución. Sin embargo, a la hora de tomar la decisión, sobre la base de las postulaciones elegibles, decide un comité y finalmente el director. Y este proceso genera dudas y desconfianza en los indígenas.

Por esta razón, con el objeto de despejar la incógnita que existe entre los postulantes en torno a los procesos de selección de beneficiarios,

- Se deben explicitar claramente los criterios de selección de las soluciones y comunicarlas a los afectados, sean estos beneficiados o no.
- En el comité que evalúa y finalmente decide debe participar representantes del mundo indígena designados por el Consejo de la CONADI.

Asociado al planteamiento de nuevos criterios de focalización, se propone:

- Reevaluar e incorporar nuevos criterios de selección de beneficiarios estableciendo claramente la ponderación de los diferentes factores considerados para cada uno de los componentes.
- Adicionalmente, se recomienda revisar los instrumentos con que se mide la situación socioeconómica. Actualmente el que se utiliza es la ficha CAS. Sin embargo, existen grandes dudas acerca de la pertinencia y de la adecuación de este instrumento a la realidad rural y especialmente indígena. La preocupación se refiere principalmente a la capacidad que tiene de medir y valorar desde una perspectiva étnica la situación y condición de pobreza.

7.- RECOMENDACIONES A NIVEL DE LA ESTRUCTURA Y PROCESOS DE LA CONADI Y DEL FTAI

7.1.- Coordinar el FTAI con el Fondo de Desarrollo Indígena

Tomar medidas que contribuyan a coordinar efectivamente el FTAI con el Fondo de Desarrollo de la CONADI y con otros fondos públicos pertinentes. Para ello se propone:

- Generar una autoridad intermedia, dependiente del Director de la CONADI y de la cual dependan ambos fondos.
- Establecer la norma de que los beneficios estudiados necesariamente vayan asociados a otros posibles subsidios o programas públicos que permitan amplificar su impacto y superar las deficiencias de otros apoyos detectada.
- Normar la relación del FTAI con la unidad central de planificación de CONADI, de modo tal de generar estrategias de conjunto entre los distintos Fondos.

7.2.- Información, seguimiento y evaluación

Es necesario estandarizar e implementar procedimientos a nivel de oficinas locales que permita mejorar los Sistema de Información.

Aunque es indudable que la CONADI ha mejorado en este sentido, especialmente a través del software en operación desde el 2001, las demoras y carencias del sistema quedaron de manifiesto al procurar obtener los datos indispensables para realñizar el presente estudio.

En esta materia, se recomienda:

- Rediseñar, ampliar y mejorar la base de datos y sistemas de información sobre productos entregados, datos específicos sobre beneficiarios y seguimiento de acciones, que permita disponer de datos actualizados a nivel local y central.
- Instalar un sistema adecuado de seguimiento de los procesos de ejecución de los componentes asociados al FTAI.
- Incorporar en el rediseño de los programas un momento de evaluación de medio término y de impacto final del programa.

7.3.- Externalización de Funciones

Parte importante de los atrasos detectados en los procesos se debe al estudio de aspectos legales concernientes con títulos de propiedad, por lo cual se recomienda externalizar esta función.

PAGINA CON VARIACIONES IMPRIMIR

7.4.- Probidad administrativa

Se sugiere:

- establecer normas internas del FTAI para resguardar la probidad administrativa a que debe estar sujeto todo funcionario público, donde se especifiquen las prohibiciones y restricciones de los funcionarios para participar en transacciones con comunidades con las cuales los ligen vínculos de parentesco, comerciales u otras. Lo anterior puede realizarse a través de un reglamento interno que desarrolle reglamentariamente para el caso de la CONADI y del FTAI, las normas preexistentes contenidas en la Ley de Probidad Administrativa que rige para todos los funcionarios públicos.

7.5.- Simplificar proceso de postulación de beneficiarios

Con el objeto de evitar duplicidad de gasto y esfuerzo por parte de los postulantes no adjudicados en concursos, se propone redefinir el proceso de repostulación de modo de que el postulante rechazada en un período, mantenga su carpeta, para evitar repetir el acopio de los antecedentes para repostular.

8.- INSTRUMENTOS REQUERIDOS PARA IMPLEMENTAR LOS CAMBIOS

8.1.- Recomendaciones para cuya implementación no se requieren cambios legales ni recursos adicionales a los destinados anualmente en la actualidad.

Son todas las anteriores recomendaciones, las que pueden implementarse por decisiones internas de CONADI y de su Consejo, salvo las de naturaleza administrativa para las que basta una disposición del Director de la CONADI o del FTAI, en su caso.

Las excepciones son las que se pasan a señalar.

8.2. - Recomendaciones para cuya implementación se requieren modificaciones legales

8.2.1. Compatibilización de la Ley Indígena con el Código de Aguas, el Código de Minería y las disposiciones legales que incentivan la Industria Forestal.

Señaladas en el Capítulo IV de la Sección 3 de este informe, tienen por objeto asegurar la propiedad y el goce de la tierra asignada a las comunidades o personas indígenas, sin perturbaciones que se originan en la actualidad de la constitución de pertenencias mineras o derechos de aguas que perturban el ejercicio de estos derechos por los indígenas.

8.2.2. Establecimiento del derecho a reparación para beneficiarios objetivos del componente “Compra de Tierras en Conflicto” cuando no ha podido otorgárseles el beneficio.

Recomendada en este capítulo, tiene por objeto reparar definitivamente estos casos, acotar los conflictos y darles un plazo de terminación, procediendo a indemnizar en dinero a las familias afectadas u otorgarles otros predios⁷⁰, más la prestación de la asistencia técnica y social requerida.

⁷⁰ Sólo una eventual compensación en dinero exigiría una modificación a la ley

ANEXO N° 1: CARACTERISTICAS DEMOGRAFICAS Y DE VIVIENDA DE LOS BENEFICIARIOS

CUADRO N ° 1

SEXO DE JEFATURA DE HOGAR, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Hogares Jefatura Mujeres	% Hogares Jefatura Hombres	% Hogares Jefatura Mujeres	% Hogares Jefatura Hombres		
Agua Norte	17.1	82.9	0.0	100.0	3.04	0.0812
Agua Sur	9.5	90.5	3.3	96.7	1.17	0.2798
Tierra Norte	9.4	90.6				
Tierra Sur	11.3	88.7	11.1	88.9	0.00	0.9780
Totales	12.5	87.5	5.6	94.4	2.95	0.0861

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N ° 2

FAMILIA NUCLEAR DEL HOGAR, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL.

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Familia Nuclear	% Otros	% Familia Nuclear	% Otros		
Agua Norte	56.9	43.1	73.3	26.7	0.87	0.3509
Agua Sur	55.8	44.2	56.7	43.3	0.01	0.9328
Tierra Norte	73.6	26.4				
Tierra Sur	52.7	47.3	63	37	1.00	0.3168
Totales	56.9	43.1	62.5	37.5	11.77	0.0006

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 3
NUMERO DE INTEGRANTES EN EL HOGAR MENORES DE 15 AÑOS

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	Promedio	Desv. Stand.	Promedio	Desv. Stand.		
Agua Norte	1.4	1.3	1.4	1.5		1.0000
Agua Sur	1.3	1.4	13.0	1.1	0.00	1.0000
Tierra Norte	1.6	1.7				
Tierra Sur	1.6	1.3	1.4	1.2	2.97	0.0038
Totales	1.4	1.4	1.3	1.2	0.58	0.5654

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 4.
TIPO DE PISO DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL.

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Tierra	% Otros	% Tierra	% Otros		
Agua Norte	31.4	68.6	53.3	46.7	2.90	0.0889
Agua Sur	2.8	97.2	0	100	0.83	0.3629
Tierra Norte	14.8	85.2				
Tierra Sur	5.5	94.5	0	100	1.33	0.2488
Totales	12.5	87.5	11.1	88.9	0.10	0.7471

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 5
TIPO MUROS DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS BENEFICIARIOS
Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios			Grupo Control			Estadígrafo	Valor-p
	% Muro Cemento	% Muro	% Muro	% Muro Cemento	% Muro	% Muro		
	Ladrillo, Adobe	Madera	Desecho	Ladrillo, Adobe	Madera	Desecho		
Agua Norte	58.9	21.5	19.5	46.7	46.7	6.7	5.33	0.0697
Agua Sur	6.8	93.3	0	3.3	96.7	0	0.57	0.7535
Tierra Norte	52.4	33.9	13.6					
Tierra Sur	7.1	91.1	1.8	11.1	85.2	3.7	0.65	0.7208
Totales	23.9	69.3	6.6	15.2	81.9	2.8	5.18	0.0750

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 6
ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE,
DE LOS BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Estado Conservación Malo	% Otros	% Estado Conservación Malo	% Otros		
Agua Norte	4.7	95.3	26.7	73.3	11.18	0.0008
Agua Sur	17.3	82.7	6.7	93.3	2.24	0.1343
Tierra Norte	3.9	96.1				
Tierra Sur	21.8	78.2	29.6	70.4	0.56	0.4537
Totales	13.7	86.3	19.4	80.6	1.68	0.1953

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

CUADRO N° 7
CANTIDAD DE DORMITORIOS DE LA VIVIENDA, POR COMPONENTE, DE LOS
BENEFICIARIOS Y GRUPO DE CONTROL

Componente	Beneficiarios		Grupo Control		Estadígrafo	Valor-p
	% Dos o Menos Dormitorios	% Tres o Más Dormitorios	% Dos o Menos Dormitorios	% Tres o Más Dormitorios		
Agua Norte	48.5	51.5	100	0	14.80	0.0001
Agua Sur	40.9	59.1	60	40	4.06	0.0438
Tierra Norte	56.5	43.5				
Tierra Sur	45.8	54.2	70.3	29.7	4.50	0.0339
Totales	44.1	55.9	47.2	52.8	20.03	0.0000

Valores p iguales o inferiores a 0.05 llevan a rechazar de homogeneidad entre beneficiarios y grupo de control.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de encuesta

ANEXO

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA FONDO DE TIERRAS Y
AGUAS INDÍGENAS
(CONADI)**

ANEXO ° 1

1.- Aspectos Metodológicos Generales

Para realizar la evaluación en profundidad del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), de sus procesos y de sus resultados, el presente estudio contempla el empleo tanto de metodologías cualitativas como cuantitativas, adoptando una perspectiva mixta que combina el análisis de aspectos económico – productivos, aspectos socioculturales y aspectos vinculados con la gestión del Fondo.

Se trata de un estudio complejo por la diversidad de sus perspectivas y preguntas, por la multiplicidad y complejidad de las realidades sociales que se quieren observar, por la cantidad de componentes que tiene el programa y su expresión diferencial en la zona norte y sur del país.

En estudios de evaluación de programas es necesario conceptualmente diferenciar cuatro grandes grupos de variables: insumos, procesos, resultados y factores de contexto que gravitan sobre un programa a evaluar.

A su vez, las variables de resultados pueden desagregarse para un mejor estudio entre resultados a nivel de producto, efecto e impacto.

Insumos: se refiere a los recursos (monetarios y no monetarios) que se aportan al programa y que éste requiere para su funcionamiento adecuado.

Procesos: se refiere a la organización del programa y su implementación; quienes intervienen, cómo se coordinan, cómo se toman las decisiones, cómo se ejecutan y cómo se evalúan, etc. Incluye también aspectos ligados a los costos directos e indirectos del programa.

Resultados: se refiere a los cambios que el programa provoca en el corto, mediano y largo plazo en los destinatarios del determinado programa. Es común, por otra parte, diferenciar los resultados en tres niveles:

Producto: es el resultado directo del programa en términos del tipo, cantidad y calidad de los beneficios que otorga y al número y características de los beneficiarios.

Efecto: representa los resultados intermedios del programa, especialmente, la satisfacción de los beneficiarios con el “producto” obtenido y el uso que le dan¹.

Impacto: se refiere a los resultados finales. En el caso de esta evaluación, los resultados en cuanto a productividad y rendimiento productivo de las tierras y de las aguas, situación socioeconómica y nivel de ingreso, retención de población joven en el lugar, etc.

Factores de contexto o externos: son los factores concomitantes o ligados al programa sobre los cuales éste no tiene control, que inciden o condicionan los resultados que se obtienen. En esta evaluación, a modo de ejemplo, la ubicación geográfica y acceso al mercado para comercializar productos, la disponibilidad de oportunidades de asistencia técnica, etc. , constituyen factores de contexto.

Los objetivos del estudio implican la realización de una evaluación de procesos del FTAI y de sus resultados a nivel de efecto e impacto, o como también, sus resultados intermedios y finales.

Existe una relación de complementariedad entre las evaluaciones de proceso y las de resultados a nivel de producto, efecto e impacto. La riqueza del análisis proviene de interrelacionar los hallazgos que se obtienen de cada una de estas evaluaciones. Una

¹ De acuerdo a los TDR la satisfacción de los usuarios con el producto y los procesos de obtención , se consideran indistintamente como resultados “intermedios” o a nivel “de producto”

evaluación de impacto por sí sola da cuenta de los resultados finales del programa, pero no arroja resultados que permitan mejorar esos impactos.

Por otra parte resulta difícil formular recomendaciones al programa si el impacto que produce o no produce no se liga a los beneficios y productos directos que ofrece y a rasgos asociados a su gestión. De igual modo, resulta limitado estudiar la gestión y su eficiencia interna si no se incluye un análisis de los resultados intermedios y finales que provoca. No hacerlo, podría desembocar en el perfeccionamiento de un programa que, pese a su alta eficiencia administrativa y económica (bajo costo de producir), no logra sus objetivos finales.

1.2.- El Modelo de Evaluación

Para lograr conocer y cuantificar el impacto que se ha producido en las personas que han recibido un determinado beneficio, lo ideal es haber conocido cuál era situación existente antes de obtener el beneficio y compararla con aquella existente después de un tiempo de haberlo recibido. Aunque una comparación entre el antes y el después, no necesariamente permite concluir que los efectos producidos – o la ausencia de cambios entre un momento y otro- sean producto de la “intervención” ya que en dicho intertanto, son muchos los factores que pueden haber influido de una u otra manera en el resultado. Es precisamente ésta la razón por la cual se hace conveniente contar con un “grupo control”, vale decir de un conjunto de no beneficiarios de características similares a las de los beneficiarios. ²“Un grupo de control es básicamente un segmento de no beneficiarios que son parte de la población objetivo, es decir, un grupo que comparte las características sociales, económicas, educacionales, etc. del grupo beneficiario. La única diferencia entre los individuos del grupo de control y los beneficiarios es su participación en el programa”. Entre los mejores métodos para medir si se han producido o no cambios como consecuencia o efecto de la introducción de un estímulo o tratamiento entre un tiempo dos comparado con un tiempo uno ($tex2 - tex1$) para el denominado grupo experimental y lo mismo para el caso del grupo de control ($tc2 - tc1$), lo constituyen el diseño experimental clásico y aquellos diseños que constituyen perfeccionamiento de éste. Lo importante es poder

² Evaluación de Programas: Notas Técnicas Ministerio de hacienda, Dirección de Presupuesto, División de Control de Gestión

determinar si las diferencias de resultados entre (tex2 - tex1) son o no estadísticamente significativos de aquellos obtenidos entre (tc2 - tc1). En el diseño experimental clásico, la selección de participantes tanto para el grupo experimental como para el grupo se hace mediante una selección aleatoria de individuos elegibles, garantizándose con ello que en el inicio ambos grupos son estadísticamente iguales en términos de sus características así como en términos de sus respectivas distribuciones. Es claro que el diseño experimental clásico es muy difícil de ser empleado en estudios sociales. De aquí que en las ciencias sociales se recurra a diseños cuasi - experimentales, cuando se quiere establecer el impacto - cambios en ciertas características, condiciones o situaciones- de ciertas intervenciones sociales.

En el presente estudio se ha optado, por una parte, una encuesta a beneficiarios de los distintos componentes del F.T.A.I. a fin de conocer cuál era su situación en lo que dice relación con distintos aspectos sociales y económicos, antes de obtener el beneficio comparada con aquella que ahora tienen, y por otra parte consultar a un conjunto de potenciales beneficiarios - constituyendo un "grupo de control"- acerca de esos aspectos.

1.3. Actividades Preliminares

1.3.1.- Entrevistas a Informantes Calificados

Con el objeto de preparar adecuadamente los instrumentos cualitativos y cuantitativos a ser utilizados en la etapa de recolección en terreno de datos primarios durante el mes de Julio de 2001 se realizaron las 35 entrevistas a informantes o agentes calificados en las zonas norte (Arica, Pica, Iquique, Antofagasta y San Pedro de Atacama) y sur del país (Temuco, Cañete y Lebu).

Estas entrevistas incluyeron a funcionarios de la CONADI, funcionarios de otras instituciones públicas vinculadas con la CONADI, profesionales de ONG que trabajan en estas zonas y también a dirigentes indígenas.

Las personas entrevistadas por los consultores se presentan a continuación.

CUADRO N° 1
LISTADO DE INFORMANTES CALIFICADOS ENTREVISTADOS

	ENTREVISTADOS Iª REGIÓN	ENTREVISTADOS IXª REGIÓN
CONADI	Subdirector Zona Norte Iquique	Subdirector CONADI: Luis Henríquez
	Encargado del FTAI de Tierras y Aguas en las Subdirección Norte	Director del FTAI de Tierras y Aguas: Juan Antilén
	Profesional de Fiscalía	Profesional de Fiscalía:
	Profesional de Asesoría Jurídica	Profesional de Asesoría Jurídica:
	Consejero CONADI: Carlos Inquiltupa	Dos consejeros CONADI: Isolde Reuque, Hilario Huirilef
	Encargada del FTAI Calama Encargado Obras de Riego Calama Encargado de Tierras Calama	Sudirectores Zona Sur, Temuco Director Regional Cañete Sr. Rubén Quilapi
		Encargado del FTAI de Tierras y Aguas en las Subdirecciones Sur Encargada FTAI de Tierras y Aguas, Cañete.
Institucionalidad Pública	SEREMI AGRICULTURA II Región SEREMI BIENES NACIONALES II Región SEREMI MIDEPLAN II Región Director CONAF II Región Director DGA II Región	Intendente o representante IX Región: Berta Belmar Gobernador de Arauco Sr. Héctor Tito Soto
	(2) SERPLAC I y II Regiones	SERPLAC:
	(2) Profesional Gobierno Regionales I y II R.	Profesional Gobierno Regional
	Funcionarios INDAP	Funcionarios INDAP: Luis Muñoz (ex-jefe proyecto Holandés) Nancy Bobadilla (encargada transferencia tecnológica) Encargada INDAP Cañete. Sra. Paula Ysmia
ONGs	Pdte. Consejo Nacional Aymará: Wilfor Moscoso.	Víctor Toledo Llancapán
	Directora de Taller de Estudios Aymarás, Arica. Vivian Gavilan.	

1.4.- Focus Groups

Se realizaron además, tres *focus groups*, uno en Iquique, otro en Cañete y otro en Nueva Imperial, cada uno con alrededor de 15 indígenas beneficiarios de distintos componentes del F.T.A.I. La invitación la realizó el equipo de evaluación y la convocatoria se hizo a través de las oficinas regionales y zonales de la CONADI.

La conducción de los focus estuvo a cargo de un consultor del equipo técnico del estudio y en el caso particular de Nueva Imperial fueron dos.

1.4.1.- Objetivos de los focus preliminares

- i) Conocer el manejo que se tiene acerca de ciertos términos y conceptos asociados a los temas de interés del estudio;
- ii) Obtener información acerca del conocimiento y grado de identificación que tienen del FTAI y de este como un programa público y de la CONADI;
- iii) Saber qué manejo del lenguaje castellano tiene la población beneficiada del FTAI;
- iv) Levantar información que oriente la construcción de los instrumentos para el trabajo de terreno.

1.4.2.- Actividades de Terreno

Se recolectaron en el terreno tanto datos cualitativos como datos cuantitativos, distinguiendo en ambos casos entre grupos de beneficiarios y grupos de control, seleccionados estos últimos entre los solicitantes de los respectivos beneficios, cuando las listas estaban disponibles en la CONADI, lo que no fue siempre el caso³.

³ Los únicos componentes para los cuales se disponen listas de solicitantes más completas, son los subsidios para compra de derechos de agua o construcción de obras de riego; y para la adquisición de tierras.

1.5.- Datos Cualitativos

Los datos cualitativos fueron recolectados a través de entrevistas individuales en profundidad y a través de grupos de beneficiarios o solicitantes, según se tratara de grupos de beneficiarios o de control.

Los participantes en estas instancias fueron seleccionados por el equipo consultor e invitados a participar por medio de los funcionarios locales de la CONADI, procedimiento que resultó extremadamente complejo y demorado, salvo en Calama y San Pedro de Atacama.

Las entrevistas y grupos se realizaron en los meses de Octubre y Noviembre de 2001.

Las entrevistas individuales y de grupos realizados, fueron administradas y/o dirigidos por miembros del equipo consultor.

La distribución de las entrevistas grupales se hizo en función de las regiones que se contemplan en la evaluación del Fondo (Zona Norte: regiones I y II y Zona Sur: regiones VIII, IX y X) y de los componentes del Fondo. El Cuadro N° 2 que se presenta a continuación resume la cantidad de entrevistas grupales realizadas:

CUADRO N° 2
GRUPOS CUALITATIVOS REALIZADOS, POR REGIÓN

Componente	Norte		Sur			Total
	I	II	VIII	IX	X	
Regularización de la tenencia de tierras		1			1	2
Subsidio para la compra de tierras				1	1	2
Compra de tierras en conflicto			1	1		2
Traspaso de predios fiscales	1					1
Saneamiento de derechos de agua	1			1		2
Subsidio para la compra de derechos de agua		1				1
Subsidio para obras de riego	1		1			2
Grupo Control	1		1	1		3
Total	4	2	3	4	2	15

La distribución de las entrevistas individuales en profundidad, fue posterior a la realización de las entrevistas grupales, y tuvo como principal criterio reforzar y complementar la información resultante de las entrevistas grupales.

Se requiere hacer especial mención, a la gran dificultad encontrada para poder producir las entrevistas grupales, lo cual demoró cerca de tres semanas el trabajo⁴. Producto de estas dificultades, no se pudo llevar a cabo la entrevista con beneficiarios del componente de saneamiento de derechos de aguas de la IX región.

1.6.- Estudio Cuantitativo

1.6.1.- Información Cuantitativa: EL Cuestionario

a) Contenido del Cuestionario

El cuestionario en su versión preliminar se estructuró en función de los distintos tópicos o temas de interés. Durante y después del proceso de prueba del mismo, se definió la secuencia más adecuada de las preguntas considerando la opinión de los beneficiarios del programa entrevistados.

Los temas o tópicos que cubre el cuestionario derivan directamente de los objetivos definidos en los términos de referencia de esta evaluación y de los objetivos específicos definidos para los estudios “Evaluación de impacto económico-productivo” y “Evaluación de efecto e impacto económico-social.

El Cuadro N° 3 que se presenta más adelante, asocia los objetivos específicos del estudio con el aporte que las preguntas del cuestionario hacen a cada uno de ellos.

El cuestionario incluye además: i) preguntas que recogen antecedentes generales de la comunidad beneficiada (por ejemplo, las que se refieren a si el beneficiarios forma o no parte de una comunidad, si esta tiene o no de personalidad jurídica y desde cuando), el número de familias que la componen (sección 2), liderazgo (sección 16.3); ii) características del beneficio recibido en cuanto a lejanía y vivienda cerca o lejos del predio

⁴ Según se había señalado en la propuesta y acordado con la contraparte del estudio, la convocatoria a las personas que participarían de estas sesiones, quedaría a cargo de las oficinas de la CONADI, mientras que la responsabilidades restantes (definición de participantes, elaboración de cartas de invitación, producción de regalos, alimentación, realización de la entrevista, transcripción, etc.), sería responsabilidad del equipo consultor. No obstante este acuerdo y haber informado con anterioridad a la Dirección Nacional de la CONADI, para asegurar su apoyo, los profesionales de las oficinas zonales designados para llevar a cabo esta tarea, no lograron cumplir con lo comprometido o lo hicieron luego de un exagerado seguimiento y reiteración de parte de los consultores. La excepción la constituyó Calama, donde la organización de las reuniones grupales y la citación de los beneficiarios o solicitantes funcionó a la perfección.

(sección 6.1 y 6.3); iii) satisfacción con servicios recibidos del sector público (distinto a CONADI) y privado; iv) rasgos de identidad indígena (sección 17).

Estas preguntas se incluyen porque es altamente posible que tengan una relación directa con los efectos y el impacto sociales que tiene el FTAI y, en el caso de su línea de acción de compra de tierras en conflicto, con la percepción que los beneficiarios de esta línea expresan sobre la solución que ésta provee al conflicto de tierra.

El texto completo del cuestionario utilizado se encuentra en el anexo de este informe.

CUADRO N° 3
CONTENIDO TEMÁTICO DEL CUESTIONARIO, POR ITEMS

Objetivo de la evaluación económica – productiva y económico – social	Información contenida en el cuestionario que aporta el objetivo.	Sección o preguntas del cuestionario
a) Focalización efectiva de beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - Características sociodemográficas de los beneficiarios y su familia. -“Calidad de vida del hogar” (vivienda, escolaridad, subsidios sociales) -Identidad indígena 	<p>P. 13.1 a 13.3</p> <p>Sección 14</p> <p>Sección 12</p>
b) Efectos o resultados sociales intermedios	<ul style="list-style-type: none"> -Satisfacción con el beneficio recibido -Percepción de la operativa del FTAI -Factores explicativos del uso o destino no productivo que los beneficiarios dan a la tierra o agua adquiridas -Acceso y participación de los beneficiarios en programas productivos y sociales 	<p>P. 6. a 6.3</p> <p>Sección 2</p> <p>Sección 3, Sección 4 Sección 5. P. 7.3.1</p> <p>Sección 9, Sección 10 y Sección 11</p>
c) Resultados económicos – productivos	<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso predial y extrapredial - Estructura y resultados productivos - Capitalización 	<p>Sección 7 y P.13.6.1 a 13.6.2</p> <p>Sección 7 P. 7.9.1 a 7.9.6 y Sección 8</p>
d) Impacto o resultados sociales finales	<ul style="list-style-type: none"> -En las condiciones económicas y sociales de las familias y las comunidades -En la migración, en particular de jóvenes, a las ciudades y otras zonas del país. -En la percepción de los beneficiarios de Tierras en conflicto sobre la solución que el FTAI provee a esta situación. 	<p>Sección 11</p> <p>P. 13.2 a 13.5</p> <p>P. 6.4 a 6.5</p>

El análisis de los resultados no previstos de la acción del FTAI se recogerá a través de las entrevistas individuales y grupales. En general resulta difícil, sino imposible, detectar efecto e impactos no previstos a partir instrumentos metodológicos estandarizados como lo son los cuestionarios estructurados con alta concentración de preguntas cerradas (categorías de respuesta definidas a priori). Sin embargo, estos aspectos se incluirán en la Encuesta de Costos que proporcionará básicamente información respecto de la mano de obra (empleo incremental, productividad del trabajo, etc.). Esta encuesta de costos se realizará a hogares representativos de los distintos tipos, que surjan de la tipología que se realizará a partir de la encuesta general, una vez completada ésta.

b) Recolección de la Información Primaria

Como se señaló en la propuesta, el trabajo de terreno para la aplicación del cuestionario, ha sido subcontratado con la empresa STATCOM, con amplia experiencia en la aplicación de este tipo de encuestas en áreas rurales. Esta empresa cuenta con personas especializadas, con experiencia, que realizaron el entrenamiento previo en las respectivas regiones y que son supervisadas en el terreno por encargados regionales de la empresa quienes, a su vez, han recibido entrenamiento en Santiago antes de viajar a las regiones, según se detalla más adelante.

La CONADI se comprometió a destacar relacionadores culturales bilingües que acompañaran a los encuestadores en la entrevista, para asegurar el establecimiento de confianza con los entrevistados y la debida comprensión de las preguntas y de las respuestas., condición que desgraciadamente no cumplió.

La CONADI se comprometió, además, en avisar previamente a los beneficiarios incluidos en la muestra de la realización de la encuesta, del día y la hora de la visita, condición que la CONADI cumplió muy parcialmente.

La versión preliminar del cuestionario fue pre-testeada antes de su aplicación definitiva, con el objeto de detectar la existencia de errores estructurales de ordenamiento del instrumento, así como también la debida comprensión de todas las preguntas e ítems que conforman el instrumento.

En la construcción del cuestionario se incorporaron los datos cualitativos obtenidos a través de entrevistas en profundidad a informantes calificados y de los focus groups realizados con beneficiarios, según se señaló anteriormente.

c) Plan de Trabajo en Terreno

A continuación se señalan las etapas del *estudio cuantitativo*, así como el tiempo de duración para cada una de ellas. Como se ha señalado, el presente estudio contempla la aplicación de un instrumento estructurado o *cuestionario* a beneficiarios en dos zonas del

país. La primera compuesta por las regiones I y II (zona Norte) y la segunda por las Regiones VIII, IX y X (zona Sur), en un marco muestral total de 40.713 familias beneficiarias⁵, según se detalla más adelante.

Estas etapas fueron las siguientes:

- a. Pretest. Con el fin de validar los instrumentos, se realizará una aplicación piloto del cuestionario tanto en la zona sur como en la zona norte.
- b. Capacitación. El trabajo de campo requiere de un proceso de capacitación riguroso a todas las personas involucradas, tanto en la recolección en terreno, como en el procesamiento en sus distintos niveles. Por otra parte, se realizará una capacitación inicial sólo con los Jefes Regionales con el fin de unificar criterios respecto de las reglas generales de terreno y la operatoria. El equipo que asistirá a esta capacitación estará compuesto por:
 - Jefe de proyecto
 - Encargado de Terreno
 - Jefe Regionales
 - Personal de la empresa Contratante

Además, con esta actividad se podrá diseñar de mejor manera la posterior capacitación a los equipos Regionales teniendo las mismas características. Estos grupos estarán formados por un Jefe regional y los encuestadores.

c) Levantamiento en terreno.

El levantamiento de terreno, considerará:

- Normas de selección de la vivienda: para esto fué necesario disponer del marco muestral, con direcciones y persona a entrevistar

⁵ Si se consideran todas las familias beneficiadas por la CONADI, incluyendo a las de la V,VI,XI Regiones y Región Metropolitana (no incluidas en el estudio), el número total de familias beneficiadas asciende a 40.819.

- Normas de Reemplazo: considera los criterios para reemplazar las unidades muestrales

c. Supervisión y Revisión.

La revisión consiste en chequear todo el material recepcionado. Esto se hizo a nivel Regional y posteriormente en Santiago.

La supervisión en terreno consiste en chequear o verificar el trabajo realizado por el encuestador de no más de un 20%.

Algunas de las tareas de la supervisión contempladas fueron:

- Verificar que el hogar seleccionado haya sido elegido según el procedimiento propuesto
- Realizar algunas de las preguntas del cuestionario (las más relevantes)
- Completar información faltante
- Consultar acerca opinión de los entrevistados sobre el trabajo del encuestador

La recolección de datos se realizó entre el 15 de Noviembre y el 20 de Diciembre de 2001 y estuvo a cargo de la firma especializada STATCOM, que destacó alrededor de 40 encuestadores en las distintas regiones incluidas en el estudio. Desgraciadamente el apoyo que prestó CONADI en esta fase fue el mínimo, restringiendo a facilitar datos de ubicación de los entrevistados desde sus oficinas, pero no destacando, salvo en Cañete, los acompañantes prometidos a los encuestadores. Ante la gran urgencia de presentar este informe a la DIPRES se tuvo que decidir de suspender la administración de encuestas en la fecha indicada y trabajar con los datos disponibles al 20 de Diciembre.

d). - Edición de los cuestionarios

La edición de los cuestionarios respondidos fue llevada a cabo por un equipo con experiencia en este tipo de proyectos. Para desarrollar esta tarea se contemplaron las siguientes actividades:

a) Digitación

Se construyó un sistema de ingreso de la información, en una base de datos Access, que permite controlar los filtros que aparecen en el cuestionario (saltos) y los rangos válidos

para cada pregunta. Además, cada digitador debía llevar una hoja de anotaciones con el propósito de registrar los problemas que se detectaran.

Dado que este proceso es de doble digitación, fue posible corregir errores de digitación cometidos en la primera fase de este proceso.

b) Validación

La comparación de las bases de datos obtenidas de la doble digitación se realizó con un sistema diseñado especialmente para este tipo de procedimiento (programado en Visual Basic). El sistema compara para cada encuesta, uno a uno los campos de la base, indicando en cual de ellos se produce la diferencia y desplegando ambos datos, lo que permite corregir en pantalla inmediatamente el problema. La ventaja principal del sistema es la rapidez con que se puede corregir las diferencias.

La base de datos o archivo de datos fue revisado mediante de un plan de validación, elaborado por la empresa. La base final de datos fue un Archivo de datos SPSS, programa estadístico utilizado para la tabulación y análisis.

2.- Estudio de Costos

Un acápite aparte lo constituye el estudio de costos para el cual se realizaron, según lo anunciado en los anteriores informes, alrededor de 18 encuestas en profundidad a beneficiarios. Para focalizar este estudio se ha construido una tipología de beneficiarios sobre la base de la cual se procedió a realizar la selección de beneficiarios a encuestar, operación que se realizó durante el mes de Enero y Febrero de 2002. En Anexo aparte se incluye la tipología desarrollada sobre la base de los datos de terreno obtenidos y el cuestionario utilizado.

1.7.- Muestra Final de Beneficiarios

Originalmente se había planteado trabajar con siete muestras independientes, una por componente, para una población total que alcanza a 40.713 beneficiarios. Cada una de

estas siete submuestras se dividió en dos submuestras por zona: norte y sur. Sin embargo, al revisar la lista de beneficiarios, registrados en la base de datos de CONADI, se encontró que no había beneficiarios de adquisición de derechos de aguas en el sur, ni tampoco de subsidio para la compra de tierras en la zona norte. Por esta razón, se establecieron doce submuestras en total, restándole a la respectiva zona aquel componente que no tenía beneficiarios. La determinación del número de beneficiarios a incluir en la muestra, se efectuó sobre la base de respetar la proporción de beneficiarios de cada componente en cada una de las dos zonas, llegándose así a una muestra final de 850 beneficiarios.

En aplicación de la operación muestral descrita se obtuvieron los tamaños muestrales finales para cada una de las doce submuestras.

Ya iniciada la construcción de las listas de beneficiarios a encuestar siguiendo el diseño muestral descrito, se encontró con respecto al componente “Regularización de Tierras”, que la información que inicialmente había proporcionado CONADI era incompleta, faltándole un elemento esencial: la identificación de los beneficiarios. Estos datos estarían en el Ministerio de Bienes Nacionales, entidad que también participa en la tramitación de este beneficio, manifestando la CONADI la imposibilidad de su recuperación, según carta que dirigió al jefe del proyecto, después de reiterados requerimientos de éste. Restándole a la muestra los 147 casos de beneficiarios de regularización de tierras, la muestra quedó reducida a 703 casos.

Una vez iniciado el trabajo de terreno, pudo constatarse que las bases de datos de beneficiarios por componente y zonas proporcionadas por CONADI presentaban múltiples errores, omisiones y desactualizaciones. Debido a los rechazos y a la no-ubicación de parte de los beneficiarios en el terreno, sólo se pudo llegar a una muestra final de 482 beneficiarios que contestaron la encuesta⁶, número total que alcanza a un 56,2 % de la muestra inicial.

En el Cuadro N° 4 se detallan las razones de “no respuestas” a las entrevistas, investigadas para detectar posibles sesgos.

CUADRO N° 4
RAZONES DE “ NO RESPUESTAS”

Motivo	Número de casos	Porcentaje aproximado sobre el total no logrado
1.- Rehusaron contestar	45	17%
2.- No era beneficiario del FONDO	20	8%
3.- Beneficiario de otro componente	18	7%
4.- Dirección errónea o cambio dirección	68	25%
5.- Ausente o no ubicable en lugar de domicilio.	49	19%
6.- Problema de acceso al lugar o falta de indicaciones para llegar.	62	23%
7.- Fallecimiento y otro motivo	6	2%
Total	268	

Como puede apreciarse, un 17% de las “no respuestas” corresponde a beneficiarios que rechazaron ser entrevistados. Dado que este porcentaje se distribuye entre personas de distintas zonas del país, que son a su vez beneficiarios de distintos componentes, no puede estimarse que dicho rechazo constituya un sesgo importante.

Los casos correspondientes a los numerales 2, 3, y 7 son personas que no debieran haber estado incluidas en un universo de interés para este estudio, porque obedecen o a errores de la base de datos de CONADI. Los casos de los numerales 4 (dirección incorrecta) y el 7 (fallecimiento), derivan de la falta de actualización de la base de datos proporcionada por CONADI y no generarían sesgos. Sin embargo para el caso de los “no habidos” que

corresponden a los numerales 5 (ausente o no ubicable), y 6 (problemas de acceso), pueden ser fuentes de algún sesgo, nuevamente difícil de dimensionar⁷.

En el cuadro siguiente, se presenta el número de encuestas efectivamente logradas por componente y zona así como las entrevistas que se esperaban, conforme al diseño muestral utilizado. Se observa que, debido a los problemas que hubo que enfrentar en la recolección de la información, el número de encuestas realizadas por componente y zona, presenta una distribución porcentual distinta a la originalmente esperada. Por esta razón, para efecto del análisis de los datos, cada entrevista lograda por componente y zona, se ponderó de manera tal de respetar la distribución relativa de los respectivos componentes en la muestra original.

En el Cuadro N°5 que sigue se muestran las distribuciones relativas esperadas y observadas, con los respectivos ponderadores, que serán utilizados en el análisis de los datos.

**CUADRO N°5
PONDERADORES POR COMPONENTE Y ZONA**

Componente	Zona	Población	%	Esperado	Observado	Ponderador ⁸
1. Traspaso de Predios Fiscales	Norte	245	0.6%	3	44	0.069978
	Sur	1.485	3.9%	19	51	0.365935
2. Saneamiento Derechos de Agua	Norte	5.142	13.4%	65	63	1.025745
	Sur	17.816	46.5%	224	38	5.892157
3. Adquisición de Derechos de Agua	Norte	171	0.4%	2	33	0.065122
	Sur	0	0	0	0	--
4. Subsidio para Compra de Tierras	Norte	0	0	0	0	--
	Sur	647	1.7%	8	37	0.219761

⁷ Los casos correspondientes al numeral 6, se debieron en gran medida a la falta de "acompañantes" CONADI para ubicar a estos beneficiarios, como estaba originalmente comprometido.

⁸ Dado que la distribución de la muestra final obtenida por componente y zona, no corresponde a la distribución de los beneficiarios de interés (38.353 beneficiarios, según la información proporcionada por la CONADI) se optó por multiplicar cada una de las encuestas logradas para cada componente-zona, por un valor o ponderador que permita respetar la distribución poblacional. Para lograr esto, se dividió la cantidad de beneficiarios de cada componente-zona por el total de beneficiarios de interés, obteniéndose el porcentaje que representan en el universo de estudio. Así, por ejemplo, para el componente "Traspaso de Predios Fiscales en la Zona Norte" los 245 casos se dividieron por la población total "aplicable" de beneficiarios, 38.353, lo que da un valor = 0,006388. Dicho valor se multiplicó luego por los "casos observados" -encuestas logradas para dicho componente (44)- obteniéndose un valor = 3.079029.- A continuación, este valor se dividió por 44, lo que da el ponderador a ser aplicado a cada uno de los cuestionarios y que corresponde a 0,069978, que es valor que aparece en el último casillero de la primera fila del Cuadro. Finalmente, al multiplicar este ponderador por el número de encuestas logradas da un valor aproximado a 3 beneficiarios, correspondiendo a el porcentaje que estos beneficiarios tienen en la población de beneficiarios. Este mismo procedimiento se utilizó para los restantes casos de componente y zona.

5. Compra de Predios en Conflicto (b)	Norte	56	0.1%	1	9	0.078198
	Sur	2.861	7.5%	36	98	0.366893
7. Subsidio para Obras de Riego o Drenaje	Norte	7.071	18.4%	89	52	1.708934
	Sur	2.859	7.5%	36	57	0.630358

Debe anotarse que las respuestas observadas -, es decir, los cuestionarios contestados en cada componente-zona, recibieron un ponderador -multiplicador- que permitiera que la distribución muestral por componente-zona correspondiera a la distribución porcentual del total de beneficiarios de interés por componente-zona. Sobre la base de esta distribución ponderada de respuestas, se ha realizado todo el análisis del estudio.

El Cuadro N° 6 siguiente muestra las entrevistas logradas en comparación con las proyectadas en la muestra original, y el porcentaje que ellas representan.

CUADRO N° 6
ENTREVISTAS ESPERADAS Y ENTREVISTAS LOGRADAS POR
COMPONENTES

Componente	Total Entrevistas Esperadas	Total Entrevistas Logradas	%
1. Traspaso Predios Fiscales	136	95	70
2. Saneamiento Derechos de Aguas	163	101	62
3. Adquisición de Derechos de Agua	56	33	59
4. Subsidio Compra de Tierras	73	37	51
5. Compra de predios en Conflicto	113	107	95
6.- Regularización de Tierras ⁹	(151)	(0)	--
7.- Subsidio Obras Riego/Drenaje	162	109	67
Total	703	482	69

1.7 Estratificación de los Datos para su Análisis

Los distintos problemas que presentan las bases de datos proporcionada por CONADI, hicieron imposible alcanzar el número de entrevistas originalmente planteadas. Teniendo en consideración que el número de entrevistas fue inferior al esperado tanto a nivel total como a nivel de cada uno de los componentes y zonas, lo que desaconseja un análisis independiente de los mismos, se ha optado por desagregar el total de entrevistas logradas en los siguientes estratos o dominios de estudio:

⁹ No se realizaron entrevistas a beneficiarios de este componente

a) Análisis Económico

Para el efecto de desarrollar los distintos tipos de análisis económico (covarianza y econométrico), se distinguirán dos tipos de beneficiarios:

- Beneficiarios de Componentes vinculados al Beneficio Tierra, a saber: subsidio para la compra de tierras; traspaso de predios fiscales; y compra de predios en conflicto.
- Beneficiarios de Componentes vinculados al Beneficio Agua, a saber: subsidio para la adquisición de derechos de agua; saneamiento de derechos de agua; y subsidio para obras de riego.

b) Análisis sociológico.

En este caso el análisis se efectuará sobre la base de los mismos grupos de beneficiarios ya señalada para el análisis económico, pero desagregando cada uno de ellos por zona norte y zona sur.

No obstante la composición final de la muestra, el análisis así planteado permite detectar las tendencias más relevantes en relación con los resultados y los impactos de los componentes de los programas de CONADI.

En el Cuadro N°8 que sigue, se muestran los errores muestrales correspondientes a la muestra final de beneficiarios estratificada como se señaló más arriba.

CUADRO N°7. ERRORES MUESTRALES CONSIDERANDO UN MUESTREO ALEATORIO Y UNA VARIANZA DEL ESTIMADOR MAXIMA

COMPONENTE		Población	Muestra	Error muestral
Aguas	Norte	12384	148	8,0%
	Sur	20675	95	10,0%
Tierras	Norte	301	53	12,2%
	Sur	4993	186	7,1%
TOTAL		38353	482	4,4%
Errores muestrales considerando un muestreo aleatorio simple y una varianza del estimador máxima.				

1.3.4.- Los Grupos de Control

Los cuadros siguientes muestran la distribución de beneficiarios entrevistados como grupo de control por componente y por región. Desgraciadamente, y por las mismas razones que se dieron al mostrar el cuadro de entrevistados beneficiarios, el grupo de control tiene una distribución heterogénea y es menor al proyectado y para algunos componentes, simplemente no se pudo obtener, simplemente por no existir listas de solicitantes de los beneficios en la CONADI.

Sin embargo, su comparación sistemática con el grupo de beneficiarios, permitió detectar importantes tendencias que lo diferencian del grupo de tratamiento o beneficiarios.

CUADRO N° 8
DISTRIBUCIÓN GRUPO DE CONTROL, POR COMPONENTE Y REGIÓN

Componente	I	II	VIII	IX	X	Total
Subsidio de compra de Tierras	*	*	8	--	9	17
Compra de predios en conflictos	*	*	--	3	7	10
Saneamiento de Derechos de agua	5	--	2	2	9	18
Subsidios. Para obras de Riego o Drenaje	9	1	7	1	9	27
Total	14	1	17	6	34	72

Los casilleros marcados con (*) corresponden a componentes en los cuales no hay beneficiarios en la zona norte. Los marcados con (--), fueron casos en que CONADI no pudo proporcionar lista de postulantes o no existen (i.e.: compra de tierras en conflicto)

CUADRO N° 9
DISTRIBUCIÓN GRUPO DE CONTROL, POR COMPONENTE Y ZONAS

Componente	Norte	Sur	Total
Subsidio de compra de Tierras	*	17	17
Compra de predios en conflictos	*	10	10
Saneamiento de Derechos de agua	5	13	18
Saneamiento de Derechos de agua	10	17	27
Total	15	57	72

(*) Corresponden a componentes no otorgados en la zona.

1.6.2.- Información Cualitativa: Entrevistas Individuales y Entrevistas Grupales

1.6.2.1. - Información Preliminar

La evaluación cualitativa del FTAI contempla la aplicación de dos técnicas de investigación: entrevistas grupales y entrevistas en profundidad. Ambas se realizarán a personas beneficiarias del FTAI durante 1994 y 2000.

La distribución de las entrevistas, grupales y en profundidad, y la definición de criterios para la selección de los participantes, se basa en información acerca de los beneficiarios que se ha obtenido de un proceso de indagación previo. Como preparación y según se mencionó más arriba, se realizaron un conjunto de entrevistas a informantes calificados y una revisión exhaustiva de documentos e información secundaria. Este trabajo permitió hacer las siguientes constataciones que han sido fundamentales para definir el grupo de personas con que se trabajará en esta fase:

- Información y capacidad de diálogo que manejan los beneficiarios.
Se ha constatado que los dirigentes y presidentes de comunidades tienen un mayor manejo de información que los comuneros, acerca de la realidad de su comunidad y del proceso de implementación del FTAI, lo que se expresa en una mayor participación en las conversaciones grupales.
- Importancia de cada componente del FTAI en la zona norte y en la zona sur.
La realidad geográfica, histórica, cultural y productiva del norte y del sur del país es diferente, por lo que dependiendo de los problemas de la población indígena en cada zona, los componentes del FTAI son valorados y priorizados de distinto modo.
 - Forma de postulación al beneficio.
as personas indígenas acceden de manera individual o comunitaria al FTAI.

1.6.2.2. - Entrevistas Grupales

Esta técnica de investigación consiste en reunir entre 8 y 10 personas, que poseen ciertas características homogéneas, bajo la conducción de un moderador que guía la conversación en torno a ciertas temáticas específicas. La conversación es registrada, transcrita y sometida a técnicas de análisis de contenido. Los grupos se constituyen y segmentan según los propósitos del estudio.

En esta parte, se desarrollaron dos tipos de entrevistas grupales: i) a beneficiarios del FTAI, para conocer sus opiniones sobre su participación y ii) a un grupo control, con personas que han postulado al FTAI pero que no han sido aún beneficiados.

Considerando la información previa acerca de los beneficiarios, las entrevistas grupales se organizaron del siguiente modo:

Participantes

Se invitó a participar de los focus a las siguientes personas con las siguientes características:

- Presidentes de Comunidades

- Personas que hayan accedido de manera comunitaria a los beneficios del FTAI

- De diferentes localidades

CUADRO N° 10
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ENTREVISTAS, POR COMPONENTES

	Norte		Sur			Total
	I	II	VIII	IX	X	
Regularización de la tenencia de tierras		1			1	2
Subsidio para la compra de tierras				1	1	2
Compra de tierras en conflicto			1	1		2
Traspaso de predios fiscales	1					1
Regularización de derechos de agua	1			1		2
Subsidio para la compra de derechos de agua		1				1
Subsidio para obras de riego	1		1			2
Grupo Control	1		1	1		3
Total	4	2	3	4	2	15

1.6.3. - Entrevistas Individuales Semiestructuradas

Se trata de conversaciones organizadas en torno a una pauta de temas y orientada a recoger información en torno a los intereses centrales del estudio: hechos, opiniones y visiones que tienen los beneficiarios de la implementación del programa, sus resultados e impacto social realizadas con distintos agentes que han estado involucrados en el programa.

Estas entrevistas se aplicaron posteriormente a las entrevistas grupales. Su propósito es profundizar en temas específicos sobre los cuales hayan quedado dudas o que requieran una mayor detención.

Se realizaron entre 8 y 14 entrevistas, dependiendo de la información que arrojen las entrevistas grupales.

Participantes

Considerando la información que se obtuvo en el proceso de recolección de información, se entrevistó a personas que:

- Prioritariamente hayan sido beneficiarias de un solo componente
- Prioritariamente hayan recibido individualmente el beneficio
- No dirigentes de sus comunidades

**CUADRO N° 11
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ENTREVISTAS INDIVIDUALES**

Componente	I	IX	Total
Regularización de la tenencia de tierras	1	1	2
Subsidio para la compra de tierras		2	2
Compra de tierras en conflicto		2	2
Traspaso de predios fiscales		1	1
Regularización de derechos de agua	2		2
Subsidio para la compra de derechos de agua	2		2
Subsidio para obras de riego	2	1	3
Total entrevistas	7	7	14

En el Anexo se presenta la pauta de entrevista a beneficiarios del FTAI que se utilizará en el trabajo de terreno.

1.6.5 Modelo de Análisis

i.- Análisis de Datos Económico-Productivos

Para evaluar el efecto del programa sobre los distintos indicadores económicos (ejemplo: uso de la tierra, beneficios de tierras, beneficios de aguas y tierras, ingresos, etc.), se utilizará el análisis de covarianza. Se considerará como covariante el valor inicial (línea base) de la variable que estemos evaluando ¹⁰.

MODELO DE COVARIANZA

$$Y_{ij} = \mu + T_i + \beta(x_{ij} - X_{.i}) + E_{ij}$$

$$j = 1, \dots, n \quad i = 1, \dots, k$$

Y_{ij} = valor observado de la variable dependiente.

μ = promedio verdadero

T_i = efecto i ésimo tratamiento

B = coeficiente de regresión

X_{ij} = valor observado de la covariante

E_{ij} = error aleatorio $\sim N(0, \sigma^2)$

¹⁰ Para determinar la línea base se procederá a comparar la diferencia entre la situación actual de los beneficiarios y la anterior al otorgamiento del beneficio, incluida en una serie de variables de la encuesta (ver cuestionario en anexo). Adicionalmente, se podrá comparar la diferencia entre beneficiarios y grupo de control, contextualizados en la medida de lo posible con datos provenientes de censos agropecuarios que estén disponibles.

Para el caso de las variables consideradas en términos incrementales (línea base = 0) se utilizará el análisis de varianza para dos grupos: beneficiarios y grupos de control.

ii. Variable Ingreso

Para realizar la evaluación del impacto que los distintos factores han tenido en los ingresos de los beneficiarios y grupos de control se ha utilizado un marco analítico de evaluación basado en un modelo econométrico que se presenta a continuación:

a) Métodos Paramétricos

Denote por Y_1 & Y_0 los resultados potenciales para beneficiarios y controles respectivamente. Se supone que los resultados potenciales se generan a partir de la siguiente estructura:

$$Y_0 = X\beta_0 + \mu_0 \quad E[\mu_0 | X] = 0$$

$$Y_1 = X\beta_1 + \mu_1 \quad E[\mu_1 | X] = 0$$

donde X denota un vector de variables condicionantes. Defina la variable D_i del siguiente modo:

$$D_i = 1 \text{ si } i \text{ es beneficiario; } 0 \text{ si } i \text{ no es beneficiario (control)}$$

De este modo el resultado observado (Y_i) puede ser escrito como:

$$\begin{aligned} (*) \quad Y_i &= D_i Y_{1i} + (1 - D_i) Y_{0i} \\ &= Y_{0i} + (Y_{1i} - Y_{0i}) D_i = Y_{0i} + \Delta_i D_i \end{aligned}$$

Para cada persona se necesitaría tener la medida $\Delta_i = (Y_{1i} - Y_{0i})$ la que mide el beneficio del Fondo para el individuo i .

Reemplazando la estructura en (*) se obtiene:

$$Y_i = X_i \beta_0 + [X_i (\beta_1 - \beta_0) + (\mu_{1i} - \mu_{0i})] D_i + \mu_{0i}$$

donde: $\Delta_i = X_i (\beta_1 - \beta_0) + (\mu_{1i} - \mu_{0i})$

Hay tres casos posibles:

1) $\Delta_i = \Delta$ para todo i (caso de respuesta homogénea al Fondo).

2) $\Delta_i \neq \Delta_j$ y $\Pr [D_i = 1 | X; D_i] = \Pr [D_i = 1 | X]$ (caso de respuesta heterogénea pero las personas no actúan sobre ella).

3) $\Delta_i \neq \Delta_j$ y $\Pr [D_i = 1 | X; D_i] \neq \Pr [D_i = 1 | X]$ (caso de respuesta heterogénea y las personas actúan sobre ella).

Debe notarse sin embargo que dado que la selección en el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI es exógena al individuo (es decir, hay selección de oferta) el Caso 3 no es relevante por lo que se le omite del análisis.

En el Caso 1 se puede usar Mínimos Cuadrados Ordinarios para estimar la siguiente ecuación: $Y_i = X_i \beta_0 + \Delta D_i + \mu_i$. El efecto del programa es medido a través de Δ .

En el Caso 2 se tiene un modelo de coeficientes aleatorios no correlacionados con el término de error:

$$Y_i = X_i \beta_0 + [X_i (\beta_1 - \beta_0) + (\mu_{1i} - \mu_{0i})] D_i + \mu_{0i}$$

pero, $(\mu_{1i} - \mu_{0i})$ no se encuentra correlacionado con D_i . Por lo tanto,

$$Y_i = X_i \beta_0 + X_i (\beta_1 - \beta_0) D_i + [\mu_{0i} + (\mu_{1i} - \mu_{0i})] D_i$$

Este corresponde a un modelo con heteroscedasticidad el cual puede ser estimado con econometría paramétrica estándar.

b.- Métodos No Paramétricos

La aplicación de esta metodología requiere de dos pasos: primero, se debe estimar un modelo de participación en el programa (*Propensity Scores*) y segundo, y condicional en el modelo de participación estimado, se usan los estimadores de *Matching* para obtener el impacto (beneficios) del Programa.

La estimación de la probabilidad de participación en el Programa (FTAI), primera etapa, se hace estimando un modelo dicotómico (Logit o Probit) usando como variable dependiente un indicador de si la persona es beneficiario o control y como variables independientes, una serie de variables que reflejen la situación pre programa del individuo.

Para la estimación de la segunda etapa se usan estimadores de Matching que pueden ser de Cross Section (CS) o de Diferencias en Diferencias (DF). En ambos se trata de estimar el efecto promedio del programa en las personas que han sido efectivamente beneficiarias de éste, comparando sus ingresos versus el ingreso que ellos podrían haber obtenido en caso de no ser beneficiarios (contrafactual).

En los estimadores de Cross Section el efecto del programa es estimado por:

$$\alpha^{CS} = \left(\frac{1}{n_1} \right) \sum_{i=1}^{n_1} (Y_{1i} - E[Y_{0i} | P(X_i)])$$

donde $P(X_i)$ es la probabilidad de participación en el programa estimada en la primera etapa.

En los estimadores de diferencias en diferencias el efecto del programa se obtiene de:

$$\alpha^{DD} = \left(\frac{1}{n_1} \right) \sum_{i=1}^{n_1} \{ (Y_{1i} - E[Y_{0i} | P(X_i)]) \} - \left(\frac{1}{n_1} \right) \sum_{i=1}^{n_1} \{ (Y_{1i}' - E[Y_{0i}' | P(X_i)]) \}$$

El término $E[Y_{0i} | P(X_i)]$ se estima tradicionalmente a través del método de vecinos cercanos el cual constituye el método más sencillo de implementar. Dentro de este método el número de vecinos a incluir desde el grupo de comparación para cada beneficiario se toma como dado. Para cada beneficiario se incluye información de impacto de un número especificado de las comparaciones que presenten la menor distancia Euclidiana a la "Propensity Score" del beneficiario i -ésimo.

ii.- Aspectos Sociales

Se hará a través de análisis multivariado, con cruce de variables, y resultados con porcentajes y test de significación estadística aplicables según la naturaleza de los datos. En varios de los temas un paso previo será la construcción de índices. Así por ejemplo se construirá un índice de situación de la vivienda, identidad indígena, lugar de residencia y vínculos con la ciudad.

En el análisis de los datos, cuando sea posible y pertinente, se harán comparaciones con el “grupo de control” y en la situación de la familia antes de obtener el beneficio (1994-95) y actualmente. Las técnicas estadísticas que se aplicaron son de análisis multivariado con aplicación de test de significancia estadística, en una primera instancia a nivel de porcentajes y según los resultados que se obtengan se estudiará la pertinencia de desarrollar modelos más sofisticados que den cuenta de las interpelaciones entre las variables. Por ejemplo, la interacción entre nivel de pobreza o precariedad material, ruralidad y identidad étnica, con resultados económico-productivos.

ANEXOS CON PAUTAS Y CUESTIONARIO

PAUTA DE ENTREVISTAS Y DE FOCUS GROUPS PRELIMINARES

A) PAUTA UTILIZADA EN ENTREVISTAS INDIVIDUALES PRELIMINARES

1. Descripción del entrevistado:
2. Nombre
3. Institución en la que trabaja
4. Conocimiento y vinculación del entrevistado con la zona, el tema indígena y el FTAI

Acerca del FTAI:

- Señale en qué consiste y como opera el FTAI.
- A partir de su conocimiento y experiencia ¿Cuál diría Ud. que es el principal problema que el FTAI viene a resolver?
- Cuáles son los principales logros del FTAI
- Cuáles son las principales fallas en la entrega de los beneficios: a) poca cobertura, b) tardanza en la entrega, c) no-idoneidad o calidad del beneficio –lejanía del predio original, distancia respecto de lo solicitado, calidad productiva de las tierras, d) fallas en la postulación, etc. e incoherencias en términos de diseño, gestión, presupuesto, capacidad institucional?
- ¿Es la calidad productiva un elemento importante en la selección de los prediostransferidos?
- ¿El FTAI se vincula o no con otras acciones públicas de CONADI u otras instituciones? ¿Con qué resultados? Distinguir en términos del diseño del programa y de lo que ocurre en la realidad. ¿Existe algún otro programa que a su juicio debiera ser (o es) un “socio natural” del FTAI?
- A su parecer, los mecanismos de asignación de los beneficios son a) conocidos, b) transparentes, c) adecuados?
- ¿En la realidad actual del tema, qué mecanismos o criterios consideraría usted adecuados para asignar beneficios?

Acerca de los Beneficiarios

- Desde el punto de vista de los usuarios ¿cuánto conocen, cómo se informan y cómo acceden al FTAI?
- ¿Cómo se organizan las comunidades para explotar las tierras entregadas?
- ¿Cuál es en su zona el sistema productivo más común?
- ¿Por lo general en su zona, qué hacen las comunidades con las tierras entregadas? ¿Se incorporan al proceso económico productivo?
- ¿Se observa algún cambio en la orientación económico productivo de las comunidades con las tierras entregadas?

- ¿Existe y cuál es la demanda de apoyo técnico de las comunidades beneficiadas?
- En términos de la “apropiación” por parte de los usuarios de los beneficios, ¿Qué tipo de relación entre el Estado y la población indígena está propiciando hoy el FTAI?
- ¿diría Ud. que este contribuye a mejorar la organización social de la comunidad indígena o que quizás fomente clientelismo entre los dirigentes y las bases
- ¿Diría Ud. que el FTAI contribuye a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios? Si así fuera, explique como se expresa esto en lo a) económico-productivo b) social y organizativo, c) lo cultural, étnico y/o religioso, d) otros.
- Quizás un problema que enfrente el FTAI tenga relación con un exceso de expectativas de los usuarios al respecto que este no podría atender, ¿Es así? ¿Qué expectativas diría Ud. que se han depositado sobre el FTAI y que no serían materia de su competencia?
- Tratando de separar los aspectos más políticos o generales del conflicto indígena en Chile, ¿cuál es el aporte del FTAI a la inserción con identidad del mundo indígena en la sociedad chilena?

- Desde el punto de vista de los usuarios ¿cuánto conocen, cómo se informan y cómo acceden al FTAI?
- Cómo se organizan las comunidades para explotar las tierras entregadas?
- ¿Cuál es en su zona el sistema productivo más común?
- ¿Por lo general en su zona, qué hacen las comunidades con las tierras entregadas? ¿Se incorporan al proceso económico productivo?
- ¿Se observa algún cambio en la orientación económico productivo de las comunidades con las tierras entregadas?
- ¿Existe y cuál es la demanda de apoyo técnico de las comunidades beneficiadas?
- En términos de la “apropiación” por parte de los usuarios de los beneficios, ¿Qué tipo de relación entre el Estado y la población indígena está propiciando hoy el FTAI? diría Ud. que este contribuye a mejorar la organización social de la comunidad indígena o que quizás fomente clientelismo entre los dirigentes y las bases
- ¿Diría Ud. que el FTAI contribuye a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios? Si así fuera, explique como se expresa esto en lo a) económico-productivo b) social y organizativo, c) lo cultural, étnico y/o religioso, d) otros.
- Quizás un problema que enfrente el FTAI tenga relación con un exceso de expectativas de los usuarios al respecto que este no podría atender, ¿Es así? ¿Qué expectativas diría Ud. que se han depositado sobre el FTAI y que no serían materia de su competencia?
- Tratando de separar los aspectos más políticos o generales del conflicto indígena en Chile, ¿cuál es el aporte del FTAI a la inserción con identidad del mundo indígena en la sociedad chilena?

Acerca de la evaluación del FTAI

- ¿Qué temas cree que son centrales de incorporar en la evaluación del FTAI?
- ¿Existen estudios y/o instrumentos de sistematización seguimiento y evaluación del FTAI?

- ¿Existe información de los postulantes al FTAI? ¿Cuál?, ¿Hay bases de datos?
- ¿Es posible individualizar los usuarios del FTAI (existen listados o bases de datos para ello)?
- ¿Qué recomendaciones le haría al equipo responsable de la evaluación para cumplir exitosamente los objetivos que se ha planteado esta evaluación? (Particularidades étnicas, territoriales y económicas, formas de acercarse a conversar con beneficiarios; expertos a entrevistar que puedan enriquecer el trabajo, etc.)

B) PAUTA UTILIZADA EN FOCUS GROUPS PRELIMINARES

Preguntas orientadoras de la conversación:

- ¿Ustedes conocen el FTAI? ¿ Por qué y para qué creen que se creó este FTAI?
- ¿Cuándo oyeron hablar por primera vez del FTAI?, ¿Cómo se lo imaginaron?
- Y hoy, ¿qué dirían que es?
- ¿Cuáles son los beneficios que ofrece?
- ¿Qué opinan de la forma como se definen y seleccionan los beneficiarios?
- ¿Conocen cuáles son los distintos componentes del FTAI?, ¿Qué opinan de ellos?
- ¿Es importante que exista el FTAI?, ¿Por qué y para qué?
- ¿Cuáles son lo principales resultados que ha tenido el FTAI?
- ¿Qué creen que dificultó y facilitó a que se pudiesen alcanzar?
- ¿Qué efectos tuvo el ser beneficiario del FTAI, o de algunos de sus componentes, en sus comunidades en términos de organización y cohesión en la comunidad y liderazgo?
- ¿Qué han hecho las comunidades con el beneficio que obtuvieron del FTAI? ¿Para qué los han usado?
- ¿Cómo ven que se relaciona el FTAI con el tema del conflicto?
- ¿Qué recomendaciones harían para mejorar el FTAI?

B) PAUTA DE ENTREVISTAS CUALITATIVAS
(Utilizada con Beneficiarios y Grupos de Control)

B1) PAUTA DE ENTREVISTAS INDIVIDUALES

- 1) ¿De dónde es usted?
- 2) ¿Dónde vive hoy?
- 3) ¿Desde cuándo está ahí?
- 4) ¿Tiene familia?
- 5) ¿Viven con usted?
- 6) ¿Hay algún miembro de su familia que se haya ido a vivir a la ciudad? ¿Por qué?
- 7) ¿Qué vínculo mantiene usted hoy con su comunidad?
- 8) ¿Para qué actividades se reúnen en comunidad?
- 9) ¿Con qué propósito cree usted que se creó en 1994 el FTAI de Tierras y Aguas?
- 10) ¿Qué situaciones cree usted han ayudado a que se pueda cumplir con este propósito?
- 11) ¿Qué situaciones cree usted han dificultado que se cumpla con este propósito?
- 12) ¿Usted qué beneficio recibió del FTAI de Tierras y Aguas?
- 13) ¿Describame como fue el proceso que vivió usted desde que supo del FTAI, hasta que recibió el beneficio?
- 14) ¿Qué opinión tiene usted hoy, sobre cómo opera el FTAI (definición y selección de beneficiarios, traspaso de información, transparencia, etc.)?
- 15) ¿Se ha producido algún cambio en su vida desde que usted recibió el beneficio del FTAI?, ¿Cuáles?
- 16) ¿Qué es lo que usted más valora del FTAI?
- 17) ¿Ha habido algún cambio en la organización y cohesión de su comunidad, debido a la posibilidad de acceder a beneficios del FTAI? ¿Cuáles?

18) ¿Qué cambios a nivel de las formas de producción y organización del trabajo, iniciativas de desarrollo productivo; comercialización de productos, etc. ve usted que se han dado desde que recibió el beneficio del FTAI? ¿Por qué?

Señale cuáles son los principales cambios a nivel no productivo que le ha reportado el FTAI ¿por qué?

19) ¿Ha cambiado en algo la vida en su casa y en su familia desde que recibió el beneficio? ¿Qué cosas?

20) ¿Cree que recibir los beneficios del FTAI ayuda a que los jóvenes vivan en el campo? ¿Por qué?, ¿En qué ayuda?

21) ¿ha pasado con el vínculo con su cultura desde que recibió el beneficio del FTAI?

22) ¿Desde que recibió el beneficio, usted ha participado en otros programas de asistencia/transferencia tecnológica? ¿Por qué?.

23) ¿Qué opinión tiene usted sobre el FTAI como una manera de dar respuesta a los temas de conflicto indígenas?

24) ¿Cómo le gustaría que fuera o qué le agregaría al FTAI de tierras y aguas?

B2) PAUTA PARA ENTREVISTAS GRUPALES O FOCUS GROUPS

(Beneficiarios y Grupos de Control)

Tópicos a abordar en los focus groups:

1. Participación y organización

- a) ¿Quiénes y cómo decidieron participar en el FTAI? (¿la comunidad, los dirigentes? ¿la comunidad se organizó para acceder al beneficio? Abordar los mecanismos de participación y toma de decisiones.
- b) ¿Qué aspectos que los caracteriza a ustedes, creen que fue el que les permitió, a diferencia de otros postulantes, salir favorecidos? (Criterios de Focalización)
- c) ¿Qué objetivos tiene para la comunidad y/o la organización la postulación al beneficio? ¿En qué aspectos cambia la vida de las personas?

- d) ¿Qué conflictos debieron enfrentar en la comunidad, con la CONADI, con otras comunidades, con particulares? (Buscar motivos de los conflictos, interacciones, alianzas, influencias externas).
- e) ¿Qué han hecho las comunidades con el beneficio que obtuvieron del fondo? ¿Para qué los han usado? ¿cómo se organizaron para aprovechar el beneficio?

2. Visión del FTAI

- a) ¿Que imagen tenían del FTAI antes de participar? ¿Qué imagen tienen ahora? ¿Cómo lo ven a futuro, que le cambiarían?
- b) ¿Cómo es la información, la atención y el acompañamiento del FTAI?
- c) ¿Qué esperaban de la CONADI o el FTAI después de recibido el beneficio? ¿Qué esperaban o esperan de otros organismos públicos? (abordar el tema de la asistencia técnica).
- d) ¿Qué opinan de la forma como se definen y seleccionan los beneficiarios? ¿Qué opinan del proceso de negociación del beneficio?
- e) ¿Qué criterios se tomaron en consideración para la selección y definición del beneficio? (criterio productivo, demandas históricas, criterios culturales, combinatoria de criterios).

EL CUESTIONARIO
(Utilizado para la muestra de Beneficiarios)

FOLIO				
-------	--	--	--	--

1.1.1.1.1.1.1 CUESTIONARIO

Buenos días (tardes) Mi nombre es:y estoy trabajando para la Universidad de Chile que está realizando un estudio para evaluar el Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI. Hemos conversado con personas que han recibido algún tipo de solución relacionados con tierras, agua u obras de regadío, de parte del Fondo, pero también queremos conocer la opinión de quienes están inscritos o postulando a algún programa del fondo. Por eso llegamos a conversar con usted. Creemos que su opinión y experiencia es muy importantes para poder mejorar o superar aquellas dificultades que hoy tiene el Fondo. Para esto, le agradeceríamos que nos respondiera algunas preguntas.

Quisiéramos hacerle presente que toda la información que se recoja en este estudio es de carácter confidencial. Sus respuestas serán conocidas solamente por nosotros los encuestadores.

DATOS de la ENCUESTA

Región		
--------	--	--

Comuna (código)			
-----------------	--	--	--

Nombre Entrevistado

Sexo Entrevistado (M: Masculino; F: Femenino)	M	F
	1	2

Edad Entrevistado (años cumplidos)		
------------------------------------	--	--

OBSERVACIONES

--

SECCION 1
IDENTIFICACION DE LA COMUNIDAD Y PERTENENCIA

	Sí	No
1.1. ¿Usted pertenece a alguna comunidad? (si contesta NO pasa a la Sección 2)	1	2

	Sí	No	N/S
1.2. ¿La comunidad en que usted vive, tiene personalidad jurídica?	1	2	9

	Me s	Añ o	N/S
1.3. ¿En qué fecha les concedieron personalidad jurídica?			9

	Famili as	N/S
1.4. ¿Cuántas familias componen (viven) en esta comunidad?		9

	Sí	No
1.5. ¿Usted tiene algún (algunos), predios o tierras? (si contesta NO pasa a la Sección 2)	1	2

	Un predi o	Varios predios
1.6. ¿De qué tamaño es (o son los predios) el predio que tiene Ud.? Total hectáreas		

SECCION 2
CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE POSTULACIÓN

2.1. ¿Cómo diría usted que fueron los siguientes aspectos del proceso de postulación:

Muy bueno, Bueno, Regular o Malo (PASAR TARJETA 1)

Aspectos	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	NS / NR
Información que le entregaron	1	2	3	4	9
Ayuda en la inscripción o postulación	1	2	3	4	9
Tiempo en obtener respuesta o información	1	2	3	4	9
Apoyo en la obtención de personalidad jurídica	1	2	3	4	9
Apoyo a la comunidad para tomar acuerdos (en caso de postulación comunitaria)	1	2	3	4	9

NOTA: SI EL POSTULANTE NO TIENE TIERRAS PROPIAS PREGUNTAR:

	SI	NO
¿Tiene tierras tomadas en medias?	1	2

(SI CONTESTA SÍ CONTESTA LA SECCIÓN 7
SI CONTESTA NO, PASAR A LA SECCIÓN 9).

SECCION 7
ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL PREDIO E INGRESOS INTRAPREDIAL

Situación productiva en 1994-95

AHORA QUISIERA PREGUNTARLE ACERCA DE LAS COSAS QUE USTED
TENÍA PLANTADAS O SEMBRADAS EN SU PREDIO EN 1994-95.

	SI	NO
7.1.2. Chacra y/o hortalizas en el huerto	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.1.3

7.1.2.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.1.5.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.1.2.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)
7.1.2.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.2.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.2.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.2.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Nombre Chacra (hortalizas) 7.1.2.1	Indicar Opción 7.1.4.2.	Cantidad de Superficie de cada cultivo.	Unidad Cantidad cosechada (Total) 7.1.2.4	Unidad Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.1.2.5	Cantidad vendida 7.1.2.6	Unidad 7.1.2.6	Precio de Venta

	SI	NO
7.1.3. Invernadero	1	2

	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.1.4

7.1.3.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.1.5.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.1.3.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)
7.1.3.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.3.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.3.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.3.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Nombre del cultivo en Invernadero 7.1.3.	Indicar Opción 7.1.4.2.	Cantidad de Superficie de cada cultivo.	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.1.3.4	Unidad 7.1.3.4	Cantidad destinada al consumo del hogar.	Unidad 7.1.3.5	Cantidad vendida 7.1.3.6	Unidad 7.1.3.6	Precio de Venta

	SI	NO
7.1.4. Viñas	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.1.5

7.1.4.1. ¿Qué tenía cultivado?										
7.1.5.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?										
7.1.4.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)										
7.1.4.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
7.1.4.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
7.1.4.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
7.1.4.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
Nombre Viñas 7.1.4.1.	Opción Cantidad	de Superficie de cada cultivo.	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.1.4.4.	Unidad Cantidad destinada al consumo del hogar.	Unidad 7.1.4.5	Cantidad vendida 7.1.4.6	Unidad 7.1.4.6	Precio de Venta 7.1.4.7.	

	SI	NO
7.1.5. Bosques	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.1.6

7.1.5.1. ¿Qué árboles tenía plantados?	
7.1.5.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?	

7.1.5.3. ¿Qué superficie tenía de cada bosque o plantación (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)											
7.1.5.8. ¿Qué edad tenían los árboles plantados?.											
7.1.5.4. ¿Cuántos cosechaba de cada tipo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
7.1.5.5. ¿Cuántos de cada tipo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
7.1.5.6. ¿Cuántos de cada tipo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
7.1.5.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
Nombre Bosques 7.1.5.1.	Opción Cultivos	de Superficie de cada cultivo.	Unidad Edad	Cantidad cosechada (Total) 7.1.5.4.	Unidad 7.1.5.4.	destinada al consumo del hogar.	Unidad 7.1.5.5.	Cantidad vendida 7.1.5.6.	Unidad 7.1.5.6.	Precio de Venta 7.1.4.7.	

	SI	NO
7.1.6. Frutales	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.1.7

7.1.6.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.1.6.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.1.6.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)
7.1.6.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

7.1.6.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
7.1.6.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
7.1.6.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)											
Nombre del frutal 7.1.6.1.	Opción de superficie de cada cultivo	Unidad Cantidad cosechada (Total) 7.1.6.4	Unidad 7.1.6.4	Cantidad destinada al consumo del hogar.	Unidad 7.1.6.5	Cantidad vendida 7.1.6.6	Unidad 7.1.6.6	Precio de Venta 7.1.6.7.			

	SI	NO
7.1.7. Praderas naturales o empastadas	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuerdas, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2

7.1.7.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.1.7.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.1.7.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuerdas etc.)
7.1.7.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.7.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.1.7.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

7.1.7.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
Nombre pradera Viñas 7.1.7.1.	Indicar Opción 7.1.7.2	Cantidad de Superficie de cada cultivo. 7.1.7.3	Unidad 7.1.7.3	Cantidad cosechada (Total) 7.1.7.4	Unidad 7.1.7.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.1.7.5	Unidad 7.1.7.5	Cantidad vendida 7.1.7.6	Unidad 7.1.7.6	Precio de Venta 7.1.7.7.

7.2. Situación productiva actual.

	SI o parcialmente	No
7.2.1. ¿Cultiva usted la tierra propia o tomada en medias?	1	2

Si la respuesta es no pasar a pregunta 7.3.

AHORA QUISIERA PREGUNTARLE ACERCA DE LAS COSAS QUE USTED TIENE PLANTADAS O SEMBRADAS EN SU PREDIO ACTUALMENTE.

	SI	NO
7.2.1.1. Cultivos	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuabras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2.2

7.2.1.2. ¿Qué tenía cultivado?
7.2.1.3. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2) o estaba tomada en medias (3)?
7.2.1.4. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuabras, etc.)

7.2.1.5. ¿Cuánto cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
7.2.1.6. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
7.2.1.7. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
7.2.1.8. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)										
Parcela Nombre Del cultivo 7.2.1.1.	Opción Cantidad	de Superficie de cada cultivo.	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.1.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.1.5	Unidad	Cantidad vendida 7.2.1.6	Unidad 7.2.1.6	Precio de Venta 7.2.1.8.	

	SI	NO
7.2.2. Chacra y/o hortalizas en el huerto	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuabras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2.3

7.2.2.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.2.2.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.2.2.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuabras etc.)
7.2.2.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.2.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

7.2.2.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

7.2.2.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Parcela Nombre Chacra 1 (hortalizas) 7.2.2.	Opción	Cantidad de Superficie de cada cultivo. 7.2.2.3.	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.2.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.2.5	Unidad 7.2.2.5	Cantidad vendida 7.2.2.6	Unidad 7.2.2.6	Precio de Venta 7.2.2.7.

	SI	NO
7.2.3. Invernadero	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuabras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2.4

7.2.3.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.2.3.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.2.3.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuabras etc.)
7.2.3.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.3.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.3.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.3.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Parcela Nombre Invernadero 7.2.3.	Opción Cultivo	de Superficie de cada cultivo.	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.3.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.3.5	Unidad	Cantidad vendida 7.2.3.6	Unidad 7.2.3.6	Precio de Venta 7.2.3.7.

	SI	NO
7.2.4. Viñas	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2.5

7.2.4.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.2.4.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.2.4.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)
7.2.4.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, árboles etc.)
7.2.4.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, árboles y plantas etc.)
7.2.4.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.4.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Parcela Nombre Viñas 7.2.4.	Opción	Cantidad de Superficie de cada cultivo. 7.2.4.2	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.4.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.4.5	Unidad	Cantidad vendida 7.2.4.6	Unidad 7.2.4.6	Precio de Venta 7.2.4.7.

	SI	NO
7.2.5. Bosques	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuadras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2.6

7.2.5.1. ¿Qué árboles tenía plantados?
7.2.5.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.2.5.3. ¿Qué superficie tenía de cada bosque o plantación (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuadras etc.)
7.2.5.8. ¿Qué edad tenían los árboles plantados?.
7.2.5.4. ¿Cuántos cosechaba de cada tipo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.5.5. ¿Cuántos de cada tipo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.5.6. ¿Cuántos de cada tipo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.5.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Parcela Nombre Bosques 7.2.5.1.	Opción	Cantidad de Superficie de cada cultivo. 7.2.5.2	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.5.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.5.5	Unidad	Cantidad vendida 7.2.5.6	Unidad 7.2.5.6	Precio de Venta 7.2.5.7.

	SI	NO
7.2.6. Frutales	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuabras, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.2.7

7.2.6.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.2.6.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.2.6.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuabras etc.)
7.2.6.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.6.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.6.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.6.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Parcela Nombre Viñas 7.2.6.1.	Opción	Cantidad de Superficie de cada cultivo. 7.2.6.2	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.6.4	Unidad	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.6.5	Unidad	Cantidad vendida 7.2.6.6	Unidad 7.2.6.6	Precio de Venta 7.2.6.7.

	SI	NO
7.2.7. Praderas naturales o empastadas	1	2
	Cantidad	Unidad
En caso de respuesta Si, indicar cuántas y la unidad (es decir, si son hectáreas, cuerdas, etc.)		

En caso de respuesta No, pasar a pregunta: 7.3

7.2.7.1. ¿Qué tenía cultivado?
7.2.7.2. ¿La tierra cultivada era propia (1), estaba dada en medias (2), estaba tomada en medias (3)?
7.2.7.3. ¿Qué superficie tenía de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, si son hectáreas, cuerdas etc.)
7.2.7.4. ¿Cuántos cosechaba de cada cultivo? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.7.5. ¿Cuántos de cada cultivo dejaba para su hogar? (para alimentación o semillas, Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.7.6. ¿Cuántos de cada cultivo vendía? (Indicar la unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)
7.2.7.7. ¿A qué precio los vendía? (\$ por unidad, es decir, kilos, sacos, cajas, etc.)

Parcela Nombre Viñas 7.2.7.1.	Opción	Cantidad de Superficie de cada cultivo. 7.2.7.2	Unidad	Cantidad cosechada (Total) 7.2.7.4	Cantidad destinada al consumo del hogar. 7.2.7.5	Unidad	Cantidad vendida 7.2.7.6	Unidad 7.2.7.6	Precio de Venta 7.2.7.7.

7.3. Motivos de no cultivo

7.3.1. ¿Por qué usted no trabaja la tierra?

Elija las alternativas que señalen con mayor claridad los motivos por los cuales no cultiva la tierra

No cultiva la tierra por:

	SI	N O	Importanc ia	
Problemas de lejanía y difícil accesibilidad	1	2		Ordenar las respuestas afirmativas según importancia: 1 más importante 7 menos importante
Falta de recursos e insumos	1	2		
Mala tierra	1	2		
Tiene bosque	1	2		
Falta asistencia técnica	1	2		
Falta mano de obra	1	2		
Tiene un valor y uso cultural (tierra ceremonial, cementerio, lugar sagrado, u otro).	1	2		

7.4. Animales

7.6. Abejas

7.6.1. ¿Actualmente 2000-2001?

	SI	NO
¿Posee Ud. Abejas?	1	2
¿Cuántos cajones o colmenas posee?		
¿Cuánta miel produce actualmente? (Kg.)		
Precio de venta	\$	

7.6.2. ¿Antes, el año 1994 – 1995?

	Si	No
¿Poseía Ud. Abejas?	1	2
¿Cuántos cajones o colmenas poseía?		
¿Cuánta miel producía? (Kg.)		
Precio de venta	\$	

7.7. Peces

7.7.1. ¿Realiza actualmente.(2000-2001)..?

	Sí	No	
¿Cultivo de peces?	1	2	
¿De que especie?	Trucha	Camarón	Otro
Cantidad que produce			
¿Cuánto consume?			
¿Cuánto vende?			
¿Precio de venta? (\$)			

7.7.2. ¿Antes 1994 – 1995 realizaba...?

	Sí	No	
¿Cultivo de peces?	1	2	
¿De que especie?	Trucha	Camarón	Otro
Cantidad que producía			
¿Cuánto consumía?			
¿Cuánto vendía?			
¿Precio de venta? (\$)			

7.8. Elaboración de productos de origen agropecuario

7.8.1. ¿Elabora usted alguno de los siguientes productos...?

¿Actualmente (2000-2001)?					
No produce	Cantidad elaborada	Cantidad consumida en el	Cantidad Vendida	Precio de venta	

¿En el año 1994 – 1995?					
No producía	Cantidad elaborada	Cantidad consumida en el	Cantidad Vendida	Precio de venta	

Cercos o mangas	0	1	2		
Gallinero	0	1	2		
Otro	0	1	2		

7.9.3. ¿Ha comprado o arreglado equipos o maquinarias en los últimos 5 años? ¿Cuál?		
No	Nuevo	Arreglo
0	1	2
0	1	2
0	1	2
0	1	2
0	1	2

7.9.4. Dónde consiguió el dinero?						
Marque todos los que correspondan						
Propio	Conadi	Indap	Préstamo	Regalo	Otros especifica	Total
1	2	3	4	5	6	

7.9.5. ¿Ha colocado o mejorado su riego en los últimos 5 años?					
	no	nuevo	Arreglado		
Pozo/noria puntera	0	1	2	Profundidad	m
Estanque	0	1	2	Capacidad	l
Bomba / motobomba	0	1	2	Capacidad	l/h

7.9.6. Dónde consiguió el dinero.						
(Marque todos los que correspondan)						
Propio	Conadi	Indap	Préstamo	Regalo	Otros especifica	tota
1	2	3	4	5	6	1
1	2	3	4	5	6	
1	2	3	4	5	6	

Cinta o manguera	0	1	2				
Otro	0	1	2				

1	2	3	4	5	6	
1	2	3	4	5	6	

SECCION 8
CONSERVACIÓN RECURSO SUELO
(Aplicable a todos los beneficiarios)

¿Realiza alguna actividad para evitar que se erosione el suelo?	Obras protectoras de zanjonas, barrancas o cárcavas				Surcos o zanjas en curvas de nivel	Terrazas	Gaviones para proteger cauces	Cero labranza			Plantación forestal en suelos con pendiente	Fertilización	Otras (especificar)
	diques	Forestación	tapado	otros				Herbicidas	Uso de rastrojo	Arar sin invertir			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
8.1. ¿Desde cuando la realiza?													
8.2. ¿En que superficie?													

SECCION 9
ACCESO Y USO DE SERVICIOS PUBLICOS Y PRIVADOS

9.1. Servicios recibidos de instituciones públicas

Marque los servicios de los cuáles ha recibido apoyo en el período de los **últimos 5 años (1994 – 1995)**

(USAR TARJETAS, HAY QUE DEFINIR LAS SIGLAS)

	SI	No
CNR	1	2

	Si	No
MUNICIPALIDAD	1	2

CONADI	1	2
CONAF	1	2
DIGEDER	1	2
DOH	1	2
FOSIS	1	2
INDAP	1	2
INIA	1	2
INJUV	1	2
MINEDUC	1	2

PRODER	1	2
SAG	1	2
SENCE	1	2
SERCOTEC	1	2
SERNAPESCA	1	2
SERNATUR	1	2
SERVIU	1	2
OTROS	1	2

a) 9.2. Acceso y uso de asistencia técnico-productiva de parte de servicios públicos

9.2.1. ¿Ha hecho uso usted de servicios de asistencia técnica de instituciones públicas?

¿Actualmente 2000 – 2001?

	Productiva	Riego	Gestión	Comercializaci	Crédito	Otro	Tuvo que pagar		Grado de satisfacción
							No	Si Cuánto	
INDAP									
CONADI									
FOSIS									
Otro (especificar)									

¿Y en 1994 – 1995?

	Productiva	Riego	Gestión	Comercializaci	Crédito	Otro	Tuvo que pagar		Grado de satisfacción
							No	Si Cuánto	
INDAP									
CONADI									
FOSIS									
Otro (especificar)									

Grado de satisfacción 1: Muy satisfecho 2: Satisfecho 3: Insatisfecho 4: Muy insatisfecho

9.3. ¿Ha pedido crédito durante los últimos años?	SI	NO
	1	2

MES	AÑO

¿Cuándo lo pidió?	
¿Cuál fue el monto del crédito?	
¿A qué plazo?	
¿Dónde o a quién se lo pidió?	
¿Para qué lo pidió?	

	SI	NO
9.4. ¿Tiene usted cuenta corriente en algún banco?	1	2

9.5. Acceso y uso de servicios financieros

¿Ha hecho uso usted de servicios financieros?

**9.5.1. ¿Actualmente año 2000 – 2001?
(la última vez que recibió)**

¿Quién?	¿Cuánto?	¿Para qué?

**9.5.2. ¿ el año 1994 - 1995?
(la última vez que recibió)**

¿Quién?	¿Cuánto?	¿Para qué?

9.6. ¿Podría señalar si las necesidades productivas que se mencionan las ha podido o no satisfacer?

Ordene según importancia (1 más importante, 7 menos importante) las que respondió NO.

	Si	No	Prioridad (1-7)
Infraestructura y equipos (intra prediales)			
Energía eléctrica			
Agua			
Infraestructura vial			
Insumos productivos			
Financieros (créditos)			
Financieros (subsidios)			
Asistencia técnica			

**SECCION 10
APOYOS RECIBIDOS DE INSTITUCIONES PRIVADAS**

Verracos																			
Chinchillas																			
Lechones																			

Equinos	Potros																		
	Yeguas																		
	Caballos																		
	Potrillos																		

Camelido	Alpacas												
	Llamas												

¿Ha tenido Ud. ingresos por talare?

7.4.2. ¿Y actualmente, año 2000 – 2001?

7.4.3. ¿Antes, en 1994-1995?

	Si	No
Recibe Ud. Dinero por dar talaje	1	2
¿Cuánto dinero recibe?	\$	

	Si	No
Recibía Ud. Dinero por dar talaje	1	2
¿Cuánto dinero recibía?	\$	

7.5. Aves

7.5.1. ¿Cuántas aves tiene actualmente 2000 - 2001?

7.5.2. ¿Cuántas aves tenía en 1994 – 1995

	No tiene	Cantidad que tiene	Cantidad que consume	Cuántas vende	Precio de venta		No tenía	Cantidad que tenía	Cantidad que consume	Cuántas vende	Precio de venta
Gallinas						Gallinas					
Pavos						Pavos					
Patos						Patos					
Gansos						Gansos					

10.1. Apoyo recibido

	Sí	No	
10.1.1. ¿Cuenta en la actualidad con asesoría, recursos, apoyo, beneficios de algún organismo privado?	1	2	Salto a pregunta 11.3

10.2. ¿Qué apoyo o beneficio recibe actualmente de un servicio o institución privada?

Apoyo	Servicio Privado

10.3. Satisfacción con servicios recibidos de instituciones privadas

¿De los servicios privados que usted ha recibido apoyo o beneficio, usted diría que está? (PASAR TARJETA 2)

Institución (registrar)	Muy satisfecho	Satisfecho	Ni satisfecho, ni insatisfecho	Insatisfecho	Muy insatisfecho
1	1	2	3	4	5
2	1	2	3	4	5
3	1	2	3	4	5
4	1	2	3	4	5
5	1	2	3	4	5

	SI	NO
11.3. ¿Participa usted actualmente en alguna organización social, asociación, club, comité, etc. ?	1	2

11.3.1. ¿Y en 1994 – 1995?	1	2
Antes ¿Cuáles?	Después ¿Cuáles?	

--	--

11.4. ¿Cuáles de las siguientes organizaciones existen hoy en día en la localidad?

	SÍ	NO
Junta de Vecinos	1	2
Comunidad Indígena	1	2
Asociación de Comunidades Indígenas	1	2
Asociación Productiva	1	2
Comité de Vivienda	1	2
Comité de Electrificación	1	2
Grupo Juvenil	1	2
Centro de Mujeres	1	2
Club Deportivo	1	2
Grupos Políticos	1	2
Grupos de Iglesia	1	2
Grupo Folklórico	1	2
Centro de Madres	1	2
Otros	1	2

NOTA: PREGUNTA 11.5.1 Y 11.6, LA CONTESTAN SÓLO LAS PERSONAS QUE PERTENECEN A UNA COMUNIDAD (Es decir, quienes respondieron SI en la pregunta 1.1)

11.5. Liderazgo

11.5.1. ¿Quién la persona o el líder más respetado en su comunidad?

Líder tradicional (lonko, chamán, machi, u otro..)	1
Presidente Comunidad	2
Presidente Junta de Vecinos	3
Líder religioso no tradicional (sacerdote, pastor, otro)	4
Presidente de otra organización social o productiva	5
Otro, no asociado a alguna organización, por ejemplo, el profesor	6

11.6. ¿Cuál de estas personas es la que lideró, informó u organizó a la comunidad en el proceso de postulación al fondo)?

Líder tradicional (lonko, chamán, machi, u otro..)	1
Presidente Comunidad	2

Presidente Junta de Vecinos	3
Líder religioso no tradicional (sacerdote, pastor, otro)	4
Presidente de otra organización social o productiva	5
Agente externo	6
Otro, quién	7
Ninguno	8

SECCION 12
IDENTIDAD INDÍGENA

12.1. ¿Usted se identifica o se siente perteneciente a uno de los siguientes pueblos indígenas?

(Marcar la alternativa que corresponda)

Mapuche	1
Aymara	2
Atacameño (a)	3
Otro (especifique)	4
No se identifica con ninguno	5

12.2. ¿Con qué facilidad diría usted que habla la lengua o idioma de su etnia? (especificar aquí, según corresponda: “mapuche”, “aymará”, atacameño”, u otros)
¿Y sus padres, y sus hijos?

	El o ella	Sus padres	Sus hijos
Mejor que el castellano	1	2	3
Igual que el castellano	1	2	3
Mas mal que el castellano	1	2	3
La entiendo pero no hablo	1	2	3
No hablo ni entiendo	1	2	3

12.3. ¿Usted diría que para Ud. el ser (nombrar la etnia) es “bueno” “ni bueno ni malo” “es malo”?

Bueno	1
No es ni bueno ni malo	2
Malo	3

12.4. Auto percepción de la condición indígena:

12.4.1. Y ¿el hecho de ser (nombrar la etnia) en el campo, es “una ventaja”, “una desventaja” o no tiene ventajas ni desventajas?”.

12.4.1.1 ¿Y, en la ciudad es, “una ventaja”, “una desventaja” o “no tiene ventajas ni desventajas”

Nota: USAR TARJETA

En el campo	
Es una ventaja	1
Es una desventaja	2
No es ventaja ni desventaja	3
No sabe / No responde	4

En la ciudad	
Es una ventaja	1
Es una desventaja	2
No es ventaja ni desventaja	3
No sabe / No responde	4

12.5. ¿Participa usted en alguna de las siguientes actividades y/o ceremonias de su comunidad o de otra comunidad?

Si es mapuche	1
Nguillatún	2
Machitún	3
Llallipun	4
Palín	5
Otro (Especificar):	6

Si es aymara o atacameño	1
Carnaval	2
Santo patrono	3
Limpieza de canales	4
Otras (Especificar)	5

12.5.1. Otro grupo étnico (especificar)

12.6. ¿Considera usted que participar y recibir un beneficio del FTAI de la CONADI?

Es bueno para su cultura	1
No es bueno	2
No es ni bueno ni malo	3
NS/NR	4

SECCIÓN 13
IDENTIFICACION DEL BENEFICIARIO Y CARACTERÍSTICAS DE SU GRUPO FAMILIAR

13.1. Datos del encuestado (Jefe de Hogar) y de cada una de las personas que viven en su hogar.

Complete los siguientes datos para cada una de las personas que viven en su hogar y que comen

en la misma olla.

(Los estudiantes y trabajadores que están fuera de lunes a viernes, se consideran como viviendo en la casa.

Hay que agregar en actividad principal la realización de trabajos asalariados e independientes fuera del sector agrícola (comercio, servicios, construcción, empleo municipal, etc.))

Años de estudio hay que señalar como se codifica nivel, año.

Sexo	Edad	Relación con Jefe de Hogar										Años de estudio	Actividad Principal									Vive en el hogar durante..			En que época							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		Allegado/a	Convivient	Otra (especificue)	Agricultura Asalariado	Agricultura Asalariado no-ganadera	(dueña de	Estudiante /pensionad	Cesante	Mayor sin	Ninguna	Otra (especificue)	Todo el	Algunos	Cuantos meses.(a)	Otoño	Invierno	Primavera	Verano		
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4
1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	1			1	2	3	4	5	6	7	8	9		1	2		1	2	3	4

13.2. Personas que están fuera del hogar

¿Hay algún miembro del hogar o familia que esté fuera de la localidad y que no haya sido nombrado en la pregunta anterior?

En motivo para dejar el hogar, hay que agregar alguno asociado a disponibilidad de tierra.

El le envía actualmente alguna ayuda, registrar si la ayuda es en dinero o en bienes y bajo frecuencia sacar cantidad y días y preguntar cuantas veces en el ultimo año.

Nombre	Sexo		Sexo	Relación con JH	Año en que se fue	Meses que no	Motivo para dejar el hogar						Adónde fue			
	M	F					Casa	Matrimo	Trabajo	Estudios	Cuidar	Otro (detallar)	Misma	Misma comuna	Misma	Otra región específica
1	1	2					1	2	3	4	5		1	2	3	
2	1	2					1	2	3	4	5		1	2	3	
3	1	2					1	2	3	4	5		1	2	3	
4	1	2					1	2	3	4	5		1	2	3	
5	1	2					1	2	3	4	5		1	2	3	
6	1	2					1	2	3	4	5		1	2	3	

Le envía actualmente alguna ayuda?											
Número	Fecha			Ciudad	Si	No	¿Cuál fue el monto la última vez que recibió?	¿Cada cuanto tiempo recibe el aporte?			
	Meses	Años						Cantidad	Días	Meses	Años
1					1	2			1	2	3
2					1	2			1	2	3
3					1	2			1	2	3
4					1	2			1	2	3
5					1	2			1	2	3
6					1	2					

13.3. Personas que han llegado o regresado al hogar después de 1994 – 1995

¿Alguna persona llegó o regreso al hogar luego de 1994 - 1995?

PARENTESCO

		Cantidad
1	Jefe de Hogar	

		Cantidad
7	Abuelo /a	

2	Esposo /a	
3	Hijo /a	
4	Yerno /a	
5	Nieto /a	
6	Padre / madre	

8	Hermano /a	
9	Sobrino /a	
10	Allegado /a	
11	Tío /a	
12	Otro	

1.1.1.1.1.2 Motivo para llegar o regresar											De dónde vino			
Nº	Nombre	Relación	Año en que	Fin	Fracaso	Fin	Fin	Problem	Salud	Otro (detallar)	Misma	Misma	Misma	Otra región (especificar)
1				1	2	3	4	5	6		1	2	3	
2				1	2	3	4	5	6		1	2	3	
3				1	2	3	4	5	6		1	2	3	
4				1	2	3	4	5	6		1	2	3	
5				1	2	3	4	5	6		1	2	3	
6				1	2	3	4	5	6		1	2	3	

13.4. Migración jóvenes

13.4.1. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con las siguientes afirmaciones?(PASAR TARJETA 5)

Afirmación	Muy de Acuerdo	1.1.1.1.1	Ni acuerdo ni Desacuerdo	Desacuerdo	Muy en Desacuerdo	No Sabe

Los jóvenes en su mayoría se van del campo	1	2	3	4	5	6
Desde que tenemos más tierra (agua), los jóvenes se están quedando en el campo	1	2	3	4	5	6
Los que se han ido están regresando gracias a que tenemos más tierra (agua)	1	2	3	4	5	6
Aunque tengamos más tierras los jóvenes continúan yéndose del campo.	1	2	3	4	5	6

13.5. Motivos de la migración juvenil

¿Elija la alternativa que señale con mayor claridad el motivo por el cual los jóvenes se van del campo?

	SI	NO	Importancia
Hay pocas tierras	1	2	
En el campo no hay oportunidades	1	2	
Prefieren estudiar	1	2	
La ciudad es más atractiva	1	2	
El campo no les gusta	1	2	
Se gana más dinero fuera del campo	1	2	

Ordenar las respuestas según importancia: 1 más importante 6 menos importante

b)

13.6. Ingresos extraprediales

13.6.1. Antes de 1994 - 1995, ¿Recibía algún miembro del hogar dinero por alguno de los siguientes motivos?

N° de Sujeto	Motivo por el que recibía ingreso										Motivo 1		Motivo 2		Motivo 3			
	No tiene	Salario	Asign.	Pensión	Jubilació	Beca	Cuidar	Envíos	FOSIS	INDAP	SENCE	Otro (cual)	Monto (mil \$)	Meses al año (n)	Monto (mil \$)	Meses al año (n)	Monto (mil \$)	Meses al año (n)
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10								

* Escribir el número que corresponde al asignado en la pregunta 13.1

13.6.2.¿ Actualmente, algún miembro del hogar obtiene dinero por alguno de las siguientes cosas o motivos que le voy a ir leyendo? (Respetar orden N)

N° de Sujeto	Motivo por el que recibía ingreso											Motivo 1		Motivo 2		Motivo 3		
	No tiene	Salario	Asign.	Pensión	Jubilació	Beca	Cuidar	Envíos	FOSIS	INDAP	SENCE	Otro (cual)	Monto (mil \$)	Meses al	Monto (mil \$)	Meses al año (n)	Monto (mil \$)	Meses al año (n)
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10							

* Escribir el número que corresponde al asignado en la pregunta 13.1

SECCION 14
VIVIENDA Y CALIDAD DE VIDA

14.1. ¿ Ubicación de la vivienda que habita el beneficiario?	
--	--

14.6. Calidad de la Vivienda en que reside

1.1.1.2	14.6.1.	Propiedad del Hogar	
	Propia		1
	En sucesión		2

Arrendada	3
Prestada	4
1.1.1.2.1.1.1.1.1 Otros	5

14.6.1.1. Número de dormitorios		
--	--	--

14.6.1.2.	Material Muros	
Ladrillo Cemento		1
Madera Bloque		2
Adobe		3
Desecho		4

14.6.1.3.	Material Techos	
Zinc Pizarreño Teja		1
Fonolita		2
Desecho		3
Otro ¿Cuál?		4

14.6.1.4.	Tipo de Pisos	
Radier		1
Entablado		2
Tierra Buena		3
Otra		4

14.7. Estado de conservación de la vivienda (PASAR TARJETA 6)

	BUEN A	REGULA R	MALA
14.7.1. ¿Cómo diría usted que es el estado de conservación de su vivienda)	1	2	3

14.7.1.1 Sistema de alcantarillado	
Alcantarillado	1
Pozo Séptico	2
Pozo Negro	3

14.7.1.2. Abastecimiento de agua	
Agua Potable	1
Pozo Profundo	2
Otro	3

1.1.1.2.1.1.1.2 14.7.1.3. Recepción de Agua	
Cañería en el Lugar	1
Pilón cerrado	2
Manguera	3
Baldes	4
Otro sistema	5

1.1.1.2.1.1.1.3 14.7.1.4. Electricidad	
Pública	1
Local todo el día	2
Local no todo el día	3
propia con generador	4
propia solar	5
Prestada	6
Colgada	7
No Tiene	8

14.8. ¿Con respecto a cada una de las cosas que le voy a nombrar quiero que me diga si quedan más bien cerca o más bien cerca de su casa (leerlas)?

	Lejos	Cerca
El pueblo		
La escuela		
La posta o consultorio de salud		
Lugar de abastecimiento (comercio)		
La locomoción		
El camino publico		
El teléfono público		
Los vecinos	1.1.1.2.1.1	1.1.1.2.1.1
1.1.1.2.1.1.1.3.3 Otras comunidades indígenas	1.1.1.2.1.1	1.1.1.2.1.1

14.9. Equipamiento del Hogar

14.9.1. ¿Cuál o cuáles de los siguientes bienes que le voy a nombrar hay en su casa?

Bienes	SI	NO
Cocina a Gas	1	2
Estufa a Gas o eléctrica	1	2
Refrigerador	1	2
Máquina de lavar	1	2
Radio Grabadora	1	2
Televisor blanco y negro	1	2
Televisor a color	1	2

14.10. Vehículos para transporte familiar o trabajo

14.10.1. ¿De que tipo de transporte familiar, disponen ustedes?

Caballo	1
Carretón a caballo (carretela)	2
Carreta de bueyes	3
Bicicleta	4
Moto o motoneta	5
Auto modelo anterior a 1990	6
Un o más auto, camioneta o camión modelo 1990 o posterior	7

ANEXO V: BIBLIOGRAFÍA

- Bengoa, José (1993), “Economía Mapuche y Reconversión Productiva”, *Revista Nutram* N° 33, Chile.
- Bengoa, José (1994), “Desarrollo y Autonomía Indígena”, en: *Revista Pentekum*, N° 1, Temuco, Chile, pp. 17-32.
- Bengoa, José (1995), *Historia del Pueblo Mapuche*, Capítulo 11, “La Sociedad Mapuche en el Siglo XX”.
- Bengoa, José (1996), “Los estudios sociales y la Cuestión étnica en Chile”, en Garretón y Mella (compiladores), *Dimensiones actuales de la sociología*, Ed. Bravo y Allende, Santiago.
- Campos, Juan Carlos; Llanquileo, María Cristina; Rivera, Blanca y Ferrada, Déborah (coordinadora) (1994), “Informe Final. Fondo de Desarrollo Indígena”, MIDEPLAN-CONADI.
- INE-SUR (1997), *Los Mapuches. Comunidades y Localidades en Chile*, Colección Estudios Sociales, Santiago.
- “Situación de Salud de los Pueblos Indígenas de Chile. Perfil Epidemiológico”, elaborado en 1997, por Víctor Toledo Llancaqueo y editado por el MINSAL y la OPS/OMS.
- Valenzuela Fernández, Rodrigo (1998), “Situación de los Pueblos Indígenas en Chile. Análisis de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional”, (CASEN 1996). Publicado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, Departamento de Evaluación Social, Área de Estudios Indígenas, Serie Apuntes de Trabajo N° 1.
- CONADI (1998), “Modernización del Estado y los Pueblos Indígenas”, pp. 1-3.

- CONADI (1998), “Levantamiento, Procesamiento y Análisis de la Muestra Estadística Especial de la Encuesta Casen VI sobre Pueblos Indígenas de Chile”.
- CONADI (1998), “Diagnóstico de la Población Indígena de la Región Metropolitana de Santiago”.
- CONADI (1998), Observaciones y Comentarios a Casen 1996, sobre la base de documento: “Situación de los Pueblos Indígenas en Chile”, Unidad de Estudios y Planificación.
- CONADI (1999), “Planificación Institucional para el año 1999”, pp. 1-52.
- CONADI (1999), Documento de Base para el Análisis y Construcción de Líneas Propositivas de Acción, Dirigida al Grupo Prioritario Indígena”, pp. 1-28, Temuco, 18 de octubre.
- Erazo, Ximena y otros autores (1999), “Informe de Caracterización y Análisis de la Oferta Pública Dirigida a los Pueblos Indígenas”, Grupo de trabajo interministerial (Mideplan), 142 pp., Santiago de Chile.
- González, Héctor (1986), “Propiedad Comunitaria o Individual: Las Leyes Indígenas y el Pueblo Mapuche”, en *Revista Nutram*, Año II, N° 3, pp. 7-14.
- Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, VIII Región (1999), “De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales”, mimeo, Tirúa, Chile.
- Aylwin O. José (marzo, 2001), “El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos”. Documento preparado para la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL en el marco del proyecto "Mercado de Tierras Rurales" de CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Págs.130-137.
- Equipo Consultor MIDEPLAN – CONADI, Proyecto Indígenas – BID (Septiembre 2000), “ Diagnóstico General de la Situación Indígena en el País”.