

CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

EVALUACIONES 1999

16.-MINISTERIO DE SALUD	PROGRAMA DE SALUD DEL ADULTO MAYOR
17.-MINISTERIO DE VIVIENDA	PROGRAMA DE SUBSIDIOS SOLUCIONES PROGRESIVAS, MODALIDAD PRIVADA
18.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	PROGRAMA DE ATENCION AL ADULTO MAYOR CARENCIADO
19.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	PROGRAMA LOCAL DE DESARROLLO JUVENIL
20.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	FONDO DE DESARROLLO INDIGENA - PROGRAMAS

INFORME FINAL

NOMBRE DEL PROGRAMA: FONDO DE DESARROLLO INDIGENA
PROGRAMAS

- INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DOMESTICA
- PREDIAL Y LOCAL
- FOMENTO PRODUCTIVO
- FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL INDIGENA

AÑO DE INICIO: 1994

MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN

SERVICIO RESPONSABLE: CONADI

Panel evaluador:
Déborah Ferrada (coordinadora)
Juan Carlos Campos
M^a Cristina Llanquileo
Blanca Rivera

INDICE

INTRODUCCIÓN	2..
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	3..
1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	3..
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	4..
II. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA.....	8..
1. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	8..
2. POLÍTICA GLOBAL Y/O SECTORIAL A QUE PERTENECE EL PROGRAMA.....	8
3. PROGRAMAS COMPLEMENTARIOS O SUSTITUTOS QUE PERTENECEN A LA MISMA U OTRA POLÍTICA GLOBAL O SECTORIAL	8..
4. INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	9
5. PERÍODO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	9..
6. AMBITO DE ACCIÓN TERRITORIAL DEL PROGRAMA.....	10
7. IDENTIFICACIÓN DE BIENES Y/O SERVICIOS (COMPONENTES) QUE ENTREGA EL PROGRAMA	10
8. CARACTERIZACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS POTENCIALES	11
9. PROGRAMACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS OBJETIVO.	12
10. CARACTERIZACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS	12
III. ANÁLISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	15
1. CONTINUIDAD DE LA JUSTIFICACIÓN.....	15
2. DISEÑO DEL PROGRAMA.....	18
3. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	24
4. EFICACIA DEL PROGRAMA	27
5. EFICIENCIA DEL PROGRAMA	34
8. EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	40
IV. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES.....	42
1. ORDENAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN A LA FECHA.....	42
2. DISEÑO	42..
3. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	49
V. REFERENCIAS	50..
V.1 LISTADO DE DOCUMENTOS CONSULTADOS.	50
V.1 ENTREVISTAS Y REUNIONES.....	51

INTRODUCCIÓN

En el artículo 23, del título III, de la Ley Indígena N° 19.253, se establece la creación de un Fondo de Desarrollo Indígena administrado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), con el objeto de contribuir al desarrollo de los pueblos indígenas.

EL Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) abarca un amplio conjunto de líneas y subprogramas (desde 28 en 1995 hasta 7 en 1998), contando con recursos para transferencias de un total de M\$ 5.950.264 sumando los recursos considerados para los años 1995, 1996, 1997 y 1998.

La presente evaluación analizará tres líneas del Fondo:

- Subsidio para Infraestructura productiva doméstica, predial y local
- Subsidio al Fomento Productivo indígena
- Subsidio al Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Ello, considerando que estas tres líneas del Fondo abarcan en conjunto un porcentaje significativo de los recursos del FDI (67,6% en 1995, 65,6% en 1996, 61,3% en 1997 y 75,9% en 1998).

Ninguno de los programas que conforman el FDI fue diseñado originalmente utilizando la metodología o formato del marco lógico. Los marcos lógicos utilizados fueron construidos especialmente para ella.

La presente evaluación se concentra en los años 1997 y 1998, pues para los años 1995 y 1996 "no existe información confiable y sistematizada"¹ respecto de los proyectos financiados.

Para cada uno de los puntos considerados en el formato de evaluación, se analizarán los programas en forma separada sólo en aquellos casos en que existan diferencias relevantes.

Nota: Para facilitar la lectura, en el caso del uso de terminología más especializada, se han indicado algunas definiciones o descripciones a pie de página o brevemente en el texto.

¹ Ficha de Antecedentes elaborada por CONADI

I. Resumen Ejecutivo

1. Descripción del Programa

a) Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local y Fomento Productivo

Los programas Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Fomento Productivo forman parte del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI. Su propósito ha sido definido como "**Se ha creado y mejorado la infraestructura doméstica, predial y local**" en el primer caso, y como "**Se ha apoyado la creación y desarrollo de iniciativas productivas de subsistencia**" en el segundo.

El Programa ha sido concebido en términos de operación como un Fondo Concursable; dado esto, se establece una relación con diversos organismos ejecutores, tanto de los proyectos mismos, como de acciones de monitoreo y seguimiento. El proceso en su conjunto es desarrollado por CONADI, no existiendo en otros aspectos relación formal ni informal con otras instituciones

El ámbito de acción del programa abarca a todo el territorio nacional, puesto que su cobertura corresponde a la totalidad de la población indígena del país. No obstante, la localización está dada en relación a las Unidades Operativas de la CONADI, las cuales no se encuentran presentes en las regiones VI, VII y XI del país. En el caso de la V región, la Oficina de Asuntos Indígenas se encuentra ubicada en la Isla de Pascua.

Los componentes identificados son los siguientes:

Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local

- i) Se han mejorado las vías de acceso
- ii) Se ha mejorado y construido Infraestructura comunitaria
- iii) Se ha mejorado la Disponibilidad de agua
- iv) Ha aumentado la inversión en unidades productivas
- v) Ha mejorado la infraestructura doméstica

Subsidio Fomento Productivo

- i) Se han desarrollado Estudios en el área
- ii) Se ha capacitado a los beneficiarios
- iii) Se ha entregado servicio de Asistencia Técnica
- iv) Iniciativas productivas indígenas han sido apoyadas por otras entidades públicas y privadas

En la presentación original, se había agrupado a ambos programas en uno solo. Al analizar el marco lógico, se convino en considerar sus elementos por separado.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

El programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena forma parte del Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI. Su propósito ha sido definido como "**Se han instalado y desarrollado capacidades de organización, gestión, formación y uso de redes sociales, y ejercicio de los derechos de las comunidades, organizaciones y personas indígenas**".

No existe una operacionalización o definición explícita de qué se entenderá por Sociedad Civil Indígena o participación.

El Programa ha sido concebido en términos de operación como un Fondo Concursable; dado esto, se establece una relación con diversos organismos ejecutores, tanto de los proyectos mismos, como de acciones de monitoreo y seguimiento. El proceso en su conjunto es desarrollado por CONADI, no existiendo en otros aspectos relación formal ni informal con otras instituciones

El ámbito de acción del programa abarca a todo el territorio nacional, puesto que su cobertura corresponde a la totalidad de la población indígena del país. No obstante, la localización está dada en relación a las Unidades Operativas de la CONADI, las cuales no se encuentran presentes en las regiones VI, VII y XI del país. En el caso de la V región, la Oficina de Asuntos Indígenas se encuentra ubicada en la Isla de Pascua.

Los componentes identificados son los siguientes:

- i) Se han difundido políticas públicas
- ii) Se ha capacitado a dirigentes indígenas
- iii) Se ha fortalecido la gestión organizacional indígena

Originalmente, se consideraba también el rediseño de políticas públicas, sin embargo, dado que durante el período de ejecución del programa no se otorgó prioridad a este elemento, no ejecutándose ninguna acción al respecto, se optó por considerar solamente los tres componentes enunciados

El presupuesto asignado a estos programas ha sido el siguiente (M\$):

	1995	1996	1997	1998	1999
Infraestructura productiva, doméstica, predial y local y fomento productivo	801.280	823.546	666.987	915.914	898.000
Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena	224.108	108.479	166.654	253.730	462.000

2. Resultados de la Evaluación

2.1 A Nivel de Diseño

Los programas como tales no han sido diseñados explícitamente. Así, se observan deficiencias, requiriéndose considerar las particularidades étnicas, la coordinación con otros programas del FDI, de CONADI y de otras instituciones, incorporar el seguimiento, monitoreo y evaluación como un componente y actividad que se realice efectivamente, considerar algunos supuestos riesgosos (como interés de las comunidades por participar del programa, o capacidad técnica de los ejecutores), considerar indicadores que permitan evaluar los resultados efectivos y los cambios generados más que la ejecución presupuestaria. La lógica imperante ha sido la de financiamiento de los proyectos presentados, sin direccionar los recursos. De este modo, se requiere modificar el sentido desde una lógica de financiamiento de acciones a un propósito claro y explícito.

2.2 A Nivel de Organización y Gestión

No existe claridad en la responsabilidad de ejecución de los programas. El Departamento de Desarrollo de CONADI, responsable de la ejecución de este programa en particular y del FDI en general, no tiene atribuciones sobre las Unidades Operativas que efectivamente lo ejecutan.

No existe un sistema de monitoreo y seguimiento del programa, sólo acciones aisladas. No existe información disponible para los años 1995 y 1996. Tal como ya se indicó, la información de los años 1997 y 1998 está incompleta y se encuentra desorganizada.²

Lo anterior implica que no exista homogeneidad en los criterios, metodologías, enfoques, etc., entre las distintas Oficinas, y entre las Oficinas y la Dirección Nacional; no existe información que permita indicar que ello esté relacionado con particularidades locales.

2.3. Conclusiones sobre Eficacia

Es relevante destacar que no fue posible cuantificar los indicadores planteados como posibles a nivel de componentes; por otra parte, los indicadores existentes no permiten conocer los resultados efectivos de la ejecución de los componentes.

La información entregada por CONADI y elaborada en un estudio complementario, indica que se habrían cumplido ampliamente las metas planteadas en términos de número de beneficiarios. Sin embargo, información complementaria ("Cumplimiento del PMG 1998")³ indica otras cifras⁴. Las contrapartes de CONADI señalan⁵ que estas diferencias son explicables debido a no estar adjudicados todos los proyectos al momento de informar los PMG, y usar posiblemente unidades (beneficiarios) distintas.

Respecto de si los Programas han cumplido sus respectivos propósitos, no es posible emitir un juicio al respecto, dado que la información que se posee es incompleta y abarca sólo un período. Asimismo, no es posible saber en qué medida se han cumplido las actividades y producción de componentes. No es posible establecer los efectos sobre los beneficiarios, su grado de satisfacción⁶ ni el grado de focalización.

² No se contó con informes de seguimiento y evaluación respecto de proyectos del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Así, aunque existen procedimientos establecidos para evaluar los proyectos ("concluida la ejecución del proyecto, el Programa de Seguimiento y Evaluación de cada Unidad Operativa determina el grado de satisfacción de los realizados y de los productos obtenidos en relación a lo ofrecido por los ejecutores en su proyecto"), no se cuenta con la información que se habría generado por este mecanismo.

³ Informe "Cumplimiento del PMG 1998" que sustenta el porcentaje de incremento por desempeño institucional correspondiente a 1998 (Decreto N° 39 del 22 de febrero de 1999, del Ministerio de Planificación y Cooperación). Las diferencias y posibles explicaciones se presentan en detalle en el punto II.10.

⁴ En el caso del conjunto del Fondo de Desarrollo Indígena habría atendido a 3.350 familias⁴, cifra que es inferior a la indicada en el párrafo anterior sólo para el Programa Infraestructura Productiva que es una parte del Fondo de Desarrollo Indígena.

⁵ Documento "Análisis de diferencias entre Documento PMG y Estudio Complementario" entregado por CONADI.

⁶ Al respecto, existe un estudio realizado por MIDEPLAN respecto de los proyectos 1997, en el que se entrevistó a los beneficiarios, el cual aún se encuentra en proceso de revisión, y cuyo borrador no pudo ser consultado por este panel, y que podría aportar mayores antecedentes al respecto.

2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

En general, no es posible calificar la administración de la ejecución de los componentes del Programa, pues no hay antecedentes soportantes de resultados cualitativos de los proyectos ejecutados o en ejecución. No es posible saber si los proyectos ejecutados solucionaron (y en qué medida...) los problemas que originaron su solicitud y formulación.

La información disponible se refiere más bien a ejecución presupuestaria. Los resultados registrados, en definitiva se refieren a si se gastaron o no los recursos previstos, lo que ciertamente es insuficiente para dar cuenta de la administración de la ejecución del programa.

No es posible realizar un análisis de costos a nivel de componentes o por beneficiario.

En relación a los costos de administración, se realizó un análisis del conjunto del FDI, pues no era posible prorratear confiablemente los gastos administrativos a cada programa. A juicio del panel, éstos son mayores que los existentes en otros Fondos, básicamente debido a la modalidad de ejecución.

Se informa un porcentaje de ejecución del presupuesto superior al 98% durante el período 1995-1998.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

Se ignora la contribución del programa al logro del fin, dada la inexistencia de información básica para su establecimiento, tal como: montos gastados por subprograma, número de beneficiarios, número de proyectos ejecutados (tanto a nivel nacional como regional), niveles de satisfacción, etc.

2.6 Continuidad de la Justificación.

La justificación del programa sigue siendo válida, habiéndose agudizado la situación de pobreza de la población beneficiaria.

De este modo, un Programa como el FDI, debe responder a una lógica de generar procesos de desarrollo, de definir -participativamente- estrategias para el desarrollo indígena. En el contexto del tema del desarrollo indígena, la continuidad de la justificación tiene plena vigencia, tanto desde el punto de vista de la concordancia con la estrategia superación de la pobreza, como con los desafíos de equidad y democratización del país.

No obstante, una identificación más precisa y detallada del problema del cual se hace cargo el programa no está disponible (diferencias regionales o por etnia, por ejemplo). Se constata la no incorporación explícita de diagnósticos y documentos realizados sobre el tema.

2.7 Principales Aprendizajes

Se requiere de un sistema integrado de monitoreo, seguimiento y evaluación, más que la realización de iniciativas aisladas al respecto.

Se requiere definir la responsabilidad al interior de CONADI por la ejecución de cada uno de los programas en particular, y del Fondo de Desarrollo Indígena en general.

2.8 Principales Recomendaciones.

Las siguientes recomendaciones deberían ser implementadas en forma simultánea.

- a) Consultoría externa para análisis y ordenamiento de la información de la ejecución del FDI en su conjunto desde sus inicios a la fecha
- b) Diseño de procedimientos y sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de forma urgente. Asignación clara de responsabilidades y atribuciones para su operación.
- c) Definición de atribuciones y responsabilidades claras para la ejecución de cada Programa en particular, y del FDI en general, lo que probablemente implicará redefinir los cargos, y el equipo requerido, especificando competencias, habilidades y perfil profesional requerido.
- d) Rediseño global de cada programa. Ello implica:
 - Considerar las especificidades étnicas a nivel global de diseño del programa; se recomienda la definición de políticas diferenciadas para los pueblos indígenas de Chile, desde los elementos de caracterización socioeconómica, de vulnerabilidad étnica, de localización geográfica y concentración demográfica, como de caracterización cultural.
 - Redefinición, análisis e incorporación de componentes (como relevamiento de la demanda con la participación de los usuarios, programa de fortalecimiento de instituciones, consultores y ejecutores), monitoreo y evaluación a nivel de componente, actividades e indicadores (incorporando dimensiones de calidad de los servicios, satisfacción de los usuarios, indicadores de control cultural, identidad étnica-cultural, entre otros)
 - Análisis y definición de nuevas alternativas de ejecución (como Externalización de la licitación de recursos y/o monitoreo y seguimiento de los proyectos y programas, Transferencia de recursos a los Municipios para el apoyo y generación de instancias de coordinación, intercambio, diseño, difusión de acciones a nivel local en torno al tema indígena en conjunto con instituciones del sector público, privado, y comunidad).

II. Identificación General del Programa

1. Justificación del Programa

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

Respecto del origen del programa y de los problemas que pretende solucionar se indica que éste se origina en la carencia casi absoluta de apoyo básico para el desarrollo de la economía agraria de subsistencia y, por otra parte, de la necesidad de tener un apoyo efectivo e incentivo y capacitación para integrarse formalmente a la economía urbana.

Se indica que el Programa de Infraestructura productiva, doméstica, predial y local está orientado actualmente a resolver necesidades y requerimientos de infraestructura que otros servicios públicos o privados no han podido asumir por las limitaciones de cobertura de sus programas

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Respecto del origen del programa y de los problemas que pretende solucionar se indica que el Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil se "origina en la necesidad de tener una contraparte que organice y priorice la demanda (...) que tienen las comunidades y organizaciones indígenas representativas..." Asimismo, se indica que las organizaciones indígenas desconocen "los instrumentos que el Estado ha creado..."

Por otra parte, se señala que el programa surge de "la necesidad de dotar de elementos para fortalecer la organización indígena".

2. Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa

En términos legales la ejecución del programa obedece al mandato de la Ley 19.253 (Ley Indígena), específicamente a su artículo 23, la que establece la creación de un Fondo de Desarrollo indígena, cuyo objeto es financiar programas especiales administrados por la corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Asimismo ésta se origina en el compromiso tomado por el ex Presidente Patricio Aylwin con los pueblos indígenas para promulgar un cuerpo legal que reconociese y valorase su identidad cultural y estableciera instrumentos para su desarrollo, compromiso plasmado en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989.

Por otra parte, el programa se enmarca dentro de la política general de superación de la pobreza.

3. Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

Los programas complementarios destinados a grupos indígenas originarios, y que pertenecen al FDI, son los siguientes:

- ✓ Subsidios fondo concursable de investigación aplicada indígena.
- ✓ Subsidio estudio de preinversión para iniciativas de desarrollo.
- ✓ Subsidio para asistencia y análisis jurídico.
- ✓ Subsidio programa de desarrollo local indígena.

Son también programas complementarios:

- ✓ Programas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas
- ✓ Programas del Fondo de Cultura y Educación Indígena.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Los programas complementarios destinados a grupos indígenas originarios, y que pertenecen al FDI, son los siguientes:

- ✓ Subsidios fondo concursable de investigación aplicada indígena.
- ✓ Subsidio estudio de preinversión para iniciativas de desarrollo.
- ✓ Subsidio para asistencia y análisis jurídico.
- ✓ Subsidio programa de desarrollo local indígena.

Son también programas complementarios:

- ✓ Programas del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas
- ✓ Programas del Fondo de Cultura y Educación Indígena.
- ✓ Programas externos a CONADI, y que resultan complementarios y/o sustitutos son:
- ✓ Línea de desarrollo organizacional de INDAP, en el caso de los indígenas rurales.
- ✓ Programa PRODESAL (con financiamiento Municipio-INDAP)

4. Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

El Programa ha sido concebido en términos de operación como un Fondo Concursable; dado esto, se establece una relación con diversos organismos ejecutores, tanto de los proyectos mismos, como de acciones de monitoreo y seguimiento. El proceso en su conjunto es desarrollado por CONADI, no existiendo en otros aspectos relación formal ni informal con otras instituciones.

5. Período de Ejecución del Programa

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

A partir de la creación del Fondo de Desarrollo Indígena, y hasta el año 96, se desarrollaba un conjunto amplio de líneas de programas. Estos se han reagrupado a partir de 1997, conformando los subprogramas a evaluar.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

A partir de la creación del Fondo de Desarrollo Indígena, y hasta el año 96, se desarrollaba un conjunto amplio de líneas de programas, entre las que figuran "Capacitación en gestión social indígena", "Capacitación en gestión empresarial indígena", "Capacitación en áreas de desarrollo indígena", "Capacitación para perfeccionamiento de dirigentes sociales indígenas".

El año 1997, a partir de una solicitud de MIDEPLAN, estos programas son agrupados en un solo denominado "Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena". Para el análisis anterior al año 1997, sería necesario por tanto referirse a los programas originales, y a partir de 1997 al programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena como tal.

6. Ambito de acción territorial del Programa

El ámbito de acción del programa abarca a todo el territorio nacional, puesto que su cobertura corresponde a la totalidad de la población indígena del país. No obstante, la localización está dada en relación a las Unidades Operativas de la CONADI, las cuales no se encuentran presentes en las regiones VI, VII y XI del país. En el caso de la V región, la Oficina de Asuntos Indígenas se encuentra ubicada en la Isla de Pascua.

7. Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

Los componentes identificados son los siguientes:

Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local

- i) Se han mejorado las vías de acceso
- ii) Se ha mejorado y construido Infraestructura comunitaria
- iii) Se ha mejorado la Disponibilidad de agua
- iv) Ha aumentado la inversión en unidades productivas
- v) Ha mejorado la infraestructura doméstica

Subsidio Fomento Productivo

- i) Se han desarrollado Estudios en el área
- ii) Se ha capacitado a los beneficiarios
- iii) Se ha entregado servicio de Asistencia Técnica
- iv) Iniciativas productivas indígenas han sido apoyadas por otras entidades públicas y privadas

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Los componentes identificados son los siguientes:

- i) Se han difundido políticas públicas
- ii) Se ha capacitado a dirigentes indígenas
- iii) Se ha fortalecido la gestión organizacional indígena

Originalmente, se consideraba también el rediseño de políticas públicas, sin embargo, dado que durante el período de ejecución del programa no se otorgó prioridad a este elemento, no ejecutándose ninguna acción al respecto, se optó por considerar solamente los tres componentes enunciados.

8. Caracterización y número de beneficiarios potenciales

El programa no cuenta con una caracterización o cuantificación de los beneficiarios potenciales de forma detallada.

Se señala que éstos corresponden a "la totalidad de la población indígena del país, lo cual incluye diferencias etarias y de sexo. En cuanto al nivel socioeconómico se trata, en términos generales de población perteneciente a estratos bajos y de pobreza" ⁷

De acuerdo a lo establecido por el Censo de Población y Vivienda de 1992, la población indígena del país corresponde a cerca de un millón de personas⁸

La información disponible indica que los indígenas presentan mayores tasa de ruralidad respecto de los no indígenas; lo que se relaciona con un proceso de reducción real del recurso tierra y agua que generaría un proceso de "repulsión" y/o estimulación de la migración campo/ciudad y explicaría los mayores números de indígenas en las ciudades que en el campo (en la Región Metropolitana se concentra aproximadamente un 50% de la población indígena que habita Chile)

Cuanto más bajo es el porcentaje de la composición nacional de un determinado pueblo indígena, más alto es su grado de "vulnerabilidad" demográfica y cultural, lo que exigiría la aplicación de programas especiales de protección y fomento étnico.

El 25% de los indígenas de Chile vive en condiciones de pobreza no indigente; un 10,6% de los indígenas en Chile vive en condiciones de indigencia; es decir, un 35,6% de la población indígena es pobre. A nivel nacional como promedio, la distancia que separa a indígenas pobres, de pobres no indígenas, es de más de 12 puntos en las cifras porcentuales. A nivel de indigencia, los indígenas duplican la indigencia en relación a los no indígenas; es decir, la pobreza extrema en Chile, afecta en mayor proporción a los pueblos indígenas del país.

De los ocho pueblos reconocidos en la Ley 19.253, la Casen '96 constata que los mapuches son los más pobres, un 38,4% de ellos estaría en esta situación. Respecto de la población no indígena la brecha sería de 15,7 puntos porcentuales.

Los pueblos indígenas que presentan una pobreza mayor al promedio de la población no indígena, serían cuatro; a saber, mapuche, atacameño, quechua y aymara, los que además representarían el 97,75% de los indígenas del país (cifras Casen '96).

En relación a los no indígenas, los indígenas son más pobres. En este sentido, la Casen '96 señala que una de las características distintivas de los pueblos indígenas en Chile, es la aguda profundización de su pobreza en relación con otros segmentos de la sociedad chilena.

⁷ Ficha de Antecedentes elaborada por CONADI

⁸ 998.385 personas de 14 años y más se autoadscribieron a alguno de los tres grupos étnicos incluidos en el cuestionario censal

En términos de distribución por etnia, los datos de la CASEN 96 indican⁹:

Etnia	% de la población total	% de la población indígena total
Aymará	0,64 %	14,25 %
Quechua	0,02 %	0,54 %
Coya	0,04 %	0,86 %
Atacameño	0,07 %	1,57 %
Rapa Nui	0,05 %	1,22 %
Mapuche	3,63 %	81,39 %
Kawashkar	0,00 %	0,02 %
Yagán	0,01 %	0,15 %

9. Programación de los beneficiarios objetivo.

a) Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local y Fomento Productivo

Para el subprograma Infraestructura productiva, doméstica, predial y local, la meta de cobertura de beneficiarios directos es de 10 mil familias rurales indígenas.

El subprograma de Fomento productivo Indígena propone la existencia de un número de 2.500 familias indígenas como beneficiarios directos.¹⁰

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Los beneficiarios objetivos definidos en la Ficha de Antecedentes son 5.000 hombres y mujeres, entre 20 y 35 años de edad.

No existe programación por año, por región, unidades operativos o grupos étnicos.

10. Caracterización y número de beneficiarios efectivos.

No existe información que permita caracterizar a los beneficiarios efectivos del programa.

En términos de número, la información disponible es incompleta. No existe para los años 1995 y 1996¹¹. Para los años 1997 y 1998, se solicitó un estudio complementario¹².

⁹ Entendiendo que la CASEN 96 arroja resultados confiables a nivel nacional sólo para describir a la población indígena en términos socioeconómicos y no resulta posible usar sus resultados para determinar el número total de esta población. Ello, porque el Censo y la casen utilizaron preguntas distintas para determinar la pertenencia étnica de la población consultada, y en la casen se utilizó una muestra representativa de la población nacional y no una muestra representativa de la población indígena de todo el país. "Situación de los Pueblos Indígenas en Chile". Rodrigo Valenzuela. Apuntes de Trabajo. Documento N°1. Enero 1998. División Social. Departamento de Evaluación Social. Área de Estudios Indígenas. MIDEPLAN.

¹⁰ Ficha de Antecedentes elaborada por CONADI

¹¹ Ficha de Antecedentes elaborada por CONADI

¹² Al inicio de la evaluación existían fichas de productos para los proyectos. Estas no se encontraban sistematizadas, o en una base de datos; algunas de ellas se encontraban en el Departamento de Desarrollo, y otras en cada una de

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

El estudio complementario no cubrió la totalidad de los recursos asignados al programa. La información disponible indica lo siguiente para los dos programas en conjunto::

**Subsidio al Fomento Productivo y
Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local**

	1997	1998
Nº proyectos total	170	256
Nº beneficiarios total	15,429	49,575
Nº familias total	4,526	10,328

Subsidio al Fomento Productivo

	1997	1998
Nº proyectos total	57	46
Nº beneficiarios total	4.573	46
Nº familias total	1.725	6.266

Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local

	1997	1998
Nº proyectos total	113	210
Nº beneficiarios total	1.856	22.434
Nº familias total	2.801	4.062

las Oficinas. Se solicitó entonces un estudio de sistematización de las fichas de productos, el que realizado con la supervisión del Departamento de Desarrollo en Temuco.

Sin embargo, información complementaria ("Cumplimiento del PMG 1998")¹³ indica otras cifras¹⁴. Las contrapartes de CONADI señalan¹⁵ que estas diferencias son explicables debido a no estar adjudicados todos los proyectos al momento de informar los PMG, y usar posiblemente unidades (beneficiarios) distintas.¹⁶

De este modo, se habrían cumplido las metas de cobertura. Sin embargo el panel -tal como se detallará en las recomendaciones- desea enfatizar la necesidad de contar permanentemente con información disponible y consistente entre sí.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

El estudio complementario no cubrió la totalidad de los recursos asignados al programa, dado que se dispuso de información correspondiente a un poco menos del 70% de los recursos asignados. Esto estaría indicando una cobertura de 9.414 beneficiarios (o 2.498 familias) para el año 1997, y de 10.161 beneficiarios (o 3.585 familias) para 1998, lo que indicaría haber superado las metas de cobertura (incluso considerando posibles duplicaciones de beneficiarios entre proyectos específicos).

Sin embargo, información complementaria ("Cumplimiento del PMG 1998")¹⁷ indica que en el caso del conjunto del Fondo de Desarrollo Indígena habría atendido a 3.350 familias. Tal como se indicó en el punto anterior, las contrapartes de CONADI señalan¹⁸ que estas diferencias son explicables debido a no estar adjudicados todos los proyectos al momento de informar los PMG, y usar posiblemente unidades (beneficiarios) distintas.

De este modo, -tal como se indicó en el punto anterior- se habrían cumplido las metas de cobertura. Sin embargo el panel -tal como se detallará en las recomendaciones- desea enfatizar la necesidad de contar permanentemente con información disponible y consistente entre sí.

¹³ El que sustenta el porcentaje de incremento por desempeño institucional correspondiente a 1998 (Decreto N° 39 del 22 de febrero de 1999, del Ministerio de Planificación y Cooperación)

¹⁴ En el caso del conjunto del Fondo de Desarrollo Indígena habría atendido a 3.350 familias¹⁴, cifra que es inferior a la indicada en el párrafo anterior sólo para el Programa Infraestructura Productiva que es una parte del Fondo de Desarrollo Indígena

¹⁵ Documento "Análisis de diferencias entre Documento PMG y Estudio Complementario" entregado por CONADI

¹⁶ " Las explicaciones sobre el particular residen en lo siguiente

1. En primer lugar, cabe señalar que el documento PMG (Programa de Mejoramiento de Gestión) aludido da cuenta de lo que es el compromiso mínimo asumido por CONADI para el cumplimiento del PMG en 1998 respecto del Objetivo de Gestión N°6: Aumentar en un 20% anual el total de familias beneficiadas; que en el caso del Fondo de Desarrollo corresponde a 3.350 familias, pero no se indica que éste sea el número total de familias beneficiadas por el FDI en 1998.

2. En segundo lugar, en este mismo documento se señala que el Objetivo de Gestión N°3 es: Aumentar en un 15% anual el total de proyectos financiados por el FDI, y que -en lo que interesa a esta argumentación-, "probablemente esta cifra se vea incrementada por cuanto en varias jurisdicciones no se ha cerrado el proceso de proyectos". Ello determina que en este documento, además, no esté consignado el número de familias usuarias de estos proyectos.

Sobre la base de lo anterior, y principalmente por lo señalado en el primer punto, es que debe considerarse como la información final sobre las familias beneficiarias de los subprogramas en evaluación a aquella consignada en el Estudio Complementario, que recoge los antecedentes informados por cada Unidad Operativa de CONADI, y luego concentrados en la Tabla de Registro de Productos del FDI." Op. Cit.

¹⁷ El que sustenta el porcentaje de incremento por desempeño institucional correspondiente a 1998 (Decreto N° 39 del 22 de febrero de 1999, del Ministerio de Planificación y Cooperación)

¹⁸ Documento "Análisis de diferencias entre Documento PMG y Estudio Complementario" entregado por CONADI

III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

1. Continuidad de la Justificación

1.1 Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

Se puede señalar que el programa, en el contexto del tema del desarrollo indígena, tiene plena vigencia y concordancia con la estrategia superación de la pobreza y con los desafíos de equidad y democratización del país; en el sentido de que el tema indígena y su desarrollo se plantea como una tarea de corto, mediano y largo plazo que enfrenta el país, y como un esfuerzo mancomunado entre pueblos indígenas, sociedad civil y el Estado.

Esto es especialmente importante si se considera la situación de vulnerabilidad y pobreza de los pueblos indígenas respecto de los no indígenas

Cabe destacar que si bien el contexto histórico actual es distinto, el tema de la "deuda histórica" ha resurgido en el debate, y específicamente en lo que respecta al Pueblo Mapuche existen tendencias hacia el replanteamiento de la relación con los pueblos indígenas y hacia el reconocimiento de la existencia de dicha deuda junto con la necesidad de avanzar en su superación, tanto en lo que dice relación con el tema pobreza, como también con el de los derechos indígenas (considérese Reforma Constitucional enviada por el Presidente de la República al Congreso Nacional respecto del reconocimiento de los pueblos indígenas y la necesidad de velar por su desarrollo, además de la ratificación Convenio 169 de la OIT).

Por otra parte, en los llamados "Diálogos Comunales Mapuches" en que se encuentra abocado el Gobierno con el Pueblo Mapuche, el tema del "Fomento Productivo" aparece como la primera de las principales demandas (lo silvoagropecuario, turístico, pesquero, ganadero, etc.).

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

La justificación del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil, en el marco del Fondo de Desarrollo Indígena sigue siendo válida.

Originalmente, se planteó organizar a las personas y comunidades indígenas, en el marco de una necesidad institucional de CONADI de contar con "una contraparte que priorice adecuadamente la demanda de los múltiples requerimientos de subsistencia que tienen las comunidades y organizaciones indígenas"¹⁹, considerando que éstas desconocen "los instrumentos que el Estado ha creado y opera, a través de la red social de poyo en beneficio de los sectores más vulnerables social y económicamente"²⁰

¹⁹ Ficha de Antecedentes, pág.1

²⁰ Idem

1.2 Evolución del perfil de los beneficiarios

No existe información que permita analizar el perfil de los beneficiarios.

Aunque se indica que una vez concluida la ejecución del proyecto el "Programa de Seguimiento y Evaluación de cada Unidad Operativa" analiza cada uno de ellos no se dispuso de informes respecto de proyectos del Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena en particular, o de un análisis global de las evaluaciones realizadas en este marco. Las evaluaciones disponibles, se referían a otros Programas del Fondo de Desarrollo Indígena, y utilizaban metodologías no comparables entre sí.

1.3 Influencia y evolución del entorno del Programa

Las condiciones iniciales de justificación se mantienen; a saber, Ley Indígena, estrategia de superación de la pobreza, etc; sin embargo, los datos empíricos sobre la problemática indígena y su desarrollo resultan mucho más agudos en lo que dice relación a datos de pobreza (Casen '96).

Si bien el contexto histórico actual es distinto, el tema de la "deuda histórica" ha resurgido en el debate, y específicamente en lo que respecta al Pueblo Mapuche. Esto, tanto en lo que dice relación con el tema pobreza, como también con el de los derechos indígenas (considérese Reforma Constitucional enviada por el Presidente Frei al Congreso respecto del reconocimiento de los pueblos indígenas y la necesidad de velar por su desarrollo, y ratificación Convenio 169 de la OIT).

En lo que se refiere específicamente al Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena, las condiciones de organización de los distintos pueblos indígenas han cambiado. Actualmente se reconoce la existencia de comunidades colla y quechua constituidas. En el caso del norte, en la actualidad existen el Consejo Nacional Aymara, el Consejo Atacameño. En el caso mapuche existe una situación de conflicto explícito. En el caso de los yaganos actualmente están organizados, constituidos en comunidades. A través de los mecanismos creados se han generado un conjunto de organizaciones.

En el caso mapuche, y en relación a los conflictos que han existido en el período se observa la existencia de un conjunto de organizaciones tanto de trayectoria histórica como más recientes, existiendo en la actualidad liderazgos fuertes y organizaciones con capacidad de gestión.

1.4 Reformulaciones realizadas del Programa

Tal como ya se indicó, estos programas existen como tales a partir de 1997, en que se reagruparon líneas programáticas existentes.

Las líneas programáticas agrupadas que dieron origen a los programas en cuestión, son las siguientes

Infraestructura productiva, doméstica, predial y local

- i) Subsidio para infraestructura productiva, doméstica, predial y local.
- ii) Subsidio para Infraestructura Comunitaria

- iii) Subsidio para construcción y equipamiento en ADIS
- iv) Subsidio a la inversión en microempresas indígenas urbanas
- v) Subsidio a iniciativas a Areas de Desarrollo
- vi) Subsidio para la habilitación de sedes comunitarias indígenas

Fomento productivo

- i) Subsidio puesta en marcha producción sustentable en predios adquiridos
- ii) Recuperación de suelos degradados en comunidades indígenas.
- iii) Protección y recuperación de recursos hídricos indígenas.
- iv) Protección y recuperación de recursos vegetales indígenas.
- v) Recuperación y gestión ambiental de ganado camélido

Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

- i) Capacitación en Gestión Social Indígena
- ii) Capacitación en Gestión Empresarial Indígena
- iii) Capacitación en Areas de Desarrollo Indígena
- iv) Capacitación para Perfeccionamiento de Dirigentes Sociales Indígenas

Esta agrupación de los Programas correspondió más bien a una necesidad de administración por parte de MIDEPLAN, más que a una decisión de concentración de esfuerzos, o diseño de un programa más general, o focalización de los recursos o algún otro criterio. Así, se trató "principalmente de una modificación de forma, que no implicó análisis o evaluaciones sobre diseño, gestión, perfil de beneficiarios u otros"²¹

1.5 Conclusiones

La justificación de los programas sigue siendo válida, habiéndose agudizado la situación de pobreza de la población beneficiaria.

No obstante, una identificación más precisa y detallada del problema del cual se hace cargo el programa no está disponible (diferencias regionales o por etnia, por ejemplo) ni está adecuadamente fundamentada. Se constata la no incorporación explícita de diagnósticos y documentos realizados sobre el tema, existentes incluso en la misma CONADI.

Específicamente a nivel del programa **Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena** se observa lo siguiente:

No existe una conceptualización explícita del concepto de "Sociedad Civil Indígena" como tal; una primera aproximación fue realizada a partir de la construcción del marco lógico del programa. A la fecha éste ha sido observado como un conjunto de proyectos financiados que se enmarcan en términos amplios en este programa. Por otra parte tampoco existe una definición del concepto y enfoque de participación o del desarrollo de ciudadanía.

²¹ Informe de Réplica CONADI

Asimismo, las contrapartes de CONADI indican como una deficiencia actual de las organizaciones indígenas la dispersión de la dirigencia; ello probablemente esté revelando las distintas corrientes existentes al interior de cada grupo indígena, por lo que cabría preguntarse si el programa pretende unificar posturas por medio de su ejecución.

Aunque no es una variable del entorno propiamente tal, un elemento relevado en varias ocasiones por las contrapartes tanto de CONADI como de MIDEPLAN y DIPRES, se refiere a la misma CONADI, en relación a los cambios de Director y de Consejeros que han existido.

2. Diseño del Programa

2.1 Lógica Horizontal y vertical de la Matriz de Marco Lógico

a) Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local y Fomento Productivo

Las matrices consensuadas indican en resumen lo siguiente:

Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local	
	Indicadores
<p>PROPOSITO</p> <p>Se ha creado y mejorado la infraestructura doméstica, predial y local</p>	<p><input type="checkbox"/> N° de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos).</p> <p><input type="checkbox"/> N° de beneficiarios de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos)</p>
<p>COMPONENTES</p> <p>Se han mejorado las vías de acceso</p> <p>Se ha mejorado y construido Infraestructura comunitaria</p> <p>Se ha mejorado la Disponibilidad de agua</p> <p>Ha aumentado la inversión en unidades productivas</p> <p>Ha mejorado la infraestructura doméstica</p>	<p>N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes</p> <p>N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes</p>

Subsidio para el Fomento Productivo	
	Indicadores
PROPOSITO Se ha apoyado la creación y desarrollo de iniciativas productivas de subsistencia	<input type="checkbox"/> N° de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos). <input type="checkbox"/> N° de beneficiarios de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos)
COMPONENTES	INDICADORES
Se han desarrollado Estudios en el área Se ha capacitado a los beneficiarios Se ha entregado servicio de Asistencia Técnica Iniciativas productivas indígenas han sido apoyadas por otras entidades públicas y privadas	N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

La matriz básica consensuada indica en resumen lo siguiente:

	Indicadores actuales	Indicadores posibles
PROPOSITO Se han instalado y desarrollado capacidades de organización, gestión, formación y uso de redes sociales, y ejercicio de los derechos de las comunidades, organizaciones y personas indígenas.	Existencia de propuesta de modelo para colaboración con otros organismos del sector público (SP) y Municipios (M)	N° de proyectos que contribuyen al propósito presentados, financiados y ejecutados anualmente, para los años 97 y 98 del periodo de evaluación considerado. N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados que contribuyen al propósito
COMPONENTES: Se han difundido políticas públicas Se ha capacitado a dirigentes indígenas Se ha fortalecido la gestión organizacional indígena		N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados ejecutados y en operación para cada uno de los componentes

En ambos casos (a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo y b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena, teóricamente los marcos lógicos consensuados con la contraparte resultan válidos en términos de lógica vertical.

Sin embargo, un análisis más detallado indica que los elementos considerados en este diseño no necesariamente son ejecutados (por ejemplo, control y evaluación). En este sentido, es necesario recalcar que el modelo consensuado no tiene una aplicación práctica en la actualidad.

Por otra parte, en términos de lógica horizontal:

- **Indicadores:**

Los indicadores planteados no son posibles de verificar. No existe información sistematizada para cuantificarlos, ni aun simplificando al mínimo su formulación. No existe información a nivel de componentes por ejemplo, tal como no hay información disponible para los años 95 y 96

Por otra parte, aunque fueran cuantificables, éstos no permiten dimensionar efectivamente los logros en los aspectos centrales del subprograma. Es decir, no consideran dimensiones tales como grado de satisfacción de los beneficiarios, ni variables sociales y culturales.

- **Medios de verificación**

La tabla de registro de productos no se encuentra sistematizada. Se tuvo que solicitar un estudio complementario para ello, el cual se acordó establecer como un medio de verificación más, el que no logró obtener información para la totalidad de los recursos asignados al programa.

Respecto de informes de evaluación y seguimiento de empresas consultoras -tal como ya se indicó- no se tuvo acceso a ninguno para el caso de este programa (los obtenidos para el caso de Infraestructura y Fomento Productivo, presentan diferencias metodológicas que los hacen no comparables)

2.2 Identificación de otros indicadores

Los indicadores actuales no son posibles de cuantificar, y tampoco permitirían evaluar efectivamente el logro del propósito del programa o de la producción de sus componentes, en la medida que sólo son cuantitativos, y la lógica que está detrás de ellos es más bien de ejecución presupuestaria

2.3 Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

- *Disposición e interés de comunidades y organizaciones indígenas para generar proyectos en ámbitos a que apuntan las líneas programáticas.* Este es un supuesto crucial; en la medida que efectivamente las líneas sean definidas en conjunto con las comunidades y organizaciones (a lo menos con los Consejeros) debería ser controlado (entendiendo que este elemento es parte intrínseca del diseño de un programa). En la actualidad es un supuesto puesto que no se desarrolla ninguna acción al respecto, pero en el futuro debería desaparecer dando paso a una línea clara de acción del programa. No tiene sentido el desarrollo de proyectos o eventos por los cuales las comunidades y organizaciones no tienen interés.
- *Demanda organizada de la población indígena reflejada en postulación a proyectos financiables en los ámbitos a que apuntan los componentes* Este elemento aparece potencialmente como un elemento interno de gestión y apoyo en los procesos de postulación
- *Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes en los ámbitos a que apuntan los componentes y que estén legitimadas entre la población indígena tanto técnica como socialmente.* Si éste es efectivamente un supuesto relevante en la medida que no existieran tales entidades e instituciones competentes, debe constituirse también en una línea de trabajo

del Fondo, constituyendo –por ejemplo- un programa de fortalecimiento de instituciones y consultores tal como los desarrollados por Fosis.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

El panel evalúa que cuatro de los supuestos considerados ameritan observaciones:

- *Demanda e interés de comunidades y organizaciones indígenas por participar en proyectos y generar eventos en el contexto del propósito del programa.* Este es un supuesto crucial; en la medida que efectivamente las líneas sean definidas en conjunto con las comunidades y organizaciones (a lo menos con los Consejeros) debería ser controlado (entendiendo que este elemento es parte intrínseca del diseño del programa). En la actualidad es un supuesto puesto que no se desarrolla ninguna acción al respecto, pero en el futuro debería desaparecer dando paso a una línea clara de acción del programa. No tiene sentido el desarrollo de proyectos o eventos por los cuales las comunidades y organizaciones no tienen interés.
- *Disposición e interés de comunidades y organizaciones indígenas por generar proyectos a favor del fortalecimiento socioorganizacional de las mismas.* Tal como en el caso anterior, es un supuesto crucial y debería ser controlado en la medida que las líneas deben ser definidas en conjunto con las comunidades y organizaciones (a lo menos con los Consejeros) considerando que este elemento es parte intrínseca del diseño del programa
- *Competencia técnica instalada en la población indígena para la formulación y postulación a proyectos en los ámbitos a que apuntan los programas considerados* Este elemento aparece potencialmente como un elemento interno de gestión y apoyo en los procesos de postulación.
- *Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes que tengan experiencia e interés en el área de trabajo de las líneas programáticas, además de capacidad de operar en las zonas en que se focalizan los recursos de éstas.* Si éste es efectivamente un supuesto relevante en la medida que no existieran tales entidades e instituciones competentes, debe constituirse también en una línea de trabajo del Fondo.

2.4 Dimensionamiento del Programa

No es posible emitir un juicio al respecto. Se carece de información confiable sobre el número de beneficiarios alcanzados, estimaciones de demanda o información a nivel de componentes.

2.5 Razones que justifican cambios en el Diseño del programa

Tal como lo indica la contraparte de CONADI, "Los programas del FDI, efectivamente carecen de diseño o prediseño, de un diagnóstico acabado o de revisión documental exhaustiva y sistemática que aborde con máxima profundidad técnica y científica algunos aspectos de los pueblos indígenas de Chile a partir de la segunda mitad del siglo XX. Por otra parte, son una respuesta a circunstancias históricas que debieron ser canalizadas a través de las herramientas y normas de inversión social que ha creado el Estado.

En consecuencia, los programas del FDI son el producto combinado de la necesidad de respuesta del Estado a los pueblos indígenas, mediante la creación de un fondo especial para financiar planes y programas dirigidos al desarrollo de las personas y comunidades indígenas, y la adaptación del mencionado fondo a las exigencias de la normativa del sector público (Sistema de

Estadísticas Básicas de Inversión, SEBI), que implicó la creación de las fichas EBI y la elaboración los respectivos términos de referencia para ser ingresados al BIP²².

De acuerdo a lo indicado por las contrapartes de Conadi y MIDEPLAN, un elemento relevante ha sido que durante el período de ejecución han existido tres Directores distintos de la CONADI, y cambios en los miembros del Consejo.

2.6 Conclusiones

No ha existido continuidad u homogeneidad en los criterios y orientaciones para el Programa. El Departamento de Desarrollo ha respondido a diversas peticiones y solicitudes de los Directores; de acuerdo a los entrevistados, ello ha implicado sucesivas reorientaciones de los recursos y los énfasis del programa.

El programa no fue elaborado a partir del formato de marco lógico; el marco lógico consensuado fue elaborado a partir del análisis efectuado ex post de la ejecución, con el objeto de desarrollar la evaluación.

En términos de lógica vertical teóricamente el marco lógico consensuado con la contraparte resulta válido. Un análisis detallado de éste indica que algunos de éstos no necesariamente son ejecutados (por ejemplo, control y evaluación). En este sentido, es necesario recalcar que el modelo consensuado no tiene una aplicación práctica en la actualidad.

Las principales observaciones respecto del diseño se refieren a:

- En la práctica no existen medios de verificación
- Existen supuestos riesgosos que no son incorporados ni a nivel de los componentes ni a nivel de las actividades.
- No existe información que permita cuantificar los componentes.
- Los indicadores definidos son insuficientes están enfocados básicamente a medir ejecución, sin incorporar elementos de oportunidad, calidad, satisfacción de los beneficiarios u otros. Entendiendo que los programas apuntan a obtener cambios específicos, los indicadores deberían estar orientados a medir esos cambios (y no sólo en función del financiamiento de proyectos que teóricamente se enmarquen en ese contexto).
- A nivel de componentes se observa la inexistencia del elemento "estudios o evaluaciones en el tema". Esto se debería –de acuerdo a la contraparte de CONADI- a la decisión explícita del Consejo de no destinar recursos a estudios complementarios, sino sólo a ejecución, debido a una "resistencia del Consejo a destinar recursos a estudios o evaluaciones"²³. A juicio del panel ésta es una medida drástica que no se justifica. Se requiere definir una estrategia apropiada para asignar recursos a estos ítemes.

Al respecto, la contraparte de CONADI también señala la necesidad de "Impulsar estrategia de focalización de proyectos en ámbitos o temáticas de prioridad." Sin embargo, no se establecen los criterios de definición de éstos, ni a qué exigencias responden (ciclo de los proyectos, demanda, coyuntura política, etc...)

Por otra parte, se señala la necesidad de incrementar evaluación de impacto como principal instrumento programático, que permita demostrar la rentabilidad socioeconómica de la inversión..."

²² Informe de Réplica N°2

²³ Reuniones con contraparte de CONADI

Es necesario recordar, sin embargo, que la evaluación de impacto²⁴, apunta más bien a resolver la eventual continuación del proyecto o programa que es objeto de evaluación, el diseño de otros proyectos posteriores (subprogramas) y a decisiones de política. Resulta una etapa posterior a la implementación y utilización de sistemas de monitoreo y seguimiento de proyectos. Asimismo, no se considera como un instrumento programático, sino un instrumento de apoyo a la gestión.

En la actualidad existe una propuesta de rediseño de los programas del FDI. No queda claro en qué medida los resultados de la ejecución o las evaluaciones hechas han influido en este cambio.

Específicamente, es posible hacer las siguientes observaciones respecto del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Se requiere considerar las nuevas variables en el diseño del programa y la focalización de los recursos, coordinando la acción con otros Programas al interior de la misma CONADI (tanto con los del Fondo de Desarrollo Indígena como con el de Fondo de Tierras y Aguas Indígenas)

Durante el desarrollo del programa el énfasis cambia desde la generación de:

- *"...una nueva actitud de la sociedad nacional hacia la cosmovisión indígena y sus propuestas, además de la generación de experiencias y capacitación en el mundo indígena para hacerse cargo de la formulación, implementación y evaluación de políticas y, finalmente, la adecuación de los espacios institucionales necesarios para la expresión de esta participación"*²⁵ (diseño original)
- a *"la necesidad de organizar a la contraparte (..) principalmente debido a la falta de liderazgo y dispersión de la dirigencia indígena y no a una necesidad institucional solamente"*²⁶

Este cambio de foco del programa es relevante, puesto que implica un cambio en la identificación del problema que motiva la existencia del programa, el cual no es explicitado ni fundamentado.

No queda claro en qué medida los resultados de la ejecución o las evaluaciones hechas han influido en este cambio.

Originalmente, adicionalmente a los componentes enumerados, se consideraba también el rediseño de políticas públicas; sin embargo, dado que durante el período de ejecución del programa no se otorgó prioridad a este elemento, no ejecutándose ninguna acción al respecto, se optó por considerar solamente los tres componentes enunciados.

Los indicadores propuestos por el Equipo Nacional FDI no se hacen cargo de aspectos claves a considerar en proyectos y-o intervenciones que tienen como centralidad la asociatividad y el fortalecimiento de instancias organizativas en el mundo indígena. La dimensión cultural debe considerarse en el diseño, ejecución y evaluación de la intervención.

²⁴ La evaluación de impacto "busca determinar en qué medida el proyecto alcanzó sus objetivos y cuáles han sido sus efectos secundarios (previstos y no previstos)." (Cohen y Franco, 1988,p.110), supone una estimación del grado en que los efectos de la intervención han influido en la realidad de la población-objetivo afectada y en sus sistemas de acción.

²⁵ Informe de Gestión 1994-1996. Dirección Nacional CONADI.. pág. 54

²⁶ Informe de Réplica

En términos del proceso de producción no es clara su aplicación en la práctica, al menos en lo que se refiere al punto xi) y xii). Al inicio de esta evaluación, no existía una Tabla de Registro de Productos que incluyera la totalidad de los proyectos financiados por el Programa, o bien algún resumen o sistematización de esa información. Asimismo, no se contó con informes de seguimiento y evaluación respecto de proyectos del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

3. Organización y Gestión del Programa

3.1 Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa.

Tal como ya se ha indicado, los componentes definidos para cada uno de los programas son los siguientes:

Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local

- i) Se han mejorado las vías de acceso
- ii) Se ha mejorado y construido Infraestructura comunitaria
- iii) Se ha mejorado la Disponibilidad de agua
- iv) Ha aumentado la inversión en unidades productivas
- v) Ha mejorado la infraestructura doméstica

Subsidio Fomento Productivo

- i) Se han desarrollado Estudios en el área
- ii) Se ha capacitado a los beneficiarios
- iii) Se ha entregado servicio de Asistencia Técnica
- iv) Iniciativas productivas indígenas han sido apoyadas por otras entidades públicas y privadas

Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

- i) Se han difundido políticas públicas
- ii) Se ha capacitado a dirigentes indígenas
- iii) Se ha fortalecido la gestión organizacional indígena

No existe una definición o descripción explícita de los componentes identificados.

No existe información que permita cuantificar los componentes definidos.

3.2 Organización que sustenta la función de producción de los componentes

La producción de los componentes se realiza a través de la estructura institucional de CONADI exclusivamente. Su producción involucra a la Dirección Nacional, el Departamento de Desarrollo y a las respectivas Unidades Operativas.

La Dirección Nacional asigna recursos a cada UO, de acuerdo a sus requerimientos, los que son licitados.

Las U.O. están encargadas de:

- Preparar las bases y términos de referencia de los concursos y proyectos.

- Realizar la convocatoria y difusión del concurso o licitación
- Mantener el registro de la condición de personas, comunidades y asociaciones indígenas
- Recepcionar los proyectos que son postulados al respectivo concurso.
- Selección de las propuestas, para lo cual se forma un Comité de Selección.
- Adjudicación de los proyectos.
- Pago de cuotas a los ejecutores.

El Departamento de Desarrollo participa del Comité de Selección, elabora la Tabla de Registro de Productos del FDI a partir de la información enviada por las Unidades Operativas, y finalmente- considerando esta información- prepara la presentación anual de Ficha EBI al Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión

3.3 Función de producción de los componentes

Los pasos definidos son²⁷:

- i) El proceso de producción se inicia con la distribución presupuestaria del monto asignado por Hacienda a cada unidad operativa, de acuerdo a sus requerimientos, considerando como otra unidad a la Dirección Nacional.
- ii) A continuación, cada UO prepara las bases y términos de referencia de los concursos de proyectos y licitaciones que tiene planificado desarrollar durante el año en las respectivas líneas programáticas para las que ha recibido financiamiento.
- iii) Convocatoria y difusión del Concurso o licitación
- iv) En forma paralela la Unidad Operativa mantiene abierto el registro de la condición de personas, comunidades y asociaciones indígenas, de manera tal que pueda acreditarse convenientemente la condición tal para las entidades o personas naturales que lo soliciten, entre otras cosas, para la postulación a proyectos.
- v) Abierto el concurso se presentan los proyectos en las Unidades Operativas respectivas dentro de los plazos establecidos. Cerrada la postulación, se procede a la conformación del Comité de Selección
- vi) El Comité tiene por objetivo seleccionar las propuestas que se ajustan a los requisitos y escoger las mejores, las que serán financiadas por el FDI; para ello existe un sistema de puntuación.
- vii) Seleccionadas las iniciativas se comunican los resultados y se adjudican los proyectos mediante resolución exenta firmada por el Director Regional correspondiente o, si cabe, por el Director Nacional. A continuación, se procede a la firma de un contrato de aportes no reembolsables entre el ejecutor-beneficiario o ejecutor y la CONADI.
- viii) Posteriormente, se procede al pago de las cuotas pactadas de acuerdo al avance en la ejecución del proyecto, a lo establecido en el contrato y a lo señalado en los términos de referencia del concurso o licitación.
- ix) Concluida la ejecución del proyecto, el Programa de Seguimiento y Evaluación de cada Unidad Operativa determina el grado de satisfacción de lo realizado y de los productos obtenidos en relación a lo ofrecido por los ejecutores en su propuesta de proyecto.

²⁷ Ficha de Antecedentes, pág. 9 y 10

- x) A partir de los resultados de esta evaluación, se establecen las acciones a adoptar en relación al ejecutor del proyecto. En caso de una evaluación positiva se procede al cierre del proyecto, mediante una normativa que establece los requisitos que debe cumplir el ejecutor para dar por concluida la relación contractual con la Corporación. En cambio, una evaluación negativa determina el traspaso de los antecedentes a la respectiva unidad jurídica de la Unidad Operativa y eventualmente, tras la revisión de la documentación, demanda judicial al ejecutor.
- xi) Internamente al FDI, el proceso continúa con el envío de los principales antecedentes del proyecto (nombre, localización, ejecutor, monto, productos esperados/obtenidos, N° de beneficiarios, etc.) desde la Unidad Operativa respectiva al Depto. de Desarrollo de la Dirección Nacional para ser incluidos en la Tabla de Registro de Productos del FDI.
- xii) Este último documento aglutinador de la información producida por el conjunto de las Unidades Operativas de CONADI permite adoptar decisiones respecto de la focalización de los recursos a nivel territorial (nuevo énfasis, cambios o rectificaciones), los cuales se traducen en la presentación anual de Fichas EBI al SEBI por el Dpto. de Desarrollo CONADI.

3.4 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

En la Ficha de Antecedentes se indica que Concluida la ejecución del proyecto, el Programa de Seguimiento y Evaluación de cada Unidad Operativa determina el grado de satisfacción de lo realizado y de los productos obtenidos en relación a lo ofrecido por los ejecutores en su propuesta de proyecto (pág 9 y 10).

No se contó con informes de seguimiento y evaluación respecto de proyectos del programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Así, aunque existen procedimientos establecidos para evaluar los proyectos (“concluida la ejecución del proyecto, el Programa de Seguimiento y Evaluación de cada Unidad Operativa determina el grado de satisfacción de lo realizado y de los productos obtenidos en relación a lo ofrecido por los ejecutores en su proyecto”²⁸), no se cuenta con la información que se habría generado por este mecanismo

3.5 Conclusiones

No existe manejo de información respecto del uso y asignación de los recursos, ejecución de los proyectos, nivel de gastos administrativos, distribución de los recursos por tipo de proyectos, etc.

No existe un sistema de organización y análisis de información; aunque se desarrollen acciones de monitoreo esto implica que no existe un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación. En la Dirección Nacional no se encuentra una base de proyectos completa del FDI. Por otra parte, los pasos definidos tienen una lógica de evaluación ex post, y no de monitoreo o seguimiento durante la ejecución, que permitiera rectificar la ejecución. Es decir, se trata de una modalidad de seguimiento que no permite incorporar los aprendizajes ni en la ejecución ni en el diseño.

La autonomía en la ejecución del presupuesto asignado para cada Oficina, sin establecimiento de procedimientos estándar y de una relación explícita con el Departamento de Desarrollo, impide que exista una conducción o dirección del programa; existe un claro conflicto de jerarquías y autoridad.

²⁸ Ficha de Antecedentes, página 9.

Sin embargo, la información disponible indica que existen reasignaciones de recursos entre programas e incluso entre Fondos para solucionar problemas coyunturales, sin considerar las planificaciones previas, y sin una justificación administrativa y técnica clara.

La responsabilidad efectiva sobre la ejecución del programa recae en las Unidades Operativas. El Departamento de Desarrollo cumple con labores de apoyo a la ejecución, aunque para efectos de la presente evaluación fue definido como unidad responsable del programa.

De este modo, la autonomía en la ejecución del presupuesto asignado para cada Oficina, sin establecimiento de procedimientos estándar y de una relación explícita con el Departamento de Desarrollo, impide que exista una conducción o dirección del programa; existe un claro conflicto de jerarquías y autoridad.

Lo anterior implica que no existe homogeneidad en los criterios, metodologías, enfoques, etc., entre las distintas Oficinas, y entre las Oficinas y la Dirección Nacional; no existe información que permita indicar que ello esté relacionado con particularidades locales.

En 1999 existe un Jefe de Programas en un nivel de jerarquía superior a la del jefe del Departamento de Desarrollo; este cargo no existe en el Programa, ni tampoco en la planta definida para la CONADI. Sus atribuciones -de acuerdo a lo informado por la contraparte de CONADI-, le conferirían autoridad tanto sobre el Departamento de Desarrollo como sobre las Unidades Territoriales.

Asimismo, se observa desconocimiento de los procedimientos y normativas administrativas y presupuestarias propias del sector público (por ejemplo, el potencial uso de un porcentaje de los recursos de los programas para honorarios y contratación de personal de apoyo para la gestión de los programas).

A juicio del panel, con la actual estructura, organización y gestión del Programa, no existe forma de implementar otras alternativas más eficientes de producción de los componentes, organización del trabajo. Está presente un problema más de fondo que de forma.

Asimismo, no está clara la relación entre el diseño del programa (Departamento de Desarrollo) y la ejecución efectiva (Oficinas), ya que éstas "han determinado de manera independiente, entre otras actividades, la cobertura a la demanda de las poblaciones indígenas que atienden y por ende las líneas programáticas que requieren de financiamiento, los montos anuales a solicitar al FDI y el conjunto de procedimientos para la implementación de los concursos de proyectos y licitaciones, así como la relación contractual con los ejecutores y las acciones de seguimiento y evaluación del programa"²⁹ Es decir, no se observan mecanismos de operación orientados al logro común del propósito.

Un análisis de la gestión del programa indica que ésta ha sido deficiente en el período evaluado.

4. Eficacia del Programa

4.1 Desempeño del programa en cuanto a la producción de los componentes

A partir de los listados de proyectos, es posible observar que se han producido los componentes definidos – conforme a las disponibilidades presupuestarias por región- pero desconociéndose su cantidad, si han sido suficientes en relación a la demanda y satisfactorios en calidad. Ello, debido a la falta de información de planificación y control de actividades. Por la misma razón, se

²⁹ Ficha de Antecedentes, página 12

desconoce si han sido recibidos en las U.T. oportunamente por los beneficiarios o -al menos- qué % de ellos lo ha recibido oportunamente

a) Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local y Fomento Productivo

El estudio complementario permitió obtener información sobre un 86.02% del total de los recursos asignados en 1997 y un 90.3% de los recursos asignados en 1998

Subsidio al Fomento Productivo y

Subsidio para Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Local

	Asignado por año (\$)	Con información	N° pyctos			Monto asignado por CONADI (\$)
			Total	Terminados	En ejecución	
1997	666,987,000	86.02%	170	164	6	573,756,866
1998	915,914,000	90.33%	256	111	145	827,320,537

Aunque se contó con información de dos informes de seguimiento y evaluación respecto de proyectos que se adscriben a estos programas, éstos fueron desarrollados con metodologías no comparables, abarcaron un monto reducido de recursos, entre otras limitaciones.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Del periodo comprendido entre 1996 y 1998, solamente el año 96 se asignó presupuesto para todas las unidades operativas. Los restantes años no se asignaron recursos para todas las unidades, pero este hecho no permite suponer falta de cobertura en alguna área, debido a que no se dispone de información respecto de la región en donde se ejecutan los recursos asignados a la Dirección Nacional.

La antecedentes disponibles informan respecto de un 74.96% de los recursos en 1997, y un 70.83% en 1998.

	Asignado por año (\$)	Con información	N° pyctos			Monto asignado por CONADI (\$)
			Total	Terminados	En ejecución	
1997	166,654,000	74.96%	22	19	3	124,915,535
1998	253,730,000	70.83%	35	16	19	179,709,695

4.2 Relación entre la producción de los componentes y el logro del propósito

Teóricamente, existe una directa relación entre los componentes y el propósito del programa. Sin embargo, al no contar con resultados de la ejecución de éstos no es posible indicar si en la práctica ello está ocurriendo. Asimismo, al no contar con información a nivel de componentes, tampoco es posible precisar en cuál de ellos se requeriría enfatizar.

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

Se identificó un escaso número de proyectos que no corresponden a los propósitos definidos para cada uno de los Programas (10 para ambos años, equivalentes a un monto total de \$48,650,570) y que potencialmente corresponden a otros Programas del Fondo de Desarrollo Indígena. En el caso del Proyecto de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, fue ejecutado para movilizar un Convenio CONADI-SERNAM suscrito recientemente, considerando que era el único programa con recursos disponibles en la OAI de Arica. Entendiendo que ello pudiera haber sido necesario, no corresponde a ese programa específicamente y al parecer a ningún otro del FDI. Lo mismo ocurre con el caso de la construcción de viviendas, pues no existen programas asistenciales en el FDI.

En este sentido, se requiere definir y precisar de mejor forma los componentes que produce el Programa, precisando en forma explícita los ámbitos a afectar por medio de su producción.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

El estudio complementario, desarrollado bajo la supervisión de CONADI, identificó para el año 1997 22 proyectos, de los cuales 20 correspondían al propósito y sólo dos no correspondían³⁰;

para el año 1998 identificó 35 proyectos, de los cuales 32 correspondían y 3 no correspondían. En relación a los que no corresponden, éstos equivalen a un 4.8% en 1997 y 1.5% en 1998 de los recursos asignados por CONADI para los cuales se cuenta con información.

	1997	1998
Nº pyctos	22	35
Nº pyctos que corresponden al propósito del programa	20	32
Nº pyctos que no corresponden al propósito del programa	2	3
Monto asignado por CONADI a proyectos que no corresponden al propósito (\$)	6,039,000	2,612,500

Indudablemente, la clasificación de los proyectos como contribuyendo o no al logro del propósito del programa es subjetiva, especialmente considerando la escasa información para emitir el juicio, y la inexistencia de indicadores para evaluarlo.

A juicio del panel, adicionalmente a los proyectos considerados en la tabla anterior³¹, un análisis de las Fichas de Productos entregadas por CONADI, permite visualizar otros proyectos que ameritarían un análisis más detallado, pues su correspondencia al propósito del Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena no es clara.

- Un Fondo de Asistencia Jurídica para indígenas (que corresponde a otro programa existente)
- Becas para estudiar "Técnico en Gestión Pública" (que no necesariamente implica mejoras en la gestión de sus organizaciones, o el fortalecimiento de sus líderes; se requeriría mayor información acerca de los mecanismos de selección de los participantes y los elementos que aseguran que ellos participarán luego en alguna organización)

³⁰ La evaluación de los proyectos que corresponden / no corresponden con los propósitos del programa, se afirmaron sobre la base de comparar los productos del proyecto con los objetivos generales y específicos del programa al cual fueran asignados.

³¹ Evaluación y cierre de 45 proyectos de microempresa año 1996, Investigación sobre la existencia de estructuras tradicionales de salud en comuna de La Pintana, Instalación de una Ruca Biblioteca en Sede Comunitaria, Adquisición de textos para Biblioteca Indígena, 10 atenciones de prótesis dentales, 20 coberturas recetas médicas, 30 canastas familiares

- Muestra de arte culinario Aymara (no se identificó en la presentación de los objetivos y productos logrados su relación con el propósito)
- Concurso de Iniciativas Indígenas Locales Culturales, financiando desde cursos de idiomas a seminarios de identidad urbana
- Licitación Privada de Seminario de la Microempresa
- La elaboración de un documento sistematizado de apresto para Kinder, y de diagnóstico de una Escuela.
- Capacitación técnico-productiva (capacitación en gestión y mejoramiento de la calidad de la artesanía tradicional)

4.3 Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa

a) Infraestructura Productiva, Doméstica, Predial y Fomento Productivo

De acuerdo a lo indicado en la matriz de marco lógico consensuada, en el cuadro siguiente se analizan los indicadores definidos tanto a nivel de propósito como de componentes. Asimismo, se indican las metas planteadas para cada uno de ellos en caso de que existan.

Subsidio para Infraestructura Productiva Doméstica, Predial y Local

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES/METAS		COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
	PROGRAMADO	EJECUTADO	
PROPÓSITO: Se ha creado y mejorado la infraestructura doméstica, predial y local	N° de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos). N° de beneficiarios de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos)	1997: 105 proyectos 10.856 beneficiarios 1998: 207 proyectos 22.434 beneficiarios	La meta de cobertura de beneficiarios directos es de 10 mil familias rurales indígenas.
COMPONENTES: Se han mejorado las vías de acceso Se ha mejorado y construido Infraestructura comunitaria Se ha mejorado la Disponibilidad de agua Ha aumentado la inversión en unidades productivas Ha mejorado la infraestructura doméstica	N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes	No existe información	No existen metas ni información a nivel de componentes

Subsidio Fomento Productivo Indígena

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES/METAS		COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
	PROGRAMADO	EJECUTADO	
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Se ha apoyado la creación y desarrollo de iniciativas productivas de subsistencia</p>	<input type="checkbox"/> N° de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos). <input type="checkbox"/> N° de beneficiarios de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos)	<p>1997:</p> <p>58 proyectos 4.573 beneficiarios</p> <p>1998:</p> <p>13 proyectos 27.141 beneficiarios</p>	<p>El subprograma de Fomento productivo Indígena propone la existencia de un número de 2.500 familias indígenas como beneficiarios directos</p>
<p>COMPONENTES:</p> <p>Se han desarrollado Estudios en el área</p> <p>Se ha capacitado a los beneficiarios</p> <p>Se ha entregado servicio de Asistencia Técnica</p> <p>1. Iniciativas productivas indígenas han sido apoyadas por otras entidades públicas y privadas</p>	<input type="checkbox"/> N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes <input type="checkbox"/> N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes	<p>No existe información</p>	<p>No existen metas ni información a nivel de componentes</p>

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

No existía información sistematizada que permitiera establecer el cumplimiento de las metas, por lo cual se debió solicitar un estudio complementario. Se estableció una meta quinquenal de 5.000 beneficiarios; al carecer de información de los años 95 y 96, no es posible evaluar el logro de esta meta.

La información disponible indica lo siguiente:

PROPOSITO	INDICADOR	NIVEL DE LOGRO	OBSERVACIONES
Se han instalado y desarrollado capacidades de organización, gestión, formación y uso de redes sociales, y ejercicio de los derechos de las comunidades, organizaciones y personas indígenas.	Existencia de propuesta de modelo para colaboración con otros organismos del sector público (SP) y Municipios (M) Nº de proyectos que contribuyen al propósito presentados, financiados y ejecutados anualmente, para los años 97 y 98 del período de evaluación considerado. Nº de beneficiarios directos de proyectos ejecutados que contribuyen al propósito	No existe propuesta de modelo de colaboración con otros organismos 1997: 9.414 beneficiarios 1998: 10.161 beneficiarios Información incompleta	Para este Programa se fija una meta de 5.000 beneficiarios entre los 20 y 35 años.
COMPONENTES: Se han difundido políticas públicas Se ha capacitado a dirigentes indígenas Se ha fortalecido la gestión organizacional indígena	Nº de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes Nº de beneficiarios directos de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes	No existe información	No existen metas ni información a nivel de componentes

4.4 Efectos directos en los beneficiarios efectivos

No existe información al respecto, ni es posible su generación. La información generada a partir de la tabla de Registro de Productos del FDI que es elaborada por el Departamento de Desarrollo, debería entregar información al respecto³².

Este desconocimiento se origina en la inexistencia de un sistema de registro que opere. Las contrapartes señalaban que en muchas ocasiones ante la solicitud de información las Oficinas "no responden o las respuestas varían en el tiempo", es decir, no existe coherencia en la información entregada.

4.5 Grado de focalización

No existen criterios de focalización definidos, aunque se incluye esta tarea en el diseño de producción de componentes y como responsabilidad del Departamento de Desarrollo³³.

4.6 Grado de satisfacción de los beneficiarios

No existe información que permita sustentar juicios respecto de la satisfacción de los usuarios. Se presentan deducciones difíciles de sustentar. Se homologa la existencia de demanda (presentación a los concursos) con grado de satisfacción ("puede concluirse que el grado de satisfacción pudiera ser alto dada la expectativa que se tiene frente a casa concurso público y la cantidad de solicitudes ... que se generan"), homologación que en opinión de este panel es metodológicamente incorrecta.

Sin embargo, existe un estudio realizado por MIDEPLAN respecto de los proyectos 1997, en el que se entrevistó a los beneficiarios, el cual aún se encuentra en proceso de revisión, y cuyo borrador no pudo ser consultado por este panel, y que podría aportar mayores antecedentes al respecto.

4.7 Conclusiones

No es posible indicar si estos programas han cumplido o no sus propósitos respectivos. La información disponible indica que se habrían alcanzado las metas de cobertura definidas³⁴; sin embargo se requiere una organización más acuciosa de la información en términos de poder cuantificar otros indicadores que permitan medir el logro del propósito.

³² Ficha de Antecedentes. Pág. 10

³³ Como parte del proceso de producción de los componentes cada Unidad Operativa envía los principales antecedentes del proyecto al Departamento de Desarrollo de la Dirección Nacional para ser incluidos en la Tabla de Registro de Productos del FDI. Posteriormente "este último documento, aglutinador de la información producida por el conjunto de las Unidades Operativas de CONADI, permite adoptar decisiones respecto de la focalización de los recursos a nivel territorial (nuevo énfasis, cambios o rectificaciones), los cuales se traducen en a presentación anual de fichas EBI al SEBI por el Departamento de Desarrollo de CONADI"(Ficha de Antecedentes). Esta declaración no es consistente con la información entregada efectivamente al panel, dado que en la práctica no existía ningún resumen o sistematización de estas Tablas de Registro de Productos, y fue necesario solicitar un estudio complementario.

³⁴ Al respecto, se requiere discriminar potenciales duplicaciones de beneficiarios, identificar beneficiarios por componentes, aclarar y homologar las cifras con las informadas en los PMG y potencialmente otros informes emitidos por CONADI.

5. Eficiencia del Programa

5.1 Consecución de los componentes del Programa planificado y real

En general, no es posible calificar la administración de la ejecución de los componentes del Programa, pues no hay antecedentes soportantes de resultados cualitativos de los proyectos ejecutados o en ejecución. Al analizar las Fichas de información de los proyectos, no es posible saber si los proyectos ejecutados solucionaron (y en qué medida) los problemas que originaron su solicitud y formulación.

Además de una descripción muy general de los proyectos por Unidad Territorial, lo que hay es información de ejecución presupuestaria. Los resultados registrados, en definitiva se refieren a si se gastaron o no los recursos previstos, lo que ciertamente es insuficiente para dar cuenta de la administración de la ejecución del programa.

Por otra parte, no existe una definición de metas a nivel de componentes, o por Unidad Territorial u otra variable. Sólo existe una meta general respecto de beneficiarios.

5.2 Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros programas del sector público o privado

No existe información que permita analizar costos o calidad a nivel de los componentes.

5.3 Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan acabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.

La organización de las actividades planteadas en el marco lógico como en la Ficha de Antecedentes, parece completa y coherente, pero no opera suficientemente en las U.T.. El problema es que al no haber registros soportantes, ni un Sistema de Programación ni de Control de las Actividades funcionando, no es posible verificar el cumplimiento de las mismas. Asimismo, aunque están definidas las actividades de seguimiento y evaluación³⁵, no se cuenta con la información que se habría generado por este mecanismo.

5.4 Duplicación de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

a) Infraestructura Productiva, Domestica, Predial y Local y Fomento Productivo

Proyectos y actividades muy similares a las del Programa, son desarrollados por FOSIS (Entretodos, Microempresa, entre otros), INDAP (SAL, SAP, PRODESAL, Programas de Créditos, entre otros), CONAF, CORFO (Profos y FAT), SERNATUR (Turismo Rural y Ecoturismo), SENCE (Programas de Capacitación de Jóvenes), PRODEMU (en sus convenios con INDAP) y Municipios, entre otras instituciones públicas y privadas, con el mismo grupo objetivo. Esto ocurre especialmente con la etnia mapuche en la VIII, IX y XIII Regiones.

³⁵ "concluida la ejecución del proyecto, el Programa de Seguimiento y Evaluación de cada Unidad Operativa determina el grado de satisfacción de los realizado y de los productos obtenidos en relación a lo ofrecido por los ejecutores en su proyecto" Ficha de Antecedentes, página 9.

En casos excepcionales, se ha podido articular recursos del Programa con los de otras instituciones, lo que ha permitido prestar un servicio más integral y efectivo al grupo objetivo. Sin embargo, no se ha aprovechado suficientemente esta experiencia.

Por tanto, no existe coordinación operando, no obstante que la CONADI tiene algunos Convenios de cooperación "firmados" con algunas instituciones. Tampoco hay red de servicios.

De este modo, aunque se señala la necesidad de programas especiales para la población indígena dentro de los ámbitos sectoriales de éstas, el FDI en su conjunto no maneja información acerca del alcance de éstas (comunal, regional, nacional) ni de sus potenciales vinculaciones con CONADI.

b) Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena

Se identifican a lo menos dos programas que se han ejecutado que podrían ser complementarios, y en algunos casos sustitutos del programa en evaluación:

Desarrollo organizacional de Indap, en el caso de indígenas residentes en sectores rurales.

Programa PRODESAL (con cofinanciamiento Municipio INDAP)

Respecto de coordinaciones, no se dispone de información para el período de evaluación.

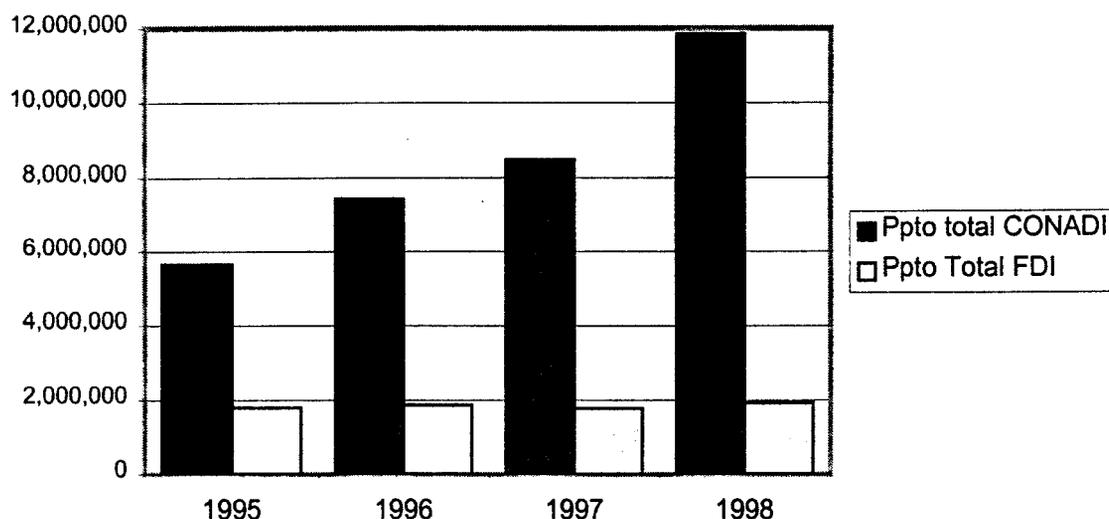
En términos generales, y aunque no corresponde al período evaluado, CONADI ejecutará en 1999 el programa de Promotores Comunales con el PNUD, no existiendo a la fecha información de la existencia de algún tipo de coordinación entre éste y el FDI.

5.5 Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros.

Respecto del presupuesto, tal como se observa en el siguiente cuadro, el presupuesto total de CONADI ha aumentado en términos reales cada año significativamente, lo que no ha ocurrido con el FDI (CONADI consideró que un 35% del presupuesto total corresponde al FDI los años 1995, 1996 y 1997, correspondiendo sólo un 30% el año 1998). Tampoco ha aumentado proporcionalmente respecto del Fondo de Tierras en términos de transferencias, entendiéndose que el Fondo de Tierras ha recibido aportes extraordinarios en función de necesidades coyunturales.

	1995	1996	1997	1998
Ppto total CONADI	5,644,678	7,435,086	8,487,382	11,854,087
Crecimiento ppto total CONADI		31.7%	14.2%	39.7%
Ppto Total FDI	1,794,470	1,861,962	1,761,569	1,920,035
Crecimiento ppto total FDI		3.8%	-5.4%	9.0%
% ppto total FDI respecto Ppto total de CONADI	31.8%	25.0%	20.8%	16.2%

Es decir, la importancia relativa del FDI en el presupuesto total de la CONADI ha ido disminuyendo progresivamente (desde un 31,8% a un 16,2% en 1998)



En términos de presupuesto total involucrado en el programa, no es posible hacer un cálculo muy preciso, pues no existe un cálculo de prorrateo de los gastos generales por programa al interior del FDI. Resulta relevante analizar el costo de administración del programa, en relación a otros. Se hará un análisis del conjunto del FDI, ya que no es posible prorratear confiablemente los gastos administrativos a cada programa.

Tal como se indicó, CONADI consideró que un 35% del total del presupuesto asignado a Personal, Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros corresponde al FDI en su conjunto (un 30% en 1998).

	Gastos generales FDI	% respecto del total	Transferencias FDI	% respecto del total	Ppto Total FDI
1995	277,410	15.46%	1,517,060	84.54%	1,794,470
1996	328,980	17.67%	1,532,982	82.33%	1,861,962
1997	401,966	22.82%	1,359,603	77.18%	1,761,569
1998	379,416	19.76%	1,540,619	80.24%	1,920,035

Así, los costos administrativos varían entre un 15.46% y un 22.82%.

Entendiendo las dificultades para identificar otros programas similares para efectuar comparaciones, a continuación se detalla alguna información disponible, indicando sus restricciones.

Otros fondos evaluados en años anteriores entregan la siguiente información³⁶:

Fondo de Tierras y Aguas de CONADI: el porcentaje de gastos generales respecto de las transferencias ha sido de un 20,5% el año 1996, y de un 25,6% el año 1997.³⁷

Otros Fondos evaluados en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales no son estrictamente comparables³⁸

En el caso de FOSIS, éste exige a sus ejecutores un máximo de 10% de gastos administrativos, atribuyéndose en la actualidad al interior del Fosis a cada programas entre un 20 y un 25% de gastos administrativos.

Respecto de la ejecución presupuestaria, ésta se considera ya que el gasto efectivo informado, durante el período 1995-1998, siempre superó el 98% del presupuesto asignado

En relación a los componentes, por falta de antecedentes soportantes, no es posible construir una evolución anual ni por región de los costos de cada componente. Por lo mismo no se puede analizar el costo unitario por componente ni por beneficiario.

5.6 Condiciones para una eventual recuperación de costos.

No se visualizan alternativas para ello.

5.7 Conclusiones

La información disponible es incompleta, no pudiendo realizar un análisis detallado de costos, ni compararlos con programas similares ni a nivel global ni a nivel de componentes.

No existen coordinaciones o trabajo conjunto con otras instituciones complementarias, ya sea en términos del tipo de programas o de la población beneficiaria.

No existe un sistema de monitoreo seguimiento y evaluación. Por lo tanto, los aprendizajes no pueden ser incorporados ni durante la ejecución ni posteriormente en el diseño.

Tal como ya se indicó³⁹, no existe una autoridad o dirección clara sobre la ejecución del Fondo de Desarrollo Indígena en su conjunto o sobre sus programas en particular. Existe un claro conflicto de jerarquías y autoridad; Lo anterior implica que no existe homogeneidad en los criterios, metodologías, enfoques, etc., entre las distintas Oficinas, y entre las Oficinas y la Dirección Nacional.

En términos de ejecución presupuestaria, se indica que ésta ha sido superior al 98%.

³⁶ Considerando presupuesto final aprobado

³⁷ Informe Evaluación. Programa Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. CONADI. Agosto 1998. Programa de evaluación proyectos Gubernamentales. DIPRES. Ministerio de Hacienda.

³⁸ Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) que atiende también a población indígena.: el porcentaje de gastos generales respecto de las transferencias varía de un 3.5% en 1995 a un 15.2% en 1997³⁸. Implica el trabajo sólo con empresas y no con ejecutores beneficiarios. Opera a nivel regional a nivel de los Seremi, quienes recolectan las solicitudes de las comunidades que requieren de teléfono público. Informe evaluación. Programa Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Agosto 1998. Programa de Evaluación proyectos Gubernamentales. DIPRES. Ministerio de Hacienda. Panel de evaluación: Mario Gaymer, Jorge Espinoza, Javier Corvalán

³⁹ Conclusiones sobre Organización y Gestión del Programa

Tal como ya se indicó, proyectos y actividades muy similares a las del Programa son desarrollados por otras instituciones. En casos excepcionales, se ha podido articular recursos de los Programas con los de otras instituciones, lo que ha permitido prestar un servicio más integral y efectivo al grupo objetivo. Sin embargo, no se ha aprovechado suficientemente esta experiencia. Por tanto, no existe coordinación operando, no obstante que la CONADI tiene algunos Convenios de cooperación "firmados" con algunas instituciones. Tampoco hay red de servicios.

De este modo, aunque se señala la necesidad de programas especiales para la población indígena dentro de los ámbitos sectoriales de éstas, el FDI en su conjunto no maneja información acerca del alcance de éstas (comunal, regional, nacional) ni de sus potenciales vinculaciones con CONADI.

6. Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa

6.1 Contribución del programa al logro del fin.

En el caso de los programas analizados, se ignora la contribución del programa al logro del fin, dada la inexistencia de información básica para su establecimiento, tal como: montos gastados por subprograma, número de beneficiarios, número de proyectos ejecutados (tanto a nivel nacional como regional), niveles de satisfacción, etc.

Para medir el logro del fin, es decir, si los proyectos ejecutados han aportado a superar la pobreza de personas y comunidades indígenas, sería necesario realizar una evaluación de impacto en no menos de dos o tres años.

6.2 Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin

Se recomienda registrar y evaluar los resultados que el programa está produciendo en los usuarios, como una forma de ir contribuyendo a la conformación de una base de datos que más adelante, dé cuenta si se está logrando o no el fin. Para lo anterior, es indispensable rediseñar el Programa, lo que implica a lo menos:

- Definir las variables que se busca modificar
- Definir el modo de intervención
- Desarrollar todo el instrumental propio de la administración y gestión de proyectos

6.3 Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente

No hay información al respecto

6.4 Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

Si bien no se tiene información respecto de los impactos del programa, se detecta el posible efecto negativo que sobre el propio grupo objetivo puede tener el programa al carecer de diagnósticos actualizados y pertinentes.

Asimismo, los sucesivos cambios de énfasis durante la ejecución del programa potencialmente pueden estar generando confusión y frustración en los usuarios (beneficiarios).

Asimismo, se ha producido una situación negativa, que podría estar afectando a los beneficiarios, ya que es muy posible que muchos proyectos no hayan satisfecho las expectativas, ya que no se han desarrollado mecanismos de monitoreo, indispensables para corregir oportunamente el rumbo y orientación de los proyectos

6.5 Conclusiones

Se ignora la contribución del programa al logro del fin, dada la inexistencia de información básica para su establecimiento, tal como: montos gastados por subprograma, número de beneficiarios, número de proyectos ejecutados (tanto a nivel nacional como regional), niveles de satisfacción, etc.

7. Sustentabilidad del Programa

7.1 Condiciones para la sustentabilidad del Programa.

El programa no resulta sustentable. Requiere ser rediseñado.

Aunque algunos de los proyectos de alguno de los componentes del Programa fueran exitosos y tuvieran un seguimiento adecuado, es muy difícil garantizar la sostenibilidad de los mismos, dado el ambiente de aislamiento en que se desarrollan. Ello –ciertamente- tiene que ver con una deficiencia en el diseño del Programa.

Por ello, se recomienda un rediseño del programa que considere explícitamente su coordinación con otros programas del FDI, con el FDT y con otras instituciones relacionadas. Asimismo, se requiere evaluar sistemáticamente las acciones desarrolladas.

7.2 Replicabilidad del Programa.

El programa no es replicable. No existe información mínima acerca de su ejecución.

7.3 Conclusiones

Los programas evaluados no son sustentables en las actuales condiciones.

8. Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

8.1 Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

Las contrapartes indican como aprendizajes relevantes:

Se constata el hecho de que "no se logran resultados duraderos y de impacto en la situación de carencia de la población indígena con el financiamiento de numerosos, aunque pequeños, proyectos a través del Programa en evaluación, sino que se requiere potenciar línea que financie en regiones la realización de Estudios de Preinversión, de factibilidad y prefactibilidad, que favorezca la focalización de recursos de los servicios públicos que tienen cobertura para la población indígena"⁴⁰.

Resulta importante que las actividades previstas, cumplan -al menos- con el propósito del Programa. Para ello, es indispensable:

- Focalizar el grupo objetivo. En base a antecedentes socioeconómicos soportantes del grupo objetivo, de tal forma de asegurar que los proyectos le generarán beneficios reales a los participantes seleccionados
- Articular los recursos con los de otras instituciones
- Lograr la participación activa de los beneficiarios directos en la concepción y ejecución de los proyectos
- Considerar la participación/opinión de la organizaciones sociales y del municipio, de tal forma de que los componentes se ajusten al tipo de ordenamiento territorial de cada localidad o comuna

La experiencia adquirida ha llevado al FDI a proponer un Modelo de Gestión, el cual se enmarca dentro del rediseño institucional en que se encuentra CONADI.

No obstante, los aprendizajes mencionados -a juicio del panel- no dan cuenta de las falencias ya señaladas, tanto en su diseño como en su ejecución, lo cual constituye un aspecto relevante y necesario de tener presente en la nueva propuesta de Modelo de Gestión.

8.2 Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.

No hay

⁴⁰ Informe de Réplica Informe N° 1. CONADI

8.3 Conclusiones

La experiencia adquirida ha llevado al FDI a proponer un Modelo de Gestión, el cual se enmarca dentro del rediseño institucional en que se encuentra CONADI.

Por otra parte, también se señala un conjunto de aprendizajes respecto del apoyo a la microempresa indígena (como valorar los temas de comercialización, de gestión y de viabilidad económica y financiera). Estos elementos están presentes en otros programas, y se deberían haber considerado los fundamentos teóricos y evaluaciones de la experiencia de todos los programas de apoyo a la microempresa que operan en el país tanto a nivel central (Sercotec, Fosis) como a nivel de ejecutores. A juicio del panel es lamentable que en el diseño original de las acciones en este marco no se haya aprovechado tanto la experiencia de otras instituciones como la variedad de estudios, evaluaciones y publicaciones que existen al respecto.

No obstante, los aprendizajes mencionados -a juicio del panel- no dan cuenta de las falencias ya señaladas, tanto en su diseño como en su ejecución, lo cual constituye un aspecto relevante y necesario de tener presente en la nueva propuesta de Modelo de Gestión.

IV. Priorización de las Recomendaciones

Las recomendaciones han sido agrupadas tres ámbitos, que tienen un nivel equivalente de importancia, por lo que se recomienda su desarrollo simultáneo. Al interior de cada uno de los ámbitos indicados, se han priorizado las recomendaciones..

1. Ordenamiento y análisis de la ejecución a la fecha

Consultoría externa

- Desarrollo de una consultoría externa de análisis de la ejecución al conjunto del FDI, que permita establecer una identificación de la situación de cada una de las líneas programáticas, mecanismos de asignación de recursos, montos asignados, ejecución de los proyectos, revisión de la situación administrativa de cada uno de ellos entre otros. Se recomienda desarrollar este trabajo con el conjunto del FDI, dado que los traspasos de recursos entre líneas programáticas, así como entre Fondos, y la falta de claridad de la adscripción de algunos proyectos a las líneas programáticas existentes, la inexistencia de información para los años 95 y 96, hacen necesario un análisis y ordenamiento general del mismo⁴¹.
- Una vez detectadas las falencias de información, problemas en el cierre de los proyectos u otros, se deberán desarrollar las medidas correctivas correspondientes, siendo ello responsabilidad de la unidad responsable de la ejecución del FDI.
- Sistematizar las acciones desarrolladas hasta la fecha, tanto en términos de ejecución de proyectos como de estudios, y levantamiento de demandas, de modo de no duplicar esfuerzos ni frustrar expectativas.

2. Diseño

2.1 Diseño general

Este rediseño general, debe considerar los siguientes elementos:

- Se recomienda seleccionar de la información diagnóstica disponible en CONADI y MIDEPLAN, aquella que resulte estadísticamente válida a fin de caracterizar con precisión la realidad social, jurídica y económica, de cada uno de los ocho grupos indígenas que contempla el programa.
- Se requiere considerar las nuevas variables en el diseño del programa y la focalización de los recursos ya sea a nivel de variables socioeconómicas, de vulnerabilidad étnica u otros, coordinando la acción con otros Programas al interior de la misma CONADI (tanto con los del Fondo de Desarrollo Indígena como con el de Fondo de Tierras y Aguas Indígenas)

Así, se recomienda un rediseño del programa que considere explícitamente su coordinación con otros programas del FDI, con el FDT y con otras instituciones relacionadas. Asimismo, se requiere evaluar sistemáticamente las acciones desarrolladas.

⁴¹ Por ejemplo, en el "informe ejecución presupuestaria y Programática oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, años 1998 y 1997" elaborado en marzo de 1999

Se recomienda considerar las especificidades étnicas a nivel global de diseño del programa. Ello permitirá tanto focalizar mejor el programa, considerando tanto los cambios en el entorno, como las reorientaciones que se le han hecho al programa. Si bien no se deduce desde la gestión real del programa y del FDI, se recomienda la definición de políticas diferenciadas para los pueblos indígenas de Chile, desde los elementos de caracterización socioeconómica, de vulnerabilidad étnica, de localización geográfica y concentración demográfica, como de caracterización cultural.

Asimismo, ello puede permitir dimensionar adecuadamente los recursos requeridos para el adecuado desarrollo del programa.

- Redefinición, análisis e incorporación de componentes y actividades

Se requiere producir el **componente "estudios o evaluaciones en el tema"** de modo de lograr efectivamente un avance en el tema del desarrollo indígena

Si se valida al interior de la institución la inexistencia de ejecutores competentes, desarrollar (para el conjunto de la CONADI) acciones al respecto como -por ejemplo- **un programa de fortalecimiento de instituciones y consultores** tal como los desarrollados por Fosis

Relevamiento de la demanda y diseño con participación de los usuarios, el apoyo para la presentación de proyectos⁴², desarrollo de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación , establecimiento de un sistema de control técnico financiero.

Respecto de la participación, es posible hacer los siguientes alcances⁴³: El concepto de participación puede ser leído desde varios enfoques o miradas:

Un primer enfoque considera la participación social como un instrumento colaborador en la modernización (la participación social como vía para la modernización). Así, el Estado moderno se constituye como un agente promocional, que busca en la participación la integración de los individuos en el contexto de una nueva visión: la modernidad

Una segunda visión, ha visto la participación social colaborando en el establecimiento de un nuevo orden; un orden subverso al orden existente (la participación como vía revolucionaria).

Un tercer enfoque (la participación como aprovechamiento de las oportunidades existentes) enfatiza el aprovechamiento de las oportunidades, es decir la integración y participación de los beneficios, servicios y oportunidades de la vida moderna (mercado). Así, según el interés del observador, los individuos son vistos y tratados como consumidores, como fuerza de trabajo y como posibles votantes.

Desde otra mirada (la participación consultiva) se considera la participación como el mecanismo en que la autoridad consulta su opinión a los ciudadanos.

Finalmente, una última visión (la participación como construcción y fortalecimiento del tejido social) observa los esfuerzos de descentralización del Estado como el reconocimiento de la aspiración fundamental a crecer y a humanizar la sociedad y la búsqueda de los ciudadanos del derecho a participar como protagonista del desarrollo social y global del país y de su comunidad.

⁴² Definición -en conjunto con los otros programas del FDI y potencialmente con el Fondo de Tierras- de un sistema de apoyo en los procesos de postulación (por ejemplo, utilizando el recurso de los promotores comunales).

⁴³ Las definiciones y explicación de los conceptos utilizados han sido incluidos por petición expresa de las contrapartes de MIDEPLAN y DIPRES.

Es desde esta última visión, que surgen las aproximaciones a la participación más estrictamente socio-comunitaria, destacándose tres lecturas especialmente en el ámbito de la salud:

1º Participación como contribución de la población al desarrollo y gestión de los programas definidos por el propio sistema;

2º Participación como creación de estructuras de organización y/o coordinación entre los propios beneficiarios y agencias y/o programas de apoyo para identificar y solucionar problemas de salud. (Acciones específicas a través de Comités de Salud, Monitoras IRA, etc.) (OMS-OPS); y

3º Participación como proceso más amplio de crítica cultural al conocimiento y a las estructuras de poder que sostienen la organización de los actuales sistemas de salud: Capacidad real de los individuos, organizaciones o comunidades para incidir en las definiciones y control de los programas de salud que les interesan. (Empoderamiento o Empowerment).

Esta última visión de la participación deberían sustentar metodológicamente los programas en general en lo que se refiere al relevamiento de la demanda y diseño con participación de los usuarios, y en particular la definición que se haga del fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena.

- Se requiere definir y perfilar un ciclo de inversión del FDI, que asegure una fase diagnóstica pertinente y oportuna, como una fase de evaluación que retroalimente al ciclo. Esto, posibilita hacerse cargo del ciclo de producción de los componentes que generan los subprogramas, con sus fases de detección de necesidades y problemas, definición de los ámbitos en que deben circunscribirse los proyectos, definición de perfiles, etc. La fase diagnóstica posibilita el conocimiento de las características, necesidades, problemas, expectativas, demandas) de la población que se desea atender y el diseñar un subprograma "tomándolas en cuenta" y concentrando los esfuerzos del programa y subprograma en la población objetivo definida y no en otra. Es decir, focalizar la inversión.
- Considerar indicadores que permitan dimensionar logros en ámbitos tales como: control cultural, identidad étnico-cultural, empoderamiento.

Entendiendo que el programa apunta a conseguir un cambio, los indicadores deberían estar orientados a medir esos cambios (y no sólo en función del financiamiento de proyectos que teóricamente se enmarquen en ese contexto). Es decir, se requiere contar con información para cuantificar a lo menos:

a) Respecto de los beneficiarios

- i) N° final de personas beneficiarias por pueblo
- ii) N° final de familias beneficiarias por pueblo
- iii) N° final de comunidades beneficiarias por pueblo
- iv) N° final de asociaciones beneficiarias por pueblo

b) Respecto de los proyectos

- i) N° de proyectos ejecutados
- ii) N° de proyectos operando

Cabe destacar que estos indicadores han sido empleados en evaluaciones del FDI⁴⁴

Asimismo, es necesario establecer indicadores en las siguientes dimensiones:

c) Indicadores cualitativos respecto de los beneficiarios

- i) Grado de satisfacción de los beneficiarios
- ii) Percepción acerca de la implementación de los proyectos
- iii) Percepción sobre grado de avance en la solución de sus problemas

d) Indicadores de Control Cultural⁴⁵

Entendiéndolo en el sentido que señala Bonfil quien entiende por ello “ el sistema según el cual un grupo ejerce la capacidad de decisión sobre los elementos culturales”⁴⁶. Lo que Bonfil ha llamado “control cultural” alude a la posibilidad que el grupo tiene de determinar el uso de esos elementos culturales de acuerdo con sus propios objetivos. El poder de control cultural es el poder de crear elementos nuevos, de innovar, de apropiarse de elementos de otras culturas para desarrollar y renovar la propia. La identidad étnica no surge del compartimiento de elementos culturales específicos y definidos “a priori”, lo cual llevaría a una conceptualización estática y ahistórica de una etnia.⁴⁷

En este sentido, elementos a considerar podrían ser:

- * Percepción sobre mejoramiento o avance de sus relaciones con instituciones en general,
- * Percepción de la Participación en el diseño de los programas y proyectos,

e) Identidad étnica-cultural⁴⁸

Esta dice relación con una particular identidad social, aquella que da cuenta del fenómeno étnico. Etnicidad significa identificación con, y sentirse parte de, un grupo étnico y exclusión de ciertos otros grupos debido a esta afiliación⁴⁹. Reemplaza en el repertorio intelectual de las ciencias sociales al término raza y raza social. Enfatiza que los grupos humanos son estructuras históricas y culturales más que categorías biológicamente determinadas.

Su énfasis más que estar en las distinciones culturales existentes entre los distintos grupos humanos, se concentra en cómo se organizan socialmente dichas distinciones. Por lo tanto, las diferencias no son entre culturas sino entre organizaciones étnicas (organizaciones sociales de la cultura). Por lo tanto, ninguna cultura es inferior ni superior a otra, sino que cada cultura se organiza socialmente de diversas maneras.

⁴⁴ Informe Final Programa de Seguimiento y Evaluación Unidad de Desarrollo Subdirección Sur, CONADI y SODECAM LTDA., Marzo 1998. De los programas considerados en la presente evaluación, considera menos de M\$70.000.000 de proyectos en el ámbito de infraestructura productiva e inversión en microempresas urbanas

⁴⁵ Se sugiere revisar para este tema el texto “Planificación de Proyectos y Diseño de Indicadores”, cap.II Diseño de Indicadores, punto 2.3 Indicadores de Comunicación y Cultura. Ed. Podion, Santafé de Bogotá, 1993

⁴⁶ Guillermo Bonfil Batalla, Lo propio y lo ajeno, una aproximación al problema del control cultural. En : Pensar Nuestra Cultura., citado en Medicinas y Culturas de la Araucanía, Ed Sudamericana, 1995

⁴⁷ Bonfil Batalla, Guillermo 1986 “La teoría de control cultural en el estudio de los procesos étnicos” Anuario Antropológico Editora Universidade de Brasilia Brasilia

⁴⁸ Ver STOLCKE, Verena. Sexo es a género como raza es a etnicidad. En: Márgenes Encuentro y Debate, Año V, N|9, 1992., BARTH, Fredick. Los grupos étnicos y sus fronteras, la organización social de las diferencias culturales. Fondo de Cultura Económica, México, 1969., Otros autores: Cohen, Barbara Carmachano, Ribeiro, Cardoso de Oliveira

⁴⁹ Cap 3: Etnicidad y Relaciones Etnicas, Antropología Cultural, Conrad Phillip Kottak., 1994

Asumir un enfoque étnico exige superar la noción de la etnicidad como ligada a sociedades cerradas, ajenas al cambio y a la transformación. La identidad étnica apela a una identidad colectiva, y dice relación con acceso a derechos civiles, materiales y económicos. En tanto identidad colectiva remite a una conciencia y/o memoria histórica.

En tanto identidad social, dice también, relación con aquella parte del autoconcepto que se construye desde el patrimonio cultural y la memoria histórica compartida, que en el plano individual deriva del conocimiento de la pertenencia a una colectividad (etnia), lo cual permite a los sujetos, diferenciarse respecto de quienes no comparten dicha pertenencia. En este sentido, la identidad étnica forma parte de la herencia cultural de los sujetos que conforman dicha colectividad, es transmitida de generación; es decir, supone una continuidad histórica. Está cargada de significaciones vivenciales, valorativas y accionales asociadas a dicha pertenencia, las cuales son vividas y percibidas subjetivamente por cada uno de los miembros del grupo social de que se es parte

f) Empoderamiento

"El empoderamiento tiene que ver con las personas –hombres y mujeres- que asumen control sobre sus vidas: establecen su propia agenda, adquieren habilidades, aumentan la confianza en sí mismos, resuelven problemas, y desarrollan su independencia. Es un proceso y un resultado"⁵⁰

"Un término generalmente usado para describir un proceso mediante el cual las personas que no tienen poder toman conciencia de su propia situación y se organizan colectivamente para ganar un mayor acceso a los servicios públicos o a los beneficios del crecimiento económico"⁵¹.

Elementos a considerar en su construcción pueden ser la movilidad de los sujetos, conocimiento político y legal, participación en acciones colectivas o personales para acceder a beneficios, participación en cargos públicos, etc.⁵²

Indicadores de esta naturaleza permitirían, por una parte, la pertinencia de la intervención, junto con determinar el impacto de la misma.

2.2 Diseño de la ejecución

a) **Análisis de alternativas**

Se recomienda el análisis de otras alternativas para la ejecución del programa, el que se ha centrado en la realización directa de todas las actividades asociadas directamente por alguna unidad de CONADI, considerando la relación con otros agentes sólo a nivel de la ejecución (considerándose incluso la relación directa con ejecutores - beneficiarios), y a nivel de la subcontratación de acciones aisladas y descoordinadas entre sí de evaluación.

Con la actual estructura, organización y gestión del Programa, no existe forma de implementar otras alternativas más eficientes

⁵⁰ (ACDI 1994k: Anexo 3, pag 3)

⁵¹ (ODA 1994:32)

⁵² Ver propuestas de indicadores de empoderamiento en "Indicadores de empoderamiento en mujeres de Bangladesh" contruidos por Schuker y Hashemi. En. "Guía para utilizar indicadores de Género". Sernam y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1998.

Se visualizan las siguientes alternativas:

- **Externalizar la licitación de recursos y monitoreo y seguimiento**

Ello implica que el Programa focalice su quehacer en la concepción y diseño de los componentes -con especificidad y participación de los beneficiarios directos indígenas- y transfiera los recursos a otra institución que administren y hagan una gestión social y económica adecuada de los proyectos constituyentes de cada componente.

Un ejemplo de ello es el convenio entre PNUD y la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago en 1998. "el ordenamiento de la información relativa a este período presupuestario resultó menos compleja, fundamentalmente porque se tenían antecedentes sobre lo que se estaba ejecutando, así como constancia de los problemas sucitados (...)"⁵³

Ventajas:

Otras instituciones han desarrollado esta modalidad con éxito; especialmente permite definir ex ante la proporción a aceptar para gastos administrativos asociados al programa, lo que podría aumentar (dados los altos costos administrativos actuales existentes en CONADI, los que se analizan en el punto 6) el monto a licitar y colocar directamente en ejecución de proyectos

Permite disminuir la presión de ejecución de tareas administrativas para el equipo de CONADI

Otras instituciones –como INDAP por ejemplo- pueden lograr una cobertura mucho mayor que CONADI en la actualidad. Asimismo, es posible plantear exigencias de cobertura.

Se pueden plantear exigencias de infraestructura y resultados que en la actualidad CONADI no puede alcanzar (difusión, presencia simultánea en varias localidades, horarios de atención, consultas técnicas directamente en las localidades, etc.)

Permite focalizar e integrar recursos y programas de apoyo, especialmente a nivel territorial

Desventajas:

Un riesgo es que las potenciales instituciones que se hicieran cargo de esta externalización no contaran o pudieran constituir equipos de trabajo con especialización en el tema indígena lo que deberá ser incorporado en las exigencias del Convenio.

Teóricamente se pudiera perder control sobre la ejecución así como información sobre ésta (lo que es posible de contrarrestar con exigencias específicas sobre el sistema de seguimiento).

Dificulta la reasignación interna de recursos ante eventualidades o "emergencias".

⁵³ Informe Ejecución Presupuestaria y Programática Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, años 1998 y 1997. Marzo de 1999., pág 5.

- ***Transferencia de recursos a los Municipios para el apoyo y generación de instancias de coordinación, intercambio, diseño, difusión de acciones a nivel local en torno al tema indígena en conjunto con instituciones del sector público, privado, y comunidad.***

Ventajas:

Cercanía del Municipio con las necesidades locales. La comuna emerge naturalmente como el espacio óptimo de intervención y el municipio se posiciona como la institución más cercana y conectada con la comunidad, lo que le permite dar cuerpo y sustentabilidad a un programa de trabajo participativo.

Incorporación de la comunidad como un agente (tanto de organizaciones indígenas como no indígenas)

Permite coordinar acciones para el desarrollo con la participación desde la comunidad

Permite establecer prácticas de coordinación y participación así como una experiencia concreta de abordaje intersectorial

Las estrategias comunitarias se proponen devolver a la comunidad la responsabilidad por las acciones y resultados

Permite instalar una estructura organizacional específica en el Municipio, que se constituya en el soporte orgánico e institucional del trabajo de la red (una red social abierta que conecte la estructura organizacional municipal con entidades sectoriales, de la comunidad y de la sociedad civil)

Desventajas:

Presión y exigencia adicional a los Municipios

Escasez de recursos propios de los Municipios en las comunas con presencia indígena

Potencial escasa apertura de los Municipios al tema indígena, especialmente en áreas rurales.

b) Definición de responsabilidades y atribuciones

Se requiere clarificar la responsabilidad por la ejecución del programa (dirección del programa). Específicamente para 1999, clarificar la inserción organizacional del Jefe de Programas y sus atribuciones y responsabilidades respecto de la ejecución de este programa.

Definir claramente el rol del Departamento de Desarrollo respecto del Fondo de Desarrollo Indígena en su conjunto, y a partir de ello redefinir los cargos, especificando competencias, habilidades y perfil profesional requerido. A partir de ello, se debería analizar la actual situación, siendo posible que sea necesario reestructurar el equipo técnico. Se recomienda definir perfiles profesionales que consideren experticia en el tema del desarrollo indígena y formación en disciplinas propias del ámbito del desarrollo, tales como antropología, sociología, economía, planificación, ciencias políticas y trabajo social, entre otros.

Establecimiento de redes institucionales de comunicación y coordinaciones con organismos externos para convenir acciones conjuntas.

c) Respeto de la coordinación

Respeto del tema coordinación con otras instituciones públicas se requiere:

- Definir una estrategia de coordinación en pos del logro de un fin y/o propósito común.
- Definir el tipo y calidad de la coordinación que se desea lograr.
- Definir metodologías e instrumentos de coordinación.
- Definir de común acuerdo, una estrategia de incorporación de aprendizajes y de visibilidad institucional en la temática con el conjunto de instituciones con que se establecerá la coordinación.

d) Respeto de la participación social

Se requiere en términos específicos:

- Explicitación de estrategia (s) de participación de los beneficiarios.
- Definir tipo de estrategias de participación hacia los diferentes pueblos indígenas y hacia los diferentes destinatarios del programa (personas naturales (mujeres, hombres, jóvenes), comunidades, asociaciones, instituciones).
- Definir mecanismos de participación para los distintos destinatarios.

3. Monitoreo, seguimiento y evaluación

- a) Establecer y ejecutar a la brevedad una Planificación y un Sistema de Control y Seguimiento de las mismas, para cada componente, en cada una de las U.T. y a nivel central.

Ello implica crear, implementar y fortalecer un sistema de monitoreo, que-registrando todos los antecedentes cuantitativos relevantes- como modalidad evaluativa apunte a registrar la calidad del proceso de entrega de los bienes y servicios de los Subprogramas, y la motivación y satisfacción de los beneficiarios de los mismos.

Esto, tanto en lo que se refiere a reforzar una evaluación ex ante que permita la definición de metas y plantee un pronóstico acerca del impacto que se desea lograr (definición de estrategias de intervención, definición de variables a modificar) como crear, implementar y utilizar un sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos que permita efectivamente corregir o reorientar el desarrollo de los proyectos durante la ejecución, y de evaluación expost de los mismos.

- b) Diseño y utilización de sistema de asignación y control de gastos por programa y componente al interior del FDI. Esta información debe ser manejada por el responsable del programa
- c) Profundizar el proceso de reflexión en torno a los aprendizajes adquiridos, puesto que éstos han conducido a adoptar decisiones importantes, la de concentrar los programas de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena con el programa de Asistencia y Análisis Jurídico, para el presente año, como también el de proponer un nuevo modelo de gestión.

En este sentido resulta relevante identificar la experiencia adquirida respecto del diseño y ejecución del programa en todas sus fases. Al mismo tiempo sería un aporte efectuar un análisis comparativo de la ejecución a nivel de UO, dado que la heterogeneidad caracteriza la ejecución del programa.

V. REFERENCIAS

V.1 Listado de documentos consultados

- Ficha de Antecedentes entregada por CONADI
- Antecedentes Presupuestarios y de Costos
- Informes de Réplica
- Comentarios Equipo de Seguimiento
- Estudio Complementario
- Análisis de diferencias entre Documento PMG y Estudio Complementario. CONADI
- Memoria 1995. MIDEPLAN. CONADI
- CONADI. Situación Actual. Recopilación y conceptos de MIDEPLAN.
- Organigrama CONADI
- Agenda CONADI 1996.2000. Documento de Trabajo N°1. Temuco, septiembre de 1995.
- Informe de gestión 1994-1996. Dirección Nacional. CONADI
- Gestión institucional de 1994. Dirección Nacional CONADI. marzo 1995.
- Decreto supremo 225, 18 de mayo 1994
- Decreto Supremo 396, 24 de noviembre de 1993
- Instructivo N°03/95 sobre "Políticas Generales sobre Asignación de Recursos y Licitaciones de CONADI".
- Instructivo N°02/96 sobre "Procedimiento y Políticas Generales sobre Licitaciones de la CONADI"
- Memorándum N° 392 que complementa Instructivo N°2/96 sobre "Bases tipo de licitaciones y Concursos"
- Ley 19.253
- Diagnóstico Situación actual Pueblos Indígenas. En Plan Estratégico CONADI. Temuco, Septiembre de 1995. Dirección Nacional
- Informe Ejecución Presupuestaria y Programática Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, años 1998 y 1997. Marzo de 1999.
- Informe final. Programa Seguimiento y Evaluación Unidad de Desarrollo Subdirección SUR. CONADI. SODECAM. Marzo 1998
- Informe final Estudio "diseño y ejecución sistema de monitoreo y evaluación de la Inversión del Fondo de Desarrollo Indígena CONADI-Parinacota 1996". Ciencia y Desarrollo Consultores S.A.
- Decreto N° 39, 29 de febrero de 1999
- Fichas proyecto de Presupuesto para el año 1999

- Fichas de Productos FDI
- Diversas Resoluciones Exentas informando reasignaciones presupuestarias
- Casen 96
- Informe Evaluación Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTA). Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. DIPRES. Minsitrerio de Hacienda. 1998
- Informe Evaluación Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. DIPRES. Minsitrerio de Hacienda. 1998
- Informe Evaluación Fondo de de Desarrollo del Libro. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. DIPRES. Minsitrerio de Hacienda. 1998
- "Guía para utilizar indicadores de Género". Sernam y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1998.
- "Planificación de Proyectos y Diseño de Indicadores" Ed. Podion, Santafé de Bogotá, 1993
- Bonfil Batalla, Guillermo 1986 "La teoría de control cultural en el estudio de los procesos étnicos" Anuario Antropológico Editora Universidade de Brasilia Brasilia
- STOLCKE, Verena. Sexo es a género como raza es a etnicidad. En: Márgenes Encuentro y Debate, Año V, N|9, 1992., BARTH, Fredick. Los grupos étnicos y sus fronteras, la organización social de las diferencias culturales. Fondo de Cultura Económica, México, 1969., Otros autores: Cohen, Barbara Carmachano, Ribeiro, Cardoso de Oliveira
- Medicinas y Culturas de la Araucanía, Ed Sudamericana, 1995
- "Participación Social y Ciudadanía". Documentos OPS. 1998

V.1 Entrevistas y reuniones

FECHA	PARTICIPANTES
06/04/99	LUIS CÁCERES (CONADI) MARIA TERESA HAMUY (DIPRES) SOLEDAD ORTÚZAR (DIPRES) RODRIGO VALENZUELA (MIDEPLAN) CLAUDIA MUÑOZ (MIDEPLAN) PANEL
21/04/99	JAVIER CORVALAN (DIPRES) SOLEDAD ORTUZAR (DIPRES) LUIS CACERES (CONADI) PANEL
23/04/99	SECTORIALISTA DE DIPRES SOLEDAD ORTÚZAR (DIPRES) PANEL
30/04/99	RODRIGO VALENZUELA (MIDEPLAN)

	SOLEDAD ORTÚZAR (DIPRES) PANEL
13/05/99	LUIS CACERES (CONADI) SOLEDAD ORTUZAR (DIPRES) PANEL
08/06/99	LUIS CACERES (CONADI) NELSON LASALLE (CONADI) ANDRES AGURTO (CONADI) SOLEDAD ORTÚZAR (DIPRES) MARIA TERESA HAMUY (DIPRES) JAVIER CORVALAN ANA QUINTANA (MIDEPLAN) PANEL
29/07/99	MARIA TERESA HAMUY (DIPRES) SOLEDAD ORTUZAR (DIPRES) JAVIER CORVALAN (DIPRES) ANA QUINTANA (MIDEPLAN) PANEL
2/09/99	MARIA TERESA HAMUY (DIPRES) SOLEDAD ORTUZAR (DIPRES) ANA QUINTANA (MIDEPLAN) NELSON LASALLE (CONADI) LUIS CACERES (CONADI) ANDRES AGURTO (CONADI) PANEL

ANEXO

MATRICES DE MARCO LÓGICO

FORTALECIMIENTO SOCIEDAD CIVIL	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Actuales	Posibles		
<p>FIN:</p> <p>Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población indígena del país, en el marco de los señalado en los arts. 1º, 23º y 39º (letras c, d y f) Ley 19.253</p>				
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Se han instalado y desarrollado capacidades de organización, gestión, formación y uso de redes sociales, y ejercicio de los derechos de las comunidades, organizaciones y personas indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de propuesta de modelo para colaboración con otros SP y Municipios (M) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N° de proyectos que contribuyen al propósito presentados, financiados y ejecutados anualmente, para los años 97 y 98 del período de evaluación considerado. ▪ N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados que contribuyen al propósito 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tablas de registro de productos ▪ Términos de referencia Fichas EBI ▪ Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras ▪ Memorias anuales ▪ Informe de gestión ▪ Estudio complementario 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asignación de recursos por parte de Hacienda conforme a lo solicitado⁵⁴ ▪ Demanda e interés de comunidades y organizaciones indígenas por participar en proyectos y generar eventos en el contexto del propósito del programa ▪ Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes que tengan experiencia e interés en el área de trabajo de las líneas programáticas, además de capacidad de operar en la zona en que se focalizan los recursos de éste.
<p>COMPONENTES:</p> <p>Se han difundido políticas públicas</p> <p>Se ha capacitado a dirigentes indígenas</p> <p><input type="checkbox"/> Se ha fortalecido la gestión organizacional indígena</p>		<p>N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes</p> <p>N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tablas de registro de productos ▪ Términos de referencia Fichas EBI ▪ Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asignación de recursos por parte de Hacienda conforme a lo solicitado⁵⁵ ▪ Disposición e interés de comunidades y organizaciones indígenas por generar proyectos a favor del fortalecimiento

54 No obstante ello, se deben adecuar las metas programáticas al monto efectivamente asignado.

55 No obstante ello, se deben adecuar las metas programáticas al monto efectivamente asignado.

			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memorias anuales ▪ Informe de gestión ▪ Estudio complementario 	<p>socioorganizacional de las mismas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes que tengan experiencia e interés en el área de trabajo de las líneas programáticas, además de capacidad de operar en la zona en que se focalizan los recursos de éstas. ▪ Competencia técnica instalada en la población indígena para la formulación y postulación a proyectos en los ámbitos a que apuntan los programas considerados
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Planificación anual y distribución presupuestaria por Unidad Territorial</p> <p>Generación anual de ficha EBI</p> <p>Discusión presupuestaria</p> <p>Procesos de licitación y adjudicación de proyectos (preparación de bases, convocatoria, publicación, resoluciones, etc.)</p> <p>Difusión y comunicación de proyectos y programas</p> <p>Control y evaluación</p>	<p>Corresponde señalar aquí el costo total por componente y el total de costos administrativos del Programa.</p> <p>(Esta información se extrae del punto 2.2 y 2.3 del anexo de costos)</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tablas de registro de productos ▪ Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras ▪ Resolución de ejecución presupuestaria anual ▪ Contratos con ejecutores y beneficiarios ▪ Fichas EBI ▪ Estudio complementario 	<p>Destinación gubernamental de recursos materiales y humanos suficientes y adecuados para atender la demanda de proyectos de las comunidades y organizaciones indígenas en el contexto del programa.</p>

Fomento productivo	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Actuales	Posibles		
FIN: Aportar a superar la pobreza de familias y comunidades indígenas				
PROPOSITO: Se ha apoyado la creación y desarrollo de iniciativas productivas de subsistencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> N° de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos). <input type="checkbox"/> N° de beneficiarios de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos)	Tablas de registro de productos Términos de referencia Fichas EBI Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras Memorias anuales Informe de gestión	Asignación de recursos por parte de Hacienda conforme a lo solicitado ⁵⁶ Disposición e interés de comunidades y organizaciones indígenas para generar proyectos en ámbitos a que apuntan las líneas programáticas Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes que tengan experiencia e interés en el área de trabajo de las líneas programáticas, además de capacidad
COMPONENTES: <ul style="list-style-type: none"> • Se han desarrollado Estudios en el área • Se ha capacitado a los beneficiarios • Se ha entregado servicio de Asistencia Técnica • Iniciativas productivas indígenas han sido apoyadas por otras entidades públicas y privadas iv)		N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados ejecutados y en operación para cada uno de los componentes	Tablas de registro de productos Términos de referencia Fichas EBI Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras Memorias anuales Estudio complementario Informe de gestión	Asignación presupuestaria suficiente y adecuada por año para la implementación de cada uno de los componentes ⁵⁷ Demanda organizada de la población indígena reflejada en postulación a proyectos financiables en los ámbitos a que apuntan los componentes Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes en los ámbitos a que apuntan los componentes y que estén legitimadas entre la población

⁵⁶ No obstante ello, se deben adecuar las metas programáticas al monto efectivamente asignado.

⁵⁷ No obstante ello, se deben adecuar las metas programáticas al monto efectivamente asignado.

				<p>indígena tanto técnica como socialmente</p> <p>Competencia básica instalada en la población indígena para la formulación y postulación a proyectos en los ámbitos a que apuntan los programas considerados</p>
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Planificación anual y distribución presupuestaria por Unidad Territorial</p> <p>Generación anual de ficha EBI</p> <p>Discusión presupuestaria</p> <p>Procesos de licitación y adjudicación de proyectos (preparación de bases, convocatoria, publicación, resoluciones, etc.)</p> <p>Difusión y comunicación de proyectos y programas</p> <p>Control y evaluación</p>	<p>Corresponde señalar aquí el costo total por componente y el total de costos administrativos del Programa.</p> <p>(Esta información se extrae del punto 2.2 y 2.3 del anexo de costos)</p>		<p>Tablas de registro de productos</p> <p>Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras</p> <p>Resolución de ejecución presupuestaria anual</p> <p>Contratos con ejecutores y beneficiarios</p> <p>Fichas EBI</p>	<p>--Destinación gubernamental de recursos materiales y humanos suficientes y adecuados para atender la demanda de proyectos de las comunidades y organizaciones indígenas</p>

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos
	Actuales	Posibles		
FIN: Aportar a superar la pobreza de familias y comunidades indígenas				
PROPOSITO: Se ha creado y mejorado la infraestructura doméstica, predial y local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> N° de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos). N° de beneficiarios de proyectos ejecutados que contribuyen al logro del propósito (en cada uno de ellos)	Tablas de registro de productos Términos de referencia Fichas EBI Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras Memorias anuales Informe de gestión	Asignación de recursos por parte de Hacienda conforme a lo solicitado ⁵⁸ Disposición e interés de comunidades y organizaciones indígenas para generar proyectos en ámbitos a que apuntan las líneas programáticas Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes que tengan experiencia e interés en el área de trabajo de las líneas programáticas, además de capacidad
COMPONENTES: <ul style="list-style-type: none"> • Se han mejorado las vías de acceso • Se ha mejorado y construido Infraestructura comunitaria • Se ha mejorado la Disponibilidad de agua • Ha aumentado la inversión en unidades productivas • Ha mejorado la infraestructura doméstica 		N° de proyectos ejecutados y en operación para cada uno de los componentes N° de beneficiarios directos de proyectos ejecutados ejecutados y en operación para cada uno de los componentes	Tablas de registro de productos Términos de referencia Fichas EBI Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras Memorias anuales Estudio complementario Informe de gestión	Asignación presupuestaria suficiente y adecuada por año para la implementación de cada uno de los componentes ⁵⁹ Demanda organizada de la población indígena reflejada en postulación a proyectos financiables en los ámbitos a que apuntan los componentes Existencia de entidades ejecutoras e instituciones competentes en los ámbitos a que apuntan los componentes y que estén legitimadas entre la población

58 No obstante ello, se deben adecuar las metas programáticas al monto efectivamente asignado.

59 No obstante ello, se deben adecuar las metas programáticas al monto efectivamente asignado.

				<p>indígena tanto técnica como socialmente</p> <p>Competencia básica instalada en la población indígena para la formulación y postulación a proyectos en los ámbitos a que apuntan los programas considerados</p>
<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Planificación anual y distribución presupuestaria por Unidad Territorial</p> <p>Generación anual de ficha EBI</p> <p>Discusión presupuestaria</p> <p>Procesos de licitación y adjudicación de proyectos (preparación de bases, convocatoria, publicación, resoluciones, etc.)</p> <p>Difusión y comunicación de proyectos y programas</p> <p>Control y evaluación</p>	<p>Corresponde señalar aquí el costo total por componente y el total de costos administrativos del Programa.</p> <p>(Esta información se extrae del punto 2.2 y 2.3 del anexo de costos)</p>		<p>Tablas de registro de productos</p> <p>Informes de evaluación y seguimiento empresas consultoras</p> <p>Resolución de ejecución presupuestaria anual</p> <p>Contratos con ejecutores y beneficiarios</p> <p>Fichas EBI</p>	<p>–Destinación gubernamental de recursos materiales y humanos suficientes y adecuados para atender la demanda de proyectos de las comunidades y organizaciones indígenas</p>

CONADI N° 08: 0297 - - ,

ANT. : Evaluación de Programas
Gubernamentales 1999,
Evaluación F.D.I.

MAT. : Informe de replica CONADI a
Informe final de Evaluación.

TEMUCO, 23 SET. 1999

A : SRA. MARIA TERESA HAMUY
JEFA DE UNIDAD DE EVALUACION DE PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES.

DE : SR. LUIS HENRIQUEZ J.
JEFE DE PROGRAMAS

El presente documento, formaliza el envío por correo electrónico, del Informe de Replica de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, al Informe Final del Panel de Evaluadores sobre el F.D.I. Enviado a su repartición, con fecha de hoy.

Le saluda atentamente

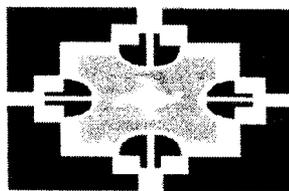


LUIS HENRIQUEZ JARAMILLO
JEFE DE PROGRAMAS

LHJ/smch.

1. Sr. Director Nacional
2. Sr. Fiscal
3. Sra. Ana Quintana, Mideplan
4. Archivo y Partes.

CONADI



**CORPORACION NACIONAL
DE DESARROLLO INDIGENA**

**INFORME DE REPLICA DE
LA CORPORACION NACIONAL
DE DESARROLLO INDIGENA
CONADI**

**A INFORME FINAL DEL PANEL DE EVALUADORES
SOBRE EL FONDO DE DESARROLLO INDIGENA CONADI
(PERIODO 94-98)**

**PROGRAMA DE EVALUACION
DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES 1999**

**EVALUACION DEL
FONDO DE DESARROLLO INDIGENA**

PRESENTACION

Se ofrece a continuación, el Informe de Réplica de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI.

Este Informe tiene por propósito presentar las observaciones y comentarios de CONADI, respecto de los resultados contenidos en el Informe Final de Evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena, para el período 1994-1998, realizada por un Panel de Evaluadores Externo. Conformado por profesionales contratados individualmente por la Dirección de Presupuesto (DIPRES), y constituido como Panel para conocer el Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 1999.

El documento consta de dos partes. En el capítulo inicial se presentan, en primer lugar, las observaciones institucionales respecto de la metodología de evaluación utilizada, El Marco Lógico de Proyectos. A continuación, se discute globalmente el enfoque técnico aplicado por el Panel de expertos para la evaluación del Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), y el tipo de análisis y conclusiones evaluativas que la adopción de este enfoque generó.

En el capítulo segundo se analizan en detalle las recomendaciones y sugerencias al FDI resultantes del proceso evaluativo, sus condiciones de aplicabilidad, y los compromisos institucionales que es necesario adoptar para su cumplimiento, tanto por CONADI, como por otros servicios involucrados: la Dirección de Presupuesto (DIPRES) responsable del Programa de Evaluación y el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), ministerio al cual está asociado CONADI.

I. PRIMERA PARTE: COMENTARIOS AL PROCESO EVALUATIVO DEL FDI.

1.1. Observaciones a metodología de evaluación utilizada.

Tal como se señala en el Informe Final (Introducción, Pag. 2), el Marco Lógico de Proyectos no es una metodología que se haya utilizado en los diseños de los programas que componen el Fondo de Desarrollo Indígena. Ello obligó a una serie de conceptualizaciones y reformulaciones forzadas para la definición y construcción de los marcos lógicos de los programas, con el exclusivo propósito de ser objetos de evaluación, y explica gran parte de las insuficiencias o vacíos de información detectados por el Panel respecto de algunas dimensiones de los programas, dado que éstas no fueron contempladas en sus diseños originales.

En segundo lugar, se establece la necesidad de haber complementado esta metodología con otras modalidades evaluativas, que permitieran dar cuenta de la complejidad en que se realiza la acción programática e institucional de CONADI, y de los desafíos a los cuales se le ha mandatado entregar respuesta.

En cuanto al manejo de la batería de conceptos teóricos y aplicados que contempla esta metodología por parte de los responsables del Programa, cabe señalar que éste solo se generó en función de la evaluación a que fue sometido el FDI. No existiendo etapas previas planificadas, sistemáticas y validadas de apresto técnico, que facilitara la utilización del Marco Lógico de Proyectos, tanto para el diseño como para la evaluación de programas sociales.

Finalmente, se señalan las dificultades de la institución para adaptarse a las etapas y plazos contemplados en el proceso de evaluación del FDI, en un año particularmente complejo respecto de las demandas históricas de la población indígena, en especial del pueblo mapuche. Ello determinó concentrar los esfuerzos institucionales, especialmente los de la Dirección Nacional, en la contribución a generar e implementar instancias de diálogo y expresión canalizada de demandas entre las poblaciones indígenas y el Estado Chileno.

1.2. Análisis de enfoque técnico de evaluación del Panel: Perspectiva de investigación evaluativa parcial y estrictamente documental.

Como primera consideración, se plantea la necesidad de que el Panel de Especialistas hubiese tenido la posibilidad de integrar al proceso de evaluación un enfoque aplicado, capaz de integrar el contexto histórico y sociopolítico en que se realiza la acción gubernamental, en este caso a través de CONADI.

En efecto, los integrantes del Panel concluyen una serie de resultados, cuyo sustento son operaciones lógicas realizadas a partir de información documental secundaria, e incluso terciaria, que no permiten incorporar en el análisis aspectos como por ejemplo, las características y particularidades del Fondo de Desarrollo Indígena, en la articulación con

sus usuarios y en la atención de sus demandas. Ni tampoco, que se hubiesen contrastado los resultados de dicho análisis documental con la opinión tanto de sus beneficiarios directos como de otros actores sociales representativos del mundo indígena.

Representativo de ello son las conclusiones evaluativas que dicen relación con los costos administrativos del Programa: "A juicio del Panel, éstos son mayores que los existentes en otros Fondos, básicamente debido a la modalidad de ejecución." (Informe Final, Conclusiones sobre Eficiencia, Pág. 5); o que "el nivel de costo administrativo es alto, no existiendo consciencia de ello" (Op. cit., Eficiencia del Programa, Pág. 38).

Para establecer esta conclusión, se procedió a la comparación del FDI con otros Fondos evaluados con anterioridad. Si bien en el propio Informe se señala que "Otros Fondos evaluados en el marco del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales no son estrictamente comparables" (Op. cit., pág. 32), a continuación, y en pies de página se citan, entre otros, los resultados obtenidos para el cálculo de los costos administrativos de Programas como el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), o el del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, que evidenciarían los costos administrativos aparentemente más elevados del Fondo de Desarrollo Indígena.

Independientemente de que en los tres casos se trata de Fondos, esta comparación aparece como excesivamente forzada. Es evidente que existen diferencias sustanciales entre las características de aquéllos y las del FDI; por ejemplo, a nivel de sus usuarios, localización geográfica, demandas históricas no resueltas de la población que atiende, etc.; otras a nivel institucional, como lo es su ubicación descentralizada (en la IX Región), su cobertura nacional (con presencia en las nueve regiones del país, que cuentan con población indígena), por nombrar sólo los más obvias.

Al mismo tiempo, debe considerarse que en los costos administrativos se incorpora al personal y logística que debe laborar en el FDI, sin considerarse que éstos además prestan otras funciones a la institución; constituyendo, en el mejor de los casos, el cincuenta por ciento de su tiempo el dedicado al Fondo de Desarrollo Indígena. Por ello, no es posible evaluar aisladamente un Fondo cuando sus recursos humanos y materiales son parte de un sistema institucional mayor y cumplen otras funciones en él.

Posiblemente, es por las razones antes señaladas que las conclusiones del Panel generan un aporte menor, frente a las expectativas de CONADI en relación con los resultados de la evaluación realizada.

Se esperaba un análisis de fondo, en el cual se entregaran orientaciones respecto de las estrategias de inversión pública en el ámbito del desarrollo indígena, y el rol del FDI en ellas, pues éste es un tema técnico sustancial que la Ley 19.253 señala a CONADI y por ende a sus Fondos.

Aun así, a continuación se comentan en detalle las recomendaciones sobre el FDI evacuadas por el Panel, en el entendido de que se trata de sugerencias útiles, cuya discusión y potencial aplicación serán un aporte para el mejoramiento de la gestión del Programa.

II. SEGUNDA PARTE: ANALISIS DE RECOMENDACIONES AL FDI

Se realiza a continuación un análisis de las recomendaciones propuestas en el Informe Final.

A objeto de facilitar la lectura, se reproducen resumidamente y en cursivas las recomendaciones indicadas y se procede a su discusión detallada, siguiendo el mismo orden de presentación en que aparecen en el **Capítulo IV Priorización de Recomendaciones** del Informe Final.

A. Ambito de Recomendaciones: Ordenamiento y análisis de la ejecución de la fecha.

RECOMENDACIONES: CONSULTORIA EXTERNA

- *“Desarrollo de una consultoría externa de análisis de la ejecución al conjunto del FDI, que permita establecer una identificación de la situación de cada una de las líneas programáticas, mecanismos de asignación de recursos, montos asignados, ejecución de los proyectos, revisión de la situación administrativa de cada uno de ellos entre otros. Se recomienda desarrollar este trabajo con el conjunto del FDI, dado que los traspasos de recursos entre líneas programáticas, así como entre Fondos, y la falta de claridad de la adscripción de algunos proyectos a las líneas programáticas existentes, la inexistencia de información para los años 95 y 96, hacen necesario un análisis y ordenamiento general del mismo.*
- *Una vez detectadas las falencias de información, problemas en el cierre de los proyectos u otros, se deberán desarrollar las medidas correctivas correspondientes, siendo ello responsabilidad de la unidad responsable de la ejecución del FDI.*
- *Sistematizar las acciones desarrolladas hasta la fecha, tanto en términos de ejecución de proyectos como de estudios, y levantamiento de demandas, de modo de no duplicar esfuerzos ni frustrar expectativas.”*

A.1. Comentario General

Se está de acuerdo con la necesidad de efectuar una labor como la indicada. Sin embargo, a juicio de la institución, esta integra 2 dimensiones distintas, que implica acciones diferentes aunque complementarias:

a) Por un lado, se instala la necesidad por efectuar un chequeo del registro de la información sobre los proyectos ejecutados por el FDI actualmente disponible en el Dpto. de Desarrollo (Tabla de registro del FDI, 97 y 98); así como la necesidad de superar los vacíos en la información al respecto para los años 94, 95 y 96. Ello incluye el requisito por contar con el máximo de información sobre la situación administrativa de cada proyecto ejecutado por línea programática del FDI entre 1994 y 1996, y en los casos en que sea necesario, determinar los procedimientos necesarios para su cierre administrativo. El resultado de este trabajo arrojará una serie de conclusiones sobre la ejecución del FDI, cuyo análisis permitirá adoptar las medidas correctivas que sean necesarias, y fortalecer los aciertos y prácticas que han resultado exitosos.

Dada la relevancia de una labor como la indicada, esta ha sido contemplada en las nuevas prioridades institucionales de CONADI a partir de 1999. En lo específico, se ha encomendado esta misión al Auditor Interno de la Corporación que, acompañado de un equipo de profesionales ad-hoc, visitará a contar del mes de octubre cada Unidad Operativa de CONADI, para proceder a la revisión de la información existente, determinar las estrategias (administrativas) para suplir los vacíos que ella contenga, y proponer al Director las medidas que sea necesario adoptar como institución. Además de la evacuación de informes detallados sobre la inversión del FDI en cada Unidad Operativa, que complete los antecedentes faltantes respecto de las dimensiones de información contenidas en la Tabla de Registro de Productos del FDI para los años 94 al 98.

COMPROMISO INSTITUCIONAL

Por lo tanto, está en marcha un compromiso institucional específico con la recomendación del Informe Final referida a detectar las falencias de información en la ejecución del FDI, proceder al cierre administrativo de proyectos cuando se requiera, y adoptar las medidas correspondientes.

Preliminarmente, se estima que un primer avance de esta labor institucional, estará disponible en el primer trimestre de 1999.

b) Una segunda dimensión de la recomendación en comento incorpora, a juicio de los responsables del Programa, el requisito por desarrollar un análisis interpretativo y evaluativo de la operación técnica del Fondo en el periodo indicado, por ejemplo, en materias de: adecuación de los mecanismos utilizados en la asignación de recursos a las características de los usuarios; grado de satisfacción de los usuarios respecto de los proyectos ejecutados; pertinencia de las líneas programáticas formuladas para dar respuesta a las demandas y necesidades de los beneficiarios directos, indirectos y potenciales; de las estrategias de difusión y convocatoria a los concursos de proyectos, de

mediciones y comparaciones en la cobertura obtenida en la ejecución respecto de cada pueblo indígena y de su ubicación en espacios rurales y urbanos; entre otras.

En resumen, se trata de una consultoría que entregue información sobre las dimensiones técnicas de funcionamiento y ejecución del FDI, que permita identificar, por ejemplo, aspectos deficitarios o débiles, fortalezas reales o potenciales, oportunidades para la complementariedad con otras entidades tanto públicas como privadas, y aquellos factores que pudieran obstaculizar un mejor acceso de su población objetivo a la oferta institucional de servicios y beneficios. Incorporando además, la realización de una evaluación de impacto respecto del nivel de logro alcanzado por las iniciativas programáticas de CONADI.

Una consultoría de esta naturaleza tiene la virtud, además, de que sus resultados son proyectivos y por lo tanto pueden ser formulados en términos de proposiciones para el funcionamiento futuro del FDI, en especial para el diseño e implementación de sus 3 nuevos programas, resultante del proceso de rediseño institucional en que CONADI se ha involucrado a contar de 1999.

COMPROMISO INSTITUCIONAL

Frente a una consultoría externa como la señalada, CONADI está en condiciones de adscribir su compromiso institucional. Estableciendo un cronograma de trabajo, las condiciones requeridas para su operatoria, y una aproximación preliminar a los recursos financieros que es necesario disponer para su implementación.

Para ambas recomendaciones se ofrece en el siguiente punto un esquema con las propuestas de trabajo básicas para su implementación.

A.2. Condiciones de Aplicabilidad de Recomendaciones.

RECOMENDACION

**Consultoría interna: chequeo información (94'- 98');
 análisis y revisión situación administrativa proyectos (94'-96');
 adopción de medidas correspondientes.**

Responsables	Plazos y Etapas Actividades	Requisitos operatoria	Valorización preliminar y mecanismo financiamiento
Institucionales: Director Nacional CONADI – Auditor	- 1º Etapa: Octubre 99' a Marzo 2000. - Informe de Avance (marzo 2000)	- Conformación y disponibilidad equipo de profesionales auditores. - Exclusividad de equipos de profesionales del Dpto. de Desarrollo y Encargados de Desarrollo de las Unidades Operativas (UO), en labores propias de la gestión y operación del FDI. (que incluye cumplimiento recomendaciones evacuadas)	Recursos institucionales CONADI.

RECOMENDACION

Consultoría Externa: Evaluación y análisis de ejecución, resultados e impacto del FDI para el período 94'98'

Responsables y contrapartes	Piazos	Requisitos operatoria	Valorización preliminar y mecanismo financiamiento
- Responsable Institucional: Director Nacional, Dpto. Desarrollo y Unidades Operativas CONADI Contraparte externa: Consultores	Etapa1: Diseño y preparación Términos de Referencia: (nov. a diciem. 99') Etapa2: Licitación y selección propuestas técnicas (enero a febrero 2000) Etapa3: Etapa de campo y revisión documental (marzo a junio 2000) Etapa4: Análisis de la información, formulación de propuestas (julio a agosto 2000) Etapa5: Discusión resultados con contraparte, informe final (septiembre 2000).	- Equipos técnicos adecuados . - Términos de Referencia óptimos, preparados y validados con Dpto. de Desarrollo, Encargados de Desarrollo de Unidades Operativas CONADI, y con aporte técnico de MIDEPLAN. - Seguimiento y monitoreo investigación: discusión avances resultados con U.O. y Dpto. Desarrollo CONADI y MIDEPLAN.	Monto preliminar: - M\$ 26.000 - Recursos a considerar en partida presupuestaria de CONADI año 2000. (En componente Investigación Aplicada del Programa Estudios de Preinversión, del FDI)

B. Ambito de Recomendaciones: DISEÑO GENERAL

RECOMENDACIONES: DISEÑO GENERAL

“ Este rediseño general, debe considerar los siguientes elementos:

- *Se recomienda seleccionar de la información diagnóstica disponible en CONADI y MIDEPLAN, aquella que resulte estadísticamente válida a fin de caracterizar con precisión la realidad social, jurídica y económica, de cada uno de los ocho grupos indígenas que contempla el programa.*
- *Se requiere considerar las nuevas variables en el diseño del programa y la focalización de los recursos, coordinando la acción con otros Programas al interior de la misma CONADI (tanto con los del Fondo de Desarrollo Indígena como con el de Fondo de Tierras y Aguas Indígenas)*

Así, se recomienda un rediseño del programa que considere explícitamente su coordinación con otros programas del FDI, con el FDT y con otras instituciones relacionadas. Asimismo, se requiere evaluar sistemáticamente las acciones desarrolladas.

- *Se recomienda considerar las especificidades étnicas a nivel global de diseño del programa. Ello permitirá tanto focalizar mejor el programa, considerando tanto los cambios en el entorno,*

como las reorientaciones que se le han hecho al programa. Si bien no se deduce desde la gestión real del programa y del FDI, se recomienda la definición de políticas diferenciadas para los pueblos indígenas de Chile, desde los elementos de caracterización socioeconómica, de vulnerabilidad étnica, de localización geográfica y concentración demográfica, como de caracterización cultural.

- *Redefinición, análisis e incorporación de componentes y actividades*

Se requiere producir el componente "estudios o evaluaciones en el tema" de modo de lograr efectivamente un avance en el tema del desarrollo indígena.

Si se valida al interior de la institución la inexistencia de ejecutores competentes, desarrollar (para el conjunto de la CONADI) acciones al respecto como -por ejemplo- un programa de fortalecimiento de instituciones y consultores tal como los desarrollados por FOSIS.

Relevamiento de la demanda - diseño con participación de los usuarios, el apoyo para la presentación de proyectos, desarrollo de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, el fortalecimiento de ejecutores, establecimiento de un sistema de control técnico financiero y de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación que permita tener medios de verificación para los indicadores definidos.

- *Se requiere definir y perfilar un ciclo de inversión del FDI, que asegure una fase diagnóstica pertinente y oportuna, como una fase de evaluación que retroalimente al ciclo. Esto, posibilita hacerse cargo del ciclo de producción de los componentes que generan los subprogramas, con sus fases de detección de necesidades y problemas, definición de los ámbitos en que deben circunscribirse los proyectos, definición de perfiles, etc. La fase diagnóstica posibilita el conocimiento de las características, necesidades, problemas, expectativas, demandas) de la población que se desea atender y el diseñar un subprograma "tomándolas en cuenta" y concentrando los esfuerzos del programa y subprograma en la población objetivo definida y no en otra. Es decir, focalizar la inversión.*
- *Considerar indicadores que permitan dimensionar logros en ámbitos tales como: control cultural, identidad étnico-cultural, empoderamiento.*

Entendiendo que el programa apunta a conseguir un cambio, los indicadores deberían estar orientados a medir esos cambios (y no sólo en función del financiamiento de proyectos que teóricamente se enmarquen en ese contexto).

Indicadores de esta naturaleza permitirían, por una parte, la pertinencia de la intervención; junto con determinar el impacto de la misma.

B.1. Comentario General

Como primera consideración, desde la perspectiva de CONADI se aprecia que del conjunto de recomendaciones sobre el particular sugeridas por el Panel, existen varias que se repiten o aparecen bajo una distinta formulación, aun cuando corresponden a una misma dimensión de mejoramiento institucional.

A fin de simplificar la presentación de las recomendaciones sugeridas y determinar con precisión los compromisos que la institución está dispuesta a contraer, se han agrupado éstas en las siguientes áreas:

- 1. Sistematizar y construir diagnósticos sobre las poblaciones indígenas que establece la Ley 19.253, que permita su caracterización social, cultural, jurídica, geográfica, de concentración demográfica, económica, vulnerabilidad étnica, y la inclusión de estas especificidades étnicas a nivel de diseño de los programas. Ello permitirá la definición de políticas diferenciadas para los pueblos indígenas de Chile.*
- 2. Definir y perfilar un ciclo de inversión del FDI, sustentado en una fase diagnóstica acotada respecto de los grupos usuarios del Fondo, que posibilite hacerse cargo del ciclo de producción de los componentes (líneas de proyectos) que generan los subprogramas teniendo como principal referente las características y demandas de los usuarios que se desea atender, e incorporando la participación de éstos en el diseño y evaluación de dichas sublíneas programáticas.*
- 3. Construir y utilizar indicadores para establecer el nivel de logro alcanzado en los propósitos de los programas del FDI, que permitan registrar tanto los cambios provocados por estos programas, como a dimensionar en qué medida ellos se asocian a la pertinencia cultural, expresada en indicadores como control cultural, identidad étnico-cultural, empoderamiento.*
- 4. Establecer relaciones de coordinación y articulación con otros Programas de CONADI, así como con otros servicios públicos relacionados con la temática del desarrollo indígena. Ello permitirá, por ejemplo, la definición e implementación de líneas de apoyo institucional para fortalecer técnicamente a las entidades ejecutoras, a los usuarios indígenas en la formulación y presentación de proyectos, y al diseño y puesta en marcha de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación.*

A continuación se analiza la aplicabilidad de cada una de estas recomendaciones, y los compromisos que CONADI está en condiciones de asumir para su cumplimiento.

B.2. Condiciones de aplicabilidad de recomendaciones.

RECOMENDACION:

**Sistematizar y construir diagnósticos
sobre los pueblos indígenas que contempla la ley 19.253**

B.2.1. Observaciones institucionales

Respecto de esta recomendación, la institución considera que, efectivamente, es uno de los aspectos claves para la formulación e implementación de líneas programáticas pertinentes y coherentes con las características y especificidades de cada pueblo indígena que por mandato legal el FDI debe atender.

Sin embargo, a diferencia de lo que señala el Panel, para la construcción de estos diagnósticos se considera que no basta con seleccionar de la información diagnóstica disponible en CONADI y MIDEPLAN, aquella que resulte estadísticamente válida. (Informe Final, Pág. 42). Principalmente, porque la documentación existente es escasa, no necesariamente corresponde a diagnósticos cuantitativos y cualitativos, o se trata de antecedentes preliminares de investigación que no han sido sancionados oficialmente y por lo tanto no pueden ser utilizados como insumos de trabajo formales. En otros casos, son antecedentes globales que colaboran a diagnósticos específicos.

Por lo tanto se hace necesario, por una parte, ampliar la sistematización de la información diagnóstica a otras fuentes tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, que permita el acopio de los principales antecedentes cualitativos y cuantitativos actualmente existentes, validados, y oficialmente en circulación sobre los pueblos indígenas de Chile.

Por la otra, se constata el requerimiento por construir diagnósticos sobre la población indígena del país, particularmente respecto de aquellos pueblos sobre los cuales se cuenta con pocos antecedentes (Collas en la III Región, grupos de población mapuche rural y urbana de las regiones VI y VII, por ejemplo) o bien de aquellos que por encontrarse en una situación de extrema vulnerabilidad étnica están en riesgo incluso de desaparición física (pueblos en riesgo de extinción: Kawashkar y Yaganés, de los Canales Australes, XII Región).

Sin duda que una labor como la descrita involucra un esfuerzo institucional en recursos humanos, materiales y financieros, mucho más importante que la simple recopilación de la

¹ Representativo de ello es la sugerencia del Panel, incorporada en Informes de Avances anteriores, por utilizar como insumos diagnósticos la *Historia del Pueblo Mapuche* (Bengoa, J) que corresponde a un ensayo histórico. Y también la recomendación inscrita en el Informe Final, para utilizar los resultados de una recolección de datos, encargada por MIDEPLAN a un profesional, respecto de los proyectos del FDI 1997 (Informe Final, Pág. 5, Nota al pie n°4), el cual no existe, ya que su análisis no ha sido considerado válido, por la propia institución, para aportar antecedentes al respecto.

documentación interna existente. De hecho, para su adecuada implementación requiere de la participación de un calificado equipo de especialistas externo, que pueda desarrollar tareas de búsqueda de información tanto documental como de terreno y de análisis e interpretación de ella.

Aun así, existe el convencimiento institucional de que es solo a través de una estrategia de sistematización amplia y de construcción de la información diagnóstica, que será posible disponer de caracterizaciones ajustadas sobre los beneficiarios directos y potenciales de CONADI, que permita incorporar sus especificidades en el diseño de los programas.

COMPROMISO INSTITUCIONAL

Respecto de una recomendación de esta naturaleza la institución está dispuesta a asumir un compromiso formal de trabajo, de acuerdo al siguiente esquema de operacionalización:

Responsables y contrapartes	Plazos y Etapas de actividades.	Requisitos operatoria	Valorización preliminar y mecanismo financiamiento
Responsable Institucional: - Director Nacional Dpto. Desarrollo - Unidades Operativas CONADI Contraparte institucional: - Instancia técnica de MIDEPLAN. Contraparte externa: - Consultores externos.	Etapa1: Diseño y preparación Términos de Referencia: (enero 2000) Etapa2: Licitación y selección propuestas técnicas (febrero –marzo 2000) Etapa3: Etapa de campo y sistematización documental (abril- agosto 2000) Etapa4: Análisis información, formulación propuestas (septiembre – diciembre 2000) Etapa5: Discusión resultados con contraparte, informe final (enero – febrero 2001). Etapa6: Entrega recomendaciones diagnósticos a entidades públicas y actores sociales indígenas, discutidas en mesas de trabajo con participación de equipo realizador, Conadi, otros servicios públicos y usuarios indígenas.	- Equipos Técnicos externos adecuados. y disponibles - Términos de Referencia óptimos, preparados y validados con Dpto. Desarrollo y Unidades Operativas (U.O) de CONADI, y con apoyo técnico institucional de MIDEPLAN. - Participación de usuarios y representantes del mundo indígena (dirigentes, técnicos y profesionales,) en las distintas etapas del proyecto (diseño, ejecución y análisis resultados) para su validación. - Seguimiento y monitoreo áreas de investigación: discusión de avances de resultados con Dpto. Desarrollo y U.O CONADI y MIDEPLAN. - Incorporación de fase de generación de diagnósticos como actividad permanente y sistemática del FDI, para actualizar información y ajustar periódicamente oferta programática.	Monto preliminar: - M\$ 40.000 - Recursos a considerar en partida presupuestaria de CONADI año 2000. (En componente Investigación Aplicada del Programa Estudios de Preinversión, del FDI).

RECOMENDACION

**Definir y perfilar ciclo de inversión del FDI,
incorporando participación de sus usuarios en
diseño y evaluación de subprogramas.**

B.2.2. Observaciones Institucionales

En primer lugar, CONADI establece su acuerdo con la necesidad de concretar esta recomendación del Panel, y de esta manera avanzar en el cumplimiento de lo señalado por el artículo 34 de la Ley 19.253. Párrafo 1º De la Participación Indígena.

Resulta absolutamente relevante incorporar la perspectiva de los usuarios del FDI, tanto para detectar demandas y expectativas que permitan alinear y ajustar la oferta programática, establecer el efecto de los proyectos ejecutados sobre los beneficiarios, así como determinar su grado de satisfacción con las iniciativas implementadas a través de los respectivos programas. Entendiendo estas acciones dentro de un proceso o ciclo, en que los resultados de una etapa afectan y deben ser insumos para la definición de las siguientes fases del ciclo de proyectos del FDI.

No obstante, las dificultades se presentan al momento de establecer el tema de la participación de los usuarios en el diseño y evaluación de los programas, y los mecanismos y estrategias que es necesario construir para ello. Tal como se señala en el Informe Final, las contrapartes MIDEPLAN y DIPRES solicitaron al Panel especificar el tipo de participación social que sugiere debe ser incluida en el diseño y evaluación de los programas (Informe Final, Pag 43, Nota al pie N° 53).

La respuesta del Panel consistió únicamente en la enumeración de conceptualizaciones de participación, de acuerdo a diversos autores y corrientes de pensamiento (Op.cit Pag. 43), sin proponer o recomendar alguna opción específica para entender y operacionalizar la participación social, que se ajuste al momento actual de las políticas y programas sociales estatales y sus metodología de intervención, y que además se adecue a las características de la población objetivo de CONADI.

A partir de la constatación de la fragilidad de lo recomendado por el Panel en materia de participación social, y de lo sensible que resulta este tema para el conjunto de la institucionalizada pública, tanto en términos de su definición conceptual como de los mecanismos, que es necesario generar para su concreción, CONADI no está en condiciones de asumir un compromiso formal respecto de esta sugerencia específica, bajo la actual formulación que ofrece el Panel.

COMPROMISO INSTITUCIONAL

Se propone en cambio, fortalecer las instancias institucionales actuales de participación social en el diseño y evaluación de los programas, que se realizan, por

ejemplo, en la participación de los 8 representantes indígenas en el Consejo Nacional de la CONADI, que tiene atribuciones para sancionar, entre otras materias, las asignaciones presupuestarias y las línea programáticas de la institución.

Al mismo tiempo deben generarse modelos replicables de participación social indígena para el resto de los servicios públicos, analizados y validados en mesas de trabajo y de toma de decisiones con dirigentes, técnicos, profesionales y representantes indígenas.

Además de las relaciones de trabajo conjunto y espacios de articulación generados entre los Directivos y Encargados de Desarrollo, de las Unidades Operativas de CONADI a lo largo del país, con las instancias de representación y dirigenciales de los pueblos indígenas que cada una de ellas atienden respectivamente: Consejo Nacional Aymara, en la I Región; Consejo Atacameño en la II Región; y en la coordinación con otros servicios públicos en el Área de Desarrollo (ADI) Atacama la Grande, la Junta de Caciques Huilliches, en la X Región; el Movimiento Mapuche 2000 en la VIII, IX y X Región, entre otros.

En cuanto a la definición del ciclo de inversiones del FDI, respecto de esta materia CONADI también asume un compromiso institucional específico para dar respuesta a las recomendaciones indicadas en el Informe Final. Las condiciones para la aplicabilidad de este compromiso son presentadas en el siguiente esquema.

Responsables y contrapartes	Plazos y Etapas actividades	Requisitos operatoria	Valorización preliminar y mecanismo financiamiento
Responsable institucional: Director Nacional y Dpto. Desarrollo CONADI. Contraparte institucional: - Unidades Operativas (U.O.), CONADI.	<p>Etapa1: Constitución equipos técnicos institucionales y definición cronograma de trabajo (dic. 99')</p> <p>Etapa2: Instancias institucionales de discusión técnica para definición de fases incluidas en rediseño ciclo de inversión FDI: (fase diagnóstica; fase diseño; fase retroalimentación con usuarios; fase monitoreo ejecución; fase evaluación usuarios (fase diagnóstica). (enero -marzo 2000)</p> <p>Etapa3: Puesta en marcha rediseño ciclo inversiones FDI (marcha blanca o piloto, en U.O. seleccionadas) (abril- noviembre 2000)</p> <p>Etapa4: Análisis y evaluación institucional de resultados obtenidos. Incorporación de mecanismos exitosos, ajuste del diseño preliminar en el conjunto de U.O. (diciembre 2000- enero 2001)</p>	<p>- Calendario de reuniones técnicas con directivos y encargados de desarrollo de U.O., como prioridad institucional. (con periodicidad bimensual)</p> <p>- Términos de Referencia óptimos, preparados y validados con Dpto. de Desarrollo, Encargados de Desarrollo de Unidades Operativas CONADI, y con aporte técnico de MIDEPLAN.</p> <p>- Seguimiento y monitoreo puesta en marcha fases de ciclo inversión FDI, en U.O. seleccionadas, discusión avances resultados con U.O. y Dpto. Desarrollo CONADI y MIDEPLAN.</p>	<p>- Recursos financieros institucionales CONADI. A ser considerados en partida presupuestaria 2000.</p>

RECOMENDACION

Construir y utilizar indicadores cuantitativos, cualitativos, y culturales para medir nivel de logro de programas FDI y su pertinencia cultural.

B.2.3. Observaciones Institucionales

CONADI está particularmente interesada en esta recomendación del Informe Final. En lo específico, el tema de la pertinencia cultural, tanto en los programas de la institución, como en otros servicios públicos, ha sido consensuado como uno de los principales y permanentes desafíos de CONADI, y una de las áreas significativas de especialización institucional.

De igual modo, es necesario la elaboración y aplicación de indicadores cuantitativos y cualitativos uniformes, para el conjunto de las Unidades Operativas (U.O.) de CONADI, que permitan establecer los cambios generados por los programas y subprogramas en sus grupos de usuarios, así como también establecer otros grupos de indicadores que recojan la especificidad de cada pueblo indígena atendido por CONADI, para determinar el nivel de logro de los propósitos de acuerdo a estas particularidades socioculturales.

Al respecto, se considera que las definiciones del Panel (referida a los indicadores de pertinencia cultural (control cultural, identidad étnica-cultural, empoderamiento) entregan algunos avances en la operacionalización de este concepto y en los mecanismos que es necesario construir para su dimensionamiento. Aun así, resulta necesario profundizar teórica y empíricamente en el aterrizaje y refinamiento de estos indicadores, en las metodologías requeridas para su medición, y en su adecuación al contexto sociocultural y espacial de cada grupo de población indígena usuaria de los Programas de la institución.

Esto permitirá, además, extrapolar estos indicadores a la medición del logro de la pertinencia cultural en los programas y líneas de proyectos de otros servicios públicos, que tienen una cobertura mayoritaria a población indígena y que, cada vez más, requieren de instrumentos y asesorías especializadas para precisar su oferta programática a las condiciones y requerimientos de sus usuarios y beneficiarios indígenas.

Lo anterior representa que, además de los esfuerzos intrainstitucionales para la construcción y aplicación de indicadores cuantitativos y cualitativos de medición de logro programático, se requiere contar con un equipo de especialistas externo, investigadores en los órdenes socio-políticos y simbólico-culturales de los pueblos indígenas, que aporten al refinamiento de los indicadores de pertinencia cultural y las estrategias metodológicas adecuadas para su dimensionamiento.

COMPROMISO INSTITUCIONAL

Por tanto, CONADI visualiza que esta recomendación debe plasmarse a través de un

compromiso institucional que involucra 2 dimensiones diferentes, que aunque relacionadas y simultáneas, requiere para su implementación de entidades distintas. Para establecer las condiciones de aplicabilidad de estas recomendaciones, se ofrecen las siguientes proposiciones esquematizadas de trabajo:

RECOMENDACION: INDICADORES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS PARA MEDICION DE RESULTADOS			
Responsables y contrapartes	Plazos y Etapas Actividades	Requisitos operatoria	Valorización preliminar
Responsable Institucional: - Director Nacional, y Dpto. Desarrollo. - Unidades Operativas (U.O.),	Etapa1: Constitución equipos Técnicos institucionales y definición cronograma de trabajo (dic. 99') Etapa2: Instancias institucionales de discusión técnica para definición de indicadores cualitativos y cuantitativos (enero –marzo 2000) Etapa3: Operacionalización de indicadores en respectivos programas, subprogramas y líneas de proyectos ejecutados por cada U.O. (abril- noviembre 2000) Etapa4: Presentación de informes de cada UO al Dpto. Desarrollo con medición de indicadores en proyectos ejecutados. (dic. 2000) Etapa5: Análisis y evaluación institucional de resultados obtenidos. Insumos para planificación institucional, que fortalezca y de continuidad a líneas exitosas, y modifique o rediseñe acciones con bajo nivel de logro. (enero a marzo 2001)	- Calendario de reuniones técnicas periódicas con directivos y encargados de desarrollo de U.O., como prioridad institucional. (con periodicidad trimestral, 4 al año) Seguimiento y monitoreo: aplicación de indicadores y medición de ellos en ejecución del FDI en cada U.O., discusión avances resultados con U.O. y Dpto. Desarrollo CONADI y MIDEPLAN. - Informes sobre conclusiones y acuerdos adoptados a operar inmediatamente tras cada reunión de trabajo.	- Recursos financieros institucionales de CONADI. A ser considerados en partida presupuestaria 2000.

RECOMENDACION: CONSTRUCCION Y APLICACION INDICADORES DE PERTINENCIA CULTURAL			
Responsables y contrapartes	Plazos	Requisitos operatoria	Valorización preliminar
- Responsable Institucional: Director Nacional, Dpto. Desarrollo y Unidades Operativas CONADI -Contraparte externa: Equipo de especialistas consultores	Etapa1: Diseño y preparación Términos de Referencia: (enero 99') Etapa2: Licitación y selección propuestas técnicas (febrero marzo 2000) Etapa3: Fase de campo y revisión documental (abril a julio 2000) Etapa4: Análisis de la información, formulación de propuestas (agosto septiembre 2000) Etapa5: Discusión resultados con contraparte, informe final (nov. 2000) Etapa6: Difusión resultados a entidades públicas y actores sociales indígenas, discutidas en mesas de trabajo con participación de equipo	- Equipos técnicos adecuados y disponibles. - Términos de Referencia óptimos, preparados y validados con Dpto. de Desarrollo, Encargados de Desarrollo de Unidades Operativas CONADI, y con aporte técnico de MIDEPLAN - Seguimiento y monitoreo investigación: discusión avances resultados con U.O. y Dpto. Desarrollo CONADI y MIDEPLAN.	Monto preliminar: - M\$ 26.000 - Recursos a considerar en partida presupuestaria de CONADI año 2000. (En componente Investigación Aplicada del Programa Estudios de Preinversión, del FDI)

	realizador, Conadi, otros servicios públicos y usuarios indígenas.		
--	--	--	--

RECOMENDACION:

Establecer relaciones de coordinación y articulación con otros Programas de CONADI y otros servicios públicos relacionados con el desarrollo indígena.

B.2.4. Observaciones institucionales

a) En lo relativo a la coordinación interna con otros Programas de CONADI, esta recomendación es acogida por la institución. Cabe agregar que el requerimiento de articulación e interrelación con el Fondo de Tierras y Aguas (FTA) y con otros programas CONADI (Promotores Comunales, de la Unidad de Cultura y Educación, etc.) también fue visualizada en las jornadas de rediseño institucional en que se ha involucrado CONADI a contar de 1999, fue plasmado en el documento "Prioridades y Metas de Acción 1999", y asumido como tarea prioritaria desde ese año en la ejecución de los programas de CONADI.

Es por ello que no se considera necesario incorporar esta prioridad institucional en el presente listado de compromisos a contraer con DIPRES. Se trata de materias que corresponden a políticas internas de la institución, sobre las cuales existe abundante reflexión y discusión respecto de sus modalidades de operatoria, ámbitos específicos en que esta articulación debe realizarse, y los resultados esperados respecto de esta coordinación interinstitucional.

b) Respecto de la relación con otros servicios públicos, las recomendaciones del Informe Final establecen que para el rediseño del programa, es necesario establecer coordinaciones con otras instituciones relacionadas (Informe Final, pág. 42). Más adelante, en las recomendaciones sobre Diseño de la Ejecución, se indican las condiciones que es necesario definir y satisfacer para concretar el tema de la coordinación con otras instituciones públicas:

- Definir una estrategia de coordinación en pos del logro de un fin y/o propósito común.
- Definir el tipo y calidad de la coordinación que se desea lograr.
- Definir metodologías e instrumentos de coordinación.
- Definir de común acuerdo, una estrategia de incorporación de aprendizajes y de visibilidad institucional en la temática con el conjunto de instituciones con que se establecerá la coordinación.

Con relación a esta recomendación, la posición institucional es que la sugerencia del Panel está escasamente formulada y no ofrece una fundamentación sólida sobre las razones que debiera argumentar CONADI para promover la articulación con otros servicios públicos.

² Informe Final, pág. 48.

En el Informe Final se transfiere esta responsabilidad a los Encargados del Programa, como lo atestigua la cita anterior. Sin embargo, se considera que el Panel debió ofrecer orientaciones para establecer el sentido que tiene la coordinación con otros servicios públicos, el tipo de modalidades e instrumentos de coordinación más apropiados dadas las características de la institución, y los ámbitos de resultados esperados, que debiera arrojar esta articulación.

En definitiva, este es uno de los ámbitos de recomendaciones de mayor debilidad de los sugeridos por el Panel. Sobre todo si se toma en cuenta que los recursos financieros asignados a CONADI representan alrededor de un 0,15 % de la inversión pública global, y que con este reducido presupuesto no es posible dar respuesta al conjunto de dimensiones relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas.

En síntesis, la reflexión institucional postula que, en una primera etapa, la articulación con los servicios públicos relacionados con la población indígena debiera propender a generar programas multiplicadores y con pertinencia cultural, de manera que las especificidades y particularidades de los pueblos originarios sean incorporadas en las líneas de proyectos, instrumentos y beneficios sociales, y se contemplen estrategias diferenciadas para el acceso y utilización de ellos por parte de los distintos grupos indígenas.

En un segundo momento, CONADI debe proponer al resto de la institucionalidad pública herramientas e indicadores afinados y operacionalizados para la evaluación de la pertinencia cultural en la red de programas sociales que incluye en su cobertura a la población indígena. Con el propósito de que los resultados de estas evaluaciones sean insumos para el diseño de líneas programáticas e instrumentos de desarrollo adecuados y pertinentes para el mundo indígena.

En este plano, las sugerencias del Panel sobre la materia son visualizadas como condiciones, dentro de una gran gama de ellas, que es necesario satisfacer para alcanzar este propósito institucional de mediano y largo plazo.

Es por ello que CONADI considera que para el cumplimiento de este compromiso, no es suficiente la actual formulación que se le ha dado a la recomendación bajo análisis. Resulta necesario profundizar en el tema de la coordinación y articulación con otros servicios públicos, para avanzar en la puesta en marcha de un contexto de trabajo como el perfilado por CONADI, en el cual se considera debe desarrollarse su compromiso institucional.

C. Ambito de Recomendaciones: Diseño de la Ejecución

RECOMENDACIONES: DISEÑO DE LA EJECUCION

a) **Análisis de alternativas:**

Se recomienda el análisis de otras alternativas para la ejecución del programa, el que se ha centrado en la realización directa de todas las actividades asociadas directamente por alguna unidad de CONADI, considerando la relación con otros agentes sólo a nivel de la ejecución (considerándose incluso la relación directa con ejecutores - beneficiarios), y a nivel de la subcontratación de acciones aisladas y descoordinadas entre sí de evaluación

Se visualizan las siguientes alternativas:

- **Externalizar la licitación de recursos y monitoreo y seguimiento**

Ello implica que el Programa focalice su quehacer en la concepción y diseño de los componentes - con especificidad y participación de los beneficiarios directos indígenas- y transfiera los recursos a otra institución que administren y hagan una gestión social y económica adecuada de los proyectos constituyentes de cada componente

Ventajas:

Otras instituciones han desarrollado esta modalidad con éxito; especialmente permite definir ex ante la proporción a aceptar para gastos administrativos asociados al programa, lo que podría aumentar (dados los altos costos administrativos actuales existentes en CONADI, los que se analizan en el punto 6) el monto a licitar y colocar directamente en ejecución de proyectos

Permite disminuir la presión de ejecución de tareas administrativas para el equipo de CONADI

Otras instituciones –como INDAP por ejemplo- pueden lograr una cobertura mucho mayor que CONADI en la actualidad. Asimismo, es posible plantear exigencias de cobertura.

Se pueden plantear exigencias de infraestructura y resultados que en la actualidad CONADI no puede alcanzar (difusión, presencia simultánea en varias localidades, horarios de atención, consultas técnicas directamente en las localidades, etc.)

Permite focalizar e integrar recursos y programas de apoyo, especialmente a nivel territorial

Desventajas:

Un riesgo es que las potenciales instituciones que se hicieran cargo de esta externalización no contarán o pudieran constituir equipos de trabajo con especialización en el tema indígena lo que deberá ser incorporado en las exigencias del Convenio.

Teóricamente se pudiera perder control sobre la ejecución así como información sobre ésta (lo que es posible de contrarrestar con exigencias específicas sobre el sistema de seguimiento).

Dificulta la reasignación interna de recursos ante eventualidades o “emergencias”.

- **Transferencia de recursos a los Municipios para el apoyo y generación de instancias de coordinación, intercambio, diseño, difusión de acciones a nivel local en torno al tema indígena en conjunto con instituciones del sector público, privado, y comunidad.**

Ventajas:

Cercanía del Municipio con las necesidades locales. La comuna emerge naturalmente como el espacio óptimo de intervención y el municipio se posiciona como la institución más cercana y conectada con la comunidad, lo que le permite dar cuerpo y sustentabilidad a un programa de trabajo participativo.

Incorporación de la comunidad como un agente (tanto de organizaciones indígenas como no indígenas)

Permite coordinar acciones para el desarrollo con la participación desde la comunidad

Permite establecer prácticas de coordinación y participación así como una experiencia concreta de abordaje intersectorial

Las estrategias comunitarias se proponen devolver a la comunidad la responsabilidad por las acciones y resultados

Permite instalar una estructura organizacional específica en el Municipio, que se constituya en el soporte orgánico e institucional del trabajo de la red (una red social abierta que conecte la estructura organizacional municipal con entidades sectoriales, de la comunidad y de la sociedad civil)

Desventajas:

Presión y exigencia adicional a los Municipios

Escasez de recursos propios de los Municipios en las comunas con presencia indígena

Potencial escasa apertura de los Municipios al tema indígena, especialmente en áreas rurales.

C.1. Comentario General

En primer lugar cabe señalar que, a objeto de una mayor claridad en la exposición, las recomendaciones del Panel pueden ser separadas en dos grandes ámbitos. Por una parte, aquellas referidas a la externalización de la licitación de recursos. Por la otra, a la externalización de las actividades de monitoreo y seguimiento.

Sobre este último ámbito, el Informe Final ofrece un apartado específico de recomendaciones (Pag. 49). Por lo tanto esta sugerencia será abordada con profundidad, en el análisis de las recomendaciones *Monitoreo, seguimiento y evaluación*.

Respecto de la externalización de la licitación de recursos, esta modalidad ha sido objeto de reflexión y discusión institucional permanente.

Las conclusiones a que se ha arribado indican que esta modalidad, en teoría, aparece como idónea y efectivamente podría liberar a la institución de la presión de complejas labores administrativas asociadas a la ejecución de los programas.

No obstante, al realizar un análisis más detallado e incorporando las especificidades de la población usuaria de los programas del FDI, se devela la existencia de desventajas u obstáculos que vuelven riesgoso adoptar una decisión de esta naturaleza. A las condicionantes negativas identificadas por el Panel, se agregan otros factores como los siguientes:

- Por ejemplo, se propone a INDAP como una institución que cumpliría con los requisitos para ejemplificar el tipo de entidad con que debería operar CONADI para implementar la alternativa indicada. Sin embargo, en la percepción mayoritaria de los usuarios indígenas se asocia a INDAP con una serie de características e identificaciones negativas sobre su quehacer institucional, especialmente en el medio rural (endeudamiento por créditos, empresas ejecutoras cuestionadas, dudas sobre la regularidad y calidad de su asistencia técnica, etc.). Las cuales se traducen en resistencias o desconfianzas por parte de los usuarios indígenas para vincularse a esta institución. Además de lo anterior, presentaría obvios problemas para la cobertura a la población indígena urbana, y de regiones como la XII donde INDAP no posee acción en el medio.

- La operatoria con los municipios, por su parte, presenta desventajas como las relaciones de clientelismo que podrían generarse entre usuarios y la entidad municipal. Es decir, que para ser favorecido con un proyecto o con la asignación de un subsidio, además de los requisitos técnicos de una postulación, intervengan variables externas como la priorización de proyectos de organizaciones indígenas territoriales y funcionales con una lógica permanente de articulación con el municipio, en desmedro de aquellos que son presentados por instancias asociativas tradicionales del mundo indígena. Ello presenta el riesgo de que además se contribuya, involuntariamente, a la pérdida progresiva de importancia y protagonismo de las organizaciones tradicionales, o incluso a su disolución.

- Debe considerarse también que las particularidades locales de los grupos de población indígena, pueden no tener correspondencia con los territorios jurídico-administrativos municipales, y por lo tanto, en algunos casos, las iniciativas programáticas que se desplegarán desde ahí podrían alterar o superponerse a la homogeneidad ecológica y cultural de espacios habitados por población indígena que involucran a dos o más municipios. Generando conflictos de competencias, celos funcionarios, y entorpeciendo el acceso de los usuarios indígenas a los instrumentos programáticos de CONADI.

Este tipo de factores requieren ser sopesados con detenimiento al momento de adoptar alternativas como la sugeridas, que pueden aparecer como lógicas en una mirada superficial, pero cuya implementación y aplicabilidad pueda resultar mucho más compleja y, posiblemente, más costosa de lo esperado, por las inversiones que sea necesario realizar, por ejemplo, para generar cambios actitudinales entre los usuarios respecto de las potenciales instituciones ejecutoras.

Por tanto, CONADI no está en condiciones de asumir un compromiso respecto de estas recomendaciones, hasta que no contar con una evaluación técnica, financiera y de terreno respecto de su conveniencia, materia que, dados los recursos, no se encuentra en la primera línea de prioridad.

COMPROMISO INSTITUCIONAL

Sin embargo, en el ciclo de inversión del FDI-analizado con anterioridad- debe definirse la fórmula de ejecución presupuestaria para:

- la contratación directa de especialistas
- transferencias a Servicios Públicos y Municipios
- procedimiento de licitación y concurso

Ellas no son excluyentes y todas son necesarias de acuerdo a la realidad.

Debemos entonces, definir los criterios y condiciones para cada caso, considerando los indicadores culturales, ambientales, sociales y de desarrollo que surgen de la Ley 19.253.

Por eficiencia, además se debe definir el tamaño de los contratos. Lo ideal es que sólo existan 3 contratos por año en cada Unidad Operativa (U.O.), o quizás sólo a nivel nacional (como es el caso del Convenio CONADI - Fondo de la América para la implementación del Primer Concurso Nacional de Proyectos Ambientales para Pueblos Indígenas), de modo que los profesionales del Dpto. a nivel nacional, puedan salir de lo puramente administrativo.

Una condicionante clave es lo legal. No es posible traspasar a Servicios Públicos por ejemplo, con la actual glosa presupuestaria que regula el FDI.

Entonces, el compromiso institucional se realiza en la definición de las condiciones y criterios para implementar una u otra fórmula y buscar las modificaciones legales que permitan la operación más eficiente.

RECOMENDACIONES: DISEÑO DE LA EJECUCION

b) Definición de responsabilidades y atribuciones

Se requiere clarificar la responsabilidad por la ejecución del programa (dirección del programa). Específicamente para 1999, clarificar la inserción organizacional del Jefe de Programas y sus atribuciones y responsabilidades respecto de la ejecución de este programa.

Definir claramente el rol del Departamento de Desarrollo respecto del Fondo de Desarrollo Indígena en su conjunto, y a partir de ello redefinir los cargos, especificando competencias, habilidades y perfil profesional requerido.

A partir de ello, se debería analizar la actual situación, siendo posible que sea necesario reestructurar el equipo técnico. Se recomienda definir perfiles profesionales que consideren experticia en el tema del desarrollo indígena y formación en disciplinas propias del ámbito del desarrollo, tales como antropología, sociología, economía, planificación, ciencias políticas y trabajo social, entre otros.

Establecimiento de redes institucionales de comunicación y coordinaciones con organismos externos para convenir acciones conjuntas..

C.2. Comentario General y Compromiso Institucional

CONADI está de acuerdo con esta recomendación y se ha comprometido institucionalmente con ella.

Su cumplimiento ha sido definido como prioridad institucional, y se ha verificado a través de las siguientes acciones:

- En cuanto las precisiones sobre las responsabilidades en la ejecución del programa y las reestructuraciones en el organigrama institucional, se informa que ello es materia de una consultoría externa solicitada por el Jefe de Programas.

El resultado esperado de esta consultoría, es un diagnóstico propositivo sobre la actual estructura organizacional de CONADI que permita operar los rediseños y modificaciones requeridos para el mejoramiento de la gestión institucional y la relación entre las Unidades Operativas y los Dptos. y Fondos que integran la Dirección Nacional de CONADI. Sus conclusiones deben validarse con los Encargados de Desarrollo a nivel nacional, antes de su implementación.

- Respecto del equipo técnico del Dpto. de Desarrollo, más que una reestructuración dado el reducido n° de profesionales que lo integran y la experiencia única adquirida por este equipo, la institución ha decidido ampliar los perfiles y competencias profesionales de éste.

Según lo acordado en las Jornadas de Rediseño Institucional 1999, el Dpto. de Desarrollo debe ampliarse con perfiles profesionales del área social, económica, ambiental y evaluación de proyectos, más un apoyo administrativo.

A la fecha, se han integrado al equipo técnico, con jornada completa, 2 profesionales y 1 técnico en computación y secretariado. Resta la definición del profesional del área económica por parte del Jefe de Programas CONADI, a partir de una preselección de 3 candidatos presentada por el Dpto. de Desarrollo.

Además, debe contarse con recursos para contratar consultorías especializadas en materias específicas de diseño y evaluación por plazos definidos.

Cabe consignar que en las Unidades Operativas, el Dpto. ha sido reforzado con al menos un profesional dedicado exclusivamente al Fondo de Desarrollo.

RECOMENDACIONES: DISEÑO DE LA EJECUCIÓN

c) Respeto de la coordinación

Respecto del tema coordinación con otras instituciones públicas se requiere:

- *Definir una estrategia de coordinación en pos del logro de un fin y/o propósito común.*
- *Definir el tipo y calidad de la coordinación que se desea lograr.*
- *Definir metodologías e instrumentos de coordinación.*
- *Definir de común acuerdo, una estrategia de incorporación de aprendizajes y de visibilidad institucional en la temática con el conjunto de instituciones con que se establecerá la coordinación.*

d) Respeto de la participación social

Se requiere en términos específicos:

- *Explicitación de estrategia (s) de participación de los beneficiarios.*
- *Definir tipo de estrategias de participación hacia los diferentes pueblos indígenas y hacia los diferentes destinatarios del programa (personas naturales (mujeres, hombres, jóvenes), comunidades, asociaciones, instituciones).*
- *Definir mecanismos de participación para los distintos destinatarios*

C.3. Comentario General

- Respecto de la coordinación. Esta sugerencia ya fue analizada en Recomendación: *Establecer relaciones de coordinación y articulación con otros Programas de CONADI y otros servicios públicos relacionados con el desarrollo indígena* (pag. 14 del presente documento).

Como se explicó, esta relación requiere la definición de una misión realista que determine claramente el fin de objetivos de la coordinación en el marco de los desarrollos doctrinarios de la Ley 19.253.

- Respecto de la participación social. Esta sugerencia ya fue analizada en Recomendación: *Definir y perfilar ciclo de inversión del FDI incorporando la participación de sus usuarios en diseño y evaluación de subprogramas* (pag. 10 del presente documento).

El avance en la participación señalada en el artículo 34 de la Ley 19.253 implica presencia activa de los usuarios en todas las etapas de la definición del modelo de participación a impulsar. Se integrarán allí los diversos actores sociales y representantes del mundo indígena, aludidos con anterioridad.

El Programa de Apoyo a la Gestión Social del Fondo de Desarrollo Indígena contempla las generación de las condiciones propicias para avanzar en la materia, en el marco de un aporte a la definición global de un modelo de desarrollo indígena.

D. Ambito de Recomendaciones: Monitoreo, seguimiento y evaluación

a) *Establecer y ejecutar a la brevedad una Planificación y un Sistema de Control y Seguimiento de las mismas, para cada componente, en cada una de las U.T. y a nivel central.*

Ello implica crear, implementar y fortalecer un sistema de monitoreo, que -registrando todos los antecedentes cuantitativos relevantes- como modalidad evaluativa apunte a registrar la calidad del proceso de entrega de los bienes y servicios de los Subprogramas, y la motivación y satisfacción de los beneficiarios de los mismos.

Esto, tanto en lo que se refiere a reforzar una evaluación ex ante que permita la definición de metas y plantee un pronóstico acerca del impacto que se desea lograr (definición de estrategias de intervención, definición de variables a modificar) como crear, implementar y utilizar un sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos que permita efectivamente corregir o reorientar el desarrollo de los proyectos durante la ejecución, y de evaluación ex post de los mismos.

b) *Diseño y utilización de sistema de asignación y control de gastos por programa y componente al interior del FDI. Esta información debe ser manejada por el responsable del programa*

c) *Profundizar el proceso de reflexión en torno a los aprendizajes adquiridos, puesto que éstos han conducido a adoptar decisiones importantes, la de concentrar los programas de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Indígena con el programa de Asistencia y Análisis Jurídico, para el presente año, como también el de proponer un nuevo modelo de gestión.*

En este sentido resulta relevante identificar la experiencia adquirida respecto del diseño y ejecución del programa en todas sus fases. Al mismo tiempo sería un aporte efectuar un análisis comparativo de la ejecución a nivel de UO, dado que la heterogeneidad caracteriza la ejecución del programa.

D.1. Comentario General y Compromiso Institucional

CONADI concuerda con esta recomendación y formaliza su cumplimiento institucional, a través de las siguientes acciones:

La planificación institucional ha determinado que a partir de marzo del 2001, se externalizarán las actividades de monitoreo, seguimiento, evaluación y evaluación de impacto de los programas y proyectos ejecutados a través de los Fondos que componen CONADI.

Para ello se definirán contenidos, indicadores y metodologías de trabajo uniformes y homogéneos para el conjunto de las Unidades Operativas de CONADI, más la Dirección Nacional, los cuales serán resultado de procesos de análisis y reflexión institucional a implementarse a través de un calendario de reuniones periódicas durante el año 2000.

A ello se agregan los resultados de la asesoría especializada externa comprometida en este documento (Ver página 12 y 13), para la construcción de los indicadores de logro de pertinencia cultural de los programas de CONADI, que serán insumos para la precisión de las actividades de seguimiento y evaluación a ser externalizadas.

La contratación de los equipos externos se realizará con cargo al 10% de los recursos asignados anualmente para cada programa de los fondos de Tierras y Aguas y de Desarrollo. Estos equipos operarán atribuyendo a cada Unidad Operativa de CONADI para la realización de las acciones requeridas. Su contratación será en base a honorarios, y la selección de ellos será atribución de los responsables de los programas a nivel nacional.

En el siguiente cuadro se presenta las condiciones mínimas requeridas para la aplicabilidad de esta recomendación.

Responsables y contrapartes	Plazos y Etapas Actividades	Requisitos operatoria	Valorización preliminar y mecanismo financiamiento
Responsable institucional: - Director Nacional y Dpto. Desarrollo CONADI - Unidades Operativas (U.O.), - Contraparte externa: Profesionales de Evaluación y Seguimiento.	Etapa1: Constitución equipos técnicos institucionales y definición cronograma de trabajo (dic. 99' - marzo 2000). Etapa2: Instancias institucionales de discusión técnica para definición contenidos, indicadores y metodologías de seguimiento y evaluación. Considera la incorporación de resultados de asesoría externa para la construcción de indicadores de pertinencia cultural (abril - noviembre 2000) Etapa3: Diseño y preparación Términos de Referencia para contratación de servicios externos. (diciembre 2000) Etapa4: Licitación y selección propuestas técnicas (enero 2001) Etapa5: Puesta en marcha de sistema institucional de monitoreo, seguimiento y evaluación (febrero - marzo 2001)	- Calendario de reuniones técnicas con directivos y encargados de desarrollo de U.O., como prioridad institucional. Periodicidad mensual entre enero y abril, después bimensuales (integrando en ellas las demás reuniones comprometidas) - Equipos técnicos idóneos y disponibles. - Términos de Referencia óptimos, preparados y validados con Dpto. de Desarrollo, Encargados de Desarrollo de Unidades Operativas CONADI, y con aporte técnico de MIDEPLAN. - Apoyo institucional de MIDEPLAN, para soporte técnico y validación	- Recursos financieros institucionales de CONADI. A ser considerados en partida presupuestaria del año 2000 y 2001 (Con cargo al ítem Gastos Asociados de Programas FDI.)