



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

**INFORME DE SÍNTESIS
FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN – CORPORACIÓN NACIONAL INDÍGENA.**

A. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1. OBJETIVOS DEL PROGRAMA

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

Los objetivos del FTAI son:

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

2. CUANTIFICACIÓN DE COMPONENTES Y BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

2.1. Regularización de Títulos de Tierra

El objetivo de este componente es entregar certidumbre jurídica en el dominio de la propiedad de la tierra indígena. Opera mediante la regularización de la propiedad de las tierras de las familias y comunidades indígenas mediante la entrega de títulos de dominio. Los beneficiarios potenciales de este componente se estiman en 10.360 familias. En el período 1994 – 2000 se regularizaron 44.229 hectáreas, lo que benefició a 2.360 familias.

2.2 Subsidio para la Compra de Tierras

El objetivo de este componente es otorgar subsidios para adquisición de tierras por parte de personas o comunidades indígenas cuando la superficie de las tierras es insuficiente para el desarrollo sustentable de actividades productivas o bien cuando se carece de ellas. Opera mediante concurso. La población potencial de este componente está dada por aquellas familias

indígenas minifundistas (que poseen menos de 3 hectáreas) y se estima en 100.191 familias. Entre los años 1994 y 2000 este mecanismo permitió la adquisición de un total de 7.367 has, beneficiando a 670 familias.

2.3 Compra de Predios en Conflicto

El objetivo de este componente es financiar mecanismos que permitan solucionar “problemas de tierras”, en especial originados por el cumplimiento de resoluciones judiciales o transacciones extrajudiciales que afecten a personas o comunidades indígenas. La población objetivo de este componente es de 11.345 familias, que corresponden a las nóminas de postulantes aprobadas por el Consejo Nacional de la Corporación Nacional Indígena (CONADI). En el período 1994–2000 se logró solucionar 114 conflictos de tierras, lo que implicó la adquisición de 31.974 has, beneficiando a 2.947 familias.

2.4 Traspaso de Predios Fiscales

El objetivo de este componente es aumentar la cantidad de tierras en propiedad de familias y comunidades indígenas mediante el traspaso, a título gratuito, de las tierras fiscales que ocupan. El total de beneficiarios potenciales estimados de este componente sería del orden de 11.029 familias. En base a un convenio suscrito por CONADI con el Ministerio de Bienes Nacionales, entre 1994 y el año 2000, se ha transferido a la Corporación para su posterior traspaso a indígenas un total de 91.213 has, beneficiando a 1.732 familias.

2.5 Subsidio para Compra de Derechos de Agua.

El objetivo de este componente es subsidiar la compra y la formalización legal de derechos de aguas a favor de familias y/o comunidades indígenas. Los beneficiarios potenciales de este componente corresponden a familias o comunidades indígenas, definidas como pobres, que necesitan adquirir derechos de uso de agua. Se estima son aproximadamente 18.129 familias las que reúnen estas condiciones. Entre 1994 y 2000 se ha adquirido e inscrito a favor de comunidades indígenas un total de 20 litros de agua por segundo, beneficiando a 171 familias.

2.6 Saneamiento de Derechos de Agua

El objetivo de este componente es otorgar, a las familias indígenas que actualmente usan cursos de agua superficiales o subterráneas, certidumbre jurídica en el uso del recurso mediante la obtención de los derechos de aprovechamiento respectivos. La población objetivo estimada por los responsables del programa al año 2000 asciende aproximadamente a las 27.158 familias. Entre 1994 y 2000 se han inscrito a través de este procedimiento un total de 9.351 litros de agua por segundo, beneficiando a 22.958 familias.

2.7 Subsidio para Obras de Riego

El objetivo de este componente es mejorar la cobertura de riego en predios de familias y comunidades indígenas, a través de subsidiar la construcción y habilitación de proyectos de riego. Los beneficiarios objetivo de este componente corresponden a familias y comunidades indígenas que actualmente ocupan tierras desérticas que existen de secano y de riego, que se dedican a la pequeña producción silvoagropecuaria, estimándose que existen aproximadamente 48.678 familias con estas características. Entre los años 1994 y 2000 se efectuó un total de 540 obras principalmente en la zona norte del país, beneficiando a 9.981 familias.

3. PROCESO DE PRODUCCIÓN.

En general en los procesos de producción de los componentes del FTAI se distinguen, con menor o mayor grado de desarrollo, las fases de planificación, programación y presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación. Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión del fondo, existen algunos procesos claves que intervienen en la ejecución de varios componentes a la vez. A continuación se describe brevemente estos procesos.

3.1 Negociación de Precios de Compra

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

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

3.2 Externalización de Servicios a Terceros

Para la ejecución de los componentes regularización de tierras y saneamiento y compra de derechos de aguas se utiliza la contratación de terceros para realizar funciones de apoyo al beneficiario en etapas de postulación y compra.

Para el caso de la regularización de tierras, se solicita principalmente realizar todas las acciones de apoyo necesarias tendientes a la regularización de tierras y estudiar situaciones de precariedad en la ocupación actual de predios.

En el caso del saneamiento y compra de derechos de aguas, se solicita a los consultores regularizar los derechos de aprovechamiento de aguas que han sido utilizados ancestralmente o utilizan actualmente las comunidades u otras organizaciones indígenas, para lo cual se entrega un listado de beneficiarios precalificados.

Asimismo, se contrata a terceros para la realización de estudios especializados, tales como: catastros de aguas y tierras, levantamientos topográficos, estudios agronómicos, etc.

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

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

4. ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL PROGRAMA

4.1 Estructura organizacional.

El FTAI se encuentra organizado a nivel nacional en torno a un Jefe Nacional, un Coordinador Interregional, cuatro encargados de coordinar y gestionar las componentes del programa, un encargado de seguimiento y evaluación, un administrativo y una secretaria.

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

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

4.2 Criterios de Focalización Presentes en el FTAI

El FTAI distingue como único criterio de focalización el pertenecer a una etnia considerada en la Ley Indígena. Ni la Ley ni el Decreto No. 395 señalan que el programa está dirigido a la población indígena más pobre. Tienen derecho a postular todos los indígenas que consideren tener derecho de uso o usufructo de tierras o aguas sobre las cuales reclamen titularidad y que evalúen sus tierras como insuficientes.

4.3 Selección de Beneficiarios

Sólo en el caso del subsidio para la compra de tierras se establece criterios específicos para la selección de beneficiarios, tales como: ahorro previo, situación socioeconómica y tamaño del grupo familiar. Cuando se trata de postulaciones de comunidades indígenas, se agregan además los criterios de número de asociados y antigüedad de constitución de la comunidad.

La selección de beneficiarios es resuelta por la vía de un concurso público. La adjudicación del subsidio se realiza mediante un procedimiento de asignación de un puntaje que está en función de los criterios antes descritos.

En el caso de los componentes compra de predios en conflicto, traspaso de predios fiscales, regularización de tierras, saneamiento de derechos de aguas y subsidio para la compra de derechos de aguas, las familias o comunidades indígenas concurren en forma espontánea a la CONADI a presentar el problema que les afecta, o bien éstos son detectados a través de un catastro realizado por la comunidades o por terceros.

5. ANTECEDENTES FINANCIEROS

El aporte presupuestario al FTAI, durante el período 1994 - 2000, alcanza los \$ 45.232 millones, expresados en moneda del último año. Este aporte ha crecido fuertemente desde su inicio a una tasa promedio de 30% anual.

Los fondos efectivamente gastados alcanzaron durante el período evaluado a \$44.186 millones, lo que representa un 98% de ejecución del presupuesto, cifra que no varía significativamente entre un año y otro.

El presupuesto del programa tiene dos destinos: gastos en producción de los componentes y gastos administrativos¹. El gasto en la producción de los componentes representó el año 2000 un 90% del gasto efectivo total; el restante 10% se destinó a cubrir gastos administrativos.

Durante el período evaluado, el gasto de producción se concentra principalmente en los componentes compra de predios en conflicto (57%), subsidio para la compra de tierras (21%) y subsidio para las obras de regadío (12%). Los tres en conjunto representaron el año 2000 un 88% del gasto total de producción de componentes.

Además el FTAI se vincula con otras instituciones que atienden a población indígena, tales como: INDAP, Comisión Nacional de Riego (CNR), Dirección General de Aguas (DGA) y Ministerio de Bienes Nacionales. El aporte de estas instituciones alcanzó, durante el período 1994-2000, a \$2.570 millones (un 5.5% del gasto efectivo del FTAI), de los cuales \$1.800 millones correspondieron al aporte directo al subsidio de las obras de riego de INDAP. Por otra parte, los aportes no monetarios provenientes del Ministerio de Bienes Nacionales² ascendieron a \$ 59.054 millones en el mismo periodo.

En síntesis, el valor de los recursos transferidos a la población beneficiaria, considerando los costos monetarios del FTAI y CONADI, el aporte de otras instituciones públicas y los costos no monetarios alcanzaron los \$ 105.809 millones durante los siete años analizados.

B. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

1. DISEÑO DEL PROGRAMA.

En general se observa que todos los procesos productivos se encuentran diseñados en un esquema de orientación al cliente. En efecto, en cada uno de los procesos existen instancias donde el beneficiario es apoyado por ejecutivos del FTAI o bien por consultores externos, facilitando con esto el acceso a los distintos componentes.

No se observó dificultades en términos de superposiciones o duplicaciones de acciones por parte del FTAI y los servicios públicos que intervienen en personas o comunidades indígenas.

Además, en todos los procesos productivos revisados se observó la falta de acciones coordinadas y complementarias entre los distintos componentes del FTAI (Ej. El componente obras de riego no considera en su programación la posibilidad de que accedan beneficiarios de los componentes de tierra en forma priorizada).

A nivel de cada uno de los componentes se observa lo siguiente:

1.1 Regularización de Títulos de Tierra

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

¹ Los gastos administrativos corresponden a aquellos gastos asociados a la generación de servicios de apoyo que el programa necesita para funcionar y producir sus componentes, por ejemplo, los gastos destinados al pago de honorarios y viáticos, la compra de bienes y servicios, y la adquisición de equipamiento, etc.

² Corresponden a costos que no representan desembolsos monetarios, tales como depreciación, valor de especies o bienes transferidos, etc. En el caso específico del FTAI, los costos no monetarios corresponden al valor comercial de los predios fiscales traspasados.

1.2 Subsidio para la Compra de Tierras

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

1.3 Compra de Predios en Conflicto

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

1.4 Traspaso de Predios Fiscales

El diseño es funcional al objetivo para el cual fue concebido y constituye una vía lógica de solución a problemas de ocupación y ampliación de tierras.

1.5 Subsidio para Compra de Derechos de Agua.

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

1.6 Saneamiento de Derechos de Agua.

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

1.7 Subsidio para Obras de Riego

En este componente es necesario incorporar, en la evaluación de la utilización de las obras de regadío subsidiadas, el tema del mejoramiento y desarrollo de nuevos cultivos.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Estructura organizacional.

La estructura y los procesos de FTAI han permitido la producción de los componentes, sin embargo, el estudio detectó los siguientes aspectos deficitarios:

- Insuficientes instancias de coordinación formales con el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI.
- Si bien se ha formalizado una unidad de seguimiento y evaluación, ésta no se coordina adecuadamente con las unidades locales para el desarrollo de sus funciones, faltando aún generar en las unidades regionales y locales procesos y mecanismos de registro, control y seguimiento de las acciones.

- No se observa que exista alguna instancia o subestructura interna encargada de actualizar y evaluar el registro de proveedores y de evaluar la ampliación de dichos servicios.

2.2 Selección de Beneficiarios

En general se observa que este proceso se encuentra bien regulado y opera mejor por la vía de concursos en el caso de los componentes de subsidios. Para los otros componentes, como es el caso del traspaso de predios fiscales y compra de predios en conflicto, los procedimientos de selección y asignación de beneficiarios son menos claros.

2.3 Seguimiento y Evaluación de Resultados

El proceso de seguimiento y evaluación de resultados del FTAI, desde 1994 hasta fines de 1998, se encontraba externalizado y las consultoras a cargo sólo cumplían con acumular información sin un procedimiento claro y estandarizado. Por esta razón, existen vacíos importantes de información en ese período.

De ahí en adelante esta función comenzó a ser realizada por la Unidad de Control y Seguimiento del FTAI. No obstante, al 2001 no se han estandarizado ni implementado procedimientos a nivel de oficinas locales que permitan un adecuado seguimiento de los resultados de la acción del FTAI.

2.4 Gestión del programa.

Del análisis de los principales procesos del programa surgen las siguientes conclusiones:

No se ha establecido normas internas para resguardar la probidad administrativa, que especifiquen reglamentariamente, para el caso de la CONADI, las normas generales de la ley de Probidad administrativa que se aplica a todos los funcionarios públicos. No obstante lo anterior, durante la evaluación no se constató que hayan existido transgresiones a estas normas.

Los procesos de apoyo a la gestión del FTAI, que son proporcionados por CONADI (Administración y Finanzas, Personal, etc.), en general, operan en forma oportuna y no generan dificultades en la operación del FTAI. Sin perjuicio de ello, se constató un deficiente flujo de información con el área de finanzas, situación que redundaba en dificultades para generar reportes de gestión confiables y oportunos.

En aquellas funciones que el FTAI externaliza se detectaron diferencias importantes en los precios pagados por los servicios en las distintas regiones. Si bien esto puede deberse a un problema de oferta, no existen valores que sirvan de referencia a las oficinas regionales ni tampoco se observan registros actualizados de consultores.

La realización de estudios jurídicos se dilata en exceso, no existiendo un plazo definido para el desarrollo de éstos.

En cuanto a la negociación de precios de compra, se observa que las instancias encargadas se encuentran bien formalizadas y en ellas participan grupos de personas provenientes de distintos ámbitos públicos. No obstante, la existencia de especuladores en el mercado de las tierras en el sur e, incipientemente, en el mercado de derechos de agua en el norte genera dificultades importantes al momento de gestionar las distintas compras que realiza el FTAI, situación que redundaba en alzas de precios y atrasos en la entrega de los beneficios.

3. EFICACIA DEL PROGRAMA

3.1 Resultados a Nivel de Productos

3.1.1 Cobertura

El componente de Saneamiento de Derechos de Agua es el que más familias ha beneficiado, alcanzando en el periodo 1994-2000 un total de 22.958 familias. Le siguen los componentes de Subsidio para Obras de Riego y Compra de Predios en Conflicto con 9.981 y 2.947 familias beneficiadas, respectivamente. Los componentes con menos familias beneficiadas son el Subsidio para la Compra de Derechos de Agua y el Subsidio para la Compra de Tierras con 171 y 670 familias, respectivamente.

Las estimaciones de los porcentajes de cobertura sobre la población objetivo alcanzados por el FTAI indican que ésta, en general, es baja. Con la excepción del saneamiento de derechos de agua, que cubre un 85% de sus beneficiarios objetivo, los componentes del Fondo presentan indicadores de cobertura en torno al 25%.

Por otra parte, se observa que del total de beneficiarios un 45.3 % ha accedido a dos o más beneficios del FTAI. Esta situación es más frecuente entre los beneficiarios de aguas en el sur (60%). No se encontró evidencia suficiente acerca de que la asignación de los beneficios esté operando con criterios de complementariedad entre distintos componentes.

3.1.2 Focalización³

La evidencia reunida permite concluir que los beneficiarios del FTAI son todos indígenas, viven en comunidades indígenas, se dedican fundamentalmente a la actividad agrícola predial y tienen condiciones materiales de vida de alta precariedad.

Los beneficiarios del FTAI son mayoritariamente hombres (un 71 %) y de edad más bien avanzada. Un 17 % tiene menos de 36 años edad, un 44% entre 36 y 55 años, un 39% más de 55 años. El promedio de personas menores de 15 años, por hogar, es de 1,4. El 56% de las familias de beneficiarios son familias del tipo nuclear, es decir, constituidas por padres e hijos solteros.

La escolaridad promedio de los adultos (mayores de 15 años) es de 6.1 años, siendo de sólo 2.5 años entre los más viejos y de 8.7 entre los más jóvenes. Un 84% de los beneficiarios vive en casa propia, las que tienen entre 2 o 3 dormitorios. Un 43% de las viviendas esta conectada a la red de agua potable; menos de la mitad dispone de agua por cañería dentro de la vivienda; el 66% se conecta a la red electricidad; el 24% no tiene electricidad, está colgado o tiene electricidad prestada.

3.1.3 Grado de Satisfacción de los Beneficiarios³

Los beneficiarios valoran que exista una entidad pública cuyo objetivo central sea resolver los temas que afectan a la población indígena. Esto los hace sentir legitimados y validados como ciudadanos, en tanto el Estado dispone de recursos, voluntad, tiempo, etc. para atenderlos.

No obstante lo anterior, el 41% de los beneficiarios opina que la solución que obtuvo no es acorde a lo que esperaban, señalando que el agua o la tierra asignadas son insuficientes o de mala calidad.

³ En base a información proveniente de la encuesta aplicada a beneficiarios en el marco de la evaluación.

No obstante lo anterior, se observa una mayoría que se reporta satisfecha con la solución obtenida: 49% muy satisfechos o satisfechos vs. 25% insatisfechos o muy insatisfechos (16% no responde).

3.2. Resultados Intermedios

Estos resultados se refieren al uso que los beneficiarios han hecho del beneficio obtenido y se obtuvieron comparando las medias de los indicadores de resultados intermedios entre el grupo de beneficiarios y el grupo de control⁴, considerando su significancia estadística.

El estudio analizó los siguientes resultados intermedios esperados del FTAI: Capitalización interpredial, conservación del suelo, innovación productiva, asistencia técnica, autoconsumo y conservación del suelo.

Sólo en el caso de conservación de suelos existen diferencias estadísticamente significativas a favor del grupo de beneficiarios. En efecto, en un 25% de los predios de este grupo existe alguna actividad conservacionista (diques, curvas de nivel, forestación, etc.), comparado con un 11% registrado en el grupo control.

3.3. Resultados a Nivel de Impacto

Se analizó el impacto del FTAI sobre el ingreso de la familia indígena, aislando el efecto de otras políticas públicas o factores externos a través de la comparación con un grupo control. Para esto, se utilizó una aproximación econométrica (utilizando técnicas paramétricas y no paramétricas⁵). El impacto sobre la calidad de vida de los beneficiarios se analizó utilizando comparación de medias y datos cualitativos. Para evaluar ambos tipos de impacto se utilizó grupo de control.

3.3.1 Impactos en los Ingresos

El diseño de la encuesta permitió la construcción de cuatro variables de ingreso, para noviembre de 2001 y para el período 1994/1995: ingresos totales mensuales familiares declarados directamente por los beneficiarios en la encuesta; ingresos prediales, estimados indirectamente a partir de datos de producción señalados en la encuesta; ingresos extra prediales o ingresos no provenientes de la actividad agrícola, estimados a partir de preguntas de tipo de ingreso de la encuesta; e ingresos totales estimados, calculado como la suma de los dos últimos.

Los resultados del estudio indican como conclusión más firme que el FTAI tiene un efecto positivo en los ingresos prediales, que sería superior a los quinientos mil pesos anuales, y que, aparentemente, no tendría efecto en el ingreso extrapredial.

En efecto, las estimaciones de ingreso predial muestran un impacto de 563 mil pesos, en el caso de las estimaciones paramétricas, y de 791 mil pesos, en el caso no paramétrico, ambos estadísticamente significativos. En el caso de los ingresos extraprediales la estimación no paramétrica, que se ha privilegiado en este análisis, indica que el impacto del programa es cercano a cero y estadísticamente no significativo.

El efecto neto del FTAI sobre los ingresos totales de las familias (prediales más extraprediales) es positivo. Las estimaciones de esta variable arrojaron, en el caso paramétrico, un efecto positivo de

⁴ El grupo de control se construyó a partir de las listas de espera que maneja el programa.

⁵ Tanto las técnicas paramétricas como no paramétricas son modelos econométricos de evaluación de resultados. Los primeros se basan en la estimación de una ecuación a través de Mínimos Cuadrados donde se comparan los resultados de los beneficiarios respecto de un grupo control. La técnica de estimación no-paramétrica, se basa en la generación del modelo de participación en el programa, a través del cual se define el grupo de control.

523 mil anuales y, en el caso no paramétrico, un efecto positivo en el rango de los 600 mil pesos anuales; en ambos casos significativos estadísticamente.

Un análisis detallado de varios casos para beneficiarios y controles en los cuales se calculó el ingreso por hectárea y por predio y posteriormente se aplicó diferencias de medias, reafirma la idea de que el impacto del FTAI sobre los ingresos prediales es positivo, pero explicado casi en su totalidad por la mayor superficie con que cuenta el grupo beneficiario después de recibir las tierras.

3.3.2 Percepción de los Efectos Socio-Culturales del FTAI

Las entrevistas grupales permiten afirmar que en términos sociales y calidad de vida el FTAI obtiene resultados moderados. En el norte éstos tienen que ver principalmente con acceso a agua potable y una alimentación mejor y más diversa. En el sur, principalmente con la superación del problema de falta de tierra y espacio habitacional para las nuevas familias. Por otra parte, tanto beneficiarios y grupo de control concuerdan en que el FTAI potencia la pertenencia e identidad indígena. El 90% de los entrevistados indica que participar y recibir beneficios del FTAI es bueno para la cultura indígena.

Aspectos como la calidad de las relaciones al interior de la familia y su compromiso con la comunidad no aparecen como impactos positivos de la acción del FTAI. Sólo entre el 8 y el 10% de los beneficiarios visualizan un mejor acceso a programas de gobierno y del municipio gracias al FTAI.

3.3.3 Grado de Sustentabilidad de los Resultados.

Dado el bajo impacto que la presente evaluación detectó en variables tales como ingreso de las familias indígenas, productividad de las tierras, sistemas de cultivo y otras variables económico-productivas, no se puede sostener que los efectos “positivos” del programa se mantendrán en el tiempo, ya que no se observa un aumento de la productividad de los cultivos, debido a la permanencia de una estructura productiva tradicional.

4. EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

Durante el período evaluado se observa un incremento importante en el gasto promedio por hectárea comprada y en el gasto promedio por familia beneficiada. Una posible explicación de este resultado es que el FTAI esté comprando las tierras a precios más altos. En un estudio realizado para la Provincia de Malleco se observa que desde 1998 en adelante el FTAI ha comprado la hectárea a precios superiores al promedio de mercado (por sobre el 90% promedio entre 1998 y 2000), mientras que entre 1994 y 1997 la adquirió a precios similares o inferiores a los de mercado.

4.1 Compra de tierras en conflicto.

En el componente de compra de tierras en conflicto se ha registrado un incremento en los costos unitarios. Es así como el caso de la IX, región que concentra el 75% de los recursos invertidos, el gasto promedio por hectárea adquirida pasó de \$611 miles a \$1.214 miles, entre 1994 y el año 2000; representando un incremento del 99% real. Consistentemente con lo anterior, el gasto promedio por familia beneficiada en dicha región se ha incrementado en términos reales en 11,8%.

En las otras dos regiones en que opera este componente (VIII y X), las variaciones han sido más extremas. Por ejemplo, para el mismo período, el gasto promedio por hectárea se incrementó en un 416% en la X región y se redujo en un 9% en la VIII. El indicador de gasto promedio por familia también presenta variaciones bruscas en estas regiones, explicándose por importantes variaciones en la cantidad de hectáreas entregadas a cada familia.

4.2 Subsidio para la compra de tierras.

En el caso del subsidio para la compra de tierras, en la IX región, que concentra el 61% de los recursos invertidos, el gasto promedio por hectárea adquirida pasó de \$855 miles en 1995 a \$1.286 en el año 2000, lo que representa un incremento de un 50% real. En esta región, el gasto promedio por familia registra una reducción real de un 10% en el mismo período, producto de la reducción en el número de hectáreas entregadas a cada familia.

Durante el mismo período, en la VIII región el gasto promedio por hectárea se redujo en un 21%, en tanto que en la X región se mantuvo constante. El indicador de gasto promedio por familia registra un aumento en ambas regiones (un 66% real en la X y un 11% en la VIII) debido a un incremento en el promedio de hectáreas asignadas a cada familia.

4.3 Subsidio para obras de riego.

En lo que respecta al gasto promedio por familia, es posible apreciar una tendencia al aumento en la Región I, que compromete el 53% de los recursos invertidos durante el período. En efecto, en esta región el costo directo por familia beneficiada aumentó de \$ 221 mil en 1994 a \$ 542,7 miles el año 2000 (un 145% real). En la IX región, que sigue en importancia en términos de recursos invertidos, se registró una variación muy similar para este indicador (142% real).

La II región, que concentra un 16% de los recursos invertidos, registró una reducción de un 9% real en el gasto promedio por familia entre 1994 y 2000, explicado por un aumento en el número de familias beneficiadas por cada proyecto.

No obstante lo anterior, es difícil sacar conclusiones en base a la información entregada, debido a que, en general, las obras de regadío no son comparables entre sí.

4.4 Gastos administrativos.

Los gastos de administración alcanzaron el año 2000 un 10% del gasto total, lo que puede considerarse una cifra elevada considerando el volumen de recursos movilizados. En el caso de los componentes que son servicios este porcentaje es aún más alto. En el componente regularización de tierras, por ejemplo, alcanza a un 52%, en tanto que en traspaso de predios fiscales es de un 27%.

5. DESEMPEÑO GLOBAL DEL PROGRAMA

Después de participar en el programa, los ingresos anuales incrementales promedio por familia alcanzan a \$791.670 brutos. Descontada la proporción promedio de costos de explotación equivalente al 73%, que incluye insumos y mano de obra, se llega a un incremento neto promedio de los ingresos por familia de \$ 213.751.

Habiéndose atendido un universo de 40.819 familias, se generó un beneficio neto acumulado de M\$ 8.725 millones. La relación beneficio/costo considerando los costos totales (costos monetarios y no monetarios) de \$105.809 millones arroja un valor de 8.2%. Al calcular el valor presente neto de estos flujos⁶; la conclusión es que los beneficios del programa nunca igualan a sus costos (o esto ocurrirá un período de tiempo extremadamente largo).

Sin embargo, en este cálculo no se consideró beneficios sociales ni precios sombra, por lo que el resultado se encuentra subvalorado. Con esto no se pretende argumentar que incluidos estos

⁶ Se utiliza una tasa de descuento de 10% en este cálculo.

beneficios se produciría una reversión de la relación. Por último, se debe tener presente que el incremento en los ingresos puede ser en algún grado sustentable y este hecho puede hacer variar la relación costo/beneficio en un horizonte de evaluación de más largo plazo.

6. RECOMENDACIONES.

6.1 Mejorar los mecanismos de participación de los beneficiarios, incluyendo mejor divulgación e información.

- Se debe estudiar e implementar la normativa que haga participar efectivamente al Consejo de la CONADI en las decisiones estratégicas centrales del FTAI. A nivel local, crear consejos consultivos zonales con representantes de las etnias respectivas, dándole participación en las decisiones de programación de los beneficios en cada período, sin involucrarlos en la dirección y gestión de las zonales que debe seguir a cargo del personal técnico debidamente calificado.
- Se recomienda informar muy claramente a los postulantes acerca de los criterios de selección utilizados y los resultados del proceso de postulación.

6.2 Mejorar la articulación del FTAI con los otros programas de la CONADI.

El FTAI debe coordinarse con el Fondo de Desarrollo Indígena para incorporar en sus procesos de planificación y programación una visión más global del desarrollo indígena. Para ello se propone:

- Potenciar las relaciones que tiene el FTAI con sus aliados estratégicos institucionales (INDAP, CONAF, DGA, Bienes Nacionales, CNR), de manera de poder articular mejor sus acciones para que la población objetivo reciba soluciones de mejor calidad y en menor tiempo.
- Se recomienda aprender de las experiencias de las ADIS. Es conveniente evaluar los resultados y procesos que se han desarrollado en las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), en cuanto pueden proporcionar modelos de desarrollo mancomunado, posibles de replicar en otras áreas.

6.3. Rediseño de objetivos y componentes

- Se deberá redefinir los objetivos asociados al FTAI y a algunos de sus componentes y consensuarlos con la población indígena. El interlocutor adecuado para ello es el Consejo Nacional de la CONADI. Otras formas de consulta o de participación que fueran adecuadas deberá determinarlas este Consejo.
- Es necesario definir claramente cuál es el alcance del programa y cada uno de sus componentes. Definir si se trata de componentes que contemplen fases o etapas en su desarrollo de acuerdo a determinadas metas y que permitan, por lo tanto, visualizar un momento de término al cumplirse los principales motivos que le han dado origen.
- Se recomienda dividir el FTAI en tres programas diferentes, que estarán asociados a propósitos específicos, metas e impactos esperados distintos. Los Programas son: (i) Programa de Derechos de Agua, (ii) Programa para Obras de Riego, (iii) Programa de Tierras.

6.4. Programa de Derechos de Aguas

- Determinar la magnitud del problema que se desea resolver, es decir, confeccionar un catastro del universo de población beneficiaria potencial y del problema de agua que la afecta.
- Definir la población objetivo que constituirá la cobertura programada del componente, manteniendo los criterios de focalización actuales (sin incluir el criterio socioeconómico).
- Transparentar y mejorar la información que se entrega a postulantes y beneficiarios, en particular en lo referido al rol de las consultoras. En este sentido, el FTAI no debe sólo licitar y asignar a una determinada consultora los trabajos de constitución o regularización de los derechos de agua, según corresponda, sino que al comenzar la etapa de ejecución, promover un encuentro entre la consultora y los beneficiarios. Lo anterior, bajo la supervisión del FTAI, para que los beneficiarios asuman el rol de “clientes” de la consultora y no solamente el de “beneficiarios”, otorgándoles pleno conocimiento de los trámites y plazos involucrados para que ellos mismos puedan monitorearlos y demandar su ejecución oportuna y óptima.

6.5. Programa para Obras de Riego

- Continuar operando con la lógica de concursos.
- Mejorar la información que se entrega a postulantes y beneficiarios acerca de la forma en que opera el beneficio y el compromiso que asumen los asignatarios al recibirlo.
- Establecer un plan de trabajo o ciclo de programa que permita definir metas, las que se recomienda evaluar al cabo de 5 años.
- Definir la población objetivo que constituirá la cobertura programada del componente.
- Incorporar criterios adicionales y complementarios al socioeconómico, ligando la concesión del beneficio al potencial impacto económico y mejoras que reportarán las obras de riego presentadas a concurso. Es decir, no es el criterio beneficiar a todos los pobres sino que el beneficio debe dirigirse a pobres con proyectos viables, en que el beneficio esté claramente ligado a proyectos productivos concretos.

6.6. Programas de Tierras

Se recomienda continuar con tres subprogramas específicos (i) Traspaso de Tierras Fiscales, (ii) Subsidio para la Compra de Predios, artículo 20 letra a) de la Ley Indígena, y (iii) Tierras en Conflicto.

Traspaso de Tierras Fiscales. Se recomienda continuar con los componentes de regularización de tierras y de traspaso de tierras fiscales, estableciendo metas y planes anuales.

Subsidio para la Compra de Predios, artículo 20 letra a) de la Ley Indígena. Debe redefinirse toda su forma de operación, lo que implica:

- Establecer una meta de tierras (número de hectáreas) a entregar mediante compra de tierras para un período determinado de años, lo que no implica que pasada determinada fase de ejecución se vuelva a plantear nuevas metas y se ajuste el programa a la nueva situación.

- Se debe establecer metas anuales de cobertura asociadas a las prioridades gubernamentales y a la disponibilidad presupuestaria.
- Mejorar los criterios que identifiquen a la población objetivo del programa, lo que obliga a perfeccionar los mecanismos de focalización y selección de beneficiarios. Se propone como criterios:
 - Criterio Socioeconómico
 - Criterio Étáreo, otorgando prioridad a las familias jóvenes
 - Criterio Asociativo, otorgando preferencia a los postulantes individuales que sean miembros de comunidades.

Tierras en conflicto. Se recomienda lo siguiente:

- Fijar un plazo legal prudente para acoger las demandas de reparación por irregularidades en la propiedad de las tierras, lo que no impide otras acciones en el ámbito de la justicia ordinaria. El sentido de fijar este plazo es buscar un acuerdo entre todas las partes respecto del ámbito y magnitud del problema para acotarlo e intervenir sobre él. Este plazo deberá ser fijado luego de establecer con exactitud el universo de beneficiarios y satisfacer sus demandas vía la asignación de tierras u otros medios alternativos.
- Determinar el universo de postulantes y establecer las condiciones para el ejercicio del derecho a recibir reparación. Establecer población objetivo, cobertura, metas y plazos con los antecedentes anteriores.
- Determinar, por medio de estudios económicos del mercado de tierras en la zona, la capacidad física y económica disponible para satisfacer la demanda, evitando por todos los medios abrir aún más la dinámica conflictiva y especulativa asociada a la compra de tierras por razón de conflicto.
- Indagar otras alternativas de reparación a familias efectivamente perjudicadas por procedimientos jurídicamente dudosos que pueden haber afectado sus derechos sobre las tierras.
- Dar garantías jurídicas y policiales a la propiedad de la tierra asociadas a estas medidas en las cuales la propia comunidad debe participar. En otras palabras, determinado el universo de las situaciones de conflicto e investigadas y provistas las diferentes medidas de reparación, los nuevos reclamos deben ser parte de los procedimientos de la justicia ordinaria.
- Buscar medidas que permitan controlar y mitigar la especulación que produce en el mercado de tierras la presencia de este componente.

En este sentido, se propone estudiar la factibilidad de crear una “bolsa de tierras”, en que los interesados en vender sus predios incorporen sus ofertas, previa licitación de la CONADI, estableciendo superficies, calidad de terrenos, ubicación de los mismos, etc. Dependiendo de los planes de programa al mediano plazo, esta bolsa de tierras debe ir registrando los predios ofrecidos en venta, permitiendo así llevar a cabo negociaciones dentro de “condiciones marco”, con precios de mercado normales y no precios excesivos provocados por negociaciones individuales con propietarios en situación de presión por adquirir.

Asimismo, se recomienda estudiar la factibilidad de delegar el proceso de compra de tierras en otro organismo gubernamental, por ejemplo: Ministerio de Bienes Nacionales o en una entidad ad-hoc.

6.7. Planificación Estratégica.

- Se recomienda realizar un proceso de planificación estratégica que permita formular un Plan Estratégico para el FTAI. En éste debieran participar todos los organismos competentes de la CONADI, incluyendo su Consejo donde participan los representantes indígenas, con plena refrendación de los organismos políticos (MIDEPLAN, Ministerio del Interior, etc.). Como producto de este proceso se deberá disponer de una planificación temporal de las fases y las respectivas acciones que comprenderá el FTAI.
- Crear una unidad de planificación dentro del FTAI que posea una unidad especializada de estudios con la responsabilidad de estimar demandas, definir poblaciones objetivo y de planificar, en función de estudios técnicos especializados, la entrega de los distintos programas y beneficios a nivel de cada una de las regiones y localidades.

6.8. Coherencia del FTAI con otras Políticas y Normas del Gobierno

- Definir una política pública dirigida a la población indígena que vive en las ciudades. Dado que el 80% de la población indígena vive en las ciudades, es necesario definir una política pública dirigida a esos grupos, a través de planes vinculados especialmente con el empleo y la educación.
- Realizar estudios que orienten la dictación de normas que permitan conciliar las políticas de desarrollo indígena con las políticas de desarrollo forestal y minero, incluyendo proposiciones de cambio legislativo al Código de Aguas y al Código de Minería, si corresponde.

Sin perjuicio de los anteriores estudios de ámbito general, las cuestiones mineras y de aguas que interfieran con el uso del suelo asignado a familias o a comunidades indígenas deben considerarse en los proyectos de pre-inversión que realiza el FTAI, con el objeto de prever sus consecuencias y paliar sus efectos al conceder los beneficios.

- Establecer la norma de que los beneficios entregados por el programa FTAI necesariamente vayan asociados a otros posibles subsidios o programas públicos que permitan amplificar su impacto.

6.9 Diversificar las estrategias de desarrollo productivo.

- Se recomienda implementar estrategias de generación de ingresos complementarias a las provenientes de la actividad predial agrícola. Diversificar las estrategias de desarrollo productivo implica diseñar mecanismos de apoyo a los beneficiarios que, además de entregar asistencia para la agricultura por cuenta propia en un contexto doméstico y local, tiendan a la generación de ingresos derivados del empleo o de iniciativas productivas no agrícolas (turismo, servicios, etc.). Es decir, la asistencia técnica a los beneficiarios del FTAI debe ir más allá de la resolución de problemas tecnológicos agropecuarios y dirigirse a apoyar a las familias para capturar todas las oportunidades de desarrollo que ofrezca el espacio local.
- Aprender y coordinar con otras experiencias de transferencia de tecnología para ofrecer apoyos productivos más pertinentes en zonas rurales. Por ejemplo: PRODESAL de INDAP.
- Entregar, en el caso de los beneficiarios más pobres, apoyo tecnológico agrícola. En el caso de estos grupos, la asistencia técnica agrícola debe considerar la entrega de apoyo orientado hacia la optimización del uso de los recursos asociado al autoconsumo y al

bienestar familiar más que a la generación de ingresos.

6.10. Información, seguimiento y evaluación.

- Rediseñar, ampliar y mejorar la base de datos y sistemas de información sobre productos entregados, beneficiarios y seguimiento de acciones, de manera que sea posible disponer de datos actualizados a nivel local y central.
- Instalar un sistema adecuado de seguimiento de los procesos de ejecución de los componentes asociados al FTAI.
- Incorporar en el rediseño de los programas un momento de evaluación de medio término y de impacto final del programa.

6.11. Externalización de Funciones.

- Externalizar el análisis de los aspectos legales concernientes con títulos de propiedad, estableciendo contratos con los prestadores que permitan asegurar una reducción en los plazos.

6.12. Probidad Administrativa

- Establecer normas internas del FTAI para resguardar la probidad administrativa, donde se especifiquen las prohibiciones y restricciones de los funcionarios para participar en transacciones con comunidades indígenas con las cuales los ligen vínculos de parentesco, comerciales u otros. Lo anterior puede realizarse a través de un reglamento interno que desarrolle para el caso de la CONADI y del FTAI, las normas contenidas en la Ley de Probidad Administrativa que rige para todos los funcionarios públicos.

6.13. Simplificar proceso de postulación de beneficiarios

- Se propone redefinir el proceso de postulación de modo que el postulante rechazado en un período mantenga su carpeta, evitando repetir el acopio de los antecedentes.