

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS
COOPERACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA

PANELISTAS:
Guillermo Dascal (COORDINADOR)
Cristian Moscoso
Juan Pacheco

AGOSTO 2008

NOMBRE DEL PROGRAMA: FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS (FTAI)
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2000
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN
SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA (CONADI)

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|---|-----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 4 |
| I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA | 19 |
| 1.1. Descripción General del Programa | 19 |
| 1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito | 19 |
| 1.3. Justificación del Programa | 19 |
| 1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa | 21 |
| 1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa | 21 |
| 1.6. Procesos de producción de los componentes | 23 |
| 1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial | 33 |
| 1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo | 37 |
| 1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación..... | 44 |
| 1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable | 49 |
| 1.11. Reformulaciones del Programa..... | 52 |
| 1.12. Otros programas relacionados | 52 |
| 1.13. Antecedentes Presupuestarios | 56 |
| II. TEMAS DE EVALUACION..... | 57 |
| 1. DISEÑO DEL PROGRAMA..... | 57 |
| 1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial..... | 57 |
| 1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios | 59 |
| 1.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago | 61 |
| 1.4. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico | 62 |
| 1.5. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico | 63 |
| 1.6. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño..... | 74 |
| 2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA | 76 |
| 2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones. | 76 |
| 2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes..... | 82 |
| 2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago | 83 |
| 2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable | 84 |
| 3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA | 88 |
| 3.1. Desempeño del Programa en Cuanto a la Producción de Componentes | 88 |
| 3.2. Desempeño del programa a nivel de Propósito..... | 93 |
| 3.3. Grado de Satisfacción de los beneficiarios efectivos | 102 |
| 3.4. Desempeño del Programa a Nivel de Fin | 103 |
| 4. RECURSOS FINANCIEROS | 104 |
| 4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros | 104 |
| 4.2. Eficiencia del Programa | 109 |
| 4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes | 109 |
| 4.2.2. Gastos de Administración | 115 |
| 4.2.3 Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia..... | 117 |
| 4.3. Economía..... | 117 |
| 4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa | 117 |
| 4.3.2. Aportes de Terceros | 117 |
| 4.3.3. Recuperación de Gastos..... | 118 |

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA 119
6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD..... 119
III. CONCLUSIONES 121
IV. RECOMENDACIONES 128
V. BIBLIOGRAFÍA 134
VI. ENTREVISTAS REALIZADAS..... 134

ANEXOS:

- ANEXO 1(a): Matriz de Evaluación del Programa**
- ANEXO 1(b): Medición de Indicadores Matriz de Evaluación del Programa, período 2004-2007**
- ANEXO 2: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos**
- ANEXO 3: Análisis de Género**
- ANEXO 4: Personal del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas**
- ANEXO 5: Resumen “Reconocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”**

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2004 - 2007
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$23.886 millones

1. Descripción General y Objetivos del Programa

Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico, el **Fin** del Programa es “Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”.

Propósito del Programa: “Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales¹ y/o de restitución histórica², incrementan su patrimonio en tierras y aguas”.

Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos

La Población Objetivo del Programa corresponde a las personas, familias y comunidades indígenas, preferentemente aquellas en condición de pobreza rural, que además presentan escasez de tierras y/o aguas, o poseen demandas de restitución histórica; las que requieren ampliar su patrimonio para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)³. De acuerdo al “Catastro de Oferta y Demanda de Tierras, Aguas y Riego para Indígenas” elaborado en el año 2004⁴, se estimó que la población indígena total de las comunas del estudio era de 391.104 habitantes, concentradas principalmente en las regiones de La Araucanía, Los Lagos y Tarapacá, que constituye una definición ampliada de población objetivo total del Programa pues incluye al conjunto de la población indígena de dichas comunas.

Usando el criterio más inclusivo del Catastro para definir la población objetivo total del Programa en términos de familias, que considera las familias rurales junto a las urbanas migrantes de los últimos 10 años de las comunas del estudio, el total asciende a 36.082 familias, lo que equivale a 180.410 personas, asumiendo un tamaño promedio de familia indígena de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de la propia CONADI. Del total de 36.082 familias estimadas por el Catastro, 33.007 eran rurales y 3.075 urbanas migrantes. Dicha población se concentra principalmente en las Regiones de La Araucanía, Los Lagos y Tarapacá. Para efectos de la presente evaluación, ésta será la estimación utilizada de población objetivo total del Programa: 36.082 familias, equivalentes a 180.410 personas.

En cuanto a los beneficiarios efectivos, el Programa define tres categorías en los distintos Componentes: personas, familias y comunidades indígenas⁵. No obstante, la categoría “persona” no aplica como postulante en ningún Componente, ya que los subsidios individuales se asocian a familias y no a personas.

Es por esto que los datos procesados y analizados se generan desde dos unidades de postulación a los beneficios, referidas a “familias” y “comunidades”. Para determinar el número de personas equivalentes a las familias, se asume un tamaño promedio de familia indígena que, en este caso, es de 5 integrantes de

¹ La demanda real de tierras sociales corresponde a los requerimientos de expansión tanto para incrementos adicionales de tierras ya existentes pero insuficientes, como también para nuevas tierras para familias que no la posean.

² Se entiende como demanda de recuperación histórica las tierras reconocidas por el Estado chileno, con conflictos de propiedad no resueltos y que son aquellas tierras demandadas por las comunidades indígenas y que alguna vez poseyeron.

³ No obstante, en los distintos componentes del Programa se presentan características específicas adicionales a las señaladas previamente respecto de la población objetivo.

⁴ Centro EULA - Universidad de Concepción. 2004 (Etapa 1) y 2006 (Etapa 2).

⁵ Salvo en el Componente 2, donde sólo las “comunidades indígenas” son beneficiarias; y en el Componente 4 donde sólo existen dos categorías: familias y comunidades indígenas.

acuerdo a estimaciones de CONADI. Por tanto, la evolución del número de personas como beneficiarios efectivos, dependerá de lo que ocurra con el número de familias que será la medida básica de los beneficiarios del Programa.

Al respecto, con la información disponible y el apoyo de la Jefatura de la Unidad de Planificación y Control de Gestión de CONADI (UPCG), el Panel ha podido determinar los beneficiarios efectivos en todos los componentes para cada una de las tres categorías señaladas previamente y su evolución en el periodo 2004-2007. Ello permitió estimar un total anual de beneficiarios efectivos en cada componente del Programa, usando como unidades de medida común el número de familias.

En el caso del Componente 1 referido al acceso a tierras con demanda social, los beneficiarios en términos de familias aumentaron en un 169,6%, incrementándose de 158 a 426 entre los años 2004 y 2007 (período de evaluación). En el caso del Componente 2 referido al acceso a tierras con demanda histórica por parte de comunidades indígenas, en términos de familias se produce un incremento de 20,9%, subiendo de 627 a 758. Ello no obstante haberse registrado una disminución de un 11,8%, en el número de comunidades beneficiarias entre los años 2004 y 2007, lo que implica que se beneficiaron comunidades con mayor número de familias (existen comunidades con 100 familias en Títulos de Merced o radicados particularmente en la Provincia de Malleco, lo que provoca esta situación).

En cuanto al Componente 3 referido a la certidumbre jurídica en la propiedad de tierras, entre los años 2004 y 2007 se registra un incremento de 158,8% en el número de familias, subiendo de 3.746 a 9.695. Para el Componente 4 referido a las obras de riego y/o drenaje, el crecimiento de los beneficiarios efectivos entre los años 2004 y 2007 ha sido menor, observándose un incremento de 21,3% en el número de familias, pasando de 2.100 a 2.547.

En el Componente 5 referido a la certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas, el número de familias se ha incrementado levemente en un 6,4% entre los años 2004 y 2007, subiendo de 484 a 515. Ello no obstante haber ocurrido una disminución en el número de comunidades de 24,2%. La razón de los resultados en sentido contrario es porque el aumento de los subsidios individuales o familiares más que compensó la reducción de los subsidios comunitarios en el período de evaluación. Respecto del Componente 6 referido a la adquisición de derechos de aprovechamiento de aguas, entre los años 2004 y 2007 ha existido una caída significativa de 61,5% en el número de familias, bajando de 395 a 152.

Descripción General del Diseño del Programa

El Programa se constituye en la misma Ley que da origen a la institución que tiene a su cargo su administración. En efecto, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI es creada en el año 1993 a partir de la Ley N° 19.253; en su artículo 20°, se crea el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (FTAI), el que debe ser administrado por la Corporación citada.

El Programa busca resolver problemas de tierras, aplicando subsidios para su adquisición o regularización de dominio para el caso de reivindicaciones históricas de comunidades indígenas, así como entregando subsidios y regularizando la situación dominial a personas, familias y comunidades indígenas con tierras insuficientes o sin ellas. Asimismo, financia la constitución, regularización o adquisición de derechos de agua y obras destinadas a obtener dicho recurso y aprovecharlo con fines productivos.

El Fondo fue diseñado sin plazo de término. Se aplica en las regiones donde habitan los grupos indígenas⁶, en función de sus demandas sociales o históricas. Para su ejecución, en los componentes que así lo requieran, CONADI suscribe convenios con instituciones públicas tales como el Ministerio de Bienes Nacionales, la Dirección General de Aguas, la Comisión Nacional de Riego y el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

⁶ Regiones de Arica, Parinacota, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Bío Bío, Araucanía, de los Ríos, de los Lagos, Magallanes.

1.3.1. Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras

Este componente entrega subsidios a personas, familias y comunidades indígenas para la adquisición de tierras. Con este fin, realiza anualmente un concurso para las regiones de Bío Bío, Araucanía, Los Lagos y Magallanes. El monto a entregar es definido por el Consejo para cada concurso. Durante los años 2004 a 2006 el subsidio máximo a entregar ascendió a \$ 15.000.000; para los años 2007 y 2008 el Consejo incrementó dicho monto a \$ 20.000.000. Se asume que con dicho monto el beneficiario podrá adquirir suficientes hectáreas como para subsistir y salir de la pobreza⁷. El subsidio contempla un monto que aportan los beneficiarios, que se determina del mismo modo. Incorpora enfoque de género, favoreciendo a hogares uniparentales⁸.

1.3.2. Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras

Este componente se centra en la adquisición de predios en conflicto jurídico a comunidades indígenas⁹. Responde a la gran demanda por restitución de tierras de los pueblos originarios, permitiendo contribuir a solucionar conflictos jurídicos, sociales y políticos en las regiones de Bío Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos. El Fondo aporta el 100% de los recursos necesarios para su adquisición. El subsidio corresponde al valor que se requiera para restituir las tierras a las comunidades indígenas que así lo necesiten. Se toma como mínimo la superficie resultante de multiplicar el número de familias demandantes de la comunidad indígena por el equivalente de 12,7 ha de suelo III. Este cálculo puede dar como resultado, en ocasiones, una superficie mayor a la demandada, que CONADI adquiere para la Comunidad Indígena¹⁰.

1.3.3. Componente 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras

Este componente entrega la certidumbre jurídica a personas, familias y comunidades indígenas respecto de la propiedad de sus tierras, que ocupan irregularmente propiedad fiscal, propiedad particular o requieren del otorgamiento de Derechos reales de uso o goce para aplicar a los programas públicos de vivienda rural. CONADI subsidia la entrega de dicho servicio. El subsidio asciende al 100%. No incorpora enfoque de género.

1.3.4. Componente 4: Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje

Este componente entrega obras de riego y/o drenaje para mejorar el acceso y aprovechamiento de aguas y el uso de la tierra. La modalidad de servicio es la entrega de un subsidio, que contempla aportes de los beneficiarios, cuyo monto depende de lo que se determine en cada concurso y de las características que se acuerden en los convenios con instituciones asociadas, cuando corresponda. Considera la habilitación de obras de riego y/o drenaje a través de un concurso que desarrolla CONADI o a través de convenios que dicha institución realiza con INDAP, CNR u otras instituciones públicas. La incorporación del enfoque de género dependerá de cada convenio.

1.3.5. Componente 5: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la

⁷ El Catastro de Oferta y Demanda de aguas y tierras que CONADI encomendó al Centro EULA de la Universidad de Concepción en el año 2004 determinó que una familia indígena requiere del equivalente de 12,7 ha de suelo tipo III para subsistir y salir de la pobreza.

⁸ El Fondo de Desarrollo Indígena, administrado por CONADI, atiende una parte de las familias beneficiarias, a través de sus programas de asistencia para el desarrollo; mientras que el Programa Orígenes asiste a todas las comunidades indígenas que reciben tierras, tanto de este componente como del componente 2.

⁹ Existe un sinnúmero de casos de conflictos jurídicos asociados a la tenencia de tierras, entre indígenas y particulares o terceros, producto de menoscabos de tierra ocurridos después del asentamiento reduccional, también como resultado de la contrarreforma agraria, que desarraigó a los indígenas de las tierras entregadas por el Estado Chileno durante la Reforma Agraria.

¹⁰ El Programa Orígenes asiste ex post a la totalidad de comunidades beneficiarias.

propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas

Este componente regulariza y/o constituye¹¹ derechos de agua a favor de personas, familias y comunidades indígenas. El servicio es subsidiado por CONADI en un 100% que suscribe un convenio con la Dirección General de Aguas. No incorpora el enfoque de género.

1.3.6. Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas

El componente apunta a satisfacer la demanda de personas, familias y comunidades que solicitan derechos de agua para consumo y actividades productivas. La modalidad de servicio consiste en un subsidio de adquisición de derechos de aguas. Dicho subsidio se otorga a través de un concurso público, en cuencas y microcuencas declaradas como agotadas para la constitución o regularización de derechos de aguas¹². El Subsidio asciende al 100% de lo solicitado.

2. Resultados de la Evaluación

Diseño

- El diseño del Programa es apropiado para abordar el problema que lo origina: la restitución de tierras y aguas a los pueblos indígenas. Responde a la norma (Ley N° 19.253) que le dio origen. Tratándose de grupos vulnerables, se justifica la intervención del Estado para estos fines. El cumplimiento de los seis componentes definidos posibilita el logro del propósito del Programa, que se orienta a incrementar el patrimonio de tierras y aguas a personas, familias y comunidades indígenas.
- La necesidad está razonablemente bien identificada. Se ha avanzado en el conocimiento acerca de la demanda en tierras y aguas, en superficie y volumen, respectivamente, y cuántas personas están requiriendo la restitución. No obstante, la información cuantitativa no está afinada ni actualizada: por un lado, presenta posibles errores en las mediciones, no contempla la población indígena urbana¹³ y, por otra parte, no es actualizada periódicamente. Por último, no ha sido validada como herramienta oficial por parte del Consejo de la CONADI.
- La lógica vertical de la matriz se valida en su totalidad. Las actividades diseñadas son suficientes y necesarias para ejecutar los seis componentes, cuyo logro permite alcanzar el propósito. El panel no identifica componentes y/o actividades prescindibles u otros que debieran ser incorporados, para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- Los indicadores diseñados permiten medir dimensiones significativas de niveles de cumplimiento del propósito y componentes. El panel sólo propuso la incorporación de cuatro nuevos indicadores y objetó muy pocos de los existentes: su ajuste permitirá al Programa contar con indicadores

¹¹ **Regularización de Derechos de Aprovechamiento de Aguas:** Consiste en "legalizar" un aprovechamiento antiguo de aguas inscrito o no inscrito de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º transitorio del Código de Aguas vigente desde el 29 de Octubre de 1981. El procedimiento tiene una primera etapa administrativa en la DGA y una etapa judicial ante Juez de Letras competente, quién en caso de ser favorable ordena al respectivo Conservador de Bienes Raíces la inscripción del derecho en el Registro de propiedad de Aguas. Para el efecto deben cumplirse ciertos requisitos, entre ellos, la existencia de obras de aprovechamiento que denoten el uso de las aguas, por rústicas que estas sean.

Constitución de Derechos de Aprovechamiento: Facultad de la autoridad, Director General de Aguas, de otorgar derechos de aprovechamiento en cauces naturales superficiales o de aguas subterráneas una vez verificado que la solicitud es legalmente procedente y que existen los recursos disponibles. Dicha Facultad surge de la nueva versión del Código de Aguas del año 2005.

¹² En cuencas agotadas no pueden constituirse nuevos derechos de aprovechamiento de aguas, por lo que la única vía disponible es la adquisición de dichos derechos.

¹³ De acuerdo a la Ley que da origen al Fondo, todo indígena tiene derecho a sus beneficios, independientemente de su residencia actual. Cabe mencionar que la usurpación de tierras indígenas pudo determinar que familias, que por generaciones enteras vivían en sus propiedades, tuvieran que migrar, desplazándose a otros espacios rurales o urbanos.

suficientes para medir las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad en los tres ámbitos de control: proceso, producto y resultado.

- La evaluación de impacto realizada en el año 2001 retroalimentó al Programa, nutriéndolo de estudios necesarios, tales como el Catastro de tierras y aguas y de cambios en procesos vinculados a la gestión del mismo: elaboración de un registro de consultores, diseño de mecanismos de selección de usuarios en el componente 1, diseño y aplicación de sistema de seguimiento y evaluación. Quedan pendientes dos compromisos que a juicio del panel no corresponde que el Programa los asuma: se trata de recoger lecciones de las áreas de desarrollo indígena y de la promoción de la diversificación de actividades productivas, acciones cuya responsabilidad debiera asumirlas CONADI.
- Los criterios de asignación y mecanismos de transferencia de recursos son apropiados. Los criterios de focalización diseñados son convenientes.

Organización y Gestión

- Con la información que el panel dispone, considera que si bien el Programa cuenta con una estructura funcional y territorial, no define con precisión cargos, perfiles, relaciones funcionales, responsabilidades. El Programa no dispone de una guía o manual ordenador, capaz de asegurar un buen desempeño no sólo en lo operativo sino también en lo estratégico. Ello restringe las posibilidades de una gestión más efectiva del Programa, que integre las sinergias funcionales y territoriales en su funcionamiento con una perspectiva nacional y estratégica de su desarrollo futuro.
- En relación con lo anterior, el Programa requiere fortalecer su planificación estratégica a objeto de proyectar metas programáticas y necesidades presupuestarias para cumplir plenamente con su misión y alcanzar los impactos esperados, de modo tal que su Jefatura Nacional pueda actuar como "Gerencia Programática", ejerciendo un liderazgo estratégico, más que como gerencia operativa.
- Al interior de CONADI, existe una coordinación operativa del Programa con los otros dos Fondos de la institución (FDI y FCE), que dependen de la Coordinación Nacional de Programas. Sin embargo, esta Coordinación enfatiza temas operativos en desmedro de una articulación estratégica de los tres Fondos basada en ejes programáticos comunes.
- En cuanto a las instituciones públicas relacionadas, el Programa no cuenta con mecanismos establecidos y formales de coordinación regular, tanto en términos bilaterales como multilaterales. No obstante, esta ausencia de coordinación regular no se traduce en inacción, de modo tal que las alianzas que el Programa ejecuta operan de acuerdo a lo planificado. Sin embargo, la inexistencia de mecanismos formales limita una articulación estratégica del Programa con las instituciones públicas relacionadas, que vincule sus distintos Componentes con los instrumentos o programas específicos de dichas instituciones, dado que sólo se cuenta con convenios marco de colaboración. Al no existir mecanismos establecidos y formales de coordinación, se desaprovechan oportunidades de cooperación intersectorial, generándose una pérdida de la eficacia y efectividad del Programa. Por ejemplo, en la relación con INDAP en materia de acceso y aumento en la cobertura de obras de riego para familias y comunidades indígenas, donde INDAP (y así también otras instituciones públicas) podría priorizar la problemática indígena.
- De acuerdo a su actual estructura de organización y gestión, el Programa no cuenta con mecanismos de control social por parte de sus beneficiarios directos, salvo en el componente relacionado con la adquisición de tierras por la vía del Art. 20 letra b) (Componente 2), ya que la adquisición de tierras por demandas históricas conlleva participación ciudadana y control social en todo el proceso, mecanismos que operan con regularidad y transparencia. Sin embargo, en el caso del resto de los componentes, el Panel considera que este tipo de programas, orientados a satisfacer necesidades

básicas de grupos vulnerables, debería contar con mecanismos de participación, a lo menos consultivos (consejos o comités de beneficiarios, evaluación de satisfacción usuaria, cuentas públicas ante y con las comunidades indígenas, etc.), que permitieran mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio que se entrega.

- El seguimiento y evaluación del Programa es ejecutado principalmente en forma directa por CONADI a través de la UPCG (Unidad de Planificación y Control de Gestión), con el apoyo de una herramienta de seguimiento y evaluación (S&E) como es el SWP, que permite la actualización periódica de las bases de datos del Programa y contar con información en línea de los programas y proyectos con sus respectivos beneficiarios. A juicio del panel, el sistema de seguimiento del Programa es insuficiente y parcial ya que permite disponer de información sólo a nivel de indicadores de productos en las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía, en términos de hectáreas (tierras) y litros/seg (aguas) entregadas a los beneficiarios. Dicha información no posee la oportunidad, periodicidad y calidad requeridas en todos los casos, especialmente a la hora de cuantificar y caracterizar a los beneficiarios efectivos del Programa, donde se requiere disponer de un sistema de información con bases de datos integradas y estandarizadas. Asimismo, presenta debilidades en materia de control de indicadores estandarizados de proceso (por ejemplo, no se cuenta con un control de cumplimiento de actividades programadas en las ULTAs o un control de proceso de los contratos con consultores y proveedores del FTAI), seguimiento de indicadores de calidad (no se hace seguimiento de indicadores de satisfacción usuaria), y evaluación de indicadores de resultados finales (no se cuenta ni se hace seguimiento/evaluación a indicadores de usos, efectos e impactos de las tierras y aguas a las que acceden las familias y comunidades indígenas beneficiarias del FTAI).
- El Panel reconoce que no existen prácticas ni procedimientos internos que generen información para eventuales evaluaciones de impacto o ex – post del Programa. Ello limita el desarrollo de una gestión programática orientada hacia la obtención de impactos.
- El Programa no dispone de caracterizaciones periódicas de sus beneficiarios efectivos, lo que limita la posibilidad de evaluar la operación de sus criterios de focalización y selección de beneficiarios en los distintos componentes.
- En cuanto a la incorporación del Enfoque de Género, durante los últimos tres años se viene trabajando en la materia para fortalecer el Enfoque de Género en la gestión del Programa, en el marco del PMG de Género desarrollado por CONADI. Ello se ha traducido en la incorporación de criterios para beneficiar a jefas/es de hogar solas/os con hijos. A juicio del Panel, se trata de una medida positiva en el sentido de incorporar gradualmente el enfoque de género.
- El panel considera apropiado cómo se opera en la asignación y distribución de recursos entre componentes del Programa. Aún cuando la asignación de recursos se determina en el nivel central del Programa, la ejecución presupuestaria es altamente descentralizada, lo que el panel encuentra positivo. A nivel regional o territorial, se transfiere el 99% de los recursos del Programa a las Unidades Operativas, mediante una Resolución Interna, donde se permiten reasignaciones durante el año entre las distintas Unidades Operativas.

Eficacia y Calidad

- Los niveles de producción han crecido progresivamente en gran parte de los componentes. Sin embargo, son aún muy bajos para alcanzar a satisfacer la población objetivo determinada por el Catastro de Tierras y Aguas Indígenas. En el caso del componente 1 (restitución de tierras por demanda social) el proceso de producción ha sido eficaz: se pasó de 158 familias beneficiadas en el año 2004 a 426 en 2007. No obstante, la situación es grave por cuanto 9 de cada 10 postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para presentarse al concurso para acceder a un

subsidio para las tierras no lo logran. Esto es consecuencia de la alta demanda social por parte de la población indígena.

- En el componente 2 (restitución histórica por conflicto jurídico) el nivel de producción se ha mantenido con fluctuaciones menores, de signo positivo, creciendo de 7.309,38 ha restituidas en el año 2004 a 8.408,0 en el año 2007. Es importante señalar que, a través del compromiso presidencial Re-Conocer, difundido el 1° de abril del año 2008, el Estado se compromete a restituir tierras a 115 comunidades indígenas durante el trienio 2008-2010 y a continuación, atender las 308 comunidades que iniciaron los trámites al respecto. Dado que durante el periodo 2004-2007 se restituyeron tierras a 92 comunidades, se hará necesario incrementar los niveles de producción para alcanzar la meta planteada.
- En cuanto al componente 3, el comportamiento ha sido eficaz en la regularización de tierras indígenas en predios fiscales (pasando de 14.086,2 ha en 2004 a 125.143,69 ha en 2007); se carece de información en cuanto a la regularización dominial sobre tierras privadas para los años 2006 y 2007; mientras que para el acceso al Derecho Real de Uso o Goce ha sido creciente, pasando de 88,4 ha en el año 2004 a 113,2 ha en el año 2007. El comportamiento de esto último se relaciona con la oferta de programas habitacionales rurales en vigor, ya que estos derechos se entregan para poder acceder a dicho beneficio.
- Los indicadores del componente 4 demuestran crecientes niveles de producción. En efecto, se ha acrecentado el número de familias que acceden al riego y drenaje en el periodo evaluado (de 2100 en el año 2004 a 2547 familias en el año 2007 que aumentan su superficie de riego) mientras que en términos de superficie, ésta se acrecentó de 1100 ha incorporadas al riego en el año 2004 a 2394 ha en el año 2007.
- El número de familias que ha regularizado su situación de dominio en relación a derechos de agua (componente 5) se ha acrecentado, pasando de 484 en 2004 a 515 en el año 2007. Del mismo modo, de 843,71 l/seg regularizados en el año 2004, se ha logrado 2.622,0 en el año 2007.
- El componente 6 (adquisición de derechos de agua) ha tenido un comportamiento particular desde la perspectiva de la eficacia en su desempeño. Por un lado, se ha reducido el número de familias beneficiarias (de 395 en 2004 a 152 en 2007), mientras que los caudales adquiridos han aumentado (186,31 en 2004 a 213,4 en 2007). Esto se explica por las variaciones existentes en la demanda, que es la que orienta la producción, por la duración de los ciclos de producción y por la dispersión existente en los precios de este recurso en las diferentes regiones, lo que afecta las capacidades de adquisición por parte del Programa.
- El panel concluye que la mayor parte de los componentes ha tenido un creciente nivel de producción. De todos modos, con estos niveles, no será posible lograr el Propósito a corto plazo.
- Por otra parte, no es posible medir el total de beneficiarios efectivos del Programa, por no contar el FTAI con definiciones estandarizadas de beneficiarios y debido a que se podría sobreestimar su cuantificación por cuanto se desconoce si hay beneficiarios que participan de componentes que se complementan entre sí (como por ejemplo acceder a la tierra a través de los componentes 1, 2 o 3; obtener agua, por medio de los componentes 5 o 6 y acceder al riego, mediante el componente 4). Cabe mencionar que el panel no considera inapropiado que acontezcan eventuales situaciones de este tipo. De todos modos, sería importante contar con información en este sentido, para orientación de políticas del Fondo.
- No obstante lo anterior, es posible medir beneficiarios por componente y su evolución. En el componente 1 se ha incrementado el número de familias beneficiarias en un 170% en el periodo 2004-2007 mientras que en el componente 2 ha disminuido en un 11,8% de las comunidades

beneficiarias en el mismo periodo, sin embargo, en términos de familias, dicho porcentaje se incrementó en un 21%¹⁴. El mayor incremento se registra en el componente 3 (158,8%). El componente 4 ha tenido un incremento menor (21,3%) así como el componente 5 (6,4%). El componente 6 registra una disminución del número de familias beneficiadas beneficiarias en un 61,5% para el período señalado.

- En términos generales, no es posible evaluar la focalización del Programa ni los grados de satisfacción de usuarios en sus distintos componentes, por no contar con la información necesaria para este fin. Tampoco se cuenta con información para analizar la incorporación del enfoque de género en el FTAI. Sin embargo, a partir de datos entregados por CONADI, el Panel pudo procesar y analizar la información sobre atributos de los beneficiarios efectivos del 10° Concurso de Tierras (2006-2007), en la línea de Subsidios Individuales, que corresponde al Componente 1 del Programa, donde pudo observarse que la mayoría de los beneficiarios son mujeres (57,9%); la mayor parte de los beneficiarios posee familias de 5 o más miembros (71,8%); la mayor parte de los beneficiarios compromete un ahorro igual o mayor a \$ 300.000 (88,4%), aún cuando respecto del ahorro previo acreditado, casi la totalidad se ubica bajo dicho monto (90,8%); y los beneficiarios son mayoritariamente pobres, donde el 96,9% se ubica por debajo de los 550 puntos con la Ficha CAS II, mientras que el 68,2% se ubica bajo los 472 puntos. Con estos antecedentes parciales pero valiosos, puede afirmarse que en el 10° Concurso, a nivel de los Beneficiarios Individuales, los tres criterios de focalización del Componente 1 - tamaño del grupo familiar, nivel socioeconómico y ahorro previo -; se cumplían satisfactoriamente.
- El Programa contribuye al logro del fin. En efecto, en el periodo 2004-2007, 4.681 familias indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica, (componentes 1 y 2), han incrementado su patrimonio en tierras; mientras que 2.968 familias indígenas (componentes 5 y 6) han incrementado su patrimonio en aguas. Poseer tierra y agua es un requisito básico para la subsistencia y el desarrollo económico, social y cultural. Muchos de los programas y subsidios del Estado requieren títulos de propiedad para beneficiarse de ellos. El Programa ha contribuido en ese sentido, al entregarles la titularidad dominial.

Antecedentes Financieros

Presupuesto Total del Programa 2004-2008 (miles de \$ año 2008)

| Año | Presupuesto Total del Programa |
|------|--------------------------------|
| 2004 | 16.326.844 |
| 2005 | 17.149.778 |
| 2006 | 19.287.648 |
| 2007 | 23.454.795 |
| 2008 | 23.886.019 |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos

- El Presupuesto Total del Programa ha crecido en el período de evaluación, registrando un crecimiento total de 46% entre los años 2004 y 2008, disponiendo de un Presupuesto Total para el año 2008 de M\$ 23.886.019.

¹⁴ Ello implica que han sido beneficiadas comunidades de mayor tamaño en términos de número de familias.

Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2008)

| AÑO | Gasto Devengado ¹⁵ de la institución responsable del Programa ¹⁶ | Otros Gastos ¹⁷ | Total Gasto del Programa |
|---------------------|--|----------------------------|--------------------------|
| 2004 | 16.916.218 | 58.782 | 16.975.000 |
| 2005 | 17.198.122 | 40.135 | 17.238.257 |
| 2006 | 19.299.327 | 111.700 | 19.411.027 |
| 2007 | 23.484.774 | 60.000 | 23.544.774 |
| Variación 2004-2007 | 38,8% | 2,1% | 38,7% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

- El Gasto Total del Programa ha crecido en el período a una tasa promedio cercana de 11,8% anual, creciendo en términos totales un 38,7% entre los años 2004 y 2007, alcanzando un Gasto Total para el año 2007 de M\$ 23.544.774. Los “Otros Gastos” corresponden al co-financiamiento de obras de riego por parte de INDAP, DOH y algunas Municipalidades, mostrando un crecimiento de 2,1% entre los años 2004 y 2007.
- El desglose del Gasto Devengado entre las distintas categorías del Programa, muestra que el Gasto de Inversión, incluyendo las Transferencias de Capital asociadas a la compra de tierras y aguas para los beneficiarios, equivale al 97,5% promedio anual del Gasto Total del Programa, con un crecimiento total de 39,5% entre los años 2004 y 2007. Las otras dos categorías del Gasto Devengado se distribuyen de la siguiente forma: el Gasto en Personal representa un 2,2% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 4,1% promedio anual, con un crecimiento total de 12,5% entre los años 2007 y 2004; y el Gasto en Bienes y Servicios de Consumo, que representa un 0,3% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 9,5% promedio anual, con un crecimiento total de 29,6% entre los años 2007 y 2004.
- Al analizar el Gasto Total por Componente, puede observarse que el Componente 1 crece un 218,2% entre 2004 y 2007, con una variación anual promedio de 55,4% entre 2004 y 2007, mientras que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 25,9%. En cuanto al Componente 2, es el de mayor peso en la estructura de gasto del Programa, con una participación promedio anual en el Gasto Total del Programa que asciende a 56,6%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es de 8%. No obstante, su crecimiento entre 2004 y 2007 es más bien modesto y asciende a 17,4%. Respecto del Componente 3, puede observarse que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 3,9%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es negativa con un valor de -7,5%.
- Por su parte, el Gasto en el Componente 4 representa un 9,5% promedio anual del Gasto Total del Programa, con una variación anual promedio entre 2004 y 2007 muy reducida que asciende a 3,9%. Entre 2004 y 2007 registra una variación de 8,7%. En el caso del Componente 5, su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 1,5%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es positiva y asciende a 22%. Su crecimiento entre 2004 y 2007 es importante y alcanza un valor de 53,1%. En cuanto al Gasto en el Componente 6, su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es mínima y asciende a 3,9%,

¹⁵ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

¹⁶ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro “Fuentes de Financiamiento del Programa”.

¹⁷ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

registrando una variación promedio anual de 20,2% entre 2004 y 2007. Entre 2004 y 2007 registra una variación negativa de 7,2%.

2.5. Eficiencia / Economía

- El análisis de eficiencia indica que los gastos totales de administración sobre el gasto total del Programa han disminuido en el periodo de evaluación pasando de un 4,7% en el año 2004 a un 4,3% el año 2007. Lo anterior destaca por cuanto dicha disminución se ha dado en un contexto de expansión presupuestaria sostenida del Programa en el período de evaluación.
- A nivel de Componentes, para el Componente 1 los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada han tenido un crecimiento en el período de evaluación de 18% y 6% respectivamente, registrando en el 2007 un valor de \$15,8 millones por familia y \$1,3 millones por hectárea respectivamente. La explicación de dicho incremento requiere de una evaluación más detallada en orden a justificar si ello se debe a condiciones de mercado y/o a problemas de gestión en los procesos de negociación de precios por parte del Programa. Sin embargo, de acuerdo a la evaluación, ello demuestra niveles aceptables de eficiencia por cuanto a que los incrementos son no significativos.
- Para el Componente 2, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada, han tenido una leve disminución en el período de evaluación de 3% y 1% respectivamente, presentando un valor de \$17,1 millones por familia y \$1,5 millones por hectárea en el 2007, lo que resulta contrario a lo observado en el Componente 1. Cabe destacar la disminución del porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación de 24% en el período 2006-2007, pasando de -37% el año 2006 a -13% el año 2007 (no se registran datos para el período 2004-2005). Ello expresa un incremento en el precio promedio de compra por hectárea entre los años 2006 y 2007, con un precio de tasación que se mantiene relativamente constante, lo que implica una pérdida de eficiencia por el aumento del precio de compra por hectárea. Sin embargo, el indicador sigue teniendo una evaluación positiva por cuanto los precios pagados por el programa son menores a los precios de tasación.
- El alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de los componentes 1 y 2. A pesar de ello, se levanta la hipótesis (de acuerdo a lo señalado por la institución) de que dichas variaciones no responden necesariamente a una tendencia de mercado, sino más bien al resultado de las diversas compras que realizan los componentes a nivel nacional, las que presentan un alto grado de dispersión geográfica. Por lo tanto, el indicador sufre variaciones necesariamente dependiendo de las locaciones geográficas donde se establezcan las compras.
- En cuanto al Componente 3, cinco de los seis indicadores de eficiencia referidos a costos promedios, ya sea por hectárea regularizada o por caso que logra certidumbre jurídica, han tenido una disminución en el período de evaluación, excepto el costo por hectárea de propiedad particular regularizada que registra un incremento de 425% en el periodo 2004-2005. Ello se debe a la reducción de 95% en el número de hectáreas regularizadas entre los años 2004 y 2005, mientras que el costo estimado del componente sólo se redujo en 72%, debiendo señalar que para los años 2006 y 2007 no se registra cobertura. Además, el costo anual del componente considerado incluye los costos del levantamiento de nuevos casos en cada año, junto al costo de las hectáreas efectivamente regularizadas en cada año, que son las registradas para el cálculo de este indicador. Ello implica que dicho costo puede estar sobreestimado respecto de las hectáreas efectivamente regularizadas porque incluye además el costo del levantamiento de las nuevas hectáreas o casos que serán regularizados en años posteriores. Por lo dicho antes, no puede concluirse que el aumento de 425% del indicador, que resulta especialmente elevado, sea necesariamente negativo.

- En los Componentes 4, 5 y 6, se observa un comportamiento similar en términos de indicadores de eficiencia. En el caso el costo promedio por beneficiario, los 3 componentes presentan un incremento del indicador (10%, 44% y 141% con un valor en 2007 de \$785.500, \$548.800 y \$2,3 millones respectivamente), mientras que en el caso del costo promedio por unidad de producto presentan una disminución del indicador (50%, 51% y 19% con un valor en 2007 de \$835.700, \$107.800 y \$25,6 millones) en el periodo de evaluación. Sin embargo, dicho comportamiento no responde a causas comunes porque cada uno de estos componentes posee dinámicas propias y debe ser analizado en forma separada. Asimismo, el alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de estos tres componentes.
- No es posible hacer un juicio global sobre la eficiencia del Programa, pues cada componente presenta una dinámica distinta y opera con sus respectivos procedimientos, de modo que sólo es posible analizar la eficiencia a nivel de los componentes, en los términos señalados previamente. De todos modos, se reconoce el esfuerzo del Programa por mejorar la eficiencia en materia de costos promedio por beneficiarios y unidades de producto (hectáreas y lts/seg), a través de un seguimiento de las respectivas variables de precio.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

El problema y la necesidad que dio origen al programa sigue existiendo: son muchos los integrantes de pueblos indígenas con insuficiente cantidad de tierra o sin ella, desprovistos de agua y/o de formas de acceder a ella, o que requieren de la titularidad de su dominio para sí, su etnia y sus descendientes, y por esta vía asentarse y acceder a programas de gobierno orientados a mejorar sus condiciones de vida y las de su entorno. Es importante señalar que el Programa entrega estos bienes a población vulnerable, que sin el apoyo del Estado no podría volver a acceder a las tierras que ancestralmente ocuparon.

En cuanto a su forma de ejecución, el diseño del FTAI es apropiado: los componentes y sus actividades son suficientes y necesarios para el logro de los objetivos planteados. No obstante, el Programa deberá tomar en cuenta los procedimientos y acciones planteados en el capítulo de recomendaciones, para resolver así problemas de gestión: incrementar recursos económicos y humanos para así mejorar sus niveles de cobertura, fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del Programa así como estrechar más aún lazos con otros programas orientados al desarrollo económico y social de las familias beneficiadas por el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, para contribuir más eficazmente al logro del Fin, que es el de “contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”. Un esfuerzo importante deberá hacerse en robustecer el equipo coordinador del Programa, con el fin de fortalecer una conducción estratégica del Fondo y dotarlo de una estructura de seguimiento y control de gestión capaz de retroalimentarlo en forma oportuna y eficaz.

4. Principales Recomendaciones

Las Recomendaciones que a continuación se detallan deben ser abordadas en el contexto de la implementación de la propuesta *“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* y de la propuesta que crea la nueva Subsecretaría de Asuntos Indígenas.

| | Principales recomendaciones en el ámbito de gestión | Objetivo | Fundamento |
|---|--|--|--|
| 1 | <p>Robustecer la gestión estratégica del Programa y sus capacidades de operación, comunicaciones, seguimiento y evaluación.</p> <p>Ello implica, concretamente, fortalecer la Unidad Coordinadora del Programa encabezada por su Jefatura Nacional, con la incorporación de encargados por áreas estratégicas de funcionamiento, seguimiento, comunicaciones y desarrollo, definidas en función de lo que determine una planificación estratégica del Fondo.</p> <p>Tanto la planificación estratégica como la elaboración de un Manual de Organización y funciones constituirán aportes importantes para ordenar la gestión estratégica y operativa del Programa.</p> | <p>Mejorar la gestión del Programa a través del fortalecimiento de la Coordinación del Fondo de tierras y aguas indígenas.</p> <p>Mejorar la eficacia y calidad de las intervenciones del Programa, como parte de su proyección estratégica.</p> | <p>La actual organización y gestión del Programa a nivel nacional puede resultar insuficiente para abordar sus desafíos estratégicos.</p> <p>El Programa es el de mayor tamaño dentro de CONADI y requiere ser fortalecido en sus capacidades estratégicas y operativas a nivel nacional, particularmente en materia de gestión estratégica, comunicación, seguimiento y evaluación.</p> <p>Al observar la conformación del equipo a cargo de la gestión nacional del Programa, se requiere fortalecer las capacidades en materia jurídica, sociológica y organizacional, que contribuyan a desarrollar una gerencia estratégica del Programa, más allá de los requerimientos operativos que plantea su funcionamiento.</p> <p>Como apoyo a su Jefatura Nacional, ello debe expresarse en el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional de seguimiento, evaluación, comunicación y proyección estratégica del Programa, considerando su complejidad, tamaño y relevancia, especialmente de cara a los desafíos que plantea la Propuesta Presidencial RE-CONOCER en materia de acceso a tierras y aguas para los pueblos indígenas.</p> <p>Es importante señalar que el Programa no cuenta con un Manual de Organización y Funciones que le permita identificar las brechas de recursos humanos y capacidades institucionales necesarias para desarrollar una gestión estratégica orientada a la obtención de impactos, de acuerdo a su misión actual y marco normativo.</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2 | <p>Incrementar la cobertura del componente 1 otorgando un mayor número de subsidios a personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales (Componente 1).</p> | <p>Satisfacer la gran demanda de personas, familias y comunidades indígenas por poseer o incrementar sus tierras, para cubrir sus necesidades básicas.</p> | <p>CONADI entrega anualmente unas pocas centenas de subsidios al año a través de un concurso anual.</p> <p>En el periodo 2004-2007, sólo se vio favorecido un porcentaje muy reducido de postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para presentarse -9%- lo que genera niveles de frustración que incluso pueden gravitar en contra de la legitimidad de la propia institucionalidad indígena.</p> <p>Más que acrecentar restricciones para postular o aplicar otras estrategias para reducir el número de postulantes, si se desea cumplir el propósito del Programa, se hace necesario incrementar el número de subsidios a entregar. Cabe mencionar que la presente evaluación no detecta problemas de gestión asociados ni de diseño del componente. Los indicadores señalan su eficiencia, dado el poco incremento detectado en el precio de compra por ha (6%) y por familia atendida (18%) en el periodo 2004-2007. En términos de eficacia, se ha incrementado el número de beneficiarios un 170% en el mismo periodo.</p> <p>Básicamente, se trata más bien de reducir niveles de frustración y alcanzar metas en mejores plazos.</p> |
| 3 | <p>Fortalecer la capacidad profesional del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas para lograr adquirir más tierras por demanda social (Componente 1) y en conflicto histórico a comunidades indígenas demandantes (Componente 2), asegurando además por esta vía el cumplimiento de la meta presidencial asumida en la Propuesta RE-CONOCER, en orden a resolver 115 casos en el trienio 2008-2010. Cabe mencionar que dicha meta había sido también contemplada por el Consejo de CONADI, en condiciones semejantes.</p> <p>Ello se puede lograr con un cuerpo profesional en terreno más numeroso y más profesionalizado, lo que permitirá realizar estudios, tramitar y negociar las operaciones de compra-venta con mayor rapidez, especialmente en los</p> | <p>Resolver en forma rápida los conflictos que mantienen desde tiempos ancestrales las comunidades indígenas por usurpación de tierras por parte de terceros.</p> | <p>Existen aproximadamente 308 comunidades indígenas que están iniciando el trámite para la restitución de sus tierras. El Consejo de CONADI y la Presidenta de la República plantearon un plan trienal para resolver la compra de 120 comunidades que aplican al artículo 20 b) en un plazo de tres años (2008-2010). No obstante, el Fondo sólo logró resolver los casos de 34 comunidades en 2004; 21 en 2005; 17 en 2006; y 30 en 2007.</p> <p>El procedimiento de compra está normado y contempla numerosos pasos en consulta con las comunidades beneficiarias y requiere de estudios, de análisis de alternativas y de negociaciones adecuadas para alcanzar precios razonables. Todo ello necesita de numerosos profesionales en terreno, que hoy CONADI dispone en un número insuficiente, si se desea modificar el nivel de producción del componente.</p> <p>En términos de especialidades profesionales, la dotación resulta insuficiente en materia de apoyo jurídico (abogados), social (asistentes sociales) y topográfico (topógrafos) para la tramitación oportuna de los procesos de compra de tierras. De hecho, en la actual dotación del</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Componentes 1, 2 y 6. | | <p>Programa sólo existen tres abogados, seis asistentes sociales y cuatro topógrafos, lo que puede resultar insuficiente para asumir los volúmenes crecientes de compras de tierras que se están desarrollando.</p> <p>En términos territoriales, la distribución del personal a nivel local exhibe un marcado desequilibrio respecto de las ULTA con menor cobertura de beneficiarios como es el caso de Punta Arenas y Arica, donde el personal es mínimo (1 persona en Punta Arenas), a pesar que deben realizarse los mismos procesos de gestión que en el resto de las ULTA con mayor cobertura. Ello implica la necesidad de fortalecer la dotación actual de algunas ULTA como las señaladas, ya sea incorporando nuevo personal o bien reasignando parte del existente.</p> |
| 4 | <p>Realizar un estudio de mercado sobre las compras de tierras en el Art. 20 letra a) y en el Art. 20 letra b), respectivamente, desagregado por regiones y zonas agroecológicas, especialmente en materia de precios pagados por hectárea en cada caso.</p> <p>Realizar un estudio de mercado sobre las compras de tierras en el Art. 20 letra a) y en el Art. 20 letra b), respectivamente, desagregado por regiones y zonas agroecológicas, especialmente en materia de precios pagados por hectárea en cada caso.</p> | Mejorar la eficiencia del Programa en materia de precios y costos promedios por hectárea subsidiada en el Art. 20 letra a) y en el Art. 20 letra b), respectivamente. | <p>Los indicadores de eficiencia del Componente 1 referido al Art. 20 letra a), correspondientes al costo promedio por familia y por hectárea subsidiada, han tenido un crecimiento en el período de evaluación de 18% y 54%, respectivamente, destacando el costo promedio por hectárea subsidiada.</p> <p>Pero además, los mismos indicadores de eficiencia para el Componente 2 referido al Art. 20 letra b), han tenido una leve disminución en el período de evaluación de 3% y 1%, respectivamente, lo que resulta aparentemente contradictorio con lo observado en el Componente 1. Asimismo, el indicador de eficiencia referido al “porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación”, también ha tenido una baja que en promedio asciende a 25,3% en el período 2006-2007 (no se registran datos para el período 2004-2005).</p> <p>Esta aparente contradicción requiere de una evaluación más detallada para asegurar el menor precio posible en la compra de tierras para ambos componentes. También se requiere explicar el incremento observado en los costos promedios por hectárea subsidiada en las compras del 20 letra a) y la disminución observada en el caso del 20 letra b), a objeto de identificar si ello se debe a condiciones de mercado y/o a problemas de gestión en los procesos de negociación de precios por parte del Programa entre ambos componentes.</p> |

| | | | |
|---|--|---|--|
| 5 | <p>Fortalecer y formalizar la interacción con el Fondo de Desarrollo Indígena de forma tal que dicho Fondo pueda ofrecer apoyo técnico y financiero para que las personas, familias y comunidades que obtengan subsidios para adquirir tierras puedan incorporarlas a la producción, si así lo desean.</p> | <p>Apoyar a las familias que acceden a subsidios para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, poniendo en producción las tierras que han obtenido.</p> | <p>Si se desea contribuir con mayor fuerza al logro del fin del Programa, definido como “Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”, es importante apoyar a las familias beneficiarias en el sentido de asistirlos en el mejoramiento de su bienestar.</p> <p>En la actualidad, el Programa Orígenes, que trabaja con comunidades y no con personas o familias, acompaña las comunidades indígenas que recuperan sus tierras gracias al FTAI.</p> <p>No obstante, el Fondo de Desarrollo Indígena sólo atiende una parte de las familias que reciben tierras y aguas a partir del FTAI, dejando de lado un número no determinado de éstas sin la asistencia técnica que se requiere para el mejoramiento de sus condiciones de vida.</p> |
|---|--|---|--|

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa se constituye en la misma Ley que da origen a la institución que tiene a su cargo su administración. En efecto, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena – CONADI es creada en el año 1993 a partir de la Ley 19.253; en su artículo 20º, se crea el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, el que debe ser administrado por la Corporación citada.

El Programa busca resolver problemas de tierras, aplicando subsidios para su adquisición o regularización de dominio para el caso de reivindicaciones históricas de comunidades indígenas, así como entregando subsidios y regularizando la situación dominial a personas, familias y comunidades indígenas con tierras insuficientes o sin ellas. Asimismo, financia la constitución, regularización o adquisición de derechos de agua y obras destinadas a obtener dicho recurso y aprovecharlo con fines productivos.

Cuenta con seis componentes vinculados con: (a) la adquisición de tierras para resolver demandas sociales de personas, familias o comunidades indígenas; (b) restitución de tierras con demandas históricas a comunidades indígenas; (c) apoyo para la obtención de certidumbre jurídica en la propiedad de tierras de personas, familias y comunidades indígenas; (d) acceso a obras de riego y drenaje; (e) apoyo para la obtención de certidumbre jurídica en derechos de aprovechamiento de aguas a personas, familias y comunidades indígenas; y (f) adquisición de derechos de agua para personas, familias y comunidades indígenas.

El Fondo fue diseñado en 1993 sin plazo de término y comienza a operar en el año 1994. El Programa tiene presencia nacional con excepción de la región metropolitana. No obstante, los concursos que se realizan para entregar subsidios asociados a los seis componentes citados se concentran en las regiones donde habitan los grupos indígenas, en función de las demandas sociales o históricas indígenas¹⁸.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico, el **Fin** del Programa es “Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”

Propósito del Programa: “Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales¹⁹ y/o de restitución histórica²⁰, incrementan su patrimonio en tierras y aguas”

1.3. Justificación del Programa

La tierra es una aspiración cultural y política de los pueblos originarios, sobre ella se fundamenta la existencia de las familias y comunidades indígenas, así como sus prácticas productivas, las que normalmente, son solo de subsistencia.

Los indígenas que habitan en el país, han sufrido pérdidas significativas, por diversas razones, de la superficie de las tierras que poseyeron en el pasado. Buena parte de la tierra que ocupan les pertenece solo de hecho, no está legalmente registrada a nombre de familias y comunidades indígenas en los conservadores de bienes raíces respectivos, constituyendo esto en un factor evidente de riesgo de que la permanencia en ellos se altere.

¹⁸ Regiones de Arica, Parinacota, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Bío Bío, Araucanía, de los Ríos, de los Lagos, Magallánica.

¹⁹ La demanda real de tierras sociales, corresponde a los requerimientos de expansión tanto para incrementos adicionales de tierras ya existentes pero insuficientes, como también para nuevas tierras para familias que no la posean.

²⁰ Se entiende como demanda de recuperación histórica las tierras reconocidas por el Estado chileno, con conflictos de propiedad no resueltos y que son aquellas tierras demandadas por las comunidades indígenas y que alguna vez poseyeron.

Históricamente, las comunidades indígenas han demandado al Estado la restitución de sus tierras ancestrales, lo que ha generado conflictos con particulares, empresas forestales o inmobiliarias, que en muchos casos han derivado en situaciones que alteran el orden público y que es deber del Estado mitigar.

Existe un sinnúmero de casos de conflictos jurídicos asociados a la tenencia de tierras, entre indígenas y particulares o terceros, producto de menoscabos de tierra ocurridos después del asentamiento reduccional, también como resultado de la contrarreforma agraria, que desarraigó a los indígenas de las tierras entregadas por el Estado Chileno durante la Reforma Agraria.

Estas situaciones de potenciales conflictos activos y latentes están concentradas principalmente en las regiones del sur de Chile²¹. Varios de ellos en su momento se han convertido en focos de violencia y realteración de la paz social, a la vez que conforman situaciones en que se pone en peligro la vida de las personas y se anula toda posibilidad de aplicar instrumentos de desarrollo de la institucionalidad pública y/o privada.

Para su mitigación, CONADI tiene un mandato legal expresado en el artículo 20° letras a) y b) de la Ley N° 19.253 para financiar, a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, los mecanismos que permitan, por una parte, resolver la situación de conflicto por la propiedad que presentan algunas tierras (letra b) que los indígenas demandan y además de otorgar subsidios (letra a) que permitan la adquisición de tierras por indígenas, para ampliación predial. A este mandato se agrega aquel contenido en el párrafo final del artículo 1 de dicha Ley en el sentido de velar por la adecuada explotación de tierras indígenas.

En estos dos componentes del programa (letras a y b del artículo 20° de la Ley 19.253 citados precedentemente), el catastro de Tierras y Aguas Indígenas elaborado por encargo de CONADI²² estableció durante el año 2005 una demanda real total de 288.989 ha, de las cuales 229.133 ha corresponden a la demanda real social (letra a) y 59.857 ha corresponden a la demanda de recuperación histórica (letra b). Cabe mencionar, que el catastro considera como demanda mínima requerida para una familia indígena, el equivalente a una superficie no menor de 12,7 ha de suelos con capacidad de uso III sin riego, para alcanzar un ingreso mínimo familiar.

En virtud del artículo 21° de la misma Ley, la Corporación tiene atribuciones para “recibir del Estado tierras fiscales, predios, propiedades, derechos de agua y otros bienes de esta especie para radicar, entregar títulos permanentes, realizar proyectos de colonización, reubicación y actividades semejantes destinados a comunidades indígenas o indígenas individualmente considerados”. Esto permite contribuir a resolver el problema de tierras para aquellos indígenas que ocupan tierras fiscales o privadas y que no han regularizado su situación dominial. En estos casos, el Fondo asiste y subsidia el proceso de regularización.

Por otra parte, existen indígenas que ocupan tierras y que por no haber regularizado su situación de dominio no pueden acceder a los programas habitacionales rurales del Gobierno. Para estos casos, y para beneficiar también a ascendientes, descendientes y colaterales de los titulares de dominio de tierras indígenas, el artículo 17° de la misma Ley faculta a la Corporación a entregar derechos reales de uso o goce, con el fin señalado precedentemente: acceder a una vivienda a través de planes de Gobierno.

Así como gran cantidad de tierras de los indígenas han sido usurpadas, lo mismo ha ocurrido con las aguas, esta vez tanto en las regiones citadas del sur del país como en las regiones de Arica, Parinacota, Tarapacá y Antofagasta en el norte. En la mayoría de los casos, los indígenas han utilizado desde tiempos ancestrales dicho recurso sin haber regularizado su situación de dominio.

²¹ Básicamente, las regiones de Araucanía, Bío Bío, Los Lagos y Los Ríos.

²² El estudio fue ejecutado por el Centro EULA, de la Universidad de Concepción. Se denominó “Catastro de Tierras y Aguas Indígenas I” y fue concluido en diciembre de 2004.

Para contribuir a su restitución o regularización de su derecho al uso, la misma Ley 19.253 otorga atribuciones a CONADI para “financiar la constitución, regularización o compra de derechos de agua o financiar obras destinadas a obtener este recurso”.

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El Programa responde al Objetivo Estratégico 1: Contribuir al desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los fondos de tierras y aguas indígenas, fondo de desarrollo indígena y fondo de cultura y educación indígena y Programa Orígenes.

El Programa se encuentra vinculado al Producto Estratégico 1: Financiamiento de iniciativas para la ejecución de Fondos, en los siguientes puntos:

Fondo de Tierras y Aguas Indígenas

- Programa de Tierras
- Programa de Aguas

Es creado a partir del artículo 20° de la Ley 19.253, promulgada el 28 de septiembre de 1993. El Decreto 395 del Ministerio de Planificación y Cooperación, publicado el 17 de mayo de 1994, reglamenta el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

Su creación se vincula con el reconocimiento del Estado de los indígenas de Chile, “siendo la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura” (artículo 1° Ley 19.253). En el mismo instrumento, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, se señala que “Es deber de la sociedad del Estado y de la sociedad en general (...) respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación” (Ibíd.).

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras

El Programa, a través de este componente, entrega subsidios a personas, familias y comunidades indígenas para la adquisición de tierras. Con este fin, realiza anualmente un concurso para las regiones de Bío Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes.

A este subsidio puede postular toda persona indígena, mayor de edad, familias y comunidades indígenas o partes de ellas, que tengan predios insuficientes o no posean tierras. El subsidio contempla un aporte de contrapartida por parte de los beneficiarios, que determina el Consejo para cada concurso, así como el monto máximo a entregar por postulante individual, incluyendo el ahorro comprometido del postulante. Dicho monto es definido por el Consejo para cada concurso. Durante los años 2004 a 2006 el subsidio máximo a entregar ascendía a \$ 15.000.000; para los años 2007 y 2008 el Consejo elevó dicho monto a \$ 20.000.000. Se asume que con dicho monto el beneficiario podrá adquirir suficientes hectáreas como para subsistir y salir de la pobreza: el equivalente de 12,7 ha de suelos de clase III.²³

El Decreto 395/93 aprueba el Reglamento del Fondo y establece los criterios de calificación de postulantes en base a (a) ahorro previo para este fin; (b) tamaño del grupo familiar declarado y (c)

²³ Esta superficie fue definida por el Catastro de tierras indígenas citado en bibliografía (documentos 1 y 2). Corresponde al requerimiento mínimo de una familia indígena para subsistir y progresar económicamente, de acuerdo a parámetros determinados en dicho estudio, solicitado oportunamente por CONADI para estos fines.

situación socioeconómica²⁴. Se aplica enfoque de género, privilegiando a las familias uniparentales a través de una ponderación especial.

Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras

Este componente se centra en la entrega de recursos económicos a nombre de comunidades indígenas para la adquisición de predios en conflicto jurídico a comunidades indígenas. Responde a la gran demanda por restitución de tierras de los pueblos originarios, permitiendo contribuir a solucionar conflictos jurídicos, sociales y políticos en las regiones de Bío Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos. El Fondo aporta el 100% de los recursos necesarios para su adquisición. El subsidio corresponde al valor que se requiera para restituir las tierras a las comunidades indígenas que así lo necesiten. Se toma como mínimo la superficie resultante de multiplicar el número de familias demandantes de la comunidad indígena por el equivalente de 12,7 ha de suelo III sin riego. Este cálculo puede dar como resultado, en ocasiones, una superficie mayor a la demandada, que CONADI adquiere para la Comunidad Indígena.

Está orientado a comunidades indígenas legalmente constituidas, quienes deben enviar una carta con su solicitud en las oficinas de CONADI, para así iniciar su tramitación. No se asignan recursos por concurso, sino a partir de un procedimiento de análisis, caso a caso, determinado por el artículo 20 letra b) de la Ley Indígena, el Decreto 395/93 y el Decreto 878/03. Dicho procedimiento permite conocer si la solicitud es aplicable, técnicamente viable y si es factible –ya que puede ocurrir que el actual ocupante no esté dispuesto a vender. En este caso, el proceso sufre demoras hasta encontrar un predio que satisfaga a la comunidad solicitante.

Este componente no incorpora enfoque de género.

Componente 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras

Este componente entrega la certeza jurídica a personas, familias y comunidades indígenas respecto de la propiedad de sus tierras. Se presentan tres situaciones:

- a) Personas, familias y comunidades indígenas que ocupan irregularmente propiedad fiscal: se entregan títulos de Dominio a través de licitaciones públicas para apoyar técnicamente procesos de transferencia. Con este fin, CONADI mantiene un convenio con el Ministerio de Bienes Nacionales, para acceder al Registro de Propiedad Irregular.
- b) Personas, familias y comunidades indígenas que ocupan irregularmente propiedad particular: Se entregan títulos de Dominio. CONADI a tal fin establece convenios con el Ministerio de Bienes Nacionales y/o a través de licitaciones públicas para completar carpetas de antecedentes y enviarlas a dicho Ministerio para acceder a su ingreso al Registro de Propiedad Irregular.
- c) Personas, familias y comunidades que deseen postular a programas habitacionales: el componente les entrega Derechos Reales de Uso o Goce. Para su logro, CONADI licita públicamente la totalidad de acciones a realizar.

Este componente no incorpora enfoque de género.

Componente 4: Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje

Este componente entrega obras de riego y/o drenaje para mejorar el acceso y aprovechamiento de aguas y el uso de la tierra. La población a cubrir es la de las regiones de Arica, Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Isla de Pascua, Bío Bío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Magallanes. La modalidad de servicio es la entrega de un subsidio a la habilitación de obras de riego y/o drenaje que es prestado con la

²⁴ Estos criterios se materializan en las bases de cada Concurso, cuyas características son determinadas y aprobadas por el Consejo en cada caso.

asesoría de empresas externas. Dicho subsidio se entrega a través de un concurso, que desarrolla CONADI en forma directa o bien a través de convenios con otras instituciones, tales como INDAP, CNR u otros. El monto del subsidio es determinado en cada concurso y en cada convenio.

Componente 5: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas

Este componente regulariza y/o constituye²⁵ derechos de agua a favor de personas, familias y comunidades indígenas. La regularización y/o constitución del derecho del agua permite evitar situaciones de conflicto entre las comunidades indígenas y otros particulares quienes tienen inscritos los derechos. La inscripción de derechos permite que las comunidades mantengan sus actividades productivas ancestrales, buenas condiciones sanitarias y su continuidad cultural. El servicio es subsidiado en su totalidad por CONADI, que suscribe un convenio con la Dirección General de Aguas. El monto del subsidio dependerá de los requerimientos y características técnicas en cada caso: tipos de producción, condiciones edafológicas e hidrológicas de la cuenca en donde se encuentra, superficie disponible, entre otros.

No incorpora el enfoque de género.

Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas

El componente apunta a satisfacer la demanda de personas, familias y comunidades que solicitan derechos de agua para consumo y actividades productivas. Con este fin, CONADI dispone de un banco de oferentes de agua para hacer uso cuando las comunidades requieran de ella. La modalidad de servicio consiste en un subsidio de adquisición de derechos de aguas. Dicho subsidio se otorga a través de un concurso público, en cuencas y microcuencas declaradas como agotadas para la constitución o regularización de derechos de aguas.

No incorpora el enfoque de género.

1.6. Procesos de producción de los componentes

Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras.

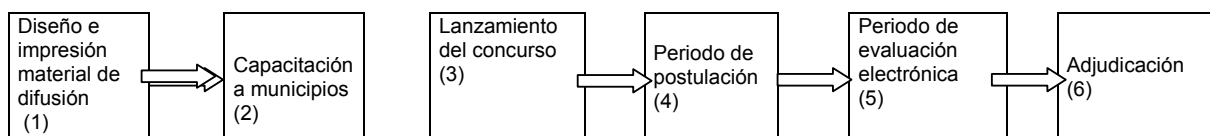
El procedimiento que establece la Ley Indígena para la entrega de subsidios es el de un concurso, que se realiza anualmente. La responsabilidad de su operación recae en el Departamento de Aguas y Tierras de CONADI, quien delega en los municipios la recepción de las postulaciones.

Este componente opera en dos etapas: el desarrollo del concurso propiamente tal, que concluye con la adjudicación de subsidios y en segundo lugar, la asistencia en la compra de los predios. La primera etapa transcurre de acuerdo al siguiente esquema:

Etapas 1 - Concurso: 5 meses de duración

²⁵ **Regularización de Derechos de Aprovechamiento de Aguas:** Consiste en "legalizar" un aprovechamiento antiguo de aguas inscrito o no inscrito de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º transitorio del Código de Aguas vigente desde el 29 de Octubre de 1981. El procedimiento tiene una primera etapa administrativa en la Dirección General de Aguas (DGA) y una etapa judicial ante Juez de Letras competente, quién en caso de ser favorable ordena al respectivo Conservador de Bienes Raíces la inscripción del derecho en el Registro de propiedad de Aguas. Para el efecto deben cumplirse ciertos requisitos, entre ellos, la existencia de obras de aprovechamiento que denoten el uso de las aguas, por rústicas que estas sean.

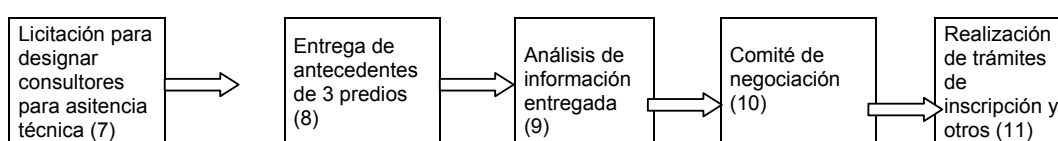
Constitución de Derechos de Aprovechamiento: Facultad de la autoridad, Director General de Aguas, de otorgar derechos de aprovechamiento en cauces naturales superficiales o de aguas subterráneas una vez verificado que la solicitud es legalmente procedente y que existen los recursos disponibles. Dicha Facultad surge de la nueva versión del Código de Aguas del año 2005.



El componente se inicia con la elaboración de las bases por parte de la Dirección Nacional y su posterior aprobación por el Consejo Nacional.

- (1) Diseño e impresión de material de difusión (meses 1-2), a cargo de la Dirección Nacional de CONADI.
- (2) Capacitación a municipios: consiste en talleres de capacitación, que realiza CONADI (el encargado de informática del nivel central y el jefe de la ULTA²⁶) en forma directa en los municipios en donde se desarrolla el concurso, acerca del Programa y específicamente del software que se utiliza para la postulación y posterior tramitación. Son estas instituciones las encargadas de recibir las postulaciones al subsidio y hacerlas llegar a CONADI para su evaluación (mes 1)
- (3) Lanzamiento del concurso, por parte de la Dirección Nacional, por diversos medios (meses 2), dependiendo en cada caso.
- (4) Periodo de postulación (meses 3-4). La postulación se realiza a través de un software en línea, que proporciona formularios electrónicos, los que son llenados por funcionarios municipales o de CONADI debidamente acreditados.
- (5) Periodo de evaluación electrónica (meses 4-5). Se incluye en esta fase la verificación de la información electrónica entregada. Las postulaciones son evaluadas por un Comité de Revisión y Preselección en cada jurisdicción en que se estructura la administración territorial por parte de CONADI. En el Comité participan los representantes indígenas de cada región del Consejo Nacional. Dicho Comité entrega al Director Nacional un listado de preseleccionados, ordenados por puntaje. Cada Unidad de Tierras y Aguas verifica en terreno la información.
- (6) Adjudicación (meses 5). El Director Nacional adjudica los subsidios en base al listado entregado y su verificación. Se elabora una resolución de adjudicación. Se entrega a cada postulante seleccionado un certificado de subsidio, el que tiene una duración de seis meses. El beneficiario firma un Libro de Registro.

Etapa 2 – Asistencia en la adquisición de los predios: 6 meses de duración. Esta asesoría es realizada por un consultor externo contratado a tal fin.



- (7) Cada ULTA realiza una licitación para convocar a empresas consultoras inscritas en su registro para que asistan técnicamente a los beneficiarios de los subsidios.
- (8) Beneficiario entrega a su ULTA respectiva antecedentes acerca de tres predios, indicando el orden de prioridad. La empresa designada para su apoyo, participará de este proceso.
- (9) La empresa consultora realiza el estudio de título correspondiente, se obtiene el certificado de avalúo fiscal, se realiza informe topográfico, tasación e informe de sustentabilidad o colindancia. Dicho estudio se efectúa para los tres predios, comenzando por el priorizado por el beneficiario.
- (10) Se activa un Comité de negociación con el primer predio seleccionado por el beneficiario, el que es conformado por el Jefe de la Unidad operativa, el Jefe de la ULTA, el abogado de la oficina local, el propietario y el beneficiario. Se elabora un acta de negociación. La voluntad del propietario, expresada por escrito, en el sentido de la determinación de sus prioridades, es lo que guía la negociación.

²⁶ Unidad Local de Tierras y Aguas

- (11) El predio se adquiere. Se elabora la escritura pública, la inscripción en el conservador de bienes raíces, emitiéndose la resolución exenta de pago y registrándose en el registro público de tierras indígenas con el oficio de exención de pago de contribuciones al SII. Estas tareas son realizadas por el abogado de la oficina, el beneficiario y la empresa consultora asignada.

Este componente no contempla control social. No obstante considera la participación de los Consejeros Nacionales Indígenas de cada región en las regiones Del Bío- Bío, Araucanía, Los Lagos y los Ríos; en los Comités de Selección.

Los criterios de focalización están determinados por la Ley 19.253 y el DS 395. Básicamente se considera el ahorro previo, evaluación de la situación socioeconómica y tamaño del grupo familiar.

Específicamente, el Decreto Supremo N° 395, de 24 de noviembre de 1993, que aprueba el Reglamento sobre el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, establece como factores de formación del puntaje de acceso al Subsidio los siguientes:

- a) Ahorro previo; que corresponde a la cantidad de dinero que aporta el posible beneficiario a la compra de tierras.
- b) Tamaño del grupo familiar; entendido éste como la cantidad de miembros declarados en la postulación y que dependen económicamente del postulante e integran su familia.
- c) Situación socioeconómica de la familia; es la condición de vulnerabilidad social o riqueza relativa del grupo familiar del postulante.

La condición socioeconómica considera la insuficiencia de tierras y la Ficha de Protección Social. Se asigna además puntaje adicional en el concurso a los beneficiarios del programa Chile Solidario, los hombres y mujeres indígenas jefes de hogar sin pareja y con hijos, las postulaciones anteriores efectuadas en tiempo y formas legalmente aplicables.

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

- a) Antigüedad de la comunidad indígena en el registro de CONADI,
- b) Número de jefes de familias socias que postulan.

La ponderación de los criterios para el cálculo del puntaje de postulación está establecida en las bases de cada concurso, aprobadas por el Consejo.

En cada una de las oficinas locales, en función de los fondos asignados, se elabora el listado priorizado de candidatos preseleccionados. Como se mencionó anteriormente, es la Dirección Nacional quien asigna definitivamente los subsidios.

Estos subsidios son entregados a los beneficiarios finales contra presentación en CONADI de la escritura pública completamente tramitada e inscrita.

Con respecto a la distribución de recursos, la Dirección Nacional asigna a cada Unidad operativa de CONADI los fondos correspondientes a su jurisdicción. Para la definición de los montos, cada oficina local envía a la Dirección Nacional información acerca de cuántas postulaciones ha habido el año anterior, el número de adjudicaciones, lo que se complementa con información histórica acerca de los fondos que administró en años anteriores cada oficina local.

El Programa no contempla recuperación de gastos total o parcial ni aporte de terceros. De todos modos, cabe mencionar que el ahorro previo presentado por cada beneficiario se adiciona a los recursos que aporta el Estado, para la adquisición de cada predio.

Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras.

La modalidad de producción de este componente está establecida en la Ley 19.253, el DS 395 y más específicamente y con mayor detalle en la resolución 878 del 1º de septiembre de 2003, denominada "Manual para la Aplicación del Procedimiento para la Compra de Tierras a través del Programa Subsidio Artículo 20 letra b) del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la CONADI". Dicha resolución atiende los principales aspectos mencionados en la Política de Tierras de CONADI, elaborada en 1999.

En dicho Manual se establecen cuatro etapas principales, a saber:

1. Aplicabilidad: presentación de antecedentes y evaluación de las comunidades
2. Viabilidad: análisis técnico de los predios solicitados
3. Factibilidad: proceso de negociación y compra
4. Concreción: adquisición de las tierras

El Manual no señala plazos para cumplimiento de cada una de las etapas mencionadas. El ciclo supera largamente los 12 meses, dependiendo de los procesos y resultados de cada una de las etapas.

Aplicabilidad

- El ingreso del caso se hace a través de una carta de solicitud de tierras en la Oficina de partes de CONADI, por parte de comunidades indígenas legalmente constituidas y reconocidas por CONADI. Deben adjuntar planos, títulos de merced y otra información establecida en el Manual. ULTA informa a la comunidad recepción conforme de la solicitud.
- La ULTA respectiva de CONADI realiza análisis de factibilidad jurídica para la aplicación de la letra b) del artículo 20. En Esta etapa, se incluye un análisis ocupacional de la comunidad y un eventual análisis antropológico. El análisis ocupacional es un informe técnico referido a la superficie que actualmente ocupa la comunidad y su relación con las mercedes u otros títulos dominiales. El estudio antropológico puede ser requerido por la Fiscalía de CONADI o por el Jefe de la ULTA cuando hay dudas respecto de sitios de significación cultural. Lo ejecuta un antropólogo de la oficina local.
- La Fiscalía de la Dirección Nacional se pronuncia respecto de la aplicabilidad o no del Art. 20 letra b) de la Ley 19.253. En caso negativo ULTA informa a la comunidad, quien puede reponer la solicitud, incorporando documentación adicional.

Viabilidad

- La comunidad indígena envía a CONADI una carta indicando al menos tres inmuebles de su interés ordenados por prioridad, incluyendo el predio originalmente demandado. La Unidad Jurídica de ULTA inicia estudios jurídicos y en forma paralela, dicha oficina local de CONADI realiza estudios agronómicos. Los resultados son informados a la comunidad. De no ser viable, se inicia estudios del segundo predio y así sucesivamente.
- Si el predio no presenta problemas técnicos ni legales, la comunidad debe realizar una asamblea, con un representante de CONADI como ministro de fe, aceptando la compra del mismo.

Factibilidad

- Apertura de prenegociación predial. Se elabora un Acta de Prenegociación, firmada por la oficina local de CONADI y la parte vendedora. Este último autoriza el ingreso para mediciones y tasación del inmueble.
- Mensura y tasación. La ULTA realiza la mensura y una primera tasación y convoca a un perito tasador externo para una segunda tasación. De ser necesario, solicita una nueva tasación a la Dirección Nacional.

- Negociación del predio a adquirir. La oficina local de CONADI convoca a una reunión de negociación con la parte vendedora. De haber acuerdo, se firma un Acta. De no alcanzar acuerdo, la ULTA informa a la comunidad y se inicia proceso con el segundo predio escogido por la comunidad.

Concreción

- El Director Nacional de CONADI firma Resolución Exenta que aprueba la compra del inmueble y una minuta de escritura. La ULTA informa a la comunidad respectiva.
- Firma de la escritura de compraventa por parte del Director Nacional de CONADI, comunidad indígena y parte vendedora.
- Entrega material del inmueble. Parte con una inspección técnica conjunta de la ULTA con la comunidad indígena, para registrar estado del inmueble. La comunidad puede optar por recibir asistencia post venta por parte de CONADI, a través del Programa de Apoyo Predial (PAP)²⁷.
- Inscripción en el Conservador de Bienes Raíces competente, acreditando la prohibición de enajenar por 25 años. La inscripción la hace en forma indistinta el propietario o la oficina local de CONADI. En ambos casos, CONADI paga el 100% de los costos.
- Inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas. Informe a SII para exceptuarlo del pago de contribuciones. Estas actividades la realizan en conjunto CONADI y el beneficiario.

El Manual establece procedimientos de participación de la comunidad. Se incluye la realización de Asambleas para resolver conflictos y alcanzar acuerdos. Cabe señalar que se estipula en el Manual procedimientos y plazos de información a la comunidad. Se establece también la modalidad que la comunidad dispone para reponer su demanda, en caso de sea rechazada técnica o legalmente y su participación en las negociaciones y entrega material del inmueble.

Cabe mencionar que los tasadores que participan del proceso son escogidos de un Registro de Tasadores, constituido por personas naturales o jurídicas, como establece la Resolución Exenta 127 del 11 de marzo de 2002, lo cual se realiza a través del Portal Chilecompra.

Los recursos asignados para este fin son determinados por la Dirección Nacional de CONADI. Para el periodo 2008-2010 CONADI elaboró un plan trienal de asignación de recursos, para poder adquirir tierras a las comunidades que han realizado su petición antes del año 2007 y que han sido priorizadas oportunamente por el Consejo Nacional de CONADI. La asignación de los recursos se relaciona con las demandas, realizándose la distribución regional en función de esto.

El Componente no posee criterios de focalización, ya que atiende a toda comunidad que considere que deben ser restituidos sus derechos históricos sobre tierras.

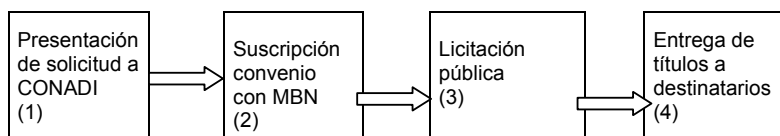
Tratándose de una restitución de conflictos históricos, el subsidio que aporta el Estado alcanza el 100%.

La modalidad de pago es establecida en la resolución 878 mencionada: “En función de los antecedentes elaborados por la ULTA y previa revisión de la Fiscalía, ésta procederá a dictar una resolución exenta que aprueba la compra, si en derecho corresponde. La ULTA deberá enviar a Fiscalía una minuta de la escritura de compraventa y las instrucciones al Notario que condicionan el pago al vendedor”.

²⁷ El Programa de apoyo predial forma parte del FTAI. Consiste en el levantamiento de información física del predio y social de la comunidad indígena. Elabora un Plan de Asentamiento en estrecha colaboración con la comunidad. Dicho Plan recoge las expectativas de la comunidad y propone actividades productivas, culturales y otras. Desde el año 2003 sólo se realiza en la Región de la Araucanía en convenio con la FAO.

Componente 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras.

a) *Personas, familias y comunidades indígenas que ocupan irregularmente o demandan una propiedad fiscal.*

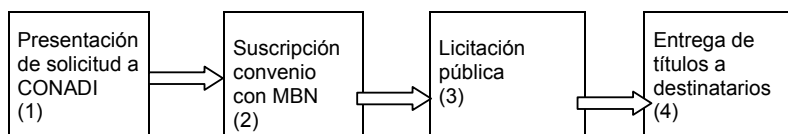


- (1) Las personas, familias y comunidades indígenas ocupantes o demandantes de propiedad fiscal solicitan a CONADI que les apoye en el otorgamiento de certidumbre jurídica. Para este fin, ingresan en la oficina local de CONADI toda la documentación disponible para iniciar la regularización dominial.
- (2) CONADI suscribe un convenio con el Ministerio de Bienes Nacionales para que, al amparo de la normativa vigente, los demandantes puedan acceder al Registro de Propiedad Irregular y alcanzar la regularización dominial.
- (3) CONADI agrupa las demandas y realiza licitaciones públicas en grupos de hasta 60 casos para completar las carpetas de antecedentes, mensuras, presentación de carpetas en Bienes Nacionales, recepción de títulos de dominio, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y en el Registro Público de Tierras Indígenas y toda otra inscripción que se requiera. Postulan a esta licitación empresas consultoras inscritas en el Registro de CONADI y que acrediten experiencia en el tema.
- (4) En caso de no mediar conflictos, el Ministerio de Bienes Nacionales entrega los títulos directamente a los propietarios. En caso de haber este tipo de dificultades, dicho Ministerio toma la decisión de entregárselos a la oficina local de CONADI para que ésta última opere. Cabe mencionar que de existir conflictos este proceso puede superar largamente el ciclo anual.

Es importante señalar que todas las solicitudes admisibles son ingresadas y se van tramitando en función de los recursos disponibles en la oficina local de CONADI, por orden de llegada. El proceso puede superar el año.

b) *Personas, familias y comunidades indígenas que ocupan irregularmente una propiedad particular*

Se aplica el mismo procedimiento que en el ítem anterior.



- (1) Las personas, familias y comunidades indígenas ocupantes o demandantes de propiedad fiscal solicitan a CONADI que les apoye en el otorgamiento de certidumbre jurídica. Para este fin, ingresan en la oficina local de CONADI toda la documentación disponible para iniciar la regularización dominial.
- (2) CONADI suscribe un convenio con el Ministerio de Bienes Nacionales para que, al amparo de la normativa vigente, los demandantes puedan acceder al Registro de Propiedad Irregular y alcanzar la regularización dominial.
- (3) CONADI agrupa las demandas y realiza licitaciones públicas en grupos de hasta 60 casos para completar las carpetas de antecedentes, mensuras, presentación de carpetas en Bienes Nacionales, recepción de títulos de dominio, inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y en el Registro Público de Tierras Indígenas y toda otra inscripción que se requiera. Postulan a esta licitación empresas consultoras inscritas en el Registro de CONADI y que acrediten experiencia en

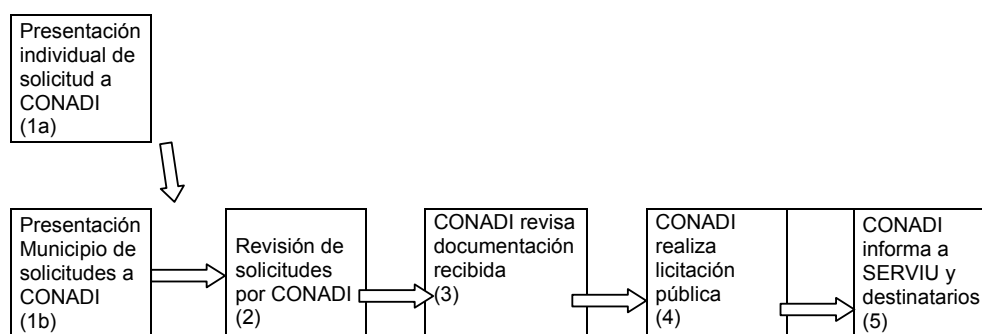
el tema.

- (4) En caso de no mediar conflictos, el Ministerio de Bienes Nacionales entrega los títulos directamente a los propietarios. En caso de haber este tipo de dificultades, dicho Ministerio toma la decisión de entregárselos a la oficina local de CONADI para que ésta última opere. Cabe mencionar que de existir conflictos este proceso puede superar largamente el ciclo anual.

Es importante señalar que todas las solicitudes admisibles son ingresadas y se van tramitando en función de los recursos disponibles en la oficina local de CONADI, por orden de llegada. El proceso puede superar el año.

- c) *Personas, familias y comunidades que requieren de Derechos Reales de Uso o Goce para postular a programas habitacionales*

La producción de este componente se inicia por dos “puertas de entrada: presentación individual o vía municipal.



- (1) Personas, familias y comunidades indígenas presentan solicitud de derechos reales de uso o goce para postular a un próximo programa habitacional rural en la ventanilla de la oficina local de CONADI.
- (2) Municipios revisan listas de postulantes a programa habitacional rural. Si existen casos en donde se requiere solicitar derecho real de uso o goce, presentan en CONADI las respectivas solicitudes a nombre de los eventuales destinatarios.
- (3) La ULTA revisa la documentación recibida. Agrupa las solicitudes.
- (4) CONADI realiza licitación pública, en grupos de hasta 60 o más casos, para elaboración de estudios, planos y tramitación legal. Pueden postular consultores inscritos en CONADI con acreditada experiencia. La licitación se realiza a través de Chile Compra, parcelando los pagos en función de avances y productos.
- (5) La oficina local de CONADI informa a destinatarios y SERVIU

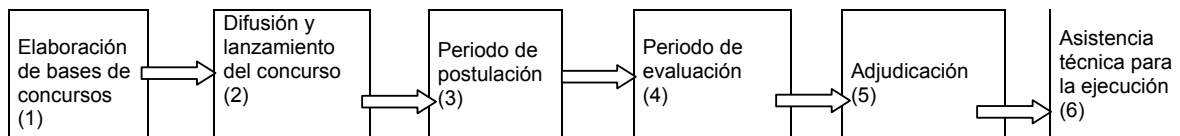
Este componente no considera mecanismos de participación de usuarios. No contempla recuperación de gastos. El proceso de producción se adapta en términos de plazos a las postulaciones al SERVIU.

Son los propios interesados los que postulan. No aplica criterios de focalización. Todas las solicitudes admisibles son ingresadas. En función de su número, la oficina local provee los recursos necesarios para su tramitación. CONADI subsidia la totalidad de este proceso, en las tres modalidades, contratando equipos técnicos para su ejecución y suscribiendo convenios con las instituciones públicas que corresponda. Para la contratación de los equipos técnicos que asesoran los procesos mencionados, se realizan licitaciones públicas a través del portal Chile Compra.

Componente 4: Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje

Este componente opera bajo dos modalidades: por ejecución directa o por convenios con otras instituciones públicas. En función de las características de cada región, de la disposición de las instituciones públicas vinculadas al tema del riego y/o drenaje, de las capacidades de lobby del nivel local, regional o central, se determina en cada oficina la opción por licitar en forma directa o conjunta con otra institución del Estado.

a) Ejecución directa por parte de CONADI

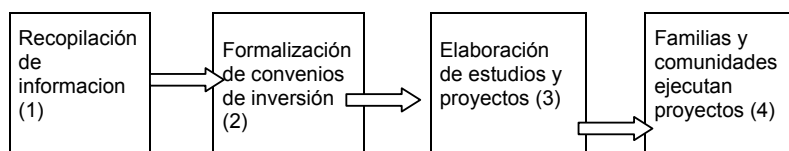


- (1) A partir de las bases generales de concurso que elabora el nivel central, las diferentes oficinas regionales de CONADI elaboran bases específicas, respondiendo a las necesidades y características de la población indígena local.
- (2) Cada Unidad local de Tierras y Aguas de CONADI difunde el concurso a desarrollar en el área de su jurisdicción.
- (3) Las familias y comunidades indígenas postulan en la oficina local de CONADI. Con este fin, consultan el listado de consultores que CONADI pone a disposición, con el propósito de seleccionar y contactarse con alguno de ellos para que los asistan en la elaboración de cada propuesta.
- (4) La ULTA realiza la evaluación de los postulantes. Envía su priorización al nivel central de CONADI. Los criterios de selección son determinados en cada concurso. La selección la realiza un Comité en cada unidad operativa compuesto por el Jefe de la oficina local, el Jefe de la ULTA, el Director Nacional de FTAI, el abogado de la oficina local y un invitado experto (procedente de INDAP o la DGA o la CNR, dependiendo de las particularidades regionales).
- (5) La Unidad operativa de CONADI adjudica a cada beneficiario.
- (6) La Unidad operativa de CONADI contrata a los consultores técnicos correspondientes a los beneficiarios seleccionados para que asesoren a las familias y comunidades que recibirán el subsidio, en la ejecución de las obras de riego y/o drenaje.

Este proceso tiene una duración menor a un año entre la elaboración de bases y la adjudicación y firma de contrato con los consultores técnicos. En cuanto a la recepción de obras –que permiten acceder a los últimos pagos de los contratos respectivos- en el norte del país los realizan profesionales de DGA o CNR, mientras que en el sur la realizan funcionarios de CONADI.

El subsidio contempla el aporte de mano de obra por parte de los beneficiarios. El resto es aportado por el FTAI. Los criterios de selección de usuarios están determinados en cada concurso.

b) Convenios con otras instituciones públicas



- (1) CONADI recopila información acerca de familias y comunidades indígenas con necesidad de riego para consumo y producción. Identifica destinatarios que pueden postular a distintas fuentes de financiamiento. Cada oficina local opera en función de las demandas de las etnias respectivas.

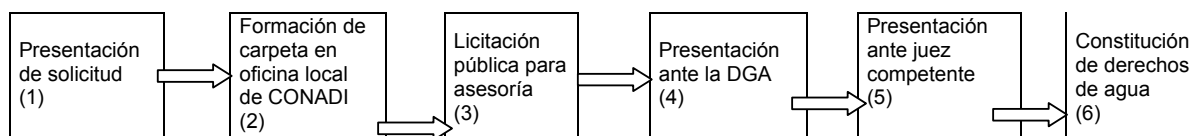
- (2) CONADI en su nivel central, regional o local realiza convenios con instituciones públicas con experiencia en estudios y proyectos campesinos de riego, tales como INDAP, la Comisión Nacional de Riego, e incluso municipios, para la ejecución conjunta de proyectos. Los convenios son visados por el nivel central de CONADI. CONADI, a través de estos convenios, entrega recursos a las instituciones mencionadas.
- (3) En el marco de los respectivos convenios, se ejecutan los estudios y proyectos.
- (4) Las familias y comunidades indígenas obtienen los subsidios de acuerdo a lo estipulado en cada convenio interinstitucional, y ejecutan sus proyectos de riego y drenaje. El monto del subsidio nunca alcanza al 100%; cada convenio o concurso determina el porcentaje y las modalidades de aportes de contrapartida, así como criterios de focalización.

En la primera modalidad se asigna además puntaje adicional en el concurso a los beneficiarios del programa Chile Solidario, los hombres y mujeres indígenas jefes de hogar sin pareja y con hijos, las postulaciones anteriores efectuadas en tiempo y formas legalmente aplicables.

En ambas modalidades, no se han definido mecanismos de participación de usuarios, salvo cuando se trata de áreas de desarrollo indígena / ADIs²⁸. En el caso de realizarse concursos en los territorios correspondientes a ADIs, se trabaja en estrecha colaboración con las instancias participativas que determinan cada una de ellas, las que involucran tanto a instituciones como a comunidades beneficiarias. No se plantea recuperación de gastos ni enfoque de género.

Componente 5: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas

La regularización y/o constitución de derechos de agua contempla el siguiente procedimiento:



- (1) Presentación de solicitud por parte de la comunidad y/o familia ante la oficina local de CONADI. Se privilegia que las aguas sean solicitadas por la comunidad indígena, y no por separado por cada uno de sus integrantes, ello como una forma de asegurar la permanencia de la propiedad del recurso en la comunidad y así resguardar los derechos de la misma en beneficio de las futuras generaciones. Toda solicitud admisible es ingresada.
- (2) Formación de carpeta y verificación de antecedentes: La oficina local de CONADI verifica la información entregada, delimitando los puntos de captación de las aguas, y que se cumpla con los siguientes requisitos:
 - i. Usar las aguas por más de cinco años (riego, bebida, consumo humano).
 - ii. Que el uso de esta agua se haya verificado en forma ininterrumpida, sin violencia ni clandestinidad.
 - iii. Que no se reconozca dominio ajeno de las aguas.
- (3) CONADI realiza licitación pública para asesoría externa de profesionales que completen las carpetas, realicen los trámites necesarios, presenten las carpetas ante la Dirección General de Aguas y ejecuten todas las tareas necesarias hasta la constitución de los derechos respectivos.
- (4) La consultora presenta la Solicitud de regularización de los derechos de aprovechamiento de aguas a la Dirección General de Aguas, incorporando los antecedentes legales y técnicos que esta institución exige para estos fines.
- (5) Una vez emitido el informe en terreno por la DGA, se envía la carpeta con todos los antecedentes

²⁸ Las ADIS o áreas de desarrollo indígena son territorios en donde la población indígena participa activamente en su gestión, pudiendo los representantes de las organizaciones indígenas proponer la aplicación de instrumentos de política pública para el desarrollo de la población que allí habita.

al juez competente²⁹. Necesariamente debe asumir esta etapa un abogado, ya que en esta etapa de la tramitación es judicial, será este profesional quién deberá asesorar y representar al solicitante. Si existe oposición se inicia un juicio con el eventual oponente. Si no hubo oposición también se debe tramitar el juicio, ya que se debe probar ante el juez de la causa que se cumplen con todos los requisitos del artículo segundo transitorio del código de aguas. Esta etapa, termina con la sentencia del juez quien declara la regularización de los derechos de aprovechamiento respecto de las aguas solicitadas y ordena la inscripción de la misma en el Registro de Aguas del Conservador de Bienes Raíces competente.

- (6) La consultora realiza la inscripción del Derecho de Aprovechamiento de Aguas en el Registro de Aguas del Conservador de Bienes Raíces por parte de CONADI. Realiza el procedimiento de Constitución de Derechos de Aprovechamiento de Aguas.

El proceso de producción de este componente demanda más de un año. Por razones administrativas, en ocasiones se divide el proceso contratándose consultores para una primera etapa –que concluye con el punto (4), es decir, con el ingreso de la solicitud debidamente admitida en la Dirección General de Aguas. Una vez ingresado, se realiza la contratación de consultores para las etapas siguientes.

Los contratos con los consultores establecen pagos parciales cuya última cuota es contra entrega del producto final correspondiente.

Para el cumplimiento de la regularización de los derechos de agua CONADI ha firmado un convenio con la DGA Dirección General de Aguas, mediante el cual CONADI financia la constitución y/o regularización de derechos de agua de las personas, familias y comunidades indígenas demandantes.

No se contemplan mecanismos de participación de usuarios. CONADI subsidia la totalidad del proceso a los destinatarios. No hay recuperación de costos. No se considera enfoque de género.

Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas.

Este componente contempla las siguientes etapas:

- a) Identificación por parte de la oficina local de CONADI de acuíferos en donde no es posible constituir derechos de agua, por lo tanto, la adquisición se convierte en el mecanismo para acceder a dichos derechos. Identificación de potenciales propietarios de derechos de aguas dispuestos a venderlos a familias indígenas.
- b) Elaboración bases concurso público (forma de concursar, calendario, requisitos y formalidades de postulación y selección, puntaje para asignar el beneficio, fijación del valor de subsidio, y forma práctica de otorgar la materialidad del mismo) por parte de la oficina local de CONADI.
- c) Llamado a concurso a comunidades y familias indígenas que presenten los siguientes requisitos (N° de personas o dimensión de la comunidad postulante, deterioro y degradación de las tierras afectadas por falta de aguas, condiciones sanitarias de las familias instaladas en el predio afectado por la falta de agua, Beneficios agrícolas de la puesta en regadío de las tierras afectadas).
- d) Evaluación de las postulaciones por parte de la ULTA: (Identificación del curso y estado de los derechos de agua; Dimensionamiento del volumen a comprar; Formulación del proyecto de aprovechamiento del agua; Evaluación ex - ante del proyecto de aprovechamiento, incluyendo visita al lugar y comunidad, incluyendo estudio de título de propuesta del agua).
- e) Constitución del Comité de Selección. La selección la realiza un Comité en cada unidad operativa compuesto por el Jefe de la oficina local, el Jefe de la ULTA, el Director Nacional de FTAI, el abogado de la oficina local y un invitado experto (procedente de la DGA o la CNR,

²⁹ Etapa que asume el Programa de Defensa Jurídica de la CONADI en el área sur y los privados contratados en el punto c. en el área norte.

- dependiendo de las particularidades regionales).
- f) La oficina local de CONADI realiza la adjudicación del subsidio.
 - g) La oficina local de CONADI entrega dicho subsidio en el acto de la compra de derechos de agua a favor de los beneficiarios.
 - h) La Unidad operativa realiza la inscripción en Conservador de Bienes Raíces la compra de derechos de agua.

Los criterios de selección son definidos en el nivel central de CONADI. Se subsidia el 100%. El proceso tiene una duración de cuatro a seis meses.

No se definen mecanismos de participación de usuarios. No se contempla recuperación de costos.

Asignación y distribución de recursos de los componentes del Programa

La asignación de recursos para los diferentes componentes se asocia al proceso de elaboración del presupuesto del Programa.

- a. El nivel central solicita a las diferentes ULTA un presupuesto local.
- b. Cada ULTA elabora un presupuesto anual, en función de las demandas existentes en su jurisdicción, considerando como referencia los aportes recibidos el año anterior. En dicho presupuesto se consignan los montos solicitados para cada componente.
- c. La Dirección Nacional del FTAI construye a partir de los presupuestos locales un presupuesto global, que sigue el proceso regular hasta su aprobación en el servicio, el Ministerio y la posterior incorporación en la Ley de Presupuesto del año correspondiente.

De este modo se asignan los recursos por componente y en función de su distribución geográfica.

1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

La población potencial del FTAI corresponde a toda la población indígena reconocida por los registros censales y certificada por CONADI, sea miembro o no de una comunidad, urbana o rural³⁰, totalizando a 692.192 personas de acuerdo al Censo de Población y Vivienda del año 2002, cuyo desglose por pueblo es el siguiente:

Cuadro N° 1
Población Potencial FTAI por Etnia

| Pueblo | Número de Personas | % |
|---------------|---------------------------|-------------|
| 1. Aymara | 48.501 | 7.0% |
| 2. Atacameño | 21.015 | 3.0% |
| 3. Quechua | 6.175 | 0.9% |
| 4. Colla | 3.198 | 0.5% |
| 5. Rapa Nui | 4.647 | 0.7% |
| 6. Mapuche | 604.349 | 87.3% |
| 7. Kawésqar | 2.622 | 0.4% |
| 8. Yagán | 1.685 | 0.2% |
| Total | 692.192 | 100% |

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2002

Como lo muestra el Cuadro N° 1, la distribución de la población indígena chilena según su pertenencia

³⁰ De acuerdo a esta definición, el Programa no incorpora el Enfoque de Género en su población potencial.

étnica es muy heterogénea. En primer lugar, sobresale la elevada proporción del pueblo mapuche, que corresponde a un 87,3%, seguida de los aymara (7%) y los atacameños (3%). El resto de las etnias (colla, rapanui, quechua, yámana y alacalufe), suman en conjunto un 2,7%.

Mientras que el Censo 2002 determinó una población indígena total a nivel nacional de 692.192 personas, equivalente a la población potencial del Programa; según la Encuesta CASEN del año 2006 dicha cifra asciende a 1.060.786 personas, lo que equivale 6,6% de la población del país. Esta diferencia de casi 400 mil personas responde a diferencias metodológicas entre el Censo y la CASEN que no es del caso comentar aquí, debiendo señalarse que para efectos de la presente evaluación se considerará al Censo 2002 como fuente de información para definir la población potencial del Programa y por ende, para medir sus tasas de cobertura.

Ello considerado además que el Catastro de Tierras y Aguas Indígenas se elaboró a partir del Censo 2002, en base al cual determinó la población objetivo del Programa, cuya fuente de información debe ser la misma que se utilice para la población potencial.

Caracterización Socio-Demográfica según Censo 2002³¹

La población indígena por regiones al momento del Censo 2002 presentaba una mayor concentración en las Regiones de La Araucanía con un 29,5%; Metropolitana con un 27,7%; Los Lagos con un 14,7% (que en la actualidad corresponde a las Regiones de Los Ríos y Los Lagos); Bío Bío con un 7,8%; Tarapacá con un 7,1% (que en la actualidad corresponde a las Regiones de Arica y Parinacota, y de Tarapacá). Las Regiones de Coquimbo, Atacama y del Maule son las que tienen menor presencia indígena.

En dicha distribución regional, destaca el importante peso que tiene el pueblo mapuche ya que sólo entre las Regiones del Bío Bío y Los Lagos, se ubica el 52% del total de indígenas. Por otro lado, destaca la atracción que ejerce la Región Metropolitana en términos migratorios, donde se concentra el 27,7% del total de la población indígena.

En términos de la relación entre la población indígena respecto de la población total, las regiones donde dicha proporción es más alta son: La Araucanía con un 23,5%; Tarapacá con un 11,5% (hoy transformada en las Regiones de Arica y Parinacota, y de Tarapacá); Los Lagos con un 9,5% (hoy dividida en las Regiones de Los Ríos y Los Lagos); y Aysén con un 8,9%. Si bien la Región Metropolitana contiene el 27,7% de la población indígena, ésta solo alcanza el 3,2% del total de la población de la región. En el resto de las regiones, la población indígena constituye el 6,5% o menos, siendo las de Coquimbo y del Maule las que tienen los porcentajes más bajos, ambas con un 0,9%.

Al analizar la composición por sexo de la población indígena, las mujeres representan el 49,5% y los hombres el 50,5%; lo que comparado con el total de la población chilena muestra alguna diferencia, pues allí la proporción de mujeres es levemente superior a la de los hombres (50,7% y 49,3%, respectivamente). Sin embargo, esta proporción entre mujeres y hombres presenta diferencias entre las distintas etnias, situación que se pone de manifiesto a través del índice de masculinidad. El valor de este índice es de 97,1 en la población nacional, lo que significa que por cada 100 mujeres hay 97,1 hombres. Al observar los valores para la población indígena, se advierte que con excepción de los pueblos quechua y rapanui, en esta población hay más hombres que mujeres, lo que se expresa en un índice de masculinidad promedio de 101,6. Destacan los elevados índices de masculinidad que caracterizan a los pueblos alacalufe (118,7), colla (111,6), yámana (108,3), atacameño (106,8) y mapuche (101,6).

La distribución de la población indígena según rama de actividad económica muestra que el conjunto de

³¹ Basada en "Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile - Censo 2002". Instituto Nacional de Estadísticas (INE) - Programa Orígenes (MIDEPLAN / BID). Santiago de Chile. 21 de marzo de 2005.

los pueblos indígenas mayoritariamente se concentra en torno a la rama “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca” (20,2%), lo que equivale a 50.519 personas. Los hombres son quienes mayoritariamente se concentran en esta rama (27,1% del total de hombres). Le sigue en importancia numérica “Comercio al por mayor y menor” con un 16,0% abarcando a 39.858 personas. De las cuales 26.160 son hombres y 13.698 mujeres. Estas últimas, mayoritariamente se concentran en la categoría “Hogares privados con servicio doméstico” (32% del total de mujeres).

Los hombres rurales se concentran en la rama “Agricultura ganadería, caza, silvicultura, pesca” en un 66,9%, en cambio en la zona urbana lo hacen sólo en un 8,9%. Los hombres urbanos tienden a concentrarse en actividades económicas vinculadas con el comercio al por mayor o menor (19,4%), la industria manufactura (18,9%) y construcción (16,4%). Las mujeres indígenas, tanto en el ámbito rural como urbano, se concentran en torno a la categoría “Hogares privados con servicio doméstico”. Se destaca la participación que tiene la mujer del área rural en el sector agrícola (20,7%), ya que generalmente su contribución en este segmento es ampliamente subestimada, no obstante ellas realizan actividades agrícolas como el cuidado del ganado corral, post-cosecha y selección de granos, entre otros.

En cuanto a la distribución étnica por grupos de edad de la población indígena por regiones, la Región de La Araucanía destaca por poseer mayor proporción de personas de 60 y más años (12,5%), lo que en el caso de los hombres alcanza al 12% y en las mujeres al 13,1%. La cara opuesta a esta situación la presenta la Región de Magallanes, ya que presenta la más baja proporción de mayores de 60 años (5,8%), con 5,7% en el caso de los hombres y 5,9% de las mujeres. Las Regiones Metropolitana y de Valparaíso destacan por ser las que poseen menos mujeres menores de 15 años (22,5% y 22,7%, respectivamente). Los hombres menores de 15 años, por su parte, se encuentran en menor proporción en las Regiones de Atacama y Valparaíso (23,4% y 23,5%, respectivamente).

El Censo 2002 considera como hogar indígena aquellos en los que el jefe o jefa de hogar, declaran pertenecer a alguna de las ocho etnias incluidas en el cuestionario. Desde este punto de vista, los hogares indígenas suman un total de 190.471.

Sin embargo, se puede redefinir la variable hogar de acuerdo a criterios que no incluyan solamente la pertenencia étnica del jefe de hogar, donde se consideren también como hogares indígenas a aquellos en los cuales el o la cónyuge/esposo(a) o conviviente/pareja son indígenas, sin que necesariamente el jefe de hogar lo sea. Con este criterio más amplio, los hogares indígenas en Chile alcanzan 245.495, lo que significa que del total de hogares chilenos, el 5,9% son indígenas. De ellos, el 29,3% corresponden a hogares donde el jefe(a) de hogar está sin pareja o cónyuge. El 24,3% de los hogares está conformado por jefe y cónyuge/ esposo(a) o conviviente / pareja indígenas. El 24% posee jefe indígena y cónyuge/conviviente no indígena y el 22,4% corresponde a aquellos hogares donde el jefe no es indígena, pero el o la cónyuge o conviviente si lo es.

Los hogares indígenas incompletos o uniparentales³², están mayoritariamente en manos de una mujer (79,2%). La categoría de hogar compuesta por jefe y cónyuge (pareja) indígena es la que presenta mayor proporción de “jefe de hogar” masculino (90%). Le siguen en importancia relativa, aquellos hogares constituidos por jefe no indígena y cónyuge indígena donde la jefatura masculina alcanza el 87,4%. El 70,8% de los hogares que tiene como jefe a un indígena, es hombre. De los pueblos indígenas considerados por el Censo 2002, el mapuche es el que tiene menos mujeres cabezas de hogar (28,5%), contrastando con los rapanui cuyas jefas alcanzan el 42,2%, representando este caso, la etnia en que se da la mayor proporción de jefatura femenina. Le siguen los aymara entre quienes un tercio de sus hogares está encabezado por una mujer.

³² Hogar incompleto o uniparental es cuando no está el cónyuge o conviviente presente.

Caracterización Socio-Económica según CASEN 2006

Para profundizar en la caracterización socio-económica de la población indígena, la Encuesta CASEN 2006 es muy relevante y entrega información complementaria que el Censo no posee. De acuerdo a la Encuesta CASEN 2006, pueden señalarse las siguientes características socio-económicas de la población indígena:

La población indígena mayoritariamente se autoidentifica como mapuche (87,2%). Asimismo, la mayoría de la población indígena vive en las ciudades (69,4%).

La población indígena presenta un alto porcentaje de residencia en las Regiones Metropolitana con un 27,1%; La Araucanía con un 23,9%; y Los Lagos con un 14,7% (hoy dividida en las Regiones de Los Ríos y Los Lagos).

La población indígena que habita en zonas rurales conserva más su lengua original que aquella que habita en zonas urbanas. No obstante lo anterior, el porcentaje de población indígena que conserva su lengua originaria ha ido disminuyendo a través del tiempo, desde 15,6% el año 2003 a 12,1% el año 2006.

La pobreza e indigencia es mayor para la población indígena que para la población no indígena: 14,3% vs. 10,2% en la tasa de pobreza; y 4,7% vs. 31,% en la tasa de indigencia. No obstante, la pobreza ha disminuido más rápido en la población indígena, lo que ha posibilitado la reducción de la brecha respecto de la población no indígena. Este salto en la reducción de la brecha se produjo en el período 2003-2006. Lo mismo ocurre con la tasa de analfabetismo. Aún cuando ésta es mayor en la población indígena respecto de la población no indígena (6,8% vs. 3,7%), la brecha se ha reducido considerablemente, especialmente en el período 2003-2006.

Existe un menor promedio de años de escolaridad en la población indígena respecto de la no indígena (8,7 vs. 10,3). Sin embargo, la brecha educacional con la población no indígena se reduce, especialmente en el período 2003-2006.

En materia de trabajo, la tasa de participación laboral de la población indígena y no indígena crece entre los años 1996 (54,4 y 54,8% respectivamente) y 2006 (56,8 y 57,3% respectivamente), de acuerdo a la Encuesta CASEN, donde no se advierte diferencia entre ambas. Al igual que en la población no indígena, tiende a aumentar la formalización de los ocupados indígenas, si bien muestran una menor participación en el sistema previsional (73,5% vs. 81,1%).

Por su parte, el salario promedio de la población indígena es, al año 2006, un 27,8% menor que el de la población no indígena. No obstante, a partir del año 2000 se observa una reducción sostenida en la brecha de salarios entre ambas poblaciones como consecuencia del incremento en el salario de los ocupados indígenas.

Comunidades y Asociaciones Indígenas

Dado que el Programa posee como beneficiarios a las Comunidades Indígenas en varios de sus componentes, a continuación se presenta un cuadro con los datos básicos de las Comunidades y Asociaciones Indígenas al mes de mayo de 2008, de acuerdo a los registros de la propia CONADI:

| REGIÓN | Nº Comunidades | Nº Asociaciones | Total Nº Comunidades y Nº Asociaciones | Nº Familias | Total Nº Socios (Comunidades y Asociaciones) | Promedio (Total Nº socios/Nº agrupaciones) |
|--|----------------|-----------------|--|-------------|--|--|
| XV REGIÓN ARICA PARINACOTA | 69 | 118 | 187 | 1112 | 5437 | 29 |
| I REGIÓN DE TARAPACÁ. | 87 | 175 | 262 | 2138 | 8365 | 32 |
| II REGIÓN DE ANTOFAGASTA | 30 | 71 | 101 | 2078 | 6756 | 67 |
| III REGIÓN DE ATACAMA | 16 | 12 | 28 | 175 | 731 | 26 |
| ISLA DE PASCUA | 6 | 11 | 17 | 102 | 505 | 30 |
| IV REGIÓN DE COQUIMBO | 0 | 5 | 5 | 0 | 330 | 66 |
| V REGIÓN DE VALPARAISO (sin Isla de Pascua) | 0 | 19 | 19 | 0 | 1085 | 57 |
| REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO | 0 | 131 | 131 | 0 | 8081 | 62 |
| VI DEL LIBERTADOR GENERAL BERNARDO OHIGGINS | 0 | 3 | 3 | 0 | 141 | 47 |
| VII REGIÓN DEL MAULE | 0 | 7 | 7 | 0 | 260 | 37 |
| VIII REGIÓN DEL BÍO BÍO | 188 | 136 | 324 | 3852 | 14213 | 44 |
| IX REGIÓN DE LA ARAUCANIA | 1802 | 498 | 2300 | 43962 | 92687 | 40 |
| X REGIÓN DE LOS LAGOS | 322 | 115 | 437 | 6258 | 12271 | 28 |
| XIV REGIÓN DE LOS RÍOS | 315 | 126 | 441 | 7570 | 12930 | 29 |
| XI REGIÓN DE AYSÉN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO | 3 | 17 | 20 | 49 | 725 | 36 |
| XII REGIÓN DE MAGALLANES Y DE LA ANTÁRTICA CHILENA | 7 | 17 | 24 | 63 | 782 | 33 |

| | | | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|------------|
| Total | 2.845 | 1.461 | 4.306 | 67.359 | 165.299 | 663 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|----------------|------------|

Fuente: Información obtenida base de datos Registro Nacional de Comunidades y Asociaciones Indígenas de CONADI

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo

La población objetivo del Programa corresponde a las personas, familias y comunidades indígenas, preferentemente aquellas en condición de pobreza rural, que además presentan escasez de tierras y aguas, o poseen demandas de restitución histórica; las que requieren ampliar su patrimonio para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)³³.

Con el fin de determinar con mayor precisión la población objetivo, el Programa contrató un estudio que se adjudicó el Centro EULA de la Universidad de Concepción, titulado "Catastro de Oferta y Demanda de Tierras, Aguas y Riego para Indígenas" (en adelante, el Catastro), elaborado el año 2004 (Etapa 1) y luego actualizado el año 2006 (Etapa 2).

Cabe señalar que la utilización del Catastro para estimar la población objetivo del Programa y cada uno de sus componentes, es una referencia de gran utilidad considerando que no se cuenta con cifras más actualizadas y depuradas en la materia para el período de evaluación, especialmente a nivel de componentes.

Dicho lo anterior, el Catastro estimó que la población indígena total de las comunas del estudio era de 391.104 habitantes, concentradas principalmente en las regiones de La Araucanía, Los Lagos y Tarapacá, que constituyó una definición ampliada de población objetivo total del Programa.

³³ No obstante, en los distintos componentes del Programa se presentan características específicas adicionales a las señaladas previamente respecto de la población objetivo.

Usando el criterio más inclusivo del Catastro para definir la población objetivo total del Programa (de acuerdo a lo que se visualiza más adelante, finalmente esta población corresponde sólo a la población objetivo del componente 1, lo que se explica por las limitaciones propias del Catastro para ser utilizado a nivel de componentes a la hora de estimar la población objetivo correspondiente) en términos de familias, que considera las familias rurales y las urbanas migrantes³⁴ de los últimos 10 años, el total asciende a 36.082 familias, lo que equivale a 180.410 personas, asumiendo un tamaño promedio de familia indígena de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de la propia CONADI. Del total de 36.082 familias estimadas por el Catastro, 33.007 eran rurales y 3.075 urbanas migrantes. Dicha población se concentra principalmente en las Regiones de La Araucanía, Los Lagos y Tarapacá.

Para efectos de la presente evaluación, ésta será la estimación utilizada de población objetivo total del Programa: 36.082 familias, equivalentes a 180.410 personas (con 5 personas como tamaño promedio de una familia indígena), lo que corresponde a aquellas presentadas en la 2ª columna del Cuadro, referida a “Nº de Familias indígenas rurales y urbanas migrantes”.

Las estimaciones de población objetivo del Programa elaboradas por el Catastro, se muestran en el siguiente Cuadro N°2:

³⁴ Las familias indígenas urbanas migrantes, corresponden a una categoría definida en el Catastro para determinar la población objetivo del FTAI. Se refiere a las familias indígenas de las comunas del estudio que migraron al área urbana en los últimos diez años, respecto de la fecha de elaboración de la Parte I del Catastro (2004). La razón de incorporar dichas familias en la definición de población objetivo del FTAI planteada por el Catastro, es porque se reconocía que el tema indígena urbano era relevante, sobre todo al considerar que gran parte de la población indígena habita en zonas urbanas. Sin embargo, se consideró inviable una propuesta territorial hacia la totalidad de la población indígena urbana, por lo que se incluyó la variable cultural “ligazón con la tierra” asociada al tiempo de migración de las familias indígenas hacia sectores urbanos. De esta manera, en el Catastro se consideraron como potenciales demandantes de tierra sólo a la población indígena urbana que había migrado en los últimos 10 años (respecto del año 2004).

Cuadro N°2
Estimaciones de población objetivo del FTAI

| Pueblo Indígena | Población indígena total (2002) (1) | N° Familias indígenas rurales y urbanas migrantes (proyección = año 2012) (2) | | N° Jefes de familia según criterio CERC (3) | N° Jefes de familia Susceptibles de sustitución por pensiones (4) | |
|----------------------------|-------------------------------------|---|---------------|---|---|---------------|
| | | Total | Rural | Rural | Total | Rural |
| Aymará | 49.089 | 3.490 | 2.759 | 253 | 1.017 | 697 |
| Atacameño Quechua | 17.228 | 790 | 655 | 46 | 380 | 31 |
| Colla | 5.244 | 485 | 333 | 17 | 89 | 44 |
| Rapa Nui | 2.303 | 336 | 312 | 0 | 26 | 7 |
| Mapuche Bío Bío | 22.597 | 1.683 | 1.502 | 218 | 791 | 717 |
| Mapuche La Araucanía | 203.950 | 17.670 | 16.722 | 2.608 | 10.963 | 10.613 |
| Mapuche Los Lagos | 81.252 | 11.407 | 10.563 | 909 | 3.980 | 3.633 |
| Kawésqar, Yagán, Huilliche | 9.441 | 221 | 161 | 7 | 45 | 25 |
| Total | 391.104 | 36.082 | 33.007 | 4.058 | 17.290 | 16.054 |

(1) Incluye: población indígena urbana-migrante y rural por comunas y por zonas agroecológicas.

(2) Todas las familias indígenas rurales y las familias migrantes al área urbana de las comunas del estudio, en los últimos diez años. En el caso de los resultados presentados en este informe, se han considerado sólo las familias rurales por comuna y zona agroecológica.

(3) Todas las familias indígenas rurales cuyos jefes de hogar tienen entre 25 y 50 años de edad, 8 o más años de escolaridad y que sean pobres no indigentes. Estudio de Identificación de familias elegibles para el subsidio de aplicación Artículo 20, Letra a. Trabajo desarrollado por CERC para CONADI, 2004.

(4) Criterio de focalización con sustitución de tierras para jefes de hogar con 65 o más años de edad y jefas de hogar con 60 o más años de edad; los que podrían aceptar sustituir sus tierras en beneficio de un descendiente directo, por pensión o jubilación.

Fuente: Elaboración propia del “Catastro de Oferta y Demanda de Tierras, Aguas y Riego para Indígenas”, sobre la base de los Censos de Población y Vivienda de los años 1992 y 2002 (INE) y de la Encuesta CASEN-2000. Información procesada en Redatam G-4.

A continuación, se presenta una breve reseña de la población objetivo para los distintos componentes del Programa, debiendo señalarse que se utilizan como base las estimaciones del Catastro, las que constituyen una referencia inevitable con las limitaciones metodológicas ya señaladas en orden a que en éste no se distinguieron poblaciones objetivo para cada uno de los componentes del Programa definidos para efectos de la presente evaluación.

- **Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras - Art. 20 letra a)**

Para el Art. 20 letra a), la población objetivo corresponde a familias y comunidades indígenas que posean tierras insuficientes y sufren el extremo minifundio (entre 0,5 y 3 has. por familia, y en algunos casos solo el sitio de la vivienda).

Tomando como referencia el Catastro, donde se estima que la demanda social de tierras asciende a 229.133 ha³⁵, y que el número de familias es de 36.082, ello arroja un mínimo de 6,4 ha por familia beneficiaria, que resultan de dividir ambas cifras. Cabe señalar que en este total de familias existen dos grupos: las familias que postulan individualmente; y las familias que postulan a través de comunidades indígenas. En términos de personas, las 36.082 familias equivalen a 180.410 personas, asumiendo un tamaño promedio de familia de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de la propia CONADI.

La distribución por pueblo de las familias se muestra en el Cuadro N° 2, con los siguientes resultados: Aymara con un 9,7%; Atacameño/Quechua con un 2,2%; Colla con un 1,3%; Rapa Nui con un 0,9%; Mapuche Bío Bío con un 4,7%; Mapuche La Araucanía con un 49%; Mapuche Los Lagos con un 31,6%; y Kawésqar, Yagán, Huilliche con un 0,6%.

- **Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras - Art. 20 letra b)**

Para el Art. 20 letra b), la población objetivo corresponde a comunidades indígenas con tierras indígenas en conflictos jurídicos, con particulares no indígenas.

Tomando como referencia el Catastro, donde se estima que la demanda histórica de tierras ascienda a 59.857 ha³⁶, y considerando un promedio de 10,6 ha por familia beneficiaria, que es el valor promedio anual histórico logrado por el Componente en el período de evaluación (2004-2007), se puede estimar que el número de familias de la población objetivo es de 5.647. Ello equivale a 28.325 personas, asumiendo también un tamaño promedio de familia de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de la propia CONADI. Para efectos de la presente estimación, se asume el mismo supuesto de tamaño promedio de familia indígena que en el Art. 20 letra a).

La distribución por región y pueblo de las 59.857 ha de demanda histórica muestra lo siguiente: Valparaíso (Pueblo Rapa Nui) equivale al 8%; Bío Bío (Pueblo Mapuche) equivale al 28,7%; La Araucanía (Pueblo Mapuche) representa un 33,4%; y Los Lagos equivale al 30%. En el caso de las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Magallanes, no existe una demanda de recuperación histórica explícita de tierras que, ancestralmente, hayan sido ocupadas y reconocidas legalmente por el Estado chileno.

En términos de comunidades, para el periodo 2007-2010 se deberá concluir la adquisición para 46 comunidades que se encuentran priorizadas para la compra de tierras entre los años 2001 a 2005 por parte del Consejo Nacional de la CONADI, a lo que se suman 74 comunidades cuya aplicabilidad de demanda de tierras fue otorgada por la Fiscalía de la CONADI y fueron priorizadas el año 2007 por parte del Consejo Nacional. Ello implica que en el período 2007-2010, como mínimo la población objetivo con demanda histórica corresponde a un total de 120 comunidades.

Al transformar estas 120 comunidades en personas, se asumen 35 familias promedio por comunidad de acuerdo a estimaciones de CONADI, lo que arroja un total de 4.200 familias indígenas, que a un promedio de 5 personas por familia, equivale a 21.000 personas. Este valor es inferior al estimado como población objetivo de acuerdo al Catastro (28.325 personas), pues se calcula en base a las comunidades elegibles y priorizadas por el Consejo Nacional de CONADI hasta el año 2010.

No obstante, de acuerdo a los antecedentes entregados por el Programa, adicionalmente existen 308 comunidades indígenas que han ingresado demandas de tierras vía Art. 20 letra b), en las Unidades Operativas de las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos. Estas comunidades deben cumplir con todo el proceso establecido legalmente para que, mediante una resolución de aplicabilidad, sean

³⁵ La estimación de demanda social de tierras se expresa en ha con Capacidad de Uso III sin riego (es una categoría de clasificación de los suelos para fines productivos).

³⁶ La estimación de demanda histórica de tierras se expresa en ha con Capacidad de Uso III sin riego.

presentadas al Consejo Nacional y luego puedan ser priorizadas. Al respecto, en la Propuesta Presidencial "Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad", se planteó el compromiso presidencial de que durante el presente Gobierno se trabajará con fuerza "para entregar la totalidad de las tierras priorizadas por el Consejo de la CONADI y resolver las solicitudes de tierras de otras 308 comunidades".

De todos modos, para efectos de la presente evaluación y en términos de comunidades, la población objetivo del Componente sigue siendo 120.

- **Componente 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de sus tierras**

En este Componente, la población objetivo corresponde a familias y comunidades indígenas rurales que ocupan tierras particulares o fiscales, cuyos títulos son jurídicamente precarios y les impiden optar a opciones crediticias y otros beneficios de la oferta de las redes públicas y privadas.

Cabe destacar que se trata de una demanda dinámica, particularmente la que implica propiedad particular, ya que la irregularidad puede volver a manifestarse al subdividirse las familias, lo que puede exigir subdivisiones por posesiones efectivas (más allá del trámite administrativo se requieren mediciones y estudios de terreno) como asignaciones de Derechos Reales de Uso (DRU), para posibilitar las postulaciones a subsidios habitacionales.

Dado lo anterior y considerando la naturaleza esencialmente dinámica del problema tratado, se asume como población objetivo el número de familias indígenas rurales existentes en cada región a trabajar, estimado por el Catastro, que alcanza la suma de 33.007 familias, lo que en términos de personas equivale a 165.035, asumiendo un tamaño promedio de familia indígena de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

La distribución por región y pueblo de las familias muestra que en la zona norte se concentra el 12,3%, donde el Pueblo Aymara equivale al 8,4% del total; mientras que en la zona sur se ubica el 87,7% perteneciente mayoritariamente al Pueblo Mapuche, donde el 50,7% del total se ubica en la Región de La Araucanía.

La distribución de los casos o familias entre las tres modalidades es la siguiente: 50% en transferencias de tierras fiscales; 25% en regularización y saneamiento de propiedad particular; y 25% en DRU. En la modalidad de transferencias y a la luz de la información disponible, no es posible determinar la diferencia entre las familias que demandan transferencias de tierras fiscales y particulares, respectivamente.

En el caso de la transferencia de tierras fiscales, el Catastro estimó un total de 4.615.352 ha, de las cuales el 86,4% corresponde a los Pueblos Atacameño/ Quechua y Colla: 2.189.062 ha para los Atacameño/Quechua; y 1.800.000 ha para los Colla. Dado que el Catastro no estimó la demanda por certidumbre jurídica para las dos modalidades restantes (tierras particulares y DRU), podría estar subestimada la población objetivo de este componente.

Al respecto, debe indicarse que existen dos elementos que contribuyen a la irregularidad de la propiedad: en primer lugar, las alteraciones que han sufrido los predios transferidos en su cabida y deslindes, situación que deriva en una irregularidad de dominio en los hechos y; en segundo término, la falta de un proceso de formalización de las sucesiones al fallecer los titulares de dominio, lo que deriva en la irregularidad de la propiedad de los herederos. Independientemente de lo anterior, lo que se ha podido constatar es que la irregularidad de la propiedad indígena es un fenómeno esencialmente dinámico por los mismos factores anteriormente indicados, por lo que independientemente de las estimaciones de propiedad actualmente en situación irregular, siempre habrá un margen de indefinición respecto de la población objetivo.

- **Componente 4: Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje**

La población objetivo de este Componente son familias y comunidades indígenas que actualmente ocupan tierras de secano y en mucha menor proporción de riego. En el Catastro se establece como demanda insatisfecha para riego, en territorios rurales ocupados por indígenas, una superficie de 57.658 ha. Dependiendo de la superficie estimada por familia beneficiaria, lo que corresponde a 4 ha de riego por familia en el norte, 1 ha de riego por familia en la Isla de Pascua y 2 ha de riego por familia en el sur; se estima en 26.079 el total de familias demandantes de riego, lo que en términos de personas equivale a 130.395, asumiendo un tamaño promedio de familia de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de la propia CONADI.

- **Componente 5: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas**

En este Componente, la población objetivo corresponde a familias y comunidades indígenas que actualmente ocupan territorios rurales sin la certeza jurídica de los derechos de aprovechamiento de aguas respectivos. Dado lo anterior, se asume como población objetivo el número de familias indígenas rurales existentes en cada región a trabajar, estimado por el Catastro, que alcanza la suma de 33.007 familias, lo que en términos de personas equivale a 165.035, asumiendo un tamaño promedio de familia indígena de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de CONADI. Esta población objetivo estimada es la misma que aquella definida para el Componente 3, de modo tal que la distribución por región y pueblo de las familias también es equivalente.

- **Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas**

La población objetivo de este Componente son personas, familias y comunidades indígenas que actualmente ocupan territorios rurales y poseen derechos de aprovechamiento de aguas insuficientes, o bien no los poseen; requiriendo acceder a éstos.

Para su cuantificación, se utilizará como referencia el número de familias indígenas rurales existentes en cada región a trabajar, estimado por el Catastro, que alcanza la suma de 33.007 familias (ídem Componentes 3 y 5). En términos de personas, equivale a 165.035, asumiendo un tamaño promedio de familia de 5 integrantes, de acuerdo a estimaciones de la propia CONADI.

Una vez más, la distribución por región y pueblo de las familias es la misma ya comentada en el Componente 3.

Respecto de las estimaciones de oferta y demanda de aguas, se puede afirmar que sobre la base de los supuestos y criterios utilizados en el modelo de oferta-demanda de aguas y riego³⁷, la demanda proyectada de la población indígena rural alcanza a los **73.195 l/s**, que incluyen el acceso a nuevos recursos y/o la regularización de aguas en uso o de uso ancestral, donde la mayoría de los pueblos presentan requerimientos no satisfechos de aguas; mientras que la oferta real asciende a **4.587.697 l/s** en el país.

Consideración del enfoque de género

El Programa ha incorporado medidas con enfoque de género de acción positiva relativas a la jefatura de hogar uniparental hombre/mujer, que han sido incluidas en la elaboración de las bases de concursos,

³⁷ Este modelo forma parte del Catastro, permitiendo medir la relación entre la demanda real de aguas y riego para la población objetivo y la oferta real de aguas y riego, para cada una de las regiones y zonas agroecológicas consideradas.

licitaciones y convenios a través de la asignación de puntaje adicional en los proyectos presentados, estableciéndose que en el proceso de selección se ponderen los proyectos por sexo del postulante, de manera que ninguno de ellos obtuviera montos que se encuentren por debajo del 40% de los fondos totales. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado previamente, el Programa no incorpora el enfoque de género en la definición de su población objetivo.

A modo de síntesis, debe reiterarse que la estimación de población objetivo a nivel de componentes del Programa, efectuada en todos los casos en base al Catastro, presenta limitaciones metodológicas no menores pues allí no se distinguieron poblaciones objetivo específicas por componente, al menos para aquellos definidos en la presente evaluación. Ello hace que las estimaciones presentadas anteriormente puedan mostrar algunas inconsistencias al hacer las comparaciones entre componentes, donde por ejemplo no es posible que una familia indígena con tierras que no se encuentren regularizada, perteneciente a la población objetivo del Componente 3, necesite al mismo tiempo de los beneficios del Componente 1.

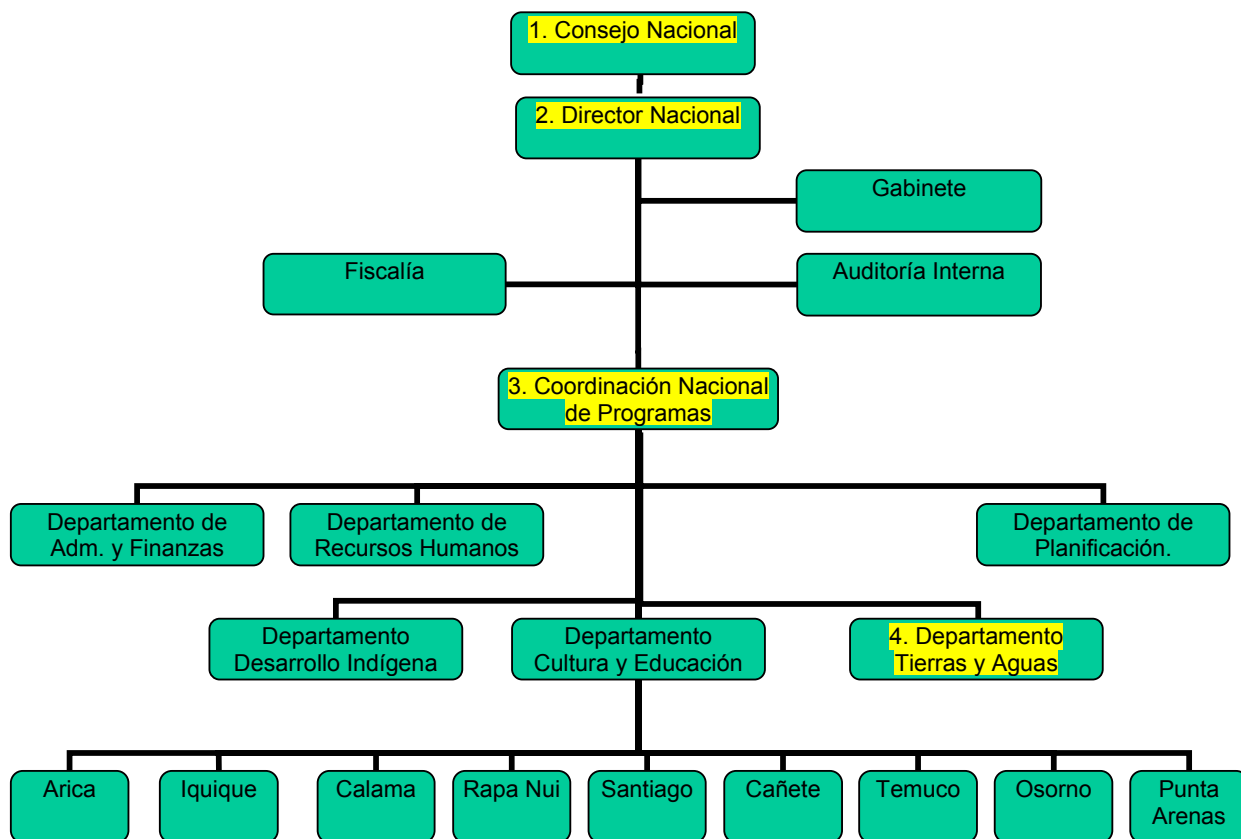
Asimismo, al comparar las poblaciones objetivo de cada componente del Programa, puede darse perfectamente un grado de traslape ente éstas, dado que se trata de beneficios complementarios.

Cabe señalar que la utilización del Catastro para estimar la población objetivo del Programa y cada uno de sus componentes, es una referencia útil considerando que no se cuenta con cifras más actualizadas y depuradas en la materia para el período de evaluación, especialmente a nivel de componentes.

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

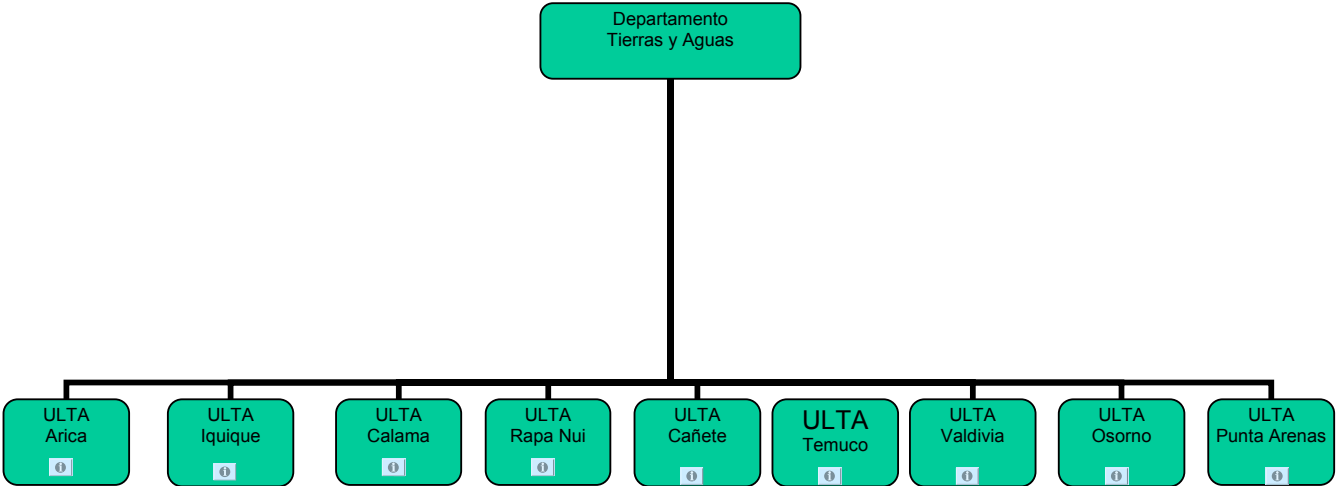
El Programa cuenta con una Unidad Responsable, correspondiente al Departamento de Tierras y Aguas de CONADI, que se ubica en la cuarta línea jerárquica dentro de la institución: 1. Consejo Nacional; 2. Dirección Nacional; 3. Coordinación Nacional de Programas; y 4. Departamentos, donde se ubica el de Tierras y Aguas.

Ello se visualiza en el siguiente Organigrama de CONADI, donde se muestra la ubicación del Departamento de Tierras y Aguas como Unidad Responsable del Programa, bajo la dependencia de la Coordinación Nacional de Programas:



La estructura territorial del Programa, definida el año 2002 de acuerdo a los antecedentes entregados, se materializa a través de las Unidades Locales de Tierra y Agua (ULTA), que son 9 en todo el país, con la siguiente ubicación de norte a sur: Arica, Iquique, Calama (San Pedro de Atacama), Rapa Nui, Cañete, Temuco, Valdivia, Osorno y Punta Arenas.

Dicha estructura se muestra a continuación:



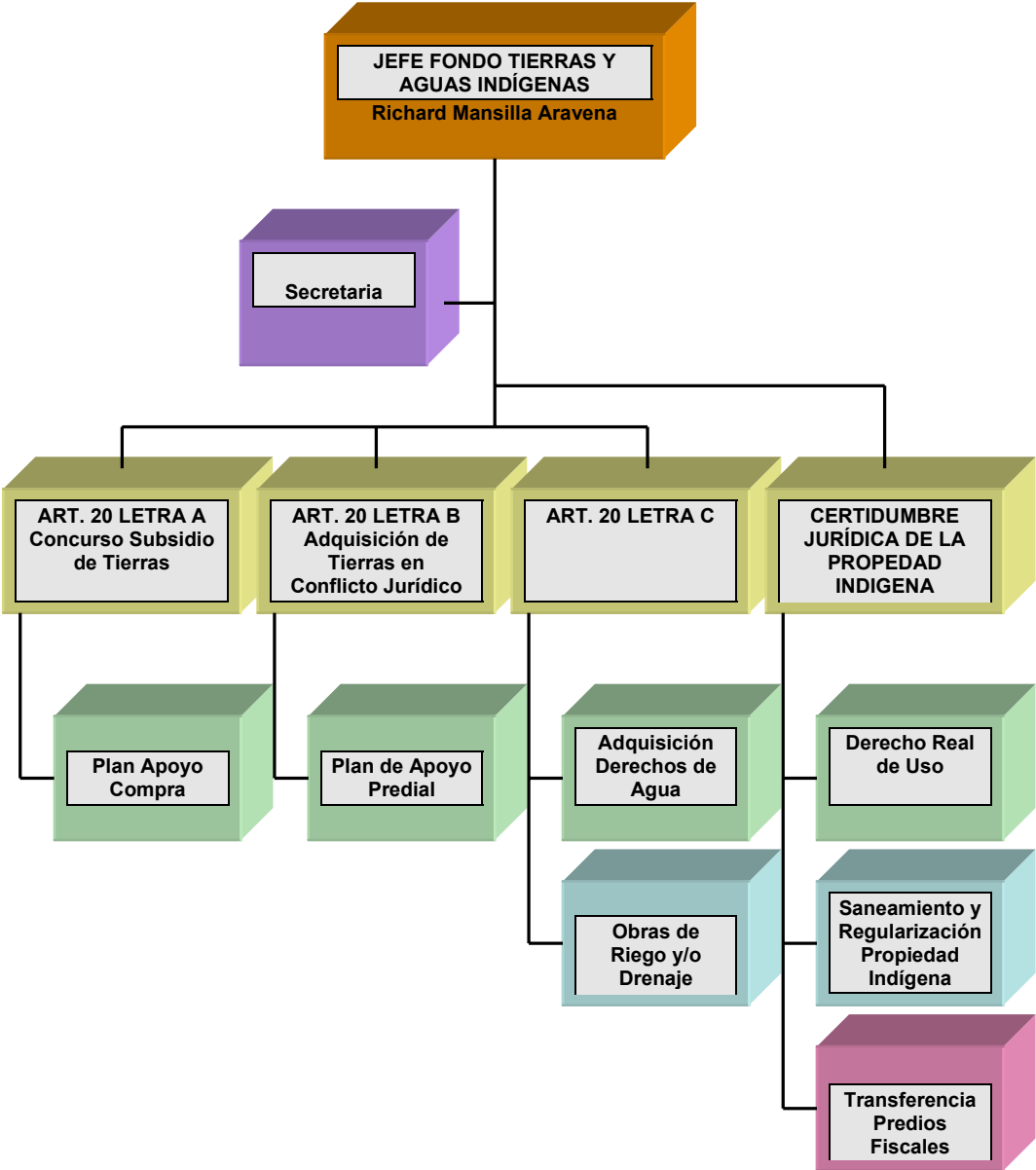
(*) ULTA: Unidades Locales de Tierra y Agua

El organigrama muestra la estructura territorial del Programa, donde la Unidad Responsable correspondiente al Departamento de Tierras y Aguas se vincula con las ULTA, que actúan como sus unidades operativas ubicadas en las Oficinas Locales de CONADI. Ello con excepción de la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago, donde no existe una ULTA dado que el Programa no tiene presencia en dicha zona.

El Programa está a cargo del Jefe del Departamento de Tierras y Aguas, que cuenta con un equipo de apoyo en materia de coordinación interregional, coordinación y gestión de los componentes, seguimiento y evaluación, y apoyo administrativo.

Asimismo, el Programa opera a través de las ULTA, ubicadas en las Oficinas Locales de CONADI, que también poseen encargados y equipos de apoyo, cuya tarea central es la gestión de todos o algunos de los componentes, dependiendo de la demanda que enfrenten cada una de ellas en las respectivas regiones y localidades.

Las funciones de apoyo a la operación del Programa tales como administración y finanzas, recursos humanos, comunicaciones, apoyo legal, etc.; son proporcionadas por otras dependencias de CONADI. También existe un organigrama que da cuenta de la estructura funcional del Programa, y no integra la dimensión territorial como el presentado anteriormente, ordenado en las cuatro líneas de acción centrales del Programa: Art. 20 a); Art. 20 b); Art. 20 c); y Certidumbre Jurídica; que se presenta a continuación:



El Departamento de Tierras y Aguas como Unidad Responsable del Programa, cuenta con 1 Encargado Nacional que es el Jefe del Departamento, 6 profesionales de apoyo y 1 administrativo, ubicándose en la Dirección Nacional de CONADI. Estos profesionales se distribuyen de acuerdo a las líneas de acción del Programa, en los siguientes términos: 1 profesional para el subsidio del artículo 20 a); 3 profesionales para el 20 b); 1 profesional para el 20 c); y 1 profesional para el apoyo a la transferencia de predios (TPF) y apoyo predial (PAP).

Asimismo, cada ULTA cuenta con un equipo compuesto por el encargado y profesionales/técnicos de apoyo, de acuerdo a la siguiente distribución:

- Arica. 1 encargado y 2 profesionales/técnicos
- Iquique. 1 encargado y 2 profesionales/técnicos
- Calama (San Pedro de Atacama). 1 encargado y 1 profesional
- Isla de Pascua. 1 encargada
- Cañete. 1 encargado y 6 profesionales/técnicos
- Temuco. 1 encargado y 11 profesionales/técnicos
- Valdivia. No registra datos (2004-2007: no corresponde)
- Osorno. 1 encargado y 6 profesionales/técnicos
- Punta Arenas. 1 encargada

En cuanto a la dotación de personal, el Programa posee un total de 46 personas que trabajan en él, de los cuales 8 se desempeñan en el nivel central; y 38 a nivel regional y local³⁸.

La distribución por especialidad profesional y técnica de dicho personal es la siguiente:

| ESPECIALIDAD | Nº |
|----------------------------|----|
| Abogados | 3 |
| Antropólogo-Arqueólogo | 1 |
| Asistentes Sociales | 6 |
| Ingenieros Agrónomos | 10 |
| Ingeniero Civil Industrial | 1 |
| Ingenieros Forestales | 3 |
| Ingenieros Geomensores | 1 |
| Profesor Educación Media | 1 |
| Técnico Agrícola | 11 |
| Técnico Topógrafo | 2 |
| Topógrafo | 4 |
| Secretaria | 3 |

La distribución de los cargos por modalidad de contratación es la siguiente: 37 en modalidad a contrata; 4 a honorarios; 4 de planta; y 1 en planta directiva. Ello implica que el 80% del personal del Programa se ubica en la modalidad a contrata. Cabe señalar que dicha dotación, especialmente a nivel de las ULTA, no está formalizada al interior de la institución, donde incluso la jefatura de las mismas es a contrata.

Mecanismos de coordinación y de asignación de responsabilidades al interior de la Institución

La Unidad Responsable del Programa depende de la Coordinación Nacional de Programas (CNP), de la cual dependen los seis Departamentos de la Institución, entre los que se encuentra el de Tierras y Aguas.

³⁸ En Anexo se adjunta un cuadro que detalla el personal vinculado al Programa.

Dicho Departamento se relaciona con los otros cinco a través de la CNP (Desarrollo Indígena; Cultura y Educación; Planificación y Control de Gestión; Administración y Finanzas; y Recursos Humanos).

En términos funcionales, la coordinación al interior de la institución se da entre el Jefe del Departamento de Tierras y Aguas como Encargado Nacional del Programa, con los demás Jefes de Departamento en el marco de la CNP, sin perjuicio de las relaciones horizontales que se pueden establecer entre los distintos Departamentos.

Las relaciones con los demás Programas de CONADI, tales como el Fondo de Desarrollo Indígena, Fondo de Cultura y Educación y ORIGENES, se establecen a través de la CNP y el encargado de conducirlas es el Jefe del Departamento de Tierras y Aguas.

En términos territoriales, la coordinación se da entre las ULTA y las Oficinas Locales, con excepción de la Oficina de Asuntos Indígenas de Santiago donde el Programa no opera. Las ULTA están a cargo de la operación del Programa en términos territoriales, cuya tarea central es la gestión de todos o algunos de los componentes, dependiendo de la demanda que enfrenten cada una de ellas.

Los encargados de estas unidades operativas se relacionan con la Jefatura del Programa a través de los Encargados de las Oficinas Locales donde se ubican, de modo tal que no se establece una relación directa entre las ULTA y el Programa sino que ésta se encuentra intermediada por el Encargado de cada Oficina Local, que actúa como jefatura del equipo de la respectiva ULTA.

La asignación de responsabilidades de la Unidad Responsable se expresa en cuatro áreas o unidades al interior del Departamento de Tierras y aguas: coordinación interregional; coordinación y gestión de los componentes del Programa (Artículo 20 a); Artículo 20 b); Artículo 20 c); y Certidumbre Jurídica); seguimiento y evaluación; y apoyo administrativo.

La Jefatura del Departamento de Tierras y Aguas tiene como funciones conducir el Programa y dirigir al equipo técnico; coordinar las relaciones externas; asegurar su implementación en forma costo-efectiva; y planificar su desarrollo futuro. Asimismo, los Encargados de las ULTA deben garantizar el funcionamiento del Programa y gestionar la implementación de los componentes correspondientes en cada territorio.

Cabe señalar que no se cuenta con un Manual de Organización y Funciones del Programa, que explique detalladamente la estructura y funcionamiento del mismo.

Mecanismos de coordinación y de asignación de responsabilidades con otras Instituciones relacionadas

Para la ejecución de sus componentes, el Programa cuenta con convenios de colaboración y se coordina con otras instituciones relacionadas del ámbito público, tales como:

- Ministerio de Agricultura
- Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
- Comisión Nacional de Riego
- Corporación Nacional Forestal
- Dirección General de Aguas
- Dirección de Obras Hidráulicas (DOH)
- Ministerio de Bienes Nacionales

Dichas coordinaciones consisten en acuerdos de complementariedad de acciones para materializar los distintos componentes del Programa y articular inversiones con distintos servicios públicos para apoyar de mejor forma a sus beneficiarios.

La relación y coordinación con dichas instituciones está a cargo del Director de CONADI y el Jefe del Departamento de Tierras y Aguas como Encargado Nacional del Programa, por lo que se maneja

centralizadamente. Ello sin perjuicio de que la gestión y operación de las acciones conjuntas se manifiestan a nivel de las oficinas locales de CONADI, donde los Encargados de las ULTA actúan como contrapartes institucionales, siempre bajo la conducción y supervisión del Encargado Nacional del Programa.

Cabe mencionar que a nivel local se convienen inversiones complementarias con distintos servicios públicos tales como INDAP, Municipios, DOH y Gobernaciones Provinciales, a través de convenios de colaboración para el financiamiento de proyectos de inversión hacia la población indígena.

1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

El Departamento de Tierras y Aguas, como Unidad Responsable del Programa, desarrolla labores de Seguimiento y Evaluación (S&E), con el apoyo de la Unidad de Planificación y Control de Gestión de CONADI (UPCG), que dispone de un equipo instalado en la Dirección Nacional y cuyo objetivo es conducir el proceso de planificación y control de la gestión institucional a través de la coordinación, asesoría y supervisión, constituyendo un área de soporte para la toma de decisiones de la Dirección Ejecutiva de la institución.

La UPCG no cuenta con contrapartes en las Unidades Operativas y trabaja a nivel territorial con los Coordinadores de Programas de las Subdirecciones Nacionales Temuco e Iquique; y a nivel de Dirección Nacional, con los/as Encargados/as de Seguimiento de los Departamentos y Jefaturas de Fondos, entre los que se encuentra el Jefe del FTAI. Su función es el control de la ejecución de los programas y proyectos que de estos se derivan, de la institución, tanto en términos programáticos como presupuestarios, realizado a través del Software de Seguimiento de Programas y Proyectos CONADI (SWP), que constituye el principal instrumento en la materia. Ha sido puesto en marcha el año 2002 en el marco del proceso de reestructuración de CONADI.

El Programa cuenta con una persona a cargo de S&E, que se relaciona con sus contrapartes de las ULTA y gestiona los procedimientos en la materia. Tanto el Encargado de S&E del Programa como sus contrapartes de las ULTA, supervisan la marcha del Programa, tanto en realización de las actividades como en el logro los productos, generando la información respectiva.

La labor de supervisión al interior del Programa se concentra en las actividades y resultados, donde se focaliza en los productos logrados y coberturas alcanzadas. Asimismo, la supervisión se desarrolla en dos niveles: Nacional, mediante el control desde el Encargado de S&E hacia sus contrapartes de las ULTA; y Local, mediante la supervisión en terreno de los equipos locales, tarea que es desarrollada por cada ULTA. Para estos efectos, se disponen de instrumentos de control y supervisión al interior del Programa tales como fichas de visitas a terreno que se ingresan al SWP y reportes periódicos de supervisión emitidos en el SWP, entre otros.

Por su parte, el proceso de reestructuración institucional de CONADI (2001-2002) se basó principalmente en la progresiva implementación de los distintos instrumentos de control de gestión establecidos por la DIPRES, donde el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) fue un soporte para la generación de nuevas prácticas de gestión pública en la institución.

A partir de lo anterior, se generaron instrumentos de control interno desde la UPCG, tanto de monitoreo y control de los servicios directos a los usuarios como de los programas y proyectos que ejecuta la institución.

Por su parte, el SIG incorpora indicadores del FTAI para sus distintos componentes, que son medidos trimestral y anualmente por el Sistema de Planificación y Control de Gestión perteneciente al PMG conducido por la UPCG de la institución. Al respecto, cabe señalar que durante el año 2007, CONADI

certificó su Sistema de Planificación y Control de Gestión bajo norma ISO 9001:2000, ubicándose en la Etapa 8 de dicho Sistema en el año recién pasado y postulando a la Etapa 9 para el presente año.

Tanto la actualización del diagnóstico como la medición de indicadores ha permitido desarrollar un seguimiento y control de los indicadores establecidos en el SIG, a través de la medición de éste por parte de la DIPRES y del Balance de Gestión Integral (BGI), como de los indicadores de los marcos lógicos de los programas institucionales a través del instrumento de control de gestión “Presentación de Programas al Presupuesto”, lo que se realiza anualmente durante el proceso de formulación presupuestaria.

Además, la institución cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad destinado a establecer un régimen de mejora continua de sus procesos y productos. Los ciclos de medición y análisis se realizan mediante el uso de técnicas estadísticas, como rango y promedio, y alcanzan a todos los procesos del Sistema de Gestión de Calidad, donde sus resultados son evaluados a través del logro de los objetivos de la calidad institucional, a través de los siguientes instrumentos: análisis de los productos no conformes; mediciones del avance de los indicadores de gestión y objetivos de la calidad; auditorías internas y externas de calidad; encuestas para medir la satisfacción de los usuarios respecto de los servicios otorgados; y revisiones realizadas por la Dirección Institucional.

Dichos instrumentos se apoyan en la herramienta institucional correspondiente al SWP. En particular, el formato de supervisión de proyectos está definido en el SWP, logrando la estandarización de formatos en todas las Unidades Operativas.

El SWP está destinado al registro, control y seguimiento de la ejecución física, administrativa y financiera de los programas y proyectos de la institución, entre los que se encuentra el FTAI. Dicho Sistema permite tener un conocimiento de los programas y proyectos en cada una de las etapas en que son ejecutados por los diferentes Fondos de CONADI; junto a la obtención de indicadores estadísticos y de gestión para el control de gestión institucional. Además, simplifica la tramitación interna de los proyectos, permitiendo su visación en línea a través de la Ficha de Productos, junto al seguimiento administrativo de los mismos.

Dicha herramienta permite la consolidación de la información en diez Unidades Operativas independientes a nivel nacional y de manera centralizada en la Dirección Nacional de CONADI. Su funcionamiento y obligatoriedad de uso fue aprobado por resolución exenta del Director Nacional y además su utilización es reforzada en las metas establecidas en el Convenio de Desempeño Colectivo de CONADI.

El funcionamiento del SWP depende del Encargado Nacional de Seguimiento de Programas y Proyectos, perteneciente a la UPCG, quien se relaciona con el Jefe y el Encargado de S&E del FTAI. El seguimiento del Programa a través del SWP lo realiza el Encargado de S&E, quién debe mantener actualizada la información de los distintos procesos y productos que se ingresan al mismo. Para estos efectos, cuenta con el apoyo de los Encargados de las ULTA y sus equipos, quienes deben ingresar la información respectiva de los componentes que se están implementando en su territorio.

El SWP posee siete módulos: Programas; Ficha de Productos; Bases de Licitación; Términos de Referencia; Evaluación Ex – Ante; Relación Contractual; y Proyectos. Permite contar con información en línea de los programas y proyectos con sus respectivos beneficiarios, junto a bases de datos de éstos, entregando información a los registros internos del Programa. Además, el Programa cuenta con bases de datos propias más específicas definidas de acuerdo a sus componentes en materia de productos, beneficiarios y coberturas, entre otros aspectos, las que se manejan en planillas Excel, sin que se encuentren integradas en un motor de base de datos o en una aplicación informática ad-hoc.

En materia de indicadores de desempeño asociados al Programa y comprometidos en la Ley de Presupuesto (Indicadores H), se utiliza el SIG Institucional para medir el grado de cumplimiento trimestral de las metas comprometidas.

Para los indicadores de producto, donde se plantean cuatro dimensiones para medir el desempeño referidas a la eficacia, eficiencia y economía, el Programa realiza un seguimiento anual al definir indicadores en su Matriz de Marco Lógico (MML), los que son monitoreados e informados anualmente como parte del SIG Institucional. Ello no incluye indicadores de la dimensión de calidad.

Asimismo, dado que el Programa considera la contratación de consultores para realizar funciones de apoyo al beneficiario en las etapas de postulación y compra en materia de tierras y derechos de aguas, el control y seguimiento de la labor de los consultores es realizado a nivel de las ULTA por el encargado del componente respectivo, mediante el monitoreo del estado de avance de las actividades ofrecidas en el plan de trabajo respectivo.

Tanto en el SWP como en el SIG Institucional, se generan reportes de seguimiento y evaluación por componente a objeto de retroalimentar la toma de decisiones respecto del desempeño programático y financiero del Programa, aún cuando éstos no se incorporan en un reporte integrado que de cuenta de la marcha del conjunto de componentes del mismo y permita hacer un análisis comparativo entre éstos (benchmarking) en base a indicadores comunes.

Respecto de las instancias formales al interior del Programa para analizar los resultados de su ejecución, puede afirmarse que éstas no existen como espacios regulares y periódicos donde se analice la información entre los equipos de trabajo y se adopten los acuerdos correspondientes. Al respecto, la única instancia de este tipo corresponde a una jornada anual de evaluación y planificación del Programa, a la que concurren los encargados de las ULTA y el equipo coordinador a nivel nacional, donde se analizan los reportes de seguimiento y evaluación señalados previamente.

Por su parte, el año 2001 DIPRES encargó una Evaluación en Profundidad del Programa realizada por la Universidad de Chile, generándose recomendaciones que fueron asumidas por la institución.

A modo de ejemplo, una recomendación fue mejorar el diagnóstico de los componentes del Programa mediante la realización de catastros en diversas materias que permitieran una reformulación de acuerdo a un diagnóstico técnicamente validado. Para estos efectos y en cumplimiento de dicha recomendación, el año 2004 se concluye la Etapa 1 del “Catastro de Oferta y Demanda de Tierras, Aguas y Riego para Indígenas”, elaborado por el Centro EULA – Chile, que permitió la reformulación de varios componentes y líneas del FTAI³⁹, llegando a desarrollarse una Etapa 2 finalizada el año 2006 para actualizar, profundizar y ampliar la información recogida en la Etapa 1. Este último estudio posibilitó los siguientes resultados:

- Ampliación, mejoramiento y actualización de información gráfica y alfanumérica (bases de datos asociadas) de la propiedad indígena de las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos.
- Validación y actualización de la información de base actualmente disponible en materia de aguas-riego y ampliación de las coberturas a un mayor número de comunas en las que existe población indígena.
- Ampliación de la información e indicadores sociodemográficos, generados en la Etapa 1 del Catastro, para las nuevas comunas y áreas geográficas agregadas en la Etapa 2.
- Generación de indicadores socioeconómicos y sociodemográficos específicos para la población indígena, y la disponibilidad de coberturas digitales para el área piloto considerada⁴⁰.
- Ampliación de coberturas digitales y bases de datos asociadas para los siguientes componentes: recursos naturales y productivos, recursos culturales, patrimoniales y arqueológicos.
- Ampliación de coberturas digitales y bases de datos asociadas para áreas geográficas con ocupación indígena no consideradas en la Etapa 1 del Catastro: Isla de Pascua, y Región de Magallanes y Antártica Chilena.

³⁹ Este Catastro, si bien no constituye una línea de base que pueda ser empleada en una futura evaluación de impacto, es una referencia orientadora para la planificación y gestión del Programa

⁴⁰ Coberturas digitales implica disponer de las bases de datos digitales con los indicadores socioeconómicos y sociodemográficos específicos para la población indígena. El área piloto corresponde a las comunas de Galvarino, Nueva Imperial y Puerto Saavedra, ubicadas en la Región de La Araucanía. Su utilización fue planteada para aplicar la metodología y validar la ampliación de variables e indicadores socioeconómicos y sociodemográficos, para todas las regiones consideradas en el estudio.

- Perfeccionamiento de un modelo de administración compartida de información gráfica y alfanumérica entre los diferentes servicios involucrados en la temática indígena en Chile.
- Generación de una interfase de consultas, a través del sitio Web de CONADI, para diferentes usuarios y que permite acceder a información temática y gráfica de los pueblos indígenas de Chile.
- Sistematización y creación de un registro físico con información de mapas y planos de títulos de merced de las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos; junto a compras CONADI-FTAI, radicaciones y transferencias fiscales a indígenas.

1.11. Reformulaciones del Programa

No han existido reformulaciones relevantes en el diseño del Programa en el periodo de evaluación, con excepción de la reformulación de los programas o componentes del Fondo, durante el año 2005 para su ejecución el año 2006, donde fundamentalmente se actualizó el diagnóstico con la información obtenida de la Etapa I del Catastro y el mejoramiento de la matriz lógica de éstos.

No obstante, cabe mencionar que fruto de la evaluación en profundidad que se realizó en el año 2001 – con anterioridad al periodo de la presente evaluación- surgieron una serie de recomendaciones conducentes a reformulaciones en el diseño del Programa:

1.- Rediseño de objetivos y componentes 1.1 Se deberán 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.

2.- Es necesario definir claramente cual es el alcance del programa y cada de sus componentes y la población potencial de cada programa. Definir si se trata de componentes que contemplen determinadas metas y que permitan, por lo tanto, visualizar un momento de término al cumplirse estas.

3.- Se recomienda dividir el FTAI en tres programas diferentes: (i) Programa de Derechos de Agua, (ii) Programa para Obras de Riego, (iii) Programa de Tierras.

Dichas recomendaciones fueron traducidas en compromisos, que fueron acogidos oportunamente por CONADI y ejecutados por el Fondo en un periodo anterior al correspondiente a la presente evaluación.

En cuanto a su gestión, los principales cambios se refieren a la planificación, a partir del año 2006, de los procesos de producción del componente 2, vinculado a la adquisición de tierras en el marco de la restitución histórica de tierras. Es así como el Consejo Nacional priorizó las comunidades a subsidiar tierras (apartado b) de la Ley N° 19.253) en el año 2007 y acordó volver a priorizar en el año 2010, estableciendo una planificación trianual de adquisiciones.

No existen proyectos o compromisos de cambio en el diseño, organización o gestión del Programa en el año 2008 o posteriores.

1.12. Otros programas relacionados

CONADI cuenta con otros dos Programas destinados a la misma población objetivo que están vinculados a los objetivos del FTAI, correspondientes al Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) y Fondo de Cultura y Educación (FCE).

Por una parte, el FDI busca promover el desarrollo económico y productivo orientado a satisfacer las necesidades y mejorar las condiciones de vida de las familias, comunidades y organizaciones indígenas, además de fortalecer la gestión social indígena.

Por su lado, el FCE busca dar respuesta a las demandas de conservación y desarrollo del patrimonio cultural indígena y el establecimiento de las bases educacionales de la educación intercultural bilingüe, en beneficio de las nuevas generaciones.

Por su parte, se encuentra el Programa ORIGENES, gestionado externamente a la institución que participa en él desde su inicio (Fase 1), pero que a partir del año 2007 se integra plenamente a CONADI (Fase 2), manteniendo su carácter intersectorial. Este Programa financia el diseño e implementación de planes de desarrollo productivo y la ejecución de proyectos para comunidades beneficiarias del FTAI, entre otras actividades.

El caso del Programa ORIGENES merece una mención especial porque justamente su rol es potenciar la sinergia de los programas públicos para lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de la población indígena, facilitando la coordinación y trabajo conjunto del Programa con las demás instituciones públicas y la propia CONADI, considerando que dichas instituciones también participan del Programa ORIGENES desde sus inicios. En tal sentido, la incorporación del Programa ORIGENES a CONADI desde el presente año, permitirá fortalecer la coordinación interna del FTAI con el FDI y el FCE, junto a las instituciones públicas relacionadas y señaladas previamente.

A nivel externo, en otras instituciones públicas existen programas complementarios con el FTAI, que también atienden a la población indígena, con los que el Programa mantiene convenios de colaboración y desarrolla acciones conjuntas tales como INDAP; CONAF; Comisión Nacional de Riego (CNR); Dirección General de Aguas (DGA); y Ministerio de Bienes Nacionales.

A nivel interno

La coordinación que el Programa realiza a nivel interno con el FDI y el FCE, opera en los siguientes términos:

- ⇒ Los tres Programas dependen de la Coordinación Nacional de Programas de CONADI.
- ⇒ Poseen un sistema de seguimiento y evaluación común, a través del SWP administrado por la Unidad de Planificación y Control de Gestión.
- ⇒ Las personas y comunidades beneficiarias del FTAI pueden acceder a recursos del FDI, a través de concursos específicos o focalización en algunos territorios o comunidades como Áreas de Desarrollo Indígena. Ello implica que existen criterios de coordinación entre ambos fondos, aún cuando ello no se traduzca en una focalización cruzada entre ambos programas.
- ⇒ Desarrollo de acciones conjuntas entre el FTAI y los otros dos Fondos (con uno o ambos a la vez).

De este modo, a través del FDI se implementan acciones para familias beneficiarias de predios adquiridos por el FTAI. En particular, la línea "Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural" del FDI, cuenta con el Componente "Equipamiento Básico de Predios Adquiridos por el FTAI", que se implementa a través de concurso público para desarrollar capacidades de producción o mejoramiento de infraestructura básica de los predios mediante iniciativas de microemprendimiento y financiamiento de proyectos productivos, entre otras.

Por su parte, el FCE ha identificado la demanda y promovido el desarrollo del patrimonio cultural indígena, para adquirir con el FTAI, a través de la aplicación del Art. 20 letra b), aquellos sitios de significación cultural que se encuentran en propiedad particular.

Con la puesta en marcha del Programa ORIGENES en el año 2002 en su Fase 1, y luego en la Fase 2 desde el año 2006, junto al apoyo del FDI a través del Sub-componente "Proyectos Productivos No Agrícolas", se han entregado herramientas para diversificar las estrategias de desarrollo productivo en los predios y beneficiarios del FTAI.

A nivel externo

Con los organismos señalados previamente - INDAP; CONAF; Comisión Nacional de Riego (CNR); Dirección General de Aguas (DGA); y Ministerio de Bienes Nacionales -; CONADI y el FTAI poseen convenios interinstitucionales, cuyo detalle es el siguiente:

Cuadro N° 3
Convenios del Programa con otros Organismos

| Organismo | Propósito | Fechas Convenio |
|-------------------------------------|--|---|
| 1. INDAP | Apoyo a desarrollo productivo de pequeña agricultura para familias y comunidades beneficiarias del FTAI. | - 29/08/03:suscrito - 29/03/04: actualizado |
| 2. CONAF | Fomento forestal y conservación de recursos naturales en tierras de propiedad indígena, para familias y comunidades beneficiarias del FTAI | - 01/12/05: suscrito - 22/01/07:actualizado |
| 3. Comisión Nacional de Riego (CNR) | Financiamiento y ejecución de obras de riego para personas y comunidades beneficiarias del FTAI | - No existe convenio marco a nivel nacional - Existen convenios regionales |
| 4. Dirección General de Aguas (DGA) | Financiamiento y tramitación de derechos de aguas para personas y comunidades beneficiarias del FTAI | - 14/11/06: suscrito - 23/10/07: actualizado |
| 5. Ministerio de Bienes Nacionales | Traspaso y regularización de propiedad de tierras fiscales para familias y comunidades beneficiarias del FTAI | - 17/12/04: suscrito - 20/06/05: actualizado |

Fuente: elaboración propia

Asimismo, a nivel territorial las ULTA desarrollan convenios de complementariedad de inversiones con distintos servicios públicos para el financiamiento de proyectos de inversión hacia la población indígena, lo que se muestra a continuación:

Cuadro N° 4
Convenios ULTAS con otros Organismos
Componente 4.b. Obras de Riego

| Año | Unidad Operativa | Convenio | Aporte CONADI (M\$) | Asignatario |
|------|------------------|---|---------------------|---------------------------------|
| 2003 | Iquique | Primer Convenio CONADI-INDAP para obras de riego indígena, provincia de Copiapó | 20.000 | INDAP III región |
| 2004 | Arica | Subsidio al aporte propio para proyectos financiados por concursos de la CNR, en las provincias de Arica y Parinacota | 25.000 | INDAP región de Tarapacá |
| | Arica | Concurso de proyectos de obras de riego en apoyo a grupos indígenas de las provincias de Arica y Parinacota | 10.000 | INDAP región de Tarapacá |
| | Iquique | Concurso especial riego campesino producto CONADI-INDAP III región | 25.000 | INDAP III región |
| | Calama | Diagnóstico infraestructura de riego para la provincia El Loa | 15.000 | DOH |
| | Calama | Saneamiento de derechos de aguas II Región | 10.000 | Gobernación Provincial El Loa |
| | Temuco | Convenio CONADI-INDAP Concurso PDI riego 2004 IX región | 35.000 | INDAP IX región |
| | Osorno | Estudio de preinversión en obras de riego y/o drenaje X región | 10.000 | DOH |
| | Osorno | Concurso de riego pequeños productores mapuches CONADI-INDAP, X región | 20.000 | INDAP X región |
| 2005 | Arica | Subsidio al aporte propio para proyectos financiados por concursos de la CNR, en las provincias de Arica y Parinacota | 19.150 | INDAP I región |
| | Arica | Concurso de proyectos de obras de riego en apoyo a grupos indígenas de las provincias de Arica y Parinacota | 35.000 | INDAP I región |
| | Iquique | Convenio CONADI-INDAP para la ejecución de obras de riego en la III región | 30.000 | INDAP III región |
| | Iquique | Regularización de derechos de aguas para indígenas, III región | 8.000 | INDAP III región |
| | Calama | Saneamiento de derechos de agua para indígenas, II región | 30.000 | Gobernación Provincial El Loa |
| | Cañete | Concurso pequeñas obras de riego para indígenas VIII región | 18.000 | INDAP VIII región |
| | Osorno | Estudio de preinversión en obras de riego y/o drenaje, X región | 10.207 | DOH |
| 2006 | Arica | Concurso de proyectos de riego en apoyo a grupos indígenas de las provincias de Arica y Parinacota | 35.000 | INDAP I región |
| | Arica | Subsidio al aporte propio para proyectos financiados por concursos de la CNR, en las provincias de Arica y Parinacota | 25.000 | INDAP I región |
| | Iquique | Convenio CONADI-INDAP para la ejecución de obras de riego en familias indígenas de la III región, | 30.000 | INDAP III región |
| | Isla de Pascua | Vai a Putu Conadi-Ilustre Municipalidad de Isla de Pascua-Prodesal | 30.000 | Municipalidad de Isla de Pascua |
| | Cañete | Riego, Convenio CONADI-INDAP Cañete, Región del Bío Bío | 3.500 | INDAP VIII region |
| | Cañete | Aporte propio CNR | 1.000 | INDAP VIII región |
| | Temuco | Convenio INDAP IX región | 18.288 | INDAP IX región |
| | Osorno | Convenio CONADI - INDAP X Región | 20.000 | INDAP X región |

Fuente: CONADI

Además, existe una alianza con la FAO para desarrollar el Proyecto "Diagnóstico y levantamiento de planes estratégicos en comunidades del Fondo de Tierras, Asociación Ñankuchew", que busca generar capacidades en las comunidades beneficiarias para el diseño e implementación de planes de inversión, seguimiento y evaluación de predios adquiridos por la CONADI.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro N° 5
Presupuesto Total del Programa 2004-2008 (miles de \$ año 2008)

| Año | Presupuesto Total del Programa |
|------|--------------------------------|
| 2004 | 16.326.844 |
| 2005 | 17.149.778 |
| 2006 | 19.287.648 |
| 2007 | 23.454.795 |
| 2008 | 23.886.019 |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos - CONADI.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El maltrato a la población indígena ha caracterizado la conquista europea del continente americano. Despojo, exterminación, genocidio o etnocidio son algunos de los adjetivos con los que se suele calificar la intervención de los grupos conquistadores europeos hacia los indígenas americanos. Una vez constituidos los gobiernos nacionales en el siglo XIX, los pueblos indígenas han seguido perdiendo progresivamente territorio, tanto en Chile como en otros países de la región.

En el caso chileno, particularmente al sur del río Bío Bío, una vez ocupadas militarmente las tierras, fundamentalmente a partir de mediados del siglo XIX, se aceleran procesos de apropiación, enajenación y usurpación de tierras, las que quedaron en manos de privados y del Estado. Sólo algunos sectores fueron entregados a grupos indígenas a través de títulos de merced de tierras.

La situación se vio agravada por reiterados abusos de poder por parte de grupos económicos interesados en las tierras ocupadas de hecho por indígenas, que fueron despojando a estos grupos de sus territorios y obligándolos a retirarse a sectores más alejados, menos atractivos desde la perspectiva económica de turno.

A juicio del panel, el problema está claramente identificado: ha habido un despojo, y se trata de restituir tierras, de regularizar ocupaciones de hecho, de resolver conflictos históricos, de ampliar terrenos en los múltiples casos en donde las superficies que los indígenas disponen son insuficientes. Tratándose de grupos vulnerables, se justifica además la intervención del Estado desde la perspectiva de la inequidad en la distribución del bienestar.

El Estado lo asume con la llegada de la democracia: el Presidente Aylwin reconoce los grupos indígenas como pueblos originarios y dicta normas para su protección, fomento y desarrollo. En la Ley 19.253 del año 1993, constitutiva de CONADI, en su artículo 1º, destaca que es deber del Estado adoptar las medidas necesarias para la protección de las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación y propender a su ampliación.

El acceso al agua es otro elemento innegablemente básico para la vida y desarrollo, en este caso, de los pueblos indígenas. Sin este recurso, evidentemente, no es sostenible ningún grupo humano. Así como ha habido abusos y despojo de tierras, ha ocurrido lo mismo con el agua. Esta situación es especialmente grave para los pueblos indígenas que habitan el actual norte de Chile, dadas las condiciones ecológicas y específicamente climáticas en donde habitan.

El problema, claramente identificado por el Programa, ha determinado la disposición de recursos financieros para la regularización dominial de derechos de agua, o bien su adquisición, así como para la realización de obras de riego y drenaje que faciliten su uso.

Con el propósito de identificar con mayor precisión las necesidades de tierras, aguas y riego de la población indígena, el Programa realizó un estudio denominado "Modelo de oferta – demanda de tierras, agua y riego para indígenas", en 2004⁴¹. Dicho estudio elaboró un catastro que permitió al Programa conocer a grandes rasgos cuál es la demanda social e histórica de tierras y aguas y las necesidades de riego, por zona agroecológica y por región.

⁴¹ Dicho estudio surge de las recomendaciones de la Evaluación en Profundidad que realizó del Programa en el año 2001.

A juicio del panel, dicho estudio constituye un gran esfuerzo y una buena referencia para ordenar la gestión del Programa. No obstante, cuenta con algunas limitaciones. Por un lado, se basa en la información censal, que adolece de fallas, particularmente, en la identificación de los pueblos indígenas. En efecto, es la persona censada quien se auto define como integrante de uno de estos pueblos: la discriminación, las condiciones mixtas (madre indígena, padre de otro origen, etc.) y la falta de precisión no permiten asegurar una certidumbre en cuanto a la cuantificación de la población indígena total del país⁴².

Por otra parte, el estudio realiza definiciones que restringen los grupos objetivos y por lo tanto su demanda, en base a cálculos discutibles acerca de cuántas hectáreas se requieren para que la demanda social desaparezca: En primer lugar, el estudio no considera como público objetivo los grupos indígenas urbanos, lo que a juicio del panel no es apropiado, por cuanto estos grupos deberían tener los mismos derechos que los rurales, contemplando que el espíritu del Fondo y de la Ley que le dio origen es la restitución histórica de la tierra a los pueblos indígenas⁴³. En segundo lugar, el estudio propone una superficie estándar de tierra a entregar –adaptable a las diferentes zonas agroecológicas- partiendo de la premisa que la superficie y cierto tipo de actividad productiva es la medida que determina las posibilidades de una familia de progresar económicamente. El panel reconoce que la tierra es un factor relevante en este sentido, pero existen otros factores –tales como la tecnología, el capital- que sin duda tienen un peso mucho mayor. Por lo tanto, considerar que con una cierta superficie se asegura el desarrollo económico es una simplificación de un proceso mucho más complejo. Cabe mencionar además, que en la oferta de tierras que identifica el estudio se excluye ex – profeso las plantaciones forestales. El panel no comparte el principio de excluir una actividad productiva en particular en el estudio.

Por último, subsisten dudas en el panel en cuanto a algunos de los resultados alcanzados en el estudio. Por ejemplo, el catastro estima las hectáreas demandadas por restitución histórica en 55.071 ha. De ser así, el Programa en estos 4 años ya habría satisfecho la demanda del orden del 60,3 % de las hectáreas demandadas por las comunidades indígenas. Esto no es posible por cuanto de acuerdo a CONADI, en el periodo citado son 102 comunidades las atendidas y ya se ha planificado para el trienio 2008-10 atender a 120 comunidades más, a lo que hay que agregar otras 400 en “lista de espera”⁴⁴. Esto significa que seguramente, ha habido errores en los cálculos de la superficie demandada.

Como consecuencia de lo señalado, el panel considera que (a) la población objetivo se encuentra subestimada; (b) existen errores en las mediciones y que además, la lógica de una superficie mínima como criterio de distribución requiere un análisis en profundidad. Cabe mencionar que los resultados del catastro no fueron presentados en forma detallada al Consejo Nacional de CONADI.

Es importante señalar por lo demás que dicho estudio fue incorporado como referencia en los distintos componentes del Programa, contemplando la misma población objetivo en los indicadores de los componentes 2, 3 y 5, 6. El panel no valida la consideración de la misma población objetivo para la entrega de subsidios para compra de tierras por demanda social (componente 1) y al mismo tiempo para la regularización de dominio de tierras (componente 3), regularización y adquisición de derecho de aguas (componentes 5 y 6, respectivamente).

El panel valora que el Programa haya iniciado estudios para precisar con mayores niveles de certidumbre las necesidades de agua y riego de los pueblos indígenas, contratando un nuevo estudio a tal fin⁴⁵.

⁴² Como ejemplo, en el estudio mencionado se señala que el pueblo atacameño se encuentra representado, entre otras, en una comuna de la región de Atacama, donde no existen integrantes de dicha etnia. El alcance de nombres justificaría esta situación.

⁴³ De acuerdo a la Ley que da origen al Fondo, todo indígena tiene derecho a sus beneficios, independientemente de su residencia actual. Cabe mencionar que la usurpación de tierras indígenas pudo determinar que familias, que por generaciones enteras vivían en sus propiedades, tuvieran que migrar, desplazándose a otros espacios rurales o urbanos.

⁴⁴ Es posible que algunas comunidades no presenten condiciones de admisibilidad para acceder al beneficio que otorga este componente.

⁴⁵ Catastro de oferta y demanda de obras de riego, a realizarse durante el presente año 2008.

Para concluir, el panel considera que el Fondo ha desarrollado los mayores esfuerzos para identificar la población objetivo, y que si bien el panel encuentra reparos metodológicos, considera que ésta se encuentra razonablemente identificada y cuantificada, debiendo realizarse algunos ajustes. A juicio del panel, el propósito de un catastro de esta índole en este tipo de programas constituye una contribución en la orientación del Programa a modo de referencia, no correspondiendo realizarse un nuevo catastro sino más bien una revisión del mismo.

La población potencial está definida por los censos nacionales de población. Escapa al propósito de esta evaluación analizar si los censos nacionales realizan su labor en forma apropiada, por lo que se asume que la población potencial estaría bien identificada y cuantificada.

En cuanto al enfoque de género, éste ha sido incorporado a partir de la evaluación en profundidad encargada por DIPRES en el año 2001. Se tradujo en una discriminación positiva hacia los hogares uniparentales en los puntajes para acceder a subsidios, lo que el Panel estima como apropiado, considerando los altos niveles de vulnerabilidad en que se encuentran los hogares rurales pobres con hijos en donde sólo una persona está a su cargo.

Con respecto a este tema, el Panel desea subrayar que la incorporación del enfoque de género, como todo producto de nuestra cultura, debe ser realizada en forma progresiva, gradual, asumiendo y contemplando los puntos de vista de las comunidades indígenas que forman parte de la población objetivo. Por lo tanto, el panel considera que no corresponde en el estadio actual del Programa forzar su incorporación en los diferentes componentes.

1.2. Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios

Dadas su naturaleza y marco normativo, el Programa no focaliza pues toda familia y/o comunidad indígena puede postular a sus beneficios. No obstante y en función de los recursos disponibles, en algunos componentes se han diseñado y aplicado criterios de focalización y particularmente de selección de beneficiarios como el nivel socioeconómico, ahorro previo y tamaño del grupo familiar (especialmente en el Componente 1), los que resultan apropiados de acuerdo a las características de dichos componentes.

Cabe señalar que en los Componentes 1 (acceso a tierras por demanda social), 4 (acceso a obras de riego) y 6 (acceso a derechos de aprovechamiento de aguas), que operan a través de concursos públicos, se aplican criterios socioeconómicos de selección de beneficiarios como los señalados previamente. Su aplicación específica en cada uno de estos componentes, será presentada más adelante.

En relación al Componente 1 referido al Art. 20 letra a), existen tres criterios de selección⁴⁶ definidos en el Decreto N° 395 referidos al nivel socioeconómico, tamaño del grupo familiar y ahorro previo de los postulantes, todos con la misma ponderación. En el caso de las comunidades indígenas postulantes concurren además, los siguientes factores en la configuración del puntaje: a) Antigüedad de la comunidad indígena en el registro de CONADI; b) Número de socios que postulan.

El Panel considera que dichos criterios son suficientes y pertinentes para lograr los objetivos buscados en orden a seleccionar aquellos beneficiarios de mayor pobreza y con mayor tamaño del grupo familiar. Respecto del criterio de ahorro previo, en la práctica éste no tiene incidencia porque gran parte de los postulantes lo hacen con un monto mínimo (\$ 30.000 con un máximo de \$ 300.000, bordeando un promedio de \$80.000) y muy similar entre ellos.

⁴⁶ A juicio del panel se trata de criterios de selección más que de focalización, pues cualquier persona, familia o comunidad indígena puede postular a los beneficios del Programa.

En cuanto a la tenencia de tierras y selección de beneficiarios con tierras insuficientes, se otorga puntaje por la situación de propiedad o tenencia de tierras del postulante, y su cónyuge o conviviente, privilegiando a las personas que no posean propiedad, de modo que a los sin tierra se les asigna un puntaje máximo de 150 puntos, mientras que a los que poseen tierras superiores a 5 ha se les asigna sólo 25 puntos (diferencia de 6 a 1). Se define como Sin Tierra aquel postulante que no es propietario de inmueble rural o urbano alguno, incluyendo en esta definición al ocupante sin derecho (aquel postulante que ocupa un inmueble sin ningún fundamento jurídico); y al ocupante con derecho (aquel postulante que ocupa un inmueble bajo el amparo de algún acto o contrato, como por ejemplo arrendamiento, comodato, usufructo, derecho real de uso o goce, etc.).

Asimismo, respecto de los criterios adicionales referidos a la jefatura de hogar uniparental para mujeres y hombres (postulación individual); repostulaciones (postulaciones individuales y comunitarias); y familias del Chile Solidario (postulaciones individuales y comunitarias); el Panel considera que están bien diseñados y son pertinentes como elementos de segunda generación para seleccionar beneficiarios con atributos específicos definidos en el marco de las políticas públicas de desarrollo indígena y social (familias indígenas uniparentales y familias indígenas pertenecientes al Chile Solidario, entre otras).

En cuanto a las ponderaciones otorgadas a los criterios centrales, el Panel considera que éstas podrían diferenciarse y no ser iguales como hasta ahora, privilegiando la mayor cobertura de beneficiarios a través de un mayor peso del criterio “tamaño del grupo familiar”, seguido del “nivel socioeconómico” y con la menor ponderación, el criterio del “ahorro previo” que es el que discrimina menos entre los postulantes y al mismo tiempo puede operar como barrera de entrada al componente

En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios, por tratarse de Concursos Públicos donde se aplican los criterios señalados previamente, debidamente resguardados por las Bases Técnicas y Administrativas aprobadas por el Consejo Nacional de CONADI, puede afirmarse que dichos mecanismos están bien diseñados.

En el caso de las comunidades indígenas, se aplican los mismos criterios señalados previamente a nivel de las familias integrantes de cada comunidad, junto a los criterios a nivel de la comunidad referidos a la “antigüedad de la comunidad indígena en el registro de CONADI” y “número de socios que postulan”. A juicio del panel, dichos criterios están bien diseñados en lo relativo a las familias integrantes de cada comunidad como a las comunidades propiamente tales.

Respecto del Componente 2 del Programa referido al Art. 20 letra b), puede plantearse que el único criterio de focalización es que las comunidades posean demandas de restitución histórica de un territorio reconocido por un título de merced o un título de comisario, que certifiquen jurídicamente esta demanda ante tribunales y que éstas sean aprobadas por la fiscalía de CONADI. Al respecto, se considera que dichos criterios son adecuados los que además, están regulados legalmente. Respecto de la selección de beneficiarios, no obstante que se solicita un informe socioeconómico como parte de la carpeta de antecedentes requeridos, ello no implica que se privilegie a comunidades con situación de pobreza. La selección de beneficiarios se define según el orden de priorización de las comunidades establecido por el Consejo Nacional de CONADI, el que a su vez depende de la antigüedad de la aplicabilidad de cada comunidad y criterios sociopolíticos definidos soberanamente por el referido Consejo. Asimismo, la adjudicación de las tierras y por ende la selección de los beneficiarios efectivos dependerá de los resultados de las negociaciones desarrolladas en cada proceso de compra, donde puede ocurrir que una negociación iniciada previamente se interrumpa, abriendo paso a otra negociación ubicada en un nivel más bajo de priorización, a objeto de poder asignar y comprometer los recursos disponibles anualmente.

En este componente, los criterios de focalización y selección de beneficiarios están bien diseñados en función del problema que se busca resolver – restitución histórica de tierras –, no obstante existe una demanda insatisfecha importante ya ingresada a los registros de CONADI.

En cuanto a los Componentes 3 y 5 del Programa, referidos al saneamiento y regularización de la

propiedad indígena para certidumbre jurídica en materia de tierras y aguas, el único criterio de focalización corresponde a la condición de familias y comunidades indígenas rurales que ocupen tierras o aguas particulares o fiscales, cuyos títulos sean jurídicamente precarios y les impidan optar a opciones crediticias y otros beneficios de la oferta de la red social pública y privada. En cuanto a la selección de beneficiarios, no obstante solicitarse un informe socioeconómico como parte de los antecedentes requeridos, ello no implica privilegiar a familias y comunidades con situación de pobreza. De hecho, la selección de beneficiarios opera por la acreditación de las condiciones requeridas para optar a los beneficios y según el “orden de llegada” de los postulantes que hayan acreditado dichas condiciones.

En este caso, los criterios de focalización y selección de beneficiarios están correctamente diseñados en función del problema que se intenta resolver, en un contexto de elevada demanda insatisfecha.

Para el caso del Componente 4 referido al subsidio de construcción de obras de riego y/o drenaje para indígenas, el criterio de focalización implica que los beneficiarios deben ser familias o comunidades indígenas que actualmente ocupen tierras de secano y en mucha menor proporción de riego. En este caso, donde se realizan concursos públicos, opera la misma lógica del Componente 1 en orden a aplicar los criterios ya señalados, a excepción del “ahorro previo” que no aplica en los concursos de riego. Ello implica ordenar a los postulantes según puntajes calculados mediante la aplicación ponderada de los criterios respectivos.

Al igual que en los casos anteriores, los criterios de focalización y selección de beneficiarios están diseñados adecuadamente de acuerdo a la necesidad que se busca cubrir, en un contexto de elevada demanda insatisfecha.

Para el Componente 6 referido al subsidio para adquisición de derechos de aguas por indígenas, el criterio de focalización se expresa en que los beneficiarios sean familias y comunidades indígenas que ocupen territorios rurales sin la certeza jurídica de los derechos de aprovechamiento de aguas correspondientes. En este caso, donde se realizan concursos públicos, opera la misma lógica del Componente 1 en orden a aplicar los criterios ya señalados, a excepción del “ahorro previo” que no aplica en los concursos de agua. Ello implica ordenar a los postulantes según puntajes calculados mediante la aplicación ponderada de los criterios respectivos.

También se considera que los criterios de focalización y selección de beneficiarios están correctamente diseñados para abordar la problemática que se intenta resolver, siempre en un contexto de elevada demanda insatisfecha.

A modo de síntesis, en varios de los componentes (1, 4 y 6), el Programa debiera incorporar el “nivel socioeconómico” como parte de la definición de la población objetivo, utilizando por ejemplo la frase “la población objetivo es aquella que ocupa tierras fiscales o particulares, cuyos títulos..., preferentemente en condición de pobreza” (Componente 3). A juicio del Panel, se requiere afinar la definición de población objetivo en algunos componentes, especialmente en el 1, 4 y 6, a objeto de mejorar el diseño de los criterios de focalización y selección de beneficiarios.

1.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La asignación de recursos para cada uno de los componentes y de las regiones se determina en el nivel central del Programa, en función de propuestas de presupuesto que elaboran cada una de las oficinas que CONADI tiene en regiones. Cada una de ellas realiza sus proposiciones en función de la demanda estimada en su jurisdicción, lo que a juicio del panel, es razonable.

La asignación de recursos entre componentes se caracteriza por la consideración en forma prioritaria, de la restitución de tierras por conflictos jurídicos (componente 2). La urgencia política y social de restituir

tierras amerita, por un lado, la preocupación de CONADI por resolver esta demanda histórica y fijar entonces metas y presupuesto para su logro. El panel considera apropiado contemplar en forma prioritaria los requerimientos de recursos para lograr este componente.

En el año 2007, CONADI ha optado por planificar para tres años la asignación de recursos para el Fondo. Es así como se ha realizado planificación presupuestaria para el trienio 2008-2010, orientada básicamente a cumplir con una meta propuesta para el componente 2: En dicha planificación, prorratan para el trienio los recursos necesarios para restituir tierras a 120 comunidades indígenas, que se encuentran pendientes de asignación.

El panel considera en forma positiva el esfuerzo realizado para organizar el presupuesto de dicho componente, en función de metas acordadas por la institución. No obstante, en la misma propuesta, CONADI reproduce para los otros cinco componentes, la misma propuesta presupuestaria para dichos tres años, sin justificar las razones a las que obedecen los montos sugeridos para cada año.

Esto a juicio del panel debería ser revisado por la institución, en el marco de una planificación estratégica que determine prioridades y defina metas.

En cuanto a los mecanismos de transferencia de recursos, el panel los considera apropiados, en términos de su diseño, ya que siguen las pautas establecidas por el Estado para estos fines: licitaciones a través de Chile Compra, procedimientos de contratación de acuerdo a los términos que determina la Contraloría General de la República, etc. En cuanto a las modalidades de pago establecidas por el Programa, el panel también las considera apropiadas: los subsidios a beneficiarios finales son entregados contra presentación de escrituras totalmente tramitadas en el caso de adquisición de tierras y aguas; las adquisiciones de tierras en conflicto son realizadas a través de resoluciones exentas y con activa participación de la fiscalía; los convenios interinstitucionales explicitan los montos a transferir, modalidades de pago y compromisos entre las partes. Estos últimos no incluyen indicadores de desempeño ni multas o castigos que se ejecuten en caso de incumplimiento, procedimientos que no son habituales entre servicios públicos, por lo que el panel no estima conveniente modificar la cultura interinstitucional en este contexto, que excede las capacidades de CONADI.

1.4. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

El panel considera que el diseño del Programa es apropiado para abordar el problema que le da origen, que es la restitución de tierras y aguas a los pueblos indígenas. Por un lado, el propósito “Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica incrementan su patrimonio en tierras y aguas” está asociado al problema central identificado en el diagnóstico y además, al resultado esperado a nivel de fin. Por otra parte, la lógica vertical de la matriz de marco lógico del Programa se valida en su totalidad, de acuerdo a lo que se expone en los párrafos que siguen.

En primer lugar, si se cumple el propósito “Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica incrementan su patrimonio en tierras y aguas”, efectivamente se contribuye al logro del fin “Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”.

Por otra parte, los seis componentes que conforman el Programa son fundamentales, necesarios y suficientes para el logro del propósito. En efecto, si personas, familias y comunidades indígenas con demanda social adquieren tierras (componente 1); comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras (componente 2); personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras (componente 3); familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje (componente 4); personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas (componente 5) y personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas

(componente 6), se cumple el propósito del Programa “personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica incrementan su patrimonio en tierras y aguas”.

El panel no identifica componentes que se producen en la actualidad y que podrían ser prescindibles. Por otra parte, tampoco se reconocen componentes que pudieren ser ejecutados por el sector privado. Por lo demás, no se identifica la necesidad de crear nuevos componentes.

En cuanto a las actividades diseñadas, el Panel considera que su ejecución es necesaria y suficiente para entregar los bienes y servicios establecidos para los seis componentes que conforman el Programa. No se reconocen actividades prescindibles ni se identifica el diseño de nuevas actividades que sean necesarias para el logro de los componentes. No se identifican actividades que deberían ser externalizadas. En especial, el panel considera apropiada la realización de concursos públicos para restituir tierras a partir de la demanda social que efectivamente presenten las personas, familias y comunidades indígenas que consideren que sus tierras son insuficientes o bien que requieran acceder a una propiedad (componente 1). Del mismo modo, el panel también considera pertinente y apropiado el conjunto de actividades establecido para la restitución histórica de tierras que comunidades indígenas reclaman (componente 2). En cuanto a los componentes de regularización dominial, tanto de tierras y aguas, el panel considera apropiada la licitación pública de los servicios técnicos asociados a su logro. También aprueba el panel la realización de concursos públicos para el logro del componente asociado a la adquisición de derechos de aprovechamiento de agua. Del mismo modo, considera apropiado, en términos de diseño, los procedimientos de entrega de subsidios para obras de riego y drenaje, en alianza con los servicios públicos pertinentes.

El enfoque de género fue incorporado apropiadamente en el diseño del programa, los componentes y las actividades asociadas, a través de la discriminación positiva de hogares uniparentales en los componentes que operan a través de concursos. A juicio del panel, este tema sólo puede ser incorporado a otras etnias en forma gradual, dado que responde a una realidad de nuestra cultura y de nuestra época, no traspasable en forma sencilla en otros contextos. Por lo tanto, el panel estima apropiada la manera en que el Fondo ha encarado este tema, priorizando en una discriminación positiva en uno de los grupos más vulnerables: los hogares uniparentales.

En relación con los supuestos, el panel considera que son válidos y pertinentes los incluidos en la matriz de marco lógico. En efecto, la “disposición de particulares de vender predios solicitados por personas y familias indígenas” corresponde ser incorporado en el componente 1 “Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras”. Del mismo modo, la “existencia de acuerdos en el precio de compra y venta del bien transado (agua)” es válido para los componentes vinculados a la adquisición de dicho bien. El panel no identifica supuestos adicionales para el resto de componentes del Programa.

1.5. Lógica Horizontal y de la Matriz de Marco Lógico

El programa ha formulado indicadores pertinentes y apropiados para medir eficacia, eficiencia, calidad y economía en la mayor parte de sus objetivos. Existen también indicadores adecuados para medir los ámbitos de control de proceso y producto (a nivel de componente) y de resultado intermedio (a nivel de propósito). A continuación el panel entrega un análisis con observaciones y proposiciones, cuya incorporación posibilitará que el Programa cuente con indicadores adecuados para medir cada uno de los ámbitos de control.

Propósito

“Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica incrementan su patrimonio en tierras y aguas”

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|--|---|---|---|-----|
| 1. Eficacia / Resultado Intermedio % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en tierras respecto del total de familias de la población objetivo ⁴⁷ (de los componentes 1 y 2). | $(N^{\circ} \text{ Total familias que incrementan su patrimonio en tierras} / \text{población objetivo}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento del patrimonio indígena medido en há s respecto del total de la demanda histórica ⁴⁸ (de los componentes correspondientes). | $(N^{\circ} \text{ total de há s subsidiadas por el FTAI a través del artículo 20 b) / } N^{\circ} \text{ Total de há s de demanda histórica}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 3. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento del patrimonio indígena medido en há s respecto del total de la demanda social ⁴⁹ (de los componentes correspondientes). | $(N^{\circ} \text{ total de há s subsidiadas por el FTAI a través del artículo 20 a) / } N^{\circ} \text{ Total de há s demanda}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 4. Eficacia / Resultado Intermedio % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en agua respecto del total de familias de la población objetivo (de los componentes correspondientes). | $(N^{\circ} \text{ Total de familias que incrementan su patrimonio en aguas} / \text{población objetivo}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 5. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento del patrimonio indígena medido en lts/seg respecto del total de la demanda (de los componentes correspondientes). | $(N^{\circ} \text{ Total de lts/seg subsidiados por el FTAI} / \text{total lts/seg demandados}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 6. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento de la productividad de las há s intervenidas por el programa respecto de su nivel inicial | $(\text{Costo total del componente} / N^{\circ} \text{ total familias que solucionan su demanda social de tierras beneficiadas por el componente})$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel considera que este indicador está mal diseñado, es de eficiencia y de acuerdo a su enunciado mide niveles de logro del fin del Programa. No corresponde su inclusión aquí. | |
| 7. Eficacia / Resultado Intermedio % de há s puestas bajo riego respecto del total de há s identificadas como demanda social para riego ⁵⁰ . | $(N^{\circ} \text{ Total de há s puestas bajo riego} / \text{total de la demanda social para riego}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 8. Eficacia / Resultado Intermedio % de há s puestas bajo riego tecnificado respecto del total de há s puestas bajo riego ⁵¹ . | $(N^{\circ} \text{ Total de há s puestas bajo riego tecnificado} / \text{Total de há s puestas bajo riego}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | (*) |

⁴⁷ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁴⁸ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁴⁹ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁵⁰ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁵¹ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

El panel sugiere los siguientes indicadores:

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones |
|---|--|--|--|
| 1. Economía/ proceso % de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto efectivo del Programa} / \text{Presupuesto total asignado al Programa}) * 100$ | - Registros administrativo – contables | Relevante para dar seguimiento al Programa |
| 2. Eficiencia / Proceso % del gasto administrativo respecto del gasto total del Programa | $(\text{Gasto administrativo del Programa} / \text{Gasto total del Programa}) * 100$ | - Registros administrativo - contables | Relevante para dar seguimiento al Programa |

Componente 1

Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|--|---|---|--|-----|
| 1. Eficacia / Producto % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas demandadas (de acuerdo a estimación del Catastro de Tierras y Aguas) | $(N^{\circ} \text{ total de háas de demanda social adquiridas por el componente} / N^{\circ} \text{ Total de háas demandadas}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA - Certificados de subsidio | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Producto % de (familias y/o comunidades) que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias de la población objetivo | $(N^{\circ} \text{ Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de demanda social por el componente} / N^{\circ} \text{ Total casos resueltos (familias y /o comunidades) de la población objetivo}) * 100$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel considera que debe modificarse su cálculo, debiendo colocar en el denominador la población objetivo. | |
| 3. Eficacia / Producto Promedio de hectáreas adquiridas por familia | $(N^{\circ} \text{ Total háas adquiridas por las familias beneficiarias} / N^{\circ} \text{ Total familias beneficiarias del componente})$ | - Registros administrativo – contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 4. Calidad / Producto % de beneficiarios satisfechos con los beneficios del componente. | $(N^{\circ} \text{ de beneficiarios que se declaran satisfechos con los beneficios del componente} / N^{\circ} \text{ total de beneficiarios del componente}) * 100$ | - Encuesta a beneficiarios del componente | El panel estima apropiado el indicador | (*) |
| 5. Eficiencia / Producto Costo promedio del subsidio por familia beneficiaria. | $(\text{Costo total del componente} / N^{\circ} \text{ total familias que solucionan su demanda social de tierras beneficiadas por el componente})$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA - Registros administrativo – contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 6. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea subsidiada | $(\text{Costo total del componente} / N^{\circ} \text{ total háas de demanda social subsidiadas})$ | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 7. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto efectivo del componente} / \text{Presupuesto total asignado al componente}) * 100$ | - Registros administrativo – contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 8. Eficiencia / Proceso % de gasto administrativo respecto del Gasto total del Componente | $(\text{Gasto administrativo del componente} / \text{Gasto total del componente}) * 100$ | - Registros administrativo – contables | El panel no encuentra que sea un indicador necesario, ya que una gran parte de los gastos administrativos son comunes entre los componentes. | |

El panel sugiere los siguientes indicadores:

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones |
|---|---|--|--|
| 1. Eficacia / Producto % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas solicitadas a través de postulación en el concurso público | $(\text{N}^\circ \text{ total de hás de demanda social adquiridas por el componente} / \text{N}^\circ \text{ Total de hás solicitadas a través de postulación en el concurso público}) * 100$ | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA - Certificados de subsidio | Relevante para dar seguimiento al Programa |
| 2. Eficacia / Producto % de (familias y/o comunidades) que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias que han postulado a través del concurso público | $(\text{N}^\circ \text{ Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de demanda social por el componente} / \text{N}^\circ \text{ Total familias postulantes al concurso público por el programa}) * 100$ | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | Relevante para dar seguimiento al Programa |

Componente 2

Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|---|--|---|---|-----|
| 1. Eficacia / Producto % de hectáreas en conflicto jurídico adquiridas por el componente respecto del total de la demanda. | $(\text{N}^\circ \text{ total de hás adquiridas en conflicto jurídico por el componente} / \text{N}^\circ \text{ Total de hás demandadas}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Acta de negociación. - Escritura de compraventa. - Certificado de Dominio Vigente. | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Producto Porcentaje de casos (familias) que solucionan su demanda de tierras en conflicto jurídico con el componente respecto la población objetivo. | $(\text{N}^\circ \text{ Total casos resueltos (familias y/o comunidades) por el componente} / \text{N}^\circ \text{ Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de la población objetivo}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Acta de negociación. - Escritura de compraventa. - Certificado de Dominio Vigente. | Este indicador debería colocar en el denominador el número de casos totales demandados | |
| 3. Eficacia / Resultado intermedio % de hectáreas con valor significación cultural respecto del total de hectáreas adquiridas por el componente | $(\text{N}^\circ \text{ Total de hás adquiridas con significación cultural} / \text{N}^\circ \text{ Total de hás adquiridas por el componente}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador, pero se solicita definir el concepto de "significación cultural" | |
| 4. Eficacia / Producto Promedio de hectáreas adquiridas por familia | $(\text{N}^\circ \text{ Total hás en conflicto jurídico adquiridas por el componente} / \text{N}^\circ \text{ Total familias beneficiarias del componente})$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 5. Calidad / Producto % de beneficiarios satisfechos con los beneficios del componente respecto del total de beneficiarios del componente | $(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios que se declaran satisfechos con el componente} / \text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios del componente}) * 100$ | - Encuesta a beneficiarios del componente. | El panel estima apropiado el indicador | (*) |
| 6. Eficiencia / Producto Costo promedio del componente por familia beneficiaria | $(\text{Costo total del componente} / \text{N}^\circ \text{ total familias beneficiarias})$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 7. Eficiencia / Producto Costo promedio del componente por hectárea subsidiada | $(\text{Costo total del programa} / \text{N}^\circ \text{ total hectáreas subsidiadas por el componente})$ | - Acta de negociación de predio. - Informes de Tasación Comercial de los predios | El panel estima apropiado el indicador | |
| 8. Eficiencia / Producto Porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación | $((\text{Promedio (Precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico (M\$))} / \text{Precio de Tasación Comercial (M\$)}) - 1) * 100$ | - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 9. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto efectivo del componente} / \text{Presupuesto total asignado al componente}) * 100$ | - Registros administrativo contables. | El panel estima apropiado el indicador | |
| 10. Eficiencia / Proceso % de gasto administrativo respecto del Gasto total del Componente. | $(\text{Gasto administrativo del componente} / \text{Gasto total del componente}) * 100$ | - Registros administrativo contables | El panel no encuentra que sea un indicador necesario, los gastos administrativos son compartidos entre componentes. | |

Componente 3

Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de sus tierras

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|--|---|---|---|-----|
| 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades o acceden a propiedad fiscal respecto del total de casos con situación irregular de tierras fiscales | (N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal / N° de casos con situación irregular de tierras fiscales del programa) *100 | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA. - Registros RPI Min. BBNN - Títulos de Dominio de los casos | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades respecto del total de casos con situación irregular de tierras particulares | (N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad particular / N° de casos con situación irregular de tierras particulares)*100 | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Títulos de Dominio de los casos. | El panel estima apropiado el indicador | |
| 3. Eficacia / Producto % de hectáreas de propiedad fiscal regularizadas respecto del total de hectáreas fiscales en situación irregular | (N° hás de propiedad fiscal transferidas en las que se logra certidumbre jurídica en su propiedad / N° total de hás de propiedad fiscal con situación irregular) *100 | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN | El panel estima apropiado el indicador | |
| 4. Eficacia / Producto % de hectáreas de propiedad particular regularizadas respecto del total de hectáreas particulares en situación irregular | (N° de hás de propiedad particular en las que se logra certidumbre jurídica en su propiedad / N° total de hás de propiedad particular en situación irregular) | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 5. Calidad / Producto % de beneficiarios satisfechos con los beneficios del componente | (N° de beneficiarios que se declaran satisfechos con el componente / N° de beneficiarios del componente)*100 | - Encuesta a beneficiarios del componente | El panel estima apropiado el indicador | (*) |
| 6. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea de propiedad fiscal regularizada | Costo total componente / N° de hás fiscal regularizadas | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | El panel estima que el indicador debería medir evolución del costo promedio por hectárea | |
| 7. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea de propiedad particular regularizada | Costo total componente / N° de hás particular regularizadas | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | El panel estima que el indicador debería medir evolución del costo promedio por hectárea. | |
| 8. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad fiscal | Costo total del componente / N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 9. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad particular | Costo total del componente / N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad particular | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 10. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |

| | | | | |
|---|--|---|---|-----|
| 11. Economía / Proceso % de gasto administrativo respecto del Gasto total del Componente. | (Gasto administrativo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | - Registros administrativo - contables | El panel no encuentra que sea un indicador necesario, ya que los gastos son compartidos entre componentes | |
| 12. Eficacia / Producto % de familias que acceden DRU o Goce/ respecto del total de la demanda. | (N° Total familias con DRU o Goces constituidos / N° Total familias que demandan constituir DRU o Goces.)*100 | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 13. Eficacia / Producto % de hectáreas de solicitadas para constituir DRU o Goce respecto del total de hectáreas constituidas con DRU o Goce | (N° de hás en las que se logra certidumbre jurídica a través de DRU o Goce / N° total de hás solicitadas para constituir DRU o Goce)*100 | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA | El panel estima apropiado el indicador | |
| 14. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea constituida con DRU o goce | Costo total componente / N° de hás constituidas con DRU o Goce | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | El panel estima que el indicador debería medir evolución del costo promedio por hectárea | (*) |
| 15. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso que logra DRU o goce | Costo total del componente / N° de casos que logran DRU o goce | - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | (*) |

Componente 4

Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|---|---|---|--|-----|
| 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios respecto de la demanda | $(\text{N}^\circ \text{ de casos que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios} / \text{N}^\circ \text{ de casos de demanda}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Producto % de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje respecto de la demanda | $(\text{N}^\circ \text{ hás en las que hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje} / \text{N}^\circ \text{ hás demandados para incrementar la superficie bajo riego y /o drenaje}) * 10$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI | El panel estima apropiado el indicador | |
| 3. Calidad / Producto % de beneficiarios satisfechos con los beneficios del componente | $(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios que se declaran satisfechos con el componente} / \text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios del componente}) * 100$ | - Encuesta a beneficiarios del componente. | El panel estima apropiado el indicador | (*) |
| 4. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso (familias y/o comunidades) con incremento en la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios | $(\text{Costo total del componente} / \text{N}^\circ \text{ de casos que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios})$ | - Registros administrativo - contables | El panel considera que este indicador es poco relevante | |
| 5. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea con incremento en la superficie bajo riego y /o drenaje | $\text{Costo total del componente} / \text{N}^\circ \text{ de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje}$ | - Registros administrativo contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 6. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto efectivo del componente} / \text{Presupuesto total asignado al componente}) * 100$ | - Registros administrativo contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 7. Eficiencia / Proceso % de gasto administrativo respecto del Gasto total del Componente | $(\text{Gasto administrativo del componente} / \text{Gasto total del componente}) * 100$ | - Registros administrativo contables | El panel no encuentra que sea un indicador necesario; los gastos son compartidos entre los componentes | |

Componente 5

Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|--|--|---|---|-----|
| 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) con certeza jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas respecto de la demanda ⁵² | $(\text{N}^\circ \text{ de casos que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas} / \text{N}^\circ \text{ de casos con situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Producto % de lts/seg regularizados respecto del total de lts/seg en situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados | $(\text{N}^\circ \text{ lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas} / \text{N}^\circ \text{ lts/seg casos con situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | El panel estima apropiado el indicador | |
| 3. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso (familias y/o comunidades) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | $\text{Costo total del programa} / \text{N}^\circ \text{ de casos que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas}$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 4. Eficiencia / Producto Costo promedio por lts/seg regularizados sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | $\text{Costo total del componente} / \text{N}^\circ \text{ de lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas}$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 5. Calidad / Producto % de beneficiarios satisfechos con los beneficios del componente | $(\text{N}^\circ \text{ de usuarios que se declaran satisfechos con el programa} / \text{N}^\circ \text{ de beneficiarios del componente}) * 100$ | - Encuesta a beneficiarios del programa | El panel estima apropiado el indicador | (*) |
| 6. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto efectivo del componente} / \text{Presupuesto total asignado al componente}) * 100$ | - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 7. Eficiencia / Proceso % de gasto administrativo respecto del Gasto total del Componente | $(\text{Gasto administrativo del componente} / \text{Gasto total del componente}) * 100$ | - Registros administrativo - contables | El panel no encuentra que sea un indicador necesario, ya que los gastos son compartidos por los componentes | |

⁵² Establecida en el Catastro de Tierras, aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

Componente 6

Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas

(*) Indicadores que no cuentan con cuantificación

| Enunciado (dimensión / ámbito de control) | Fórmula de cálculo | Medio de verificación | Observaciones | (*) |
|---|---|---|---|-----|
| 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos por el componente respecto del total de la demanda. | $(\text{N}^\circ \text{ de casos con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos} / \text{N}^\circ \text{ de casos con derechos de aprovechamiento de aguas demandados}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | El panel estima apropiado el indicador | |
| 2. Eficacia / Resultado intermedio Caudal (Lts/seg) de derechos de aprovechamiento de aguas adquirido e incorporado al patrimonio indígena respecto de la demanda | $\text{Caudal (Lts/seg) derechos de aprovechamiento de aguas adquirido} / \text{N}^\circ \text{ Lts/seg de derechos de aprovechamiento de aguas demandados}) * 100$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | El panel estima apropiado el indicador | |
| 3. Eficiencia / Producto Costo promedio por casos (familias y/o comunidades) que logran adquirir derechos de aprovechamiento de aguas | $(\text{Costo total del componente} / \text{N}^\circ \text{ total familias beneficiarias})$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 4. Eficiencia / Producto Costo promedio por Lts/seg subsidiado | $(\text{Costo total del programa} / \text{N}^\circ \text{ total Lts/seg subsidiados por el componente})$ | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 5. Calidad / Producto % de beneficiarios satisfechos con los beneficios del componente | $(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios que se declaran satisfechos con el componente} / \text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios del componente}) * 100$ | - Encuesta a beneficiarios del programa | El panel estima apropiado el indicador | (*) |
| 6. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto efectivo del componente} / \text{Presupuesto total asignado al componente}) * 100$ | - Registros administrativo - contables | El panel estima apropiado el indicador | |
| 7. Eficiencia / Proceso % de gasto administrativo respecto del Gasto total del Componente. | $(\text{Gasto administrativo del componente} / \text{Gasto total del componente}) * 100$ | - Registros administrativo - contables | El panel no encuentra que sea un indicador necesario; los gastos son compartidos entre componentes. | |

La lógica horizontal de la matriz de marco lógico se valida en su totalidad, considerando las observaciones del panel.

Los medios de verificación diseñados permiten verificar los indicadores definidos.

No se han definido indicadores específicos para medir los efectos que ha tenido el Programa en cuanto a la incorporación del enfoque de género. El panel considera que el enfoque de género, como cualquier otro aspecto de nuestra cultura, requiere de un tratamiento progresivo, gradual, para su eventual incorporación en este Programa. En efecto, la noción de género puede tener diferentes significados, prioridad y sentidos para las diversas etnias que componen nuestro país. En ese marco, el panel no considera relevante elaborar indicadores sobre este tema.

El Programa no define metas de sus indicadores. No obstante, utiliza el catastro de oferta y demanda de tierras, agua y obras de riego, elaborado en el año 2004, como una referencia importante en la planificación y gestión de sus componentes. El panel considera apropiado utilizar dicho instrumento, aunque (a) presenta deficiencias en algunos de sus resultados, (b) no se actualiza y (c) no se traduce en definición de metas anuales por componente.

1.6. Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

El Programa no ha sufrido reformulaciones a nivel de diseño en el periodo contemplado para esta evaluación, con excepción de ajustes a los programas o componentes del Fondo, durante el año 2005 para su ejecución el año 2006, donde fundamentalmente se actualizó el diagnóstico con la información obtenida de la Etapa I del Catastro y el mejoramiento de la matriz lógica de éstos.

Si bien escapa al periodo de análisis de la presente evaluación (años 2004-2007), el Panel reconoce que la evaluación en profundidad del Programa realizada en el año 2001 significó cambios positivos en términos de diseño que han sido ejecutados antes del periodo señalado. Dichos cambios se tradujeron básicamente en modificaciones en el diseño de los diagnósticos y marcos lógicos de los distintos componentes del Fondo que ejecuta CONADI en la actualidad.

El último informe de cumplimientos de compromisos que se dispone fue elaborado en abril de 2008. De su análisis, el panel destaca lo siguiente:

- En el ámbito del rediseño, se establecieron compromisos vinculados con la redefinición de objetivos y componentes, y una reorganización de los programas, lo que fue cumplido antes del periodo de la presente evaluación.
- Se planteó la necesidad de desarrollar un catastro que permita determinar la población objetivo de cada uno de los componentes del Programa así como de la demanda en superficie que se requiere restituir: estas acciones también se ejecutaron.
- Se planteó la necesidad de contar con un registro de los profesionales externos y consultoras que pudieran colaborar con el Programa, objetivo que se logró.
- Se realizaron estudios que entregaron mayor información acerca de niveles de satisfacción de usuarios y de análisis de posible especulación en el mercado de tierras vinculadas a las demandas del Programa, correspondientes a periodos anteriores al correspondiente a la presente evaluación.
- Se elaboraron mecanismos de selección de usuarios en los concursos que el Programa desarrolla.
- Se desarrolló una planificación de adquisiciones en el marco del componente 2, vinculado a restitución histórica de tierras en conflicto. De esta forma se atenderán 120 comunidades –que estaban en “lista de espera” durante el trienio 2008-2010.
- Se logró el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación.

- Se avanzó en el fortalecimiento del sistema de coordinación con otros fondos y programas de CONADI, considerando el panel que dicha coordinación debe fortalecerse más aún, especialmente con el Fondo de Desarrollo Indígena.
- A partir de la experiencia de las ADIs / áreas de desarrollo indígena, existe el compromiso de recoger lecciones para la institución. Este objetivo no ha sido cumplido. A juicio del panel, escapa a la gestión del Fondo, debiendo ser asumido más bien por la institución.
- Del mismo modo se incluyen recomendaciones que involucran planes de empleo urbano, que a juicio del Panel, no debieran ser exigibles al Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. No obstante, cabe mencionar que dichos compromisos han sido cumplidos oportunamente.
- Los últimos dos compromisos del Informe se relacionan con la diversificación de las actividades productivas, el primero fue cumplido y el segundo parcialmente logrado. A juicio del panel no son compromisos pertinentes con el propósito del Programa.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

El panel considera que la estructura organizacional es adecuada en términos funcionales pues responde la necesidad de la producción de los componentes del Programa, incorporando cuatro unidades correspondientes a los productos a su cargo, que reciben las siguientes denominaciones de acuerdo al organigrama oficial de CONADI.

- Art. 20 letra A – Concurso subsidio de tierras (componente 1)
- Art. 20 letra B – Adquisición de tierras en conflicto jurídico (componente 2)
- Art. 20 letra C – (componentes 4, 5 y 6)
- Certidumbre jurídica de la propiedad indígena (componente 3)

También se observa una organización adecuada en términos territoriales pues el Programa trabaja con las Unidades Locales de Tierra y Agua (ULTA), en las distintas zonas donde existen demandas de tierras y aguas de la población indígena.

Sin embargo, la organización definida no articula la dimensión funcional con la territorial en una sola estructura, de modo tal que se asegure una gestión integrada del Programa en términos funcionales (de producción de componentes) y territoriales (de relación con los beneficiarios), lo que se visualiza a través de la lectura de los organigramas revisados y presentados en el punto 1.9 del Capítulo I. De hecho, no existe una definición precisa de ámbitos y niveles de acción, tanto en las unidades funcionales del Programa como en sus unidades territoriales (ULTA). Ello restringe las posibilidades de una gestión más efectiva del Programa, aprovechando las sinergias funcionales y territoriales en su funcionamiento.

En el caso de las ULTA, éstas no poseen una definición explícita de roles y funciones que permita evaluar si su organización actual es adecuada.

Al respecto, puede señalarse que el Programa no cuenta con un Manual de Organización y Funciones que incluya el organigrama con las definiciones pertinentes, incluyendo los perfiles de competencias correspondientes.

Un aspecto clave en la organización del Programa para su buen desempeño, se refiere a la función transversal de seguimiento y evaluación (S&E). En relación con esto se desea señalar que existe un Encargado de S&E, que en la práctica desarrolla funciones de supervisión mas que de S&E, cuya labor se realiza a través de las ULTA.

Dicho encargado se relaciona con la Unidad de Planificación y Control de Gestión (UPCG), quien está a cargo del control de la ejecución programática y financiera de los Programas de CONADI, entre los que se encuentra el FTAI. Dicha labor se realiza principalmente a través del Software de Seguimiento de Programas y Proyectos CONADI (SWP), junto al desarrollo de una supervisión permanente a nivel nacional por parte del Jefe del Programa y a nivel regional por parte de los Encargados de las ULTA.

De este modo, para fines de S&E el Programa se apoya fuertemente en el trabajo de la UPCG y la aplicación del SWP, además de desarrollar procedimientos complementarios de supervisión a nivel nacional y regional. A juicio del panel, ello puede resultar insuficiente para las necesidades que se plantean en la materia para un Programa de esta magnitud, complejidad y cobertura (territorial y

programática), representando una debilidad organizacional en el área de S&E pues lo que se requiere, sin perjuicio del apoyo por parte de la UPCG, es que el Programa y sus equipos incorporen una cultura y procedimientos regulares de S&E para retroalimentar su labor y mejorar su desempeño.

Al respecto, puede recordarse la conclusión obtenida en la Evaluación en Profundidad del Programa, realizada el año 2001 por la Universidad de Chile, donde se indicaba como aspecto deficitario de la organización y gestión del Programa, lo siguiente: “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”⁵³.

El Programa junto a CONADI se hicieron cargo de esta debilidad, donde la implantación del SWP y el desarrollo de los procedimientos de supervisión a nivel operativo en las ULTA, han permitido subsanarla en parte, aún cuando se mantienen limitaciones en materia de organización del trabajo de S&E al interior del Programa de acuerdo a lo señalado previamente, donde no se cuenta con procedimientos y reportes internos regulares que den cuenta periódicamente de la marcha del Programa y sus componentes.

Por último, desde la perspectiva de gestión del Programa, el Panel considera que las relaciones de dependencia no están bien definidas, afectando su funcionamiento. A modo de ejemplo, el Jefe del FTAI no es el jefe del Encargado Local del Programa (Encargado ULTA). Este último depende y responde administrativamente al Jefe de la Unidad Operativa u Oficina Local donde se ubica la ULTA, que normalmente es un actor político. Ello debilita el control técnico del Programa a nivel territorial y restringe la autoridad del Jefe del Programa a nivel nacional.

Respecto de la cantidad de personal, el panel pudo revisar la dotación del Programa en términos de sus especialidades profesionales y modalidades de contrato. Al respecto, puede afirmarse que en términos de especialidades profesionales, la dotación resulta insuficiente en materia de apoyo jurídico (abogados), social (asistentes sociales) y topográfico (topógrafos) para la tramitación oportuna de los procesos de compra de tierras. De hecho, en la actual dotación del Programa sólo existen tres abogados, seis asistentes sociales y cuatro topógrafos, lo que puede resultar insuficiente para asumir los volúmenes crecientes de compras de tierras que se están desarrollando.

A continuación, se presenta la distribución de especialidades profesionales y técnicas del personal del Programa:

Cuadro N° 6
Distribución Especialidades Profesionales y Técnicas
Personal FTAI

| | |
|----------------------------|-----------|
| Abogados | 3 |
| Antropólogo-Arqueólogo | 1 |
| Asistentes Sociales | 6 |
| Ingenieros Agrónomos | 10 |
| Ingeniero Civil Industrial | 1 |
| Ingenieros Forestales | 3 |
| Ingeniero Geomensor | 1 |
| Profesor Educación media | 1 |
| Técnicos Agrícolas | 11 |
| Técnicos Topógrafos | 2 |
| Topógrafos | 4 |
| Secretarias | 3 |
| Total | 46 |

⁵³ Informe de Síntesis - Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (página 6); DIPRES, 2001.

No obstante conocerse la distribución de especialidades profesionales y técnicas del personal que trabaja en el Programa, al no haber una descripción de perfiles de competencias se hace más difícil evaluar si éste cumple con los requisitos necesarios para las funciones desarrolladas.

En términos territoriales, la distribución del personal exhibe un marcado desequilibrio respecto de las ULTA con menor cobertura de beneficiarios como es el caso de Punta Arenas y Arica, donde el personal es mínimo (1 persona en Punta Arenas), a pesar que deben realizarse los mismos procesos de gestión que en el resto de las ULTA con mayor cobertura. Ello implica la necesidad de fortalecer la dotación actual de algunas ULTA como las señaladas, ya sea incorporando nuevo personal o bien reasignando parte del existente.

Asimismo, al observar las especialidades del equipo a cargo de la gestión nacional del Programa, puede afirmarse que se requiere incorporar profesionales del área de las ciencias sociales, especialmente en materia jurídica, sociológica y organizacional, que contribuyan a desarrollar una gerencia estratégica del Programa, más allá de los requerimientos operativos que plantea su funcionamiento.

Esto implica apoyo a la Jefatura Nacional, en cuanto al fortalecimiento de las capacidades de monitoreo, evaluación, comunicación y proyección estratégica del Programa, considerando su complejidad, tamaño y relevancia, especialmente de cara a los desafíos que plantea la Propuesta Presidencial RE-CONOCER (ver propuesta en anexo) en materia de acceso a tierras y aguas para los pueblos indígenas.

Por su parte, dado que el Programa no cuenta con un Manual de Organización y Funciones, que incluya definiciones precisas de roles y funciones, perfiles de competencias y otras distinciones necesarias, que se pueda contrastar con los objetivos y coberturas a alcanzar, el Panel no puede emitir un juicio exhaustivo sobre la materia, salvo lo indicado respecto del déficit a nivel de algunas especialidades profesionales y ULTA, respectivamente.

Cabe mencionar que desde el equipo de gestión del Programa se plantea la necesidad de aumentar la dotación de personal, lo que el Panel comparte en los términos señalados previamente.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.

Internamente al Programa, la asignación de responsabilidades y funciones opera desde la Jefatura Nacional, en el marco del Departamento de Tierras y Aguas como Unidad Responsable.

En términos funcionales, el Panel considera que la asignación de responsabilidades y funciones se desarrolla en forma adecuada, salvo en el área de S&E, donde no se observan mecanismos de asignación de responsabilidades claros ni una orgánica en la materia que opere al interior del Programa.

En términos territoriales, la asignación de responsabilidades y funciones presenta debilidades en cuanto a la insuficiente definición de roles y funciones de las ULTA, lo que es consecuencia de la falta de un Manual de Organización y Funciones del Programa.

De todos modos, debe reconocerse un esfuerzo de programación del trabajo a desarrollar en términos territoriales, mediante la realización de talleres anuales con las ULTA para la confección y revisión anual de planes estratégicos de trabajo.

En relación de las demás instancias internas de CONADI que dan soporte administrativo, financiero y operativo al Programa, cabe recordar una conclusión de la Evaluación en Profundidad del Programa⁵⁴ del año 2001, que señalaba lo siguiente:

⁵⁴ Informe de Síntesis - Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (página 7); DIPRES, 2001.

“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”.

Respecto de dicha debilidad, CONADI y en particular el FTAI, la han subsanado mediante la incorporación de la institución al Plan Piloto del SIGFE, lo que ha permitido capacitación al personal en estas materias y disponer de información en línea de la operación financiera del Programa. El Jefe del FTAI y algunos profesionales cuentan con clave SIGFE para acceder como usuarios de reportes SIGFE, que resultan confiables y oportunos. De hecho, el Panel pudo constatar in situ el acceso y la generación de reportes SIGFE por parte del Jefe del Programa.

En materia de coordinación programática al interior de CONADI, el Programa y la Unidad Responsable dependen de la Coordinación Nacional de Programas, encargada de articular, coordinar y orientar estratégicamente el desarrollo de los diferentes programas de la institución.

No obstante, de acuerdo a lo señalado por las contrapartes de CONADI, la Coordinación Nacional de Programas ha derivado en una suerte de Subdirección Operativa de la institución, minimizando su rol de conducción y articulación programática.

Por otra parte, los mecanismos de coordinación programática no están formalizados ni operan con una periodicidad definida, lo que impide determinar claramente como están funcionando y retroalimentando al Programa.

Asimismo, el Programa requiere fortalecer su planificación estratégica para proyectar sus definiciones y metas programáticas, así como sus necesidades presupuestarias, a objeto de cumplir plenamente con su misión y alcanzar los impactos esperados.

Ello tiene como correlato que la Jefatura Nacional del Programa no ejerza un liderazgo estratégico, en los términos de una “Gerencia Programática” que permita conducir una adecuada proyección futura del FTAI, tanto interna como externamente, abocándose más bien a la gerencia operativa del Programa.

En cuanto a las funciones externalizadas por el Programa, la citada Evaluación en Profundidad del Programa⁵⁵ planteaba lo siguiente:

“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”.

Al respecto, de acuerdo a información suministrada por el FTAI, el Programa realizó avances importantes en la materia, como parte de un desarrollo institucional en la materia por parte de CONADI, expresado en los siguientes logros, que el panel ha podido constatar:

- i) Presentación registro de consultores de CONADI actualizado y depurado.
- ii) Presentación diseño sistema de evaluación periódica de consultores, utilizando esta evaluación como criterio de selección.
- iii) Presentación diseño de un registro de prestadores de servicios jurídicos especializados en estudios de títulos, que sirva tanto a los procesos de compra como de regularizaciones.
- iv) Implementación un registro de tasadores que prestan servicios al FTAI.

⁵⁵ Informe de Síntesis - Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (página 7); DIPRES, 2001.

Dichos registros están plenamente vigentes por Resolución Exenta del Director Nacional y la contratación de las prestaciones respectivas se realiza a través del Portal ChileCompra.

Sin embargo, en la estructura organizacional del Programa, no se constata la existencia de una unidad especializada en la materia, aún cuando la información de dichos registros es utilizada por las respectivas ULTA. Ello mantendría vigente la debilidad señalada en la Evaluación en Profundidad del Programa⁵⁶, que planteaba lo siguiente: “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”.

A nivel externo, el Programa cuenta con una serie de convenios interinstitucionales a nivel nacional y regional que expresan relaciones y alianzas con entidades públicas que tienen a su cargo programas complementarios.

Como ya se indicó, la relación y coordinación con dichas instituciones se maneja centralizadamente, a través del Director de CONADI, el Coordinador Nacional de Programas y el Jefe del Departamento de Tierras y Aguas como Encargado Nacional del Programa. En relación con este punto, puede afirmarse que a nivel nacional no existen mecanismos establecidos y formales de coordinación regular con dichas instituciones, tanto en términos bilaterales como multilaterales. Ello a pesar de que los convenios interinstitucionales establecen mecanismos de coordinación, los que en la práctica no operan regularmente. De todos modos, esta ausencia de coordinación regular no se traduce en inacción: muy por el contrario, las alianzas que el Programa ejecuta con el Ministerio de Bienes Nacionales, INDAP y Comisión Nacional de Riego, entre otros organismos, funcionan de acuerdo a lo planificado.

A nivel territorial, tampoco se observa la existencia de mecanismos o espacios regulares de coordinación con las contrapartes institucionales del Programa. Al respecto, la única evidencia en la materia serían las denominadas “mesas regionales” y los Consejos de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), especialmente en el norte del país, donde participan dichas instancias junto a representantes de los usuarios. De este modo, la coordinación a nivel territorial del Programa existe, pero resulta insuficiente pues no está formalizada como parte de su estructura de funcionamiento, desaprovechándose las posibles sinergias con otras entidades vinculadas que operan en los respectivos territorios.

El espacio de coordinación y articulación más permanente entre el Programa y las demás instituciones públicas relacionadas, correspondería al Programa ORIGENES, iniciativa de carácter intersectorial que busca potenciar la sinergia de los programas públicos para lograr un mayor impacto en las condiciones de vida de la población indígena, facilitando la coordinación y trabajo conjunto del Programa con las demás instituciones públicas y la propia CONADI.

En tal sentido, la incorporación presupuestaria del Programa ORIGENES a CONADI desde el año 2007, contribuirá a fortalecer la coordinación interna del FTAI con las instituciones y programas públicos relacionados.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

De acuerdo a los antecedentes disponibles, no se constatan duplicidades entre el FTAI y otros Programas, ya sean internos como es el caso del Fondo de Desarrollo Indígena (FDI), el Fondo de Cultura y Educación (FCE) y Orígenes; o externos a la institución.

Dada la naturaleza casi única del Programa referida a la compra de tierras y derechos de aguas, no se observan programas similares que puedan presentar duplicidades.

⁵⁶ Informe de Síntesis - Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (página 7); DIPRES, 2001.

Al interior de CONADI, existen el FDI y el FCE, con los que el Programa desarrolla acciones conjuntas, pero donde las relaciones son acotadas y restringidas sin que exista una planificación conjunta y articulación de estrategias.

Al respecto, la referida Evaluación en Profundidad del Programa⁵⁷ planteaba como aspecto deficitario del FTAI, lo siguiente: “Insuficientes instancias de coordinación formales con el Fondo de Desarrollo Indígena de CONADI”.

Ello explica la creación de la Coordinación Nacional de Programas de la institución, de modo tal que los tres Fondos de CONADI – FTAI, FDI y FCE -, pasaron a depender de ésta.

Sin embargo, de acuerdo a información suministrada por el Programa, esta Coordinación enfatiza temas operativos en desmedro de una articulación desde lo programático, que limita el funcionamiento e impactos del Programa en términos de sus sinergias con los otros Fondos de CONADI, especialmente con el FDI. Ello se expresa particularmente en el Componente 1 del Programa referido al Art. 20 a), donde sus beneficiarios acceden de manera limitada al FDI y sus recursos, requiriendo muchas veces de éstos.

Con el resto del sector público, existen programas e iniciativas complementarias con las que el Programa ha ido estableciendo y desarrollando relaciones de cooperación, a cargo de las instituciones ya mencionadas en el punto 1.12 del Capítulo I.

Sin embargo, la relación con dichas instituciones, reflejada en convenios marco de cooperación (INDAP, CNR, DGA, etc.), no está acompañada de una coordinación permanente expresada en instancias formales de trabajo conjunto.

En términos programáticos, no existe una identificación precisa y detallada de los vínculos entre el Programa en sus distintos Componentes; y los instrumentos o programas específicos de las instituciones públicas relacionadas. Ello debiera expresarse en el diseño de flujogramas integrados con los otros instrumentos o programas públicos complementarios, para cada uno de los Componentes del FTAI.

Respecto del Programa ORIGENES, existe el compromiso de focalizar las comunidades beneficiarias del FTAI, lo que se encuentra establecido en el documento de propuesta de préstamo, en el capítulo referido a la focalización de comunidades de la Fase 2 (punto 2.3). Dado su carácter intersectorial, expresado en la participación de las instituciones públicas relacionadas, junto al hecho de que se haya incorporado al presupuesto de CONADI, representa una oportunidad de fortalecer la articulación programática entre el FTAI y los programas públicos complementarios.

(d) Mecanismos de participación de usuarios (control social)

De acuerdo a su actual estructura de organización y gestión, el Programa no cuenta con mecanismos de control social por parte de sus beneficiarios directos, con excepción del Componente 2 referido al Art. 20 letra b), ya que la adquisición de tierras por demandas históricas conlleva participación ciudadana y control social en todo el proceso. A juicio del panel, dichos mecanismos resultan adecuados para el funcionamiento del Componente, las que operan con regularidad y transparencia.

No obstante lo anterior, cuando los concursos de los Componentes 1, 4 y 6 se aplican en algunas de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), las comunidades involucradas que participan de sus Consejos, son consultadas por el Programa a través de esta instancia. De acuerdo a la Jefatura del Programa, esta modalidad resulta positiva y efectiva, enriqueciendo el proceso de selección de las propuestas con la participación de los líderes de las comunidades representadas en los Consejos de las ADI.

⁵⁷ Informe de Síntesis - Evaluación en Profundidad Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (página 7); DIPRES, 2001.

Al respecto, el Panel considera que este tipo de programas, orientados a satisfacer necesidades básicas de grupos vulnerables, debería contar con mecanismos de participación, a lo menos consultivos, que permitieran mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio que se entrega. A juicio del Panel, dichos mecanismos de participación debieran operar especialmente en materia de ejecución, como una retroalimentación periódica desde los beneficiarios respecto de la marcha y desempeño del Programa, por ejemplo, a través de Cuentas Públicas ante y con las Comunidades Indígenas de carácter informativo en los diferentes territorios donde opera; encuestas de satisfacción usuaria con resultados públicos y vinculantes cuando corresponda; consejos o comités de beneficiarios; y jornadas periódicas de evaluación con los representantes de las comunidades beneficiarias, al tenor de lo que ya ocurre en algunas ADI con los Consejos de las mismas.

2.2. Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

En términos generales, el Programa no dispone de caracterizaciones periódicas de sus beneficiarios efectivos, lo que limita la posibilidad de evaluar la operación de sus criterios de focalización y selección de beneficiarios en los distintos componentes.

Sin embargo, a partir de datos entregados por CONADI, el Panel pudo procesar y analizar la información sobre atributos de los beneficiarios efectivos del 10° Concurso de Tierras (2006-2007), en la línea de Subsidios Individuales, que corresponde al Componente 1 del Programa.

Aún cuando no se pudo disponer de información similar durante el período de evaluación para los anteriores Concursos de Tierras (Componente 4), ni tampoco sobre los Concursos de Riego (Componente 4) y Aguas (Componente 6), con el procesamiento y análisis del 10° Concurso de Tierras puede concluirse lo siguiente:

- La mayoría de los beneficiarios son mujeres (57,9%).
- La mayor parte de los beneficiarios posee familias de 5 o más miembros (71,8%).
- La mayor parte de los beneficiarios compromete un ahorro igual o mayor a \$ 300.000 (88,4%), aún cuando respecto del ahorro previo acreditado, casi la totalidad se ubica bajo dicho monto (90,8%).
- En cuanto a montos promedio, el ahorro acreditado es de \$ 102.898; mientras que el ahorro comprometido es de \$ 115.510.
- En cuanto al nivel socioeconómico, los beneficiarios son mayoritariamente pobres, donde el 96,9% se ubica por debajo de los 550 puntos con la Ficha CAS II, mientras que el 68,2% se ubica bajo los 472 puntos.

Con estos antecedentes parciales pero valiosos, puede afirmarse que en el 10° Concurso, a nivel de los Beneficiarios Individuales, los tres criterios de focalización del Componente 1 - tamaño del grupo familiar, nivel socioeconómico y ahorro previo -; se cumplían satisfactoriamente.

Asimismo, tomando como referencia el Estudio del CERC del año 2004⁵⁸, que constituye la única evaluación externa disponible respecto del tema, referida sólo al componente 1, los resultados de la aplicación de estos criterios muestran que dos de los tres criterios de focalización se cumplían satisfactoriamente (nivel socioeconómico y ahorro previo), mientras que uno de éstos no se estaba cumpliendo (tamaño del grupo familiar).

De acuerdo al referido Estudio, que cubre el período 2001-2003 en relación al Art. 20 letra a), la mayoría de las personas que postulan al subsidio corresponden a la categoría de "indigente" con un 73%, mientras

⁵⁸ El Estudio "Identificación de familias elegibles para el subsidio de aplicación Artículo 20, letra a)", fue realizado para CONADI el año 2004 por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea - CERC. Su objetivo general era determinar las familias indígenas que se presentan como elegibles para recibir el subsidio del artículo 20 letra a), con el propósito de perfeccionar los criterios de elegibilidad y mecanismos de focalización.

que la categoría “pobre no indigente” representa el 15%, respectivamente. Lo anterior indica que el 88% de los postulantes al subsidio están en rangos de pobreza e indigencia. Asimismo, se aprecia como la mayoría de las personas que postulan al subsidio no poseen tierra, equivalentes al 85%.

Asimismo, la mayoría de las personas que postulan al subsidio (73%), lo hacen teniendo un ahorro comprendido entre 50.000 y 200.000 pesos. Una menor cantidad de los postulantes al subsidio (26%), lo hace teniendo un ahorro superior a los 200.000 pesos. Finalmente una mínima cantidad de postulantes (1%), lo hace con un ahorro inferior a los 50.000 pesos. Luego, se puede observar que las personas que postulan al subsidio generan un ahorro de acuerdo con las exigencias del Programa, ya sea en forma de cuenta de ahorro o con un compromiso de ahorro.

Sin embargo, también se observa que las personas que postulan al subsidio, en su mayoría (61%), pertenecen a grupos familiares pequeños, de menos de 4 personas; un porcentaje menor (37%) pertenece a grupos familiares medianos, de entre 4 y 8 personas; finalmente sólo un 1% de las personas que postulan al subsidio pertenecen a tamaños familiares grandes, mayores a 8 personas. Por lo tanto, en consideración a lo anterior, se plantea que son grupos familiares pequeños, nucleares, los que están postulando al subsidio.

Además, la mayoría de las personas que postulan al subsidio pertenecen al sector rural, representando el 65%. Por su parte, el porcentaje de hombres y mujeres que postula al subsidio tienen una escasa diferencia de un 10%. Los hombres representan el 55% y las mujeres el 45%. De todas las mujeres que postulan al subsidio, una amplia mayoría, correspondiente al 95% declaran “NO” ser jefa de hogar, mientras que sólo el 5% declara que “SI” son mujeres jefas de hogar.

No obstante los resultados del referido estudio, se observa tal divergencia entre la demanda efectiva que se presenta a los Concursos de Tierras y la capacidad de respuesta del Programa en término del número y monto de los proyectos aprobados, donde se aprueba sólo un 3% de las postulaciones, que resulta complejo hacer una evaluación de los aspectos de focalización y selección de beneficiarios con una brecha de tal magnitud. Esta dificultad puede abordarse por el lado de la demanda, haciéndola más restrictiva con criterios de focalización y selección más exigentes y precisos; y/o por el lado de la oferta, elevando los recursos disponibles para este Componente del Programa, que es lo que resulta más adecuado a juicio del Panel.

En cuanto a la incorporación del Enfoque de Género, el equipo de gestión del Programa reconoce que no ha sido fácil incorporar medidas a favor de mujeres, en los diferentes componentes del FTAI. Se ha señalado al panel que hacer el cruce entre género y etnicidad es bastante complejo, generando resistencias en algunas etnias, lo que plantea un desafío adicional para la operación del Programa.

De todos modos, durante los últimos tres años se viene trabajando en la materia para fortalecer el Enfoque de Género en la gestión del Programa, en el marco del PMG de Género desarrollado por CONADI. Ello se ha traducido en la incorporación de criterios para beneficiar a jefas/es de hogar solas/os con hijos. A juicio del Panel, se trata de una medida positiva en el sentido de incorporar gradualmente el enfoque de género.

2.3. Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

El panel considera apropiado cómo se opera la asignación y distribución entre componentes del Programa. La asignación de recursos para cada uno de los componentes y de las regiones se determina en el nivel central del Programa, en función de propuestas de presupuesto que elaboran cada una de las oficinas que CONADI tiene en regiones. Cada una de ellas realiza sus proposiciones en función de la demanda estimada en su jurisdicción, lo que a juicio del panel es apropiado. Por otra parte, la asignación de recursos entre componentes se caracteriza por la consideración en forma prioritaria, de la restitución

de tierras por conflictos jurídicos (componente 2). La urgencia política y social de restituir tierras amerita, por un lado, la preocupación de CONADI por resolver esta demanda histórica y fijar entonces metas y presupuesto para su logro. El panel considera apropiado este procedimiento.

Aún cuando la asignación de recursos se determina en el nivel central del Programa, la ejecución presupuestaria es altamente descentralizada, lo que el panel encuentra positivo. A nivel regional o territorial, se transfiere el 99% de los recursos del Programa a las Unidades Operativas, mediante una Resolución Interna, donde se permiten reasignaciones durante el año entre las distintas Unidades Operativas.

Dada la naturaleza del Programa, éste opera presupuestariamente como Transferencia de Capital a los beneficiarios, cuya gestión está cargo de la propia institución sin la intervención de intermediarios. El hecho de ser considerado como Transferencia de capital, restringe, según ha manifestado el equipo de gestión del Programa, las posibilidades para asignar recursos a estudios y contratación de personal, debiendo usar para este fin otras líneas. Al respecto, el panel considera que esta situación perjudica al Programa en el sentido de limitar su capacidad de actuación. A modo de ejemplo, el Plan de apoyo predial (Componente 2, Artículo 20 b)) se ha visto limitado a una sola región, al estar amparado por un contrato con un organismo internacional. Para el resto de regiones, esta actividad, a juicio del panel necesaria, ha debido ser eliminada o reducida en ocasiones a una contratación menor de un profesional por tiempo limitado. Del mismo modo, el Fondo carece de posibilidades de desarrollar estudios evaluativos o de satisfacción de usuarios.

En algunos componentes, el Programa opera a través de convenios con otras instituciones públicas, tales como el Ministerio de Bienes Nacionales, la Dirección General de Aguas, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, entre otros. En base a los convenios que ha suministrado el Programa, el Panel estima que su contenido establece adecuadas modalidades de pago, rendición de cuentas y el logro de resultados esperados que han operado sin haber suscitado problemas relevantes.

Por último, el Panel considera que el Programa entrega subsidios a beneficiarios finales y adquiere tierras en conflicto y derechos de agua en forma apropiada: los subsidios de tierra y agua se aplican contra entrega de las escrituras totalmente tramitadas y para la adquisición de tierras se prevén todos los recaudos necesarios.

2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

La función de seguimiento y evaluación (S&E) del Programa está concentrada en la Unidad de Planificación y Control de Gestión (UPCG) de CONADI, lo que implica que es externa al Programa pero está dentro de la institución.

A juicio del panel, el Programa no tiene incorporada la función transversal de S&E en su orgánica y procedimientos; no obstante, cuenta con un Encargado de S&E cuya labor es principalmente de supervisión y trabaja en coordinación con las ULTA. Ello constituye una debilidad de la Unidad Responsable en materia de S&E ya que no existe una estructura que opere al interior del Programa y sus equipos que aplique procedimientos regulares para retroalimentar y mejorar el desempeño y así desarrolle una cultura al respecto.

La UPCG realiza el seguimiento y evaluación principalmente a través del Software de Seguimiento de Programas y Proyectos CONADI (SWP). Dicho Sistema permite tener un conocimiento de los programas y proyectos en cada una de sus etapas, para los diferentes Fondos de CONADI; junto a la obtención de indicadores estadísticos y de gestión para el control de gestión institucional.

Las ventajas del SWP como herramienta de S&E del Programa se expresan en la estandarización de lenguaje e instrumentos al interior de la institución; el ordenamiento y actualización de las principales bases de datos; y el desarrollo de una serie de rutinas necesarias que además operan en línea, aumentando la eficiencia del trabajo de los equipos.

Asimismo, existen procedimientos sistematizados, formalizados y periódicos para la transferencia oportuna de los resultados del S&E, los que se encuentran establecidos en instrumentos y procedimientos a cargo de la UPCG, tales como el Sistema de Información para la Gestión (SIG), los Indicadores de Desempeño y la Programación Gubernamental, los que se encuentran certificados bajo Norma ISO 9001:2000. Ello contribuye a la retroalimentación del Programa y el fortalecimiento de una cultura interna que estimule la incorporación de aprendizajes, lo que de todos modos resulta claramente insuficiente por la carencia de una estructura de S&E que opere al interior del Programa y sus equipos.

También existen debilidades en el control de proceso del Programa al no contar con procedimientos e indicadores estandarizados en la materia, tanto a nivel nacional como regional y local. Ello hace que el SWP presente debilidades en cuanto a que no permite hacer seguimiento estandarizado y periódico (trimestral) a los indicadores de proceso (actividades) necesarios para alcanzar los indicadores de desempeño del Programa (productos/resultados).

En este mismo sentido, el Programa aún no ha establecido un criterio estandarizado para el seguimiento de procesos que se realizan en un periodo superior a un año presupuestario, como ocurre con los Componentes vinculados a certidumbre jurídica de tierras y aguas (3 y 5), cuyos procesos duran dos o más años para finalizar su ejecución, lo que tiende a desvirtuar la comparación entre productos e inversión de recursos anuales.

En cuanto a seguimiento de los indicadores de resultado o de producto incluidos en la MML, el SWP permite obtener algunas variables necesarias para su medición anual, salvo en la dimensión de calidad donde no existen indicadores para medir el desempeño del Programa en la materia. Ello se ve reforzado por un seguimiento de los indicadores de la MML desarrollado a través del SIG institucional.

Cabe señalar que el Programa realiza un seguimiento anual de indicadores de producto definidos en la MML, sólo en las dimensiones de eficacia, eficiencia y economía. Asimismo, el Programa se concentra en indicadores a nivel de producto (número de hectáreas compradas; número de beneficiarios; etc.), sin que se observe un seguimiento y evaluación anual de indicadores de resultados finales (niveles de producción en los predios entregados; nivel de ingreso familiar en familias y comunidades beneficiarias; etc.).

Complementariamente, el panel reconoce que no existen prácticas ni procedimientos internos que generen información para eventuales evaluaciones de impacto o ex - post. Todo ello limita el desarrollo de una gestión programática orientada hacia la obtención de impactos.

Por otra parte, de acuerdo a los antecedentes disponibles, no se cuenta con otros instrumentos sistemáticos de S&E del Programa, como encuestas periódicas a los beneficiarios.

A modo de conclusión, a juicio del panel y de acuerdo a lo señalado previamente, el sistema de S&E del Programa es insuficiente y parcial, ya que permite disponer de información sólo a nivel de indicadores de productos en las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía, en términos de hectáreas (tierras) y litros/seg (aguas) entregadas a los beneficiarios. Dicha información no posee la oportunidad, periodicidad y calidad requeridas en todos los casos, especialmente a la hora de cuantificar y caracterizar a los beneficiarios efectivos del Programa, donde se requiere disponer de un sistema de información con bases de datos integradas y estandarizadas. Asimismo, presenta debilidades en materia de control de indicadores estandarizados de proceso (por ejemplo, no se cuenta con un control de cumplimiento de actividades programadas en las ULTAs o un control de proceso de los contratos con consultores y proveedores del FTAI), seguimiento de indicadores de calidad (no se hace seguimiento de indicadores de satisfacción usuaria), y evaluación de indicadores de resultados intermedios y finales (impacto) (no se

cuenta ni se hace seguimiento/evaluación a indicadores de usos, efectos e impactos de las tierras y aguas a las que acceden las familias y comunidades indígenas beneficiarias del FTAI).

Con respecto a la retroalimentación, no existen canales formales ni procedimientos formalizados que aseguren cambios oportunos y pertinentes en el Programa, aún cuando se dispone de información a través del SWP y SIG Institucional, pero que no se sistematiza y analiza con la periodicidad necesaria por parte de los equipos, justamente por la falta de una estructura de S&E que opere al interior del Programa. La única instancia en la materia es una jornada de revisión anual (marzo-abril), previo al lanzamiento de los Concursos, donde se establecen criterios de trabajo y acuerdos para el año en curso, que hasta ahora ha tenido un carácter más operativo que estratégico y evaluativo.

Sin embargo, el Programa ha sido muy receptivo a las evaluaciones externas como la evaluación de impacto realizada el año 2001, la que arrojó diversas recomendaciones que fueron acogidas e incorporadas gradualmente, generándose una serie de ajustes a su diseño e implementación.

En cuanto a los canales de información para fines de S&E, ésta es suministrada por la UPCG al Jefe Nacional del FTAI en reuniones de trabajo conjunto, de acuerdo a los procedimientos certificados bajo Norma ISO 9001:2000. No obstante, las contrapartes de CONADI reconocen que no existe retroalimentación hacia las Unidades Operativas y las ULTA en materia de S&E, lo que restringe sus aportes para un mejor desempeño del Programa, constituyendo una debilidad a la hora de diseñar las estrategias y formular los presupuestos futuros del Programa desde los diferentes territorios.

Por otra parte, la información de S&E del Programa generada mediante el SWP, no considera un vínculo en línea con el SIG institucional, a través de un módulo ad-hoc en el propio SWP destinado a medir el cumplimiento de los indicadores de desempeño asociados al Programa y comprometidos en la Ley de Presupuesto (Indicadores H), de modo que se pueda monitorear directamente el nivel de logro trimestral de las metas comprometidas.

De todos modos, el SIG institucional incorpora algunos indicadores del FTAI para sus distintos componentes, que son medidos trimestral y anualmente por el Sistema de Planificación y Control de Gestión perteneciente al PMG conducido por la UPCG de la institución.

Tanto las Metas Ministeriales como los Indicadores H se monitorean territorialmente y de manera desagregada, toda vez que los recursos para la ejecución del Programa se encuentran asignados en un 99% a las Unidades Operativas para su ejecución. Al respecto, el Encargado de Seguimiento del FTAI entrega la información al Encargado del SIG de la UPCG para la elaboración del Informe Trimestral, que es enviado a las Jefaturas Nacionales y de Unidades Operativas.

El proceso de reestructuración institucional de CONADI (2001-2002) permitió la progresiva implementación de distintos instrumentos de control de gestión establecidos por la DIPRES, destacando la implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Este proceso comenzó el año 2000 con la renovación de la cartera de programas de inversión de CONADI, bajo la normativa del Sistema Nacional de Inversiones, y posterior reformulación de éstos el año 2001 y 2005 con el apoyo de sectorialistas de la División de Inversiones de MIDEPLAN.

Asimismo, las evaluaciones realizadas hasta ahora han sido independientes, donde destaca la Evaluación del Programa llevada a cabo por DIPRES en 1998 y la Evaluación en Profundidad del Programa realizada por la Universidad de Chile el año 2001, encargada por DIPRES. Estas evaluaciones han permitido identificar fortalezas y debilidades, donde la institución se ha hecho cargo de las recomendaciones en la materia introduciendo los cambios y ajustes recomendados.

Cabe mencionar que a la fecha, más allá de los procesos evaluativos gestionados por la DIPRES, el Programa no ha podido planificar e implementar un instrumento de evaluación por carecer de los recursos necesarios para desarrollar un esfuerzo propio en la materia, lo que el panel estima como negativo. Al

respecto, tanto el Jefe del Programa como la Encargada de la UPCG plantean la necesidad de realizar evaluaciones periódicas, para lo cual requiere contar con recursos que hoy no están disponibles en la institución, señalando que la presente evaluación representa una oportunidad en la materia. También señalan como necesidad imperiosa que pueda realizarse una evaluación conjunta del FTAI con el Fondo de Desarrollo Indígena.

En cuanto a la información a la ciudadanía de los resultados del seguimiento y evaluación, dado que el SWP es la principal herramienta de S&E del Programa, que opera como una Intranet en Internet, utilizando claves de acceso restringidas a los funcionarios de CONADI, puede afirmarse que la información de S&E generada y almacenada en este sistema, está parcialmente al alcance de la ciudadanía y público interesado, a través de un banner y link específico en la Web institucional sobre el FTAI (www.conadi.cl), que muestra los principales procedimientos y resultados del Programa, aunque sin mostrar las dificultades y niveles de cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño.

El acceso de la ciudadanía a la información del Programa se vio reforzado como parte del proceso de mejoramiento del SWP, donde se implementó un reporte ad-hoc para el “Gobierno Transparente”, al que se puede acceder mediante la Web de CONADI (www.conadi.cl). Cabe señalar que el SWP permite elaborar dos tipos de reportes: reportes dinámicos que permiten obtener información de características específicas, según la necesidad de los usuarios; y reportes predefinidos, donde sólo es necesario hacer los filtros adecuados para obtener la información solicitada (unidades operativas, fondo, región, comuna, tipo de ejecutor, programa, línea programática, etc.). El reporte para el “Gobierno Transparente” es del tipo “predefinido” y está codificado con el N° 21 dentro del SWP. A juicio del Panel, dicho reporte es adecuado y suficiente, pues entrega información básica sobre el desempeño del Programa.

Por otra parte, a juicio del Panel el Programa no cuenta con una línea base para hacer seguimiento a sus indicadores de acuerdo a la metodología definida por DIPRES⁵⁹, a pesar de la disponibilidad de la información generada por el “Catastro de Oferta y Demanda de Tierras, Aguas y Riego para Indígenas” que, para el Jefe del Programa y la Encargada de la UPCG, si constituye una línea base mínima para hacer seguimiento y evaluación.

Por último, el Programa considera la contratación de consultores para realizar funciones de apoyo al beneficiario en materia de tierras y aguas, cuyo seguimiento es realizado a nivel de las ULTA por el encargado del componente respectivo. A juicio del panel, dicho seguimiento es adecuado y permite obtener información periódica y oportuna sobre el desempeño de los consultores, donde existe un monitoreo del estado de avance de las actividades ofrecidas en el plan de trabajo respectivo, autorizando de este modo los pagos respectivos contra el cumplimiento de los contratos. No obstante, dicha información no se sistematiza y estandariza a nivel nacional para llevar una medición agregada del trabajo de los consultores y los contratos de compra de servicios, a través de indicadores de proceso y producto. A juicio del Panel, ello no permite evaluar de manera estandarizada el desempeño de los consultores y el cumplimiento de las condiciones y términos de pago de los contratos respectivos.

⁵⁹ La línea base constituye el punto inicial en la recopilación de información de un programa o intervención. Es la información que reúne características tanto de beneficiarios como de “no beneficiarios” (individuos que teniendo características similares a los beneficiarios no accedieron o no pudieron acceder al Programa) antes de que el grupo de beneficiarios reciba los bienes y/o servicios del programa. Se utiliza para analizar la evolución a través del tiempo de los resultados esperados del programa, comparando situaciones antes y después del programa, controlando por todos aquellos efectos que hubiesen ocurrido de igual forma sin la intervención del programa.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en Cuanto a la Producción de Componentes

El análisis se realiza en base a los indicadores proporcionados por la institución. A pesar de estar orientados una gran parte de éstos al análisis de cobertura, el panel prefirió incluirlos en esta sección dada las características del Programa, cuyo nivel de producción de componentes está asociado y además es medido mayoritariamente por la institución, en relación con el público objetivo atendido.

Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------------|------------|------------|------------|------|-------|------|------|
| 1. % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas demandadas. | 1.664,18 | 3.320,00 | 4.038,72 | 5.000,00 | 0,7% | 1,4% | 1,8% | 2,2% |
| | 229.133,00 | 229.133,00 | 229.133,00 | 229.133,00 | | | | |
| 2. % de familias y/o comunidades que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias de la población objetivo | 158,00 | 392,00 | 552,00 | 426,00 | 0,4% | 1,1% | 1,5% | 1,2% |
| | 36.082,00 | 36.082,00 | 36.082,00 | 36.082,00 | | | | |
| 3. % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas solicitadas a través de postulación en el concurso público | 1.664,18 | 3.320,00 | 4.038,72 | 5.000,00 | 4,4% | 8,3% | 5,7% | 7,7% |
| | 37.871,40 | 40.081,20 | 71.412,10 | 64.554,10 | | | | |
| 4. % de (familias y/o comunidades) que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias que han postulado a través del concurso público | 158,00 | 392,00 | 552,00 | 426,00 | 5,3% | 12,4% | 9,8% | 8,4% |
| | 2.982,00 | 3.156,00 | 5.623,00 | 5.083,00 | | | | |
| 5. Promedio de hectáreas adquiridas por familia | 1.665,05 | 3.320,25 | 4.039,00 | 5.000,00 | 10,5 | 8,5 | 7,3 | 11,7 |
| | 158,00 | 392,00 | 552,00 | 426,00 | | | | |

El indicador 1 nos permite reconocer, por un lado, un crecimiento sostenido del nivel de producción medido en hectáreas adquiridas: se pasa de 1664,18 ha en 2004 a 5000 ha en el año 2007. No obstante, en términos de cobertura, se puede apreciar un muy bajo nivel de producción de este componente, al comparar la superficie adquirida con la estimada en el Catastro como demanda social.

Del mismo modo, el indicador 2 reitera lo señalado anteriormente: existe una muy baja cobertura, pero el número de familias atendidas ha crecido desde el año 2004, pasando de 158 familias a 426 en el año 2007 (170% de incremento).

El tercer y cuarto indicadores relacionan la postulación a los concursos anuales del componente con la población atendida y superficie adquirida en relación a la demanda que se manifiesta a través de las

postulaciones al Artículo 20 a). Con respecto a lo primero, el indicador 4 demuestra que para los últimos tres años 1 de cada 10 postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para presentarse obtenía el beneficio solicitado. Esta situación a juicio del panel es muy negativa pues conduce a la frustración de 9 de cada 10 familias que se acercan al Programa para satisfacer sus necesidades. El escenario se complica más aún al relacionar superficies demandas con las subsidiadas (indicador 3): en los últimos tres años es inferior al 8 % en promedio.

En la misma línea, el indicador 5 demuestra que el número promedio de hectáreas entregadas por familia sufre pequeñas variaciones en un rango de variación anual entre un mínimo de 7,3 ha por familia en el año 2006 y un máximo de 11,7 ha para el año 2007.

A modo de conclusión, el comportamiento del componente se puede resumir en (a) superficie adquirida creciente; (b) muy baja cobertura; aunque (c) demanda creciente de familias mayor al crecimiento de hectáreas adquiridas, lo que determina (d) un alto nivel de frustración: 9 de cada 10 familias postulantes no obtienen el subsidio.

El panel considera que el componente 1 es necesario y funcional para el cumplimiento del propósito, el nivel de producción se ve acrecentado, pero el número de subsidios entregados es muy reducido.

Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--|-----------|-----------|-----------|----------|-------|-------|-------|
| | 1. % de hectáreas conflicto jurídico adquiridas por el componente respecto del total de la demanda | 7.309,38 | 8.699,63 | 8.483,08 | 8.699,75 | 13,3% | 15,8% | 15,4% |
| | 55.071,00 | 55.071,00 | 55.071,00 | 55.071,00 | | | | |
| 2. Porcentaje de casos (familias) que solucionan su demanda de tierras en conflicto jurídico con el componente respecto la población objetivo | 627,00 | 920,00 | 848,00 | 758,00 | 7,3% | 10,7% | 9,9% | 8,8% |
| | 8.605,00 | 8.605,00 | 8.605,00 | 8.605,00 | | | | |
| 3. % de hectáreas con valor significación cultural respecto del total de hectáreas adquiridas por el componente | 105,90 | 21,37 | 2,05 | 0,00 | 1,4% | 0,2% | 0,0% | 0,0% |
| | 7.309,38 | 8.699,63 | 8.483,08 | 8.699,75 | | | | |
| 4. Promedio de hectáreas adquiridas por familia | 7.309,38 | 8.699,63 | 8.483,08 | 8.699,75 | 11,7 | 9,5 | 10,0 | 11,5 |
| | 627,00 | 920,00 | 848,00 | 758,00 | | | | |

El indicador 1 nos permite apreciar que el número de hectáreas adquiridas por el Fondo en el periodo 2004-2007 se ha mantenido con variaciones poco significativas, con un mínimo de 7.309,38 ha en el año 2004 y un máximo de 8.699,75 ha en el año 2007. Sólo ha sido posible analizar parcialmente este indicador por cuanto el denominador (total de la demanda histórica según el Catastro, 55.071 ha) no corresponde a la realidad. A juicio del panel, no es posible que las 79 comunidades que atendió el componente en los años 2004 a 2006 representaran en su conjunto el 44,5 % de la demanda medida en hectáreas, si restan aún las comunidades atendidas en el año 2007, 120 más que serán atendidas hasta el año 2010 y por lo demás quedan 308 comunidades indígenas que están iniciando la tramitación respectiva (de las cuales se desconoce cuántas pueden aplicar al Art. 20 b). El panel considera que la estimación de 55.071ha es insuficiente.

Del mismo modo, el indicador 2 demuestra que en el periodo 2004 – 2007 se ha atendido una proporción muy importante de la demanda, medida en población, restando lo señalado para el indicador 1: 120 comunidades para el trienio siguiente y 400 en “lista de espera”. El panel considera que la estimación de la población objetivo está subevaluada. Con respecto al número de familias atendidas, esta se mantiene estable con un mínimo de 627 familias en el año 2004 y un máximo de 920 familias en el año 2005, para decrecer en los años siguientes.

Las hectáreas adquiridas con significación cultural se han reducido drásticamente hasta ser inexistentes en el año 2007 (indicador 3). Esto se relaciona con el alto valor de este tipo de tierras, lo que ha conducido a CONADI a privilegiar otras tierras en desmedro de éstas.

El promedio de hectáreas por familia se ha mantenido estable, con un promedio de 10,6 ha anuales para el periodo analizado.

El panel concluye que (a) la producción del componente se mantiene con variaciones poco significativas, (b) entregando un promedio de 10,6 ha por familia; (c) mientras que las hectáreas adquiridas con significación cultural se han reducido significativamente. No es posible analizar niveles de cobertura dado el cuestionamiento del panel a las cifras entregadas por el catastro.

Componente 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|-------|-------|
| 1. % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades o acceden a propiedad fiscal respecto del total de casos con situación irregular de tierras fiscales del programa | 2.416,00 | 5.295,00 | 7.222,00 | 8.290,00 | 7,3% | 16,0% | 21,9% | 25,1% |
| | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | | | | |
| 2. % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades respecto del total de casos con situación irregular de tierras particulares | 446,00 | 290,00 | S.I. | S.I. | 1,4% | 0,9% | S.I. | S.I. |
| | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | | | | |
| 3. % de hectáreas de propiedad fiscal regularizadas respecto del total de hectáreas fiscales en situación irregular | 14.086,02 | 4.771,03 | 21.818,88 | 125.143,69 | 0,3% | 0,1% | 0,5% | 2,7% |
| | 4.615.351,90 | 4.615.351,90 | 4.615.351,90 | 4.615.351,90 | | | | |
| 4. % de hectáreas de propiedad particular regularizadas respecto del total de hectáreas particulares en situación irregular | 50.476,34 | 2.664,98 | S.I. | S.I. | S.I. | S.I. | S.I. | S.I. |
| | S.I. | S.I. | S.I. | S.I. | | | | |
| 5. % de familias que acceden DRU o Goce respecto del total de la demanda. | 884,00 | 815,00 | 1.018,00 | 1.405,00 | 96,1% | 95,9% | 97,9% | 96,9% |
| | 920,00 | 850,00 | 1.040,00 | 1.450,00 | | | | |
| 6. % de hectáreas de constituidas con DRU o Goce respecto del total de hectáreas demandadas para constituir DRU o Goce | 88,40 | 81,50 | 101,80 | 140,50 | 96,1% | 95,9% | 97,9% | 96,9% |
| | 92,00 | 85,00 | 104,00 | 145,00 | | | | |

El indicador 1 señala el nivel de producción creciente del componente, medido en familias beneficiadas, alcanzando en el año 2007 un incremento del 243,12% en relación al año 2004. Si las cifras del catastro son correctas (33.007 familias conforman la población objetivo), se podrá lograr el componente rápidamente.

El indicador 2 carece de información para los años 2006 y 2007, por lo que no es relevante su análisis. Se refiere a la regularización sobre tierras particulares, expresados en familias: para el año 2004 se atendieron 446 familias; para el año 2005, 290. En todo caso, en comparación con el indicador anterior, se pone en evidencia que hay un énfasis mayor en la regularización de tierras fiscales, en términos de familias beneficiadas.

En cuanto al indicador 3 (tierras fiscales regularizadas), se observa un comportamiento creciente, con excepción de una baja en el año 2005, llegando a incrementar las tierras regularizadas en un 788,4 % en el año 2007 en relación con el año 2004. Con respecto a las tierras particulares (indicador 4) sólo se dispone de información para los años 2005 y 2006 con una marcada baja en el segundo año en relación con el primero.

Los indicadores 5 y 6 reflejan el mismo comportamiento, ya que miden un mismo resultado (el acceso al Derecho real de uso o goce) medido en familias o en hectáreas (1 ha por familia). El nivel de producción se ha ido incrementando, pasando de 884 familias en el año 2004 a 1405 en el año 2005. El nivel de satisfacción de la demanda es alto, respondiéndose al 96,7% de la demanda, en promedio para el periodo analizado.

El panel concluye que (a) los niveles de producción se han incrementado en lo que se refiere a la regularización de tierras fiscales y el otorgamiento de derechos reales de uso o goce; (b) no se cuenta con suficiente información acerca de la regularización de familias indígenas en tierras privadas. (c) Si la información del catastro es apropiada, este componente logrará su objetivo en el corto plazo.

Componente 4: Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------|------|-------|------|
| 1. % de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios respecto de la demanda | 2.100,00 | 2.376,00 | 2.740,00 | 2.547,00 | 8,1% | 9,1% | 10,5% | 9,8% |
| | 26.079,00 | 26.079,00 | 26.079,00 | 26.079,00 | | | | |
| 2. % de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje respecto de la demanda. | 1.100,00 | 2.845,00 | 1.370,00 | 2.394,00 | 1,9% | 4,9% | 2,4% | 4,2% |
| | 57.658,00 | 57.658,00 | 57.658,00 | 57.658,00 | | | | |

Para este componente se cuenta con dos indicadores cuantificados relacionados con el ámbito de la eficacia. El indicador 1 permite reconocer que el componente ha operado en forma estable, con ligeras fluctuaciones, en el periodo analizado, con un promedio de 2440 familias anuales atendidas. De acuerdo al catastro, atiende anualmente un valor próximo al 9 % de la demanda. Esto significa que en un horizonte a mediano plazo se habrá cubierto la necesidad.

En cuanto a las hectáreas que incrementan la superficie bajo riego (indicador 2), se aprecia (a) una baja cobertura e (b) inestabilidad en los niveles de producción, con dos años bajos (2004, 1100 ha y 2006, 1370 ha) que contrastan con dos años de producción alta (2005, 2845 ha y 2007, 2394 ha).

Componente 5: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------|------|-------|------|
| 1. % de casos (familias y/o comunidades) con certeza jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas respecto de la demanda | 484,00 | 576,00 | 434,00 | 515,00 | 1,5% | 1,7% | 1,3% | 1,6% |
| | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | | | | |
| 2. % de lts/seg regularizados respecto del total de lts/seg en situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados | 843,71 | 946,00 | 13.463,00 | 2.622,00 | 1,2% | 1,3% | 18,4% | 3,6% |
| | 73.195,00 | 73.195,00 | 73.195,00 | 73.195,00 | | | | |

El indicador 1 nos indica (a) un comportamiento estable en cuanto a familias atendidas, con un promedio de 502 para el periodo. No obstante, (b) si se relaciona con la demanda detectada en el Catastro, se reconoce un muy bajo nivel de cobertura.

El indicador 2 manifiesta fluctuaciones en los resultados alcanzados en forma anual. Esto se explica por tratarse de un bien que es producido a la demanda, dependiendo del número de solicitudes que ingresan en las oficinas locales de CONADI. También depende del ciclo de producción del componente, que puede verse retrasado en varios años, si hay oponentes que legalmente cuestionan el proceso de regularización dominial.

En cuanto a cobertura, si las cifras del catastro son apropiadas, ésta sería muy baja.

Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|------|------|------|------|
| 1. % de casos (familias y/o comunidades) con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos por el componente respecto del total de la demanda | 395,00 | 212,00 | 150,00 | 152,00 | 1,2% | 0,6% | 0,5% | 0,5% |
| | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | 33.007,00 | | | | |
| 2. % de caudal (Lts/seg) de derechos de aprovechamiento de aguas adquirido e incorporado al patrimonio indígena respecto de la demanda | 186,31 | 338,33 | 323,00 | 213,40 | 0,3% | 0,5% | 0,4% | 0,3% |
| | 73.195,00 | 73.195,00 | 73.195,00 | 73.195,00 | | | | |

El indicador 1 señala niveles de producción decreciente, en términos de familias atendidas: en el año 2004 se identificaron 395 beneficiarios, lo que se reduce a 212 para el año 2005, luego 150 para el 2006 y

estabilizándose en 152 para el año 2007. La cobertura es muy baja si se relaciona con la demanda identificada en el Catastro mencionado.

En cuanto a caudales adquiridos, el indicador 2 presenta un comportamiento diferente, lo que puede relacionarse con los diferentes precios del agua en las diversas regiones del país. De todos modos, se alcanza un nivel muy bajo de cobertura en relación con la demanda identificada en el Catastro.

3.2. Desempeño del programa a nivel de Propósito

3.2.1 Análisis de cumplimiento de propósito

El análisis se realiza en base a los indicadores de eficacia cuantificados en la matriz de marco lógico.

| Indicadores | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|-------|-------|
| 1. % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en tierras respecto del total de familias de la población objetivo (de los componentes 1 y 2). | 785,00 | 2.097,00 | 3.497,00 | 4.681,00 | 2,2% | 5,8% | 9,7% | 13,0% |
| | 36.082,00 | 36.082,00 | 36.082,00 | 36.082,00 | | | | |
| 2. % de hectáreas que incrementan su patrimonio en tierras respecto del total de la demanda histórica (de los componentes correspondientes) (¿este indicador y el siguiente son acumulativos?) | 7.309,38 | 16.009,01 | 24.492,09 | 33.191,84 | 13,3% | 29,1% | 44,5% | 60,3% |
| | 55.071,00 | 55.071,00 | 55.071,00 | 55.071,00 | | | | |
| 3. % de incremento del patrimonio indígena medido en hás respecto del total de la demanda social (de los componentes correspondientes). | 1.664,18 | 4.984,18 | 9.022,90 | 14.022,90 | 0,7% | 2,2% | 3,9% | 6,1% |
| | 229.133,00 | 229.133,00 | 229.133,00 | 229.133,00 | | | | |
| 4. % de incremento del patrimonio indígena medido en hás a través de certidumbre jurídica de la propiedad (de los componentes correspondientes). | 64.650,76 | 72.168,27 | 94.088,95 | 219.373,14 | 1,4% | 1,6% | 2,0% | 4,8% |
| | 4.615.351,90 | 4.615.351,90 | 4.615.351,90 | 4.615.351,90 | | | | |
| 5. % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en agua respecto del total de familias de la población objetivo (de los componentes correspondientes). | 879,00 | 1.667,00 | 2.251,00 | 2.918,00 | 3,4% | 6,4% | 8,6% | 11,2% |
| | 26.079,00 | 26.079,00 | 26.079,00 | 26.079,00 | | | | |
| 6. % de incremento del patrimonio indígena medido en lts/seg respecto del total de la demanda (de los componentes correspondientes). | 1.030,02 | 2.314,35 | 16.100,35 | 18.935,75 | 1,4% | 3,2% | 22,0% | 25,9% |
| | 73.195,00 | 73.195,00 | 73.195,00 | 73.195,00 | | | | |
| 7. % de hás puestas bajo riego respecto del total de hás identificadas como demanda social para riego | 1.100,00 | 3.945,00 | 5.315,00 | 7.709,00 | 1,9% | 6,8% | 9,2% | 13,4% |
| | 57.658,00 | 57.658,00 | 57.658,00 | 57.658,00 | | | | |

1. Este indicador demuestra que en el periodo de cuatro años analizado, sólo se satisfizo el 13,0% de la demanda estimada, a un ritmo de producción bajo y homogéneo. 4681 familias han sido beneficiadas durante dicho periodo.
2. 33.191,84 ha han sido restituidas durante el periodo 2004-2007 a través de un proceso de adquisición (componentes 1 y 2), El panel considera que las cifras del denominador, referidas al componente 2, correspondientes al Catastro realizado oportunamente, no reflejan la realidad. Esto se señala por cuanto restan aún 120 comunidades por restituir tierras durante el próximo trienio y además hay 308 comunidades indígenas que han iniciado su tramitación ante CONADI⁶⁰. En este marco, no resulta creíble que se esté restituyendo en estos cuatro años al 60,3% de las hectáreas que deberían entregarse dado que en dicho periodo se ha beneficiado a un número mucho menor de comunidades.
3. Este indicador refleja la baja cobertura del componente 1. En efecto, en el periodo sólo se ha satisfecho un 6,1% de la demanda social estimada en hectáreas.
4. Del mismo modo, poco se ha actuado para regularizar predios de indígenas en tierras fiscales. Sólo 4,8% de la demanda ha sido regularizada. Por otra parte, sólo se ha regularizado predios indígenas en tierras privadas durante los años 2004 y 2005.
5. El número de familias que han sido atendidas para proporcionarles agua ha ascendido en el periodo 2004-2007 al 11,2% de la demanda estimada.
6. En cuanto al caudal de agua suministrada, éste asciende al 25,9% del total de la demanda estimada.
7. Un 13,4% de la demanda estimada en hectáreas bajo riego ha sido satisfecho por el Programa en los cuatro años analizados.

El panel concluye que si bien hay un incremento importante en los niveles de producción, los niveles de logro del propósito del Programa son muy bajos, con referencia a la demanda identificada en el Catastro. Con este nivel de producción, no será posible lograrlo a corto plazo. De todos modos, cabe señalar que no se dispone de información válida de la demanda por restitución histórica para el componente 2.

Por otra parte, no es posible medir la sostenibilidad de los beneficios del Programa, ya que no se cuenta con información acerca de resultados intermedios o finales. Entre los temas que debieran ser contemplados en una eventual evaluación ex post o de impacto, el panel sugiere los siguientes:

- a) Mantenimiento de la propiedad de la Tierra por las personas, familias y grupos indígenas destinatarios
- b) Tierras en producción, abastecidas con suficiente agua y sistemas de riego apropiados
- c) Disminución de conflictos por restitución histórica de tierras

3.2.2 Beneficiarios efectivos del programa

En cuanto a los Beneficiarios Efectivos del Programa, el Programa define tres categorías en los distintos Componentes: personas, familias y comunidades indígenas⁶¹. No obstante, la categoría "persona" no aplica como postulante en ningún Componente, ya que los subsidios individuales se asocian a familias y no a personas.

Es por esto que los datos procesados y analizados se generan desde dos unidades de postulación a los beneficios, referidas a "familias" y "comunidades". Para determinar el número de personas equivalentes a las familias, se asume un tamaño promedio de familia indígena que, en este caso, es de 5 integrantes de acuerdo a estimaciones de CONADI. Por tanto, la evolución del número de personas como beneficiarios efectivos, dependerá de lo que ocurra con el número de familias que será la medida básica de los beneficiarios del Programa.

⁶⁰ No necesariamente, todas estas comunidades se encuentran en condiciones de ser admitidas al Programa.

⁶¹ Salvo en el Componente 2, donde sólo las "comunidades indígenas" son beneficiarias; y en el Componente 4 donde sólo existen dos categorías: familias y comunidades indígenas.

Al respecto, con la información disponible y el apoyo fundamental de la Encargada de la UPCG, el Panel ha podido determinar los beneficiarios efectivos en todos los Componentes para cada una de las tres categorías señaladas previamente. Ello permitió estimar un total anual de beneficiarios efectivos para el período de evaluación en el conjunto del Programa, usando como unidades de medida común el número de familias y personas equivalentes.

Cabe destacar el compromiso del Programa y la UPCG para entregar la información requerida, la que no estaba disponible y exigió de un trabajo especial para ordenarla y procesarla, esfuerzo que el Panel quiere reconocer y destacar.

La información obtenida sobre beneficiarios efectivos del Programa, se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 7:
Beneficiarios Efectivos del FTAI Años 2004-2007**

| Componente | Año | | | | % de variación 2004- 2007 |
|--|--------|--------|--------|--------|------------------------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | |
| <i>Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras</i> | | | | | |
| 1. Expresados en Personas Equivalentes a Familias ⁶² (considera subsidios individuales y comunitarios) | 790 | 1.960 | 2.760 | 2.130 | 169,6% |
| 2. Expresados en Familias equivalentes a Personas (considera subsidios individuales y comunitarios) | 158 | 392 | 552 | 426 | 169,6% |
| 3. Número de Comunidades (considera sólo subsidios comunitarios, donde las familias y personas equivalentes ya están incluidas en 1 y 2) | 9 | 21 | 37 | 26 | 188,9% |
| <i>Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras⁶³</i> | | | | | |
| 1. Expresados en Personas Equivalentes a Familias ⁶⁴ | 3.135 | 4.600 | 4.240 | 3.790 | 20,9% |
| 2. Expresados en Familias equivalentes a Personas | 627 | 920 | 848 | 758 | 20,9% |
| 3. Número de Comunidades (las familias y personas equivalentes ya están incluidas en 1 y 2) | 34 | 21 | 17 | 30 | -11,8% |
| <i>Componente 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras</i> | | | | | |
| 1. Expresados en Personas Equivalentes a Familias ⁶⁵ (considera transferencias, saneamientos y DRU) | 18.730 | 32.000 | 41.200 | 48.475 | 158,8% |
| 2. Expresados en Familias equivalentes a Personas (considera transferencias, saneamientos y DRU) | 3.746 | 6.400 | 8.240 | 9.695 | 158,8% |
| 3. Número de Comunidades (considera transferencias y saneamientos, donde las familias y personas equivalentes ya están incluidas en 1 y 2) | 23 | 56 | 48 | 55 | 139,1% |
| <i>Componente 4: Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje</i> | | | | | |
| 1. Expresados en Personas Equivalentes a Familias ⁶⁶ (considera subsidios individuales y comunitarios) | 10.500 | 11.880 | 13.700 | 12.735 | 21,3% |
| 2. Expresados en Familias equivalentes a Personas (considera subsidios individuales y comunitarios) | 2.100 | 2.376 | 2.740 | 2.547 | 21,3% |
| 3. Número de Comunidades (las familias y personas equivalentes ya están incluidas en 1 y 2) | 65 | 73 | 86 | 78 | 20% |
| <i>Componente 5: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas⁶⁷</i> | | | | | |
| 1. Expresados en Personas Equivalentes a Familias ⁶⁸ (considera subsidios individuales y comunitarios) | 2.420 | 2.880 | 2.170 | 2.575 | 6,4% |
| 2. Expresados en Familias equivalentes a Personas (considera subsidios individuales y comunitarios) | 484 | 576 | 434 | 515 | 6,4% |
| 3. Número de Comunidades (considera sólo subsidios comunitarios, donde las familias y personas equivalentes ya están incluidas en 1 y 2) | 62 | 59 | 49 | 47 | -24,2% |
| <i>Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas⁶⁹</i> | | | | | |
| 1. Expresados en Personas Equivalentes a Familias ⁷⁰ (considera subsidios individuales y comunitarios) | 1.975 | 1.060 | 750 | 760 | -61,5% |
| 2. Expresados en Familias equivalentes a Personas (considera subsidios individuales y comunitarios) | 395 | 212 | 150 | 152 | -61,5% |
| 3. Número de Comunidades (considera sólo subsidios comunitarios, donde las familias y personas equivalentes ya están incluidas en 1 y 2) | 13 | 7 | 5 | 5 | -61,5% |

Fuente: Registros CONADI, con elaboración de UPCG

⁶² Se considera un tamaño promedio de 5 integrantes por familia indígena, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

⁶³ Corresponde a comunidades indígenas.

⁶⁴ Se considera un tamaño promedio de 5 integrantes por familia indígena, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

⁶⁵ Se considera un tamaño promedio de 5 integrantes por familia indígena, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

⁶⁶ Se considera un tamaño promedio de 5 integrantes por familia indígena, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

⁶⁷ Corresponden tanto a familias, comunidades y organizaciones.

⁶⁸ Se considera un tamaño promedio de 5 integrantes por familia indígena, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

⁶⁹ Corresponden tanto a familias, comunidades y organizaciones.

⁷⁰ Se considera un tamaño promedio de 5 integrantes por familia indígena, de acuerdo a estimaciones de CONADI.

Análisis por Componente

En el Componente 1 referido al acceso a tierras con demanda social, los beneficiarios básicos - familias y comunidades -, han aumentado de manera importante en el período de evaluación, con porcentajes de casi 170% y 189%, respectivamente. Ello no obstante se satisface una pequeña fracción de la demanda efectiva medida por las postulaciones a los Concursos de Tierras (entre 2 y 4%), cifra que disminuye aún más al comparar las coberturas anuales con la población objetivo del Programa (véase ítem siguiente).

En el caso del Componente 2 referido al acceso a tierras con demanda histórica por parte de comunidades indígenas, se produce una disminución en el número de comunidades beneficiarias en el período de evaluación de un 11,8%, aún cuando en términos de familias y por ende personas, se produce un incremento de 20,9%, lo que implica que se beneficiaron comunidades con mayor número de familias (existen comunidades con 100 familias en Títulos de Merced o radicados particularmente en la Provincia de Malleco, lo que provoca esta situación). De todos modos, la disminución del número de comunidades entre 2004 y 2007, se revertirá radicalmente pues existe un compromiso presidencial de resolver las demandas históricas de 120 comunidades al año 2010, lo que arrojaría un promedio de 40 comunidades por año entre el 2008 y 2010, con un fuerte incremento respecto de lo ocurrido en el período de evaluación. Ello constituye una de las metas estratégicas de CONADI y el Programa, en el marco de la Propuesta Presidencial RE-CONOCER⁷¹. Ello considerando además que estas 120 comunidades ya se encuentran priorizadas por el Consejo Nacional de CONADI y han cumplido todos los requisitos exigidos para proceder a la compra de sus tierras.

En cuanto al Componente 3 referido a la certidumbre jurídica en la propiedad de tierras, el crecimiento de los beneficiarios efectivos en el período de evaluación ha sido persistente y significativo, registrándose un incremento de 139,1% en el número de comunidades y de 158,8% en el número de familias y personas equivalentes.

Para el Componente 4 referido a las obras de riego y/o drenaje, el crecimiento de los beneficiarios efectivos en el período de evaluación ha sido menor, observándose un incremento de 20% en el número de comunidades y de 21,3% en el número de familias y personas equivalentes.

En el Componente 5 referido a la certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas, en el período de evaluación ha existido una disminución en el número de comunidades con una baja de 24,2%, aún cuando el número de familias y personas equivalentes se ha incrementado levemente en un 6,4%. La razón de los resultados en sentido contrario es porque el aumento de los subsidios individuales o familiares compensó la reducción de los subsidios comunitarios en el período de evaluación.

Respecto del Componente 6 referido a la adquisición de derechos de aprovechamiento de aguas, en el período de evaluación ha existido una caída significativa de 61,5% en el número de comunidades, familias y personas equivalentes. La coincidencia del porcentaje de variación para las tres categorías se explica porque casi la totalidad de los subsidios son comunitarios, donde la estimación de familias y personas se hizo en base a supuestos de 30 familias por comunidad; y 5 personas por familia.

⁷¹ Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad. Propuesta de la Presidenta de la República presentada el 01 de abril de 2008, a través de un Plan de Acción que se estructura en torno a tres áreas: a) Sistema Político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo Integral de los pueblos; y c) Multiculturalidad y diversidad. Para concretar este Plan de Acción la Presidenta de la República instalará un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, y ha designado un Comisionado Presidencial que tiene la responsabilidad de conducir el proceso. Por cada tarea se ha identificado la institución responsable y los resultados esperados, los que serán objeto de un estricto monitoreo de cumplimiento.

Un aspecto a resolver es la cuantificación estandarizada y depurada para todos los Componentes, de los beneficiarios efectivos expresados en unidades de medida común como puede ser el número de familias y personas equivalentes, a objeto de poder contar con una medida integrada y comparativa de cobertura por Componente que permita hacer análisis agregados para el conjunto del Programa.

De hecho, los registros internos del Programa donde se ingresan los beneficiarios, no cuentan con definiciones estandarizadas de beneficiarios efectivos, donde a veces se definen beneficiarios como “casos” y en otras ocasiones, como “familias”.

A juicio del Panel, el problema estructural para cuantificar y caracterizar los beneficiarios efectivos en un Programa de esta complejidad, donde existen seis Componentes y un mismo beneficiario puede serlo en cuatro de éstos, generando una posible sobreestimación de beneficiarios efectivos al sumarlos directamente para el conjunto de Componentes, es que no se cuenta con una base de datos integrada y estandarizada en la materia que contenga todos los campos necesarios para una adecuada contabilización y caracterización de beneficiarios efectivos, eliminando las posibles duplicidades y depurando los datos para efectuar análisis agregados del Programa.

En cuanto al análisis de los beneficiarios efectivos por género, la información disponible para los Componentes no permite hacer dicha desagregación. Ello no obstante que el SWP desde el cual se generan las bases de datos, si cuenta con la información desagregada por género en el caso de los beneficiarios donde se puede establecer dicha distinción.

3.2.3. Análisis de Cobertura

Considerando las dificultades que enfrenta el Programa en materia de cuantificación y caracterización de sus beneficiarios efectivos, al no disponer de un sistema de información en la materia fundamentado en bases de datos relacionales que permitan disponer de una base de datos integrada y estandarizada con información periódica, el análisis de cobertura también se ve limitado y presenta las mismas dificultades vistas en la sección anterior.

No obstante, con el valioso apoyo de la Jefa de la UCPG y la Jefatura del Programa, el Panel ha realizado una estimación y análisis de cobertura desagregado por Componente que se presenta en esta sección, a objeto de conocer la evolución histórica de las coberturas por Componente en el período de evaluación e identificar las brechas que aún enfrenta el Programa para atender a su población objetivo y potencial.

Para determinar la población potencial en familias, se transformaron las 692.192 personas indígenas determinadas en el Censo 2002 a una razón de 5 personas promedio por familia indígena de acuerdo a estimaciones de CONADI, lo que arrojó un total de 138.438 familias como población potencial, cifra que se aplicará a todos los Componentes del Programa.

Cabe hacer notar que esta metodología presenta limitaciones pues en estricto rigor, la población potencial de cada componente no puede ser la misma para cada uno de ellos, por cuanto la población potencial es aquella que presenta el problema, lo que implica que por ejemplo, del 100% de la población potencial del artículo 20 b) en el Componente 2, no todos requieran riego en el Componente 4. Ello significa que los componentes están enfocados a resolver problemas distintos, lo que implicaría necesariamente distintas poblaciones potenciales y objetivo, estimación que supera con creces el alcance de la presente evaluación.

Respecto de la población objetivo expresada en familias, se asumirán los valores presentados en la sección 1.8 del Capítulo I para cada Componente, provenientes en su gran mayoría del Catastro y estimados hasta el año 2012, con las limitaciones propias de dicha estimación en orden a considerar la misma población objetivo para algunos de los componentes del Programa.

Para determinar las tasas anuales de cobertura, se asumirán para todos los años del período de evaluación, los mismos valores de población potencial (PP), correspondientes a 138.438 familias; y de población objetivo (PO) según las estimaciones efectuadas para cada Componente del Programa. Considerando lo anterior, las coberturas anuales se presentarán en forma acumulativa respecto de los años anteriores, dado que se estarán comparando con datos fijos de la PP y PO.

Para efectuar el análisis de cobertura del Programa, no es posible agregar los beneficiarios efectivos presentados en el Cuadro de la sección 3.3.2., para el conjunto de Componentes del Programa porque se producirá una sobreestimación de éstos debido a las posibles duplicidades, dado el carácter complementario que poseen varios de los componentes del Programa, y dado que no se conocen duplicidades en caso de otros componentes. Además, tampoco es posible sumar componentes que no se duplican como el 1 y 2 para efectuar un análisis de cobertura más agregado, ya que poseen diferencias en sus poblaciones objetivo pues una responde a demanda social y la otra a la demanda histórica, tratándose además de tierras distintas en términos de la compra de éstas.

De este modo, a continuación se presenta el análisis de cobertura por separado para cada Componente del Programa.

Cuadro N° 8

Análisis de Cobertura Componente 1: Acceso de familias a tierras con demanda social

| Año | Población Potencial (PP) | Población Objetivo (PO) | Beneficiarios Efectivos (BE) | BE Acumulados | % BE c/r PP | % BE c/r PO |
|------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| 2004 | 138.438 | 36.082 | 158 | 158 | 0,1% | 0,4% |
| 2005 | 138.438 | 36.082 | 392 | 550 | 0,4% | 1,5% |
| 2006 | 138.438 | 36.082 | 552 | 1.102 | 0,8% | 3,1% |
| 2007 | 138.438 | 36.082 | 426 | 1.528 | 1,1% | 4,2% |

Fuente: Elaboración propia en base a registros CONADI y datos estimados por la UPCG

La tasa de cobertura acumulada del Componente 1 es mínima, pues alcanza solamente un 4,2% respecto de la población objetivo al año 2007, lo que muestra el importante déficit de cobertura que aún presenta el acceso a tierras indígenas por demanda social en relación a la población objetivo definida en el Catastro hasta el año 2012. Al ritmo exhibido en el período de evaluación, claramente no será cubierta dicha población objetivo sino hasta dentro de 75 años aproximadamente, bajo el supuesto que la población objetivo permanece fija en dicho período.

Cuadro N° 9

Análisis de Cobertura Componente 2: Acceso de familias a tierras con demanda histórica

| Año | Población Potencial (PP) | Población Objetivo (PO) | Beneficiarios Efectivos (BE) | BE Acumulados | % BE c/r PP | % BE c/r PO |
|------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| 2004 | 138.438 | 5.647 | 627 | 627 | 0,5% | 11,1% |
| 2005 | 138.438 | 5.647 | 920 | 1.547 | 1,1% | 27,4% |
| 2006 | 138.438 | 5.647 | 848 | 2.395 | 1,7% | 42,4% |
| 2007 | 138.438 | 5.647 | 758 | 3.153 | 2,3% | 55,8% |

Fuente: Elaboración propia en base a registros CONADI y datos estimados por la UPCG

La tasa de cobertura acumulada del Componente 2 es importante y alcanza un 55,8% al año 2007, valor especialmente significativo si se compara con el 4,2% logrado en el Componente 1. No obstante, debe acelerarse el tranco para llegar a cubrir la población objetivo estimada en el Catastro al año 2012, especialmente si se consideran las 120 comunidades ya priorizadas y comprometidas para el año 2010 en

la Propuesta Presidencial RE-CONOCER.

Sin embargo, si se agregaran a la población objetivo del componente, las 308 comunidades que han ingresado demandas de tierras vía Art. 20 letra b) en las Unidades Operativas de las Regiones del Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos, las que además fueron reconocidas en la Propuesta Presidencial RE-CONOCER al señalarse el compromiso de "resolver las solicitudes de tierras de otras 308 comunidades", habría que añadir 10.780 familias (las 308 comunidades multiplicadas por 35 familias promedio por comunidad), lo que en términos de hectáreas equivaldrían a 114.268 (las 10.780 familias por las 10,6 hectáreas promedio por familia entregadas por el componente en el período de evaluación), las que tendrían que sumarse a las 59.857 hectáreas estimadas por el Catastro. Ello podría estar indicando que la estimación del Catastro está subestimada en cuanto a la demanda de tierras por restitución histórica, por lo que también estaría subestimada la población objetivo de este componente, lo que implicaría una sobreestimación de la cobertura del mismo de acuerdo a los resultados presentados en el Cuadro N° 9.

Cuadro N° 10

Análisis de Cobertura Componente 3: Certidumbre jurídica en la propiedad de tierras, cobertura de familias beneficiarias

| Año | Población Potencial (PP) | Población Objetivo (PO) | Beneficiarios Efectivos (BE) | BE Acumulados | % BE c/r PP | % BE c/r PO |
|------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| 2004 | 138.438 | 33.007 | 3.746 | 3.746 | 2,7% | 11,3% |
| 2005 | 138.438 | 33.007 | 6.400 | 10.146 | 7,3% | 30,7% |
| 2006 | 138.438 | 33.007 | 8.240 | 18.386 | 13,3% | 55,7% |
| 2007 | 138.438 | 33.007 | 9.695 | 28.081 | 20,3% | 85,1% |

Fuente: Elaboración propia en base a registros CONADI y datos estimados por la UPCG

La tasa de cobertura acumulada del Componente 3 es la más elevada de todos los Componentes del Programa, alcanzando un 85,1% al año 2007. No obstante, debe considerarse que la demanda en este Componente es altamente dinámica y puede seguir creciendo, al subdividirse las tierras ya entregadas a familias y comunidades indígenas mediante las sucesiones respectivas al producirse el fallecimiento de los jefes/as de hogar, especialmente de aquellos mayores de edad.

Cuadro N° 11

Análisis de Cobertura Componente 4: Acceso a obras de riego y/o drenaje por parte de familias beneficiarias

| Año | Población Potencial (PP) | Población Objetivo (PO) | Beneficiarios Efectivos (BE) | BE Acumulados | % BE c/r PP | % BE c/r PO |
|------|--------------------------|-------------------------|------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| 2004 | 138.438 | 26.079 | 2.100 | 2.100 | 1,5% | 8,1% |
| 2005 | 138.438 | 26.079 | 2.376 | 4.476 | 3,2% | 17,2% |
| 2006 | 138.438 | 26.079 | 2.740 | 7.216 | 5,2% | 27,7% |
| 2007 | 138.438 | 26.079 | 2.547 | 9.763 | 7,1% | 37,4% |

Fuente: Elaboración propia en base a registros CONADI y datos estimados por la UPCG

La tasa de cobertura acumulada del Componente 4 alcanza un 37,4% al año 2007, asumiendo una población objetivo constante estimada por el Catastro hasta el año 2012. El lograr atender a toda la población objetivo al año 2012, que es el año de proyección establecido por el Catastro, no es un compromiso formalmente asumido por el Programa.

Cuadro N° 12

Análisis de Cobertura Componente 5:

Certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas, cobertura de familias beneficiarias

| Año | Población Potencial (PP) | Población Objetivo (PO) | Beneficiarios Efectivos (BE) | BE Acumulados | % BE c/r PP | % BE c/r PO |
|------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| 2004 | 138.438 | 33.007 | 484 | 484 | 0,3% | 1,5% |
| 2005 | 138.438 | 33.007 | 576 | 1.060 | 0,8% | 3,2% |
| 2006 | 138.438 | 33.007 | 484 | 1.544 | 1,1% | 4,7% |
| 2007 | 138.438 | 33.007 | 515 | 2.059 | 1,5% | 6,2% |

Fuente: Elaboración propia en base a registros CONADI y datos estimados por la UPCG

A diferencia de la tasa de cobertura acumulada del Componente 3 (85,1% al año 2007), en este Componente dicha tasa alcanza sólo un 6,2% al año 2007, donde la cobertura anual prácticamente no ha crecido: 515 familias con un 1,6% de cobertura en promedio para el período de evaluación, asumiendo una población objetivo constante estimada por el Catastro hasta el año 2012. El lograr atender a toda la población objetivo al año 2012, que es el año de proyección establecido por el Catastro, no es un compromiso formalmente asumido por el Programa.

Cuadro N° 13

Análisis de Cobertura Componente 6:

Acceso a derechos de aprovechamiento de aguas, cobertura familias beneficiarias

| Año | Población Potencial (PP) | Población Objetivo (PO) | Beneficiarios Efectivos (BE) | BE Acumulados | % BE c/r PP | % BE c/r PO |
|------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| 2004 | 138.438 | 33.007 | 395 | 395 | 0,3% | 1,2% |
| 2005 | 138.438 | 33.007 | 212 | 607 | 0,4% | 1,8% |
| 2006 | 138.438 | 33.007 | 150 | 757 | 0,5% | 2,3% |
| 2007 | 138.438 | 33.007 | 152 | 909 | 0,7% | 2,8% |

Fuente: Elaboración propia en base a registros CONADI y datos estimados por la UPCG

La tasa de cobertura acumulada del Componente 6 es muy reducida, alcanzando sólo un 2,8% al año 2007, lo que muestra el importante déficit de cobertura que aún presenta el acceso a derechos de aprovechamiento de aguas. Cabe destacar la baja cobertura efectiva del subsidio de aguas respecto de la población objetivo estimada en el Catastro al año 2012, asumiendo que ésta se mantiene constante. El lograr atender a toda la población objetivo al año 2012, que es el año de proyección establecido por el Catastro, no es un compromiso formalmente asumido por el Programa

En términos generales, puede afirmarse que el Programa presenta reducidos niveles de cobertura tanto en el acceso a tierras por demanda social como en certidumbre jurídica y acceso a derechos de aprovechamientos de aguas; niveles razonables de cobertura en materia de acceso a tierras por demanda histórica; y niveles importantes en materia de certidumbre jurídica de tierras y acceso a obras de riego.

Por otro lado, la información disponible en materia de caracterización de los beneficiarios efectivos, no permite hacer los análisis relevantes por edad, nivel socio-económico; y sexo de éstos. Tampoco ha sido posible efectuar los análisis por región y localización (rural/urbana) de los beneficiarios, al no disponer de dicha desagregación en la información disponible.

3.2.4 Focalización del programa

Como ya se indicó, el Programa no cuenta con una caracterización periódica en términos socioeconómicos y demográficos de sus beneficiarios efectivos en los distintos Componentes, que permita evaluar el grado de cumplimiento de los criterios de focalización y selección de éstos, especialmente en los componentes concursables (1, 4 y 6), como ocurre con el Componente 1 donde existen criterios explícitos en la materia.

Sin embargo, a partir de datos entregados por CONADI, el Panel pudo procesar y analizar la información sobre atributos de los beneficiarios efectivos del 10° Concurso de Tierras (2006-2007), en la línea de Subsidios Individuales, que corresponde al Componente 1 del Programa.

Aún cuando no se pudo disponer de información similar durante el período de evaluación para los anteriores Concursos de Tierras (Componente 4), ni tampoco sobre los Concursos de Riego (Componente 4) y Aguas (Componente 6), con el procesamiento y análisis del 10° Concurso de Tierras puede concluirse lo siguiente:

- La mayoría de los beneficiarios son mujeres (57,9%).
- La mayor parte de los beneficiarios posee familias de **5 o más miembros** (71,8%).
- La mayor parte de los beneficiarios compromete un ahorro igual o mayor a \$ 300.000 (88,4%), aún cuando respecto del ahorro previo acreditado, casi la totalidad se ubica bajo dicho monto (90,8%).
- En cuanto a montos promedio, el ahorro acreditado es de \$ 102.898; mientras que el ahorro comprometido es de \$ 115.510.
- Los beneficiarios son mayoritariamente pobres, donde el 96,9% se ubica por debajo de los 550 puntos con la Ficha CAS II, mientras que el 68,2% se ubica bajo los 472 puntos.

Estos resultados obtenidos para el 10° Concurso, a nivel de los Beneficiarios Individuales, muestran que los tres criterios de focalización del Componente 1 - tamaño del grupo familiar, nivel socioeconómico y ahorro previo -; se cumplían satisfactoriamente.

Asimismo, tomando como referencia el Estudio del CERC del año 2004 que cubre el período 2001-2003 en relación al Art. 20 letra a), que ya fue referido en la Sección 2.2 del presente Informe, los resultados de la aplicación de los tres criterios de focalización del Componente 1 - nivel socioeconómico (NSE); ahorro previo (AP); y tamaño del grupo familiar (TF) -, muestran que tanto el NSE como el AP se cumplían adecuadamente, mientras que el criterio del TF no se estaba cumpliendo necesariamente.

De acuerdo al referido Estudio, la mayoría de las personas que postulaban al subsidio estaban en rangos de pobreza e indigencia (88%), y además no poseían tierras. Asimismo, prácticamente la totalidad de las personas que postulaban al subsidio lo hacían con un ahorro previo razonable, donde sólo el 1% lo hacía con un ahorro inferior a los 50.000 pesos. Respecto del tamaño del grupo familiar, se observaba que la mayoría de las personas que postulaban al subsidio pertenecían a grupos familiares pequeños, de menos de 4 personas (61%), donde se reconocía que eran grupos familiares pequeños, nucleares, los que están postulando al subsidio.

Tal como se señaló en la Sección 2.2, evaluar la focalización del Programa no tiene mucho sentido cuando es tan baja la cobertura efectiva respecto de la demanda enfrentada cada año y respecto de la población objetivo, tal como se demostró en la Sección anterior, especialmente en los Componentes 1 y 6.

3.3. Grado de Satisfacción de los beneficiarios efectivos

Hasta ahora y durante el período de evaluación, el Programa no ha aplicado instrumentos para evaluar la satisfacción de sus beneficiarios efectivos. No obstante, la Jefatura de la UPCG y la Jefatura del Programa señalaron que cuentan con instrumentos en la materia que serán aplicados en un futuro próximo, a través

de encuestas o cuestionarios que serán aplicados a los beneficiarios una vez entregados los beneficios correspondientes.

A juicio del Panel, pueden señalarse criterios de satisfacción posibles a medir como el nivel de confianza de las comunidades en la gestión del Programa y la pertinencia cultural de su oferta programática desde la percepción de sus beneficiarios. Asimismo, pueden considerarse dimensiones de proceso que son clave en la gestión del Programa como son los Concursos de Tierras y Aguas que se realizan anualmente, a objeto de recoger la satisfacción de los postulantes en relación a ellos. También pueden desarrollarse estudios cualitativos en los principales Componentes del Programa como parte de un esfuerzo evaluativo que recoja la valoración de sus beneficiarios efectivos.

Por tanto, el Panel no puede evaluar el grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos del Programa, reconociendo la voluntad de su Jefatura y de la propia institución por iniciar a la brevedad un trabajo en la materia.

3.4. Desempeño del Programa a Nivel de Fin

A pesar de los bajos niveles de producción del Programa, considerando la demanda estimada insatisfecha, el panel considera que el Programa ha contribuido al logro del fin “Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”, a través de los avances obtenidos en el logro del Propósito del Programa y sus componentes.

En efecto, gracias al Programa, en el periodo 2004-2007, a lo menos 4.681 familias con demandas sociales y/o de restitución histórica, beneficiarias de los componentes 1 y 2, han incrementado su patrimonio en tierras; mientras que 2.968 familias indígenas, beneficiarias de los componentes 5 y 6, han incrementado su patrimonio en aguas.

Poseer tierra y agua es un requisito básico para la subsistencia y el desarrollo económico, social y cultural. Muchos de los programas y subsidios del Estado requieren títulos de propiedad para beneficiarse de ellos. El Programa ha contribuido en ese sentido, al entregarles la titularidad dominial de tierras y aguas.

Por lo demás, un número indeterminado de las familias ha recibido apoyo posterior para mejorar su producción agrícola, su calidad de vida y la de su entorno. Es el caso de las comunidades indígenas a quienes se le ha restituido sus tierras por conflictos jurídicos (componente 2), el Programa Orígenes atiende en su totalidad a las familias que componen dichas comunidades. Por otra parte, un número no conocido de las familias que reciben tierras por demanda social, (componente 1) son atendidas por el Fondo de Desarrollo Indígena. Ambas instancias pertenecen a CONADI.

Por último, el Programa también ha adquirido 129,32 ha con significación cultural para las comunidades indígenas que lo han solicitado en el marco de la restitución histórica de tierras (componente 2), lo que también contribuye al logro del fin, en su dimensión cultural.

Cabe señalar que el panel no ha detectado efectos significativos del Programa no planeados o cambios relevantes en grupos de población diferentes a la población objetivo.

4. RECURSOS FINANCIEROS

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con los Recursos Financieros del Programa

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

Cuadro N° 14
Fuentes de Financiamiento del Programa (Miles de \$ 2008)

| Fuentes de Financiamiento | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | Variación 2004-2008 |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | |
| 1. Presupuestarias ⁷² | | | | | | | | | | | |
| 1.1. Asignación específica al Programa | 15.912.797 | 97,11% | 16.712.978 | 97,23% | 18.846.914 | 97,15% | 22.988.134 | 97,76% | 23.314.458 | 97,61% | 46,5% |
| 1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros ⁷³) | 414.047 | 2,53% | 436.800 | 2,54% | 440.734 | 2,27% | 466.661 | 1,98% | 571.561 | 2,39% | 38,0% |
| 1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas ⁷⁴ | 58.782 | 0,36% | 40.135 | 0,23% | 111.700 | 0,58% | 60.000 | 0,26% | RND (1) | 0% | 2,1% (2004-2007) |
| 2. Extrapresupuestarias ⁷⁵ | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% | - |
| Total | 16.385.626 | 100% | 17.189.913 | 100% | 19.399.348 | 100% | 23.514.795 | 100% | 23.886.019 | 100% | 45,8% |

(1) RND: Registro No Disponible

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Las cifras muestran que el Presupuesto Total del Programa ha crecido en el período a una tasa promedio cercana de 9,4% anual, con un peak de incremento el año 2007 equivalente a 21,7% respecto del año 2006. Ello se explica principalmente por el fuerte crecimiento en el presupuesto asignado al componente 2 en dicho año, como se puede apreciar en el cuadro 17.

Comparando el año 2008 con el año 2004, el Presupuesto del Programa creció 45,8%. Ello se explica por el crecimiento sostenido de la "Asignación Específica al Programa" a la misma tasa promedio anual de 9,4%, con un peak de 22% el año 2007 respecto del mismo ítem para el año 2006, la que creció en términos totales un 46,5% entre los años 2004 y 2008.

En cuanto a la "Asignación de la Institución Responsable para Soporte Administrativo (ítems 21, 22 y 29, entre otros) también ha crecido, a una tasa promedio de 8,7% anual, con un peak de incremento de 22,5% el año 2008 respecto de 2007, la que creció en términos totales un 38% entre los años 2004 y 2008.

También se registran "Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas", por montos relativamente pequeños que no alcanzan a representar más del 0,6% del Presupuesto Total del Programa. Dichos aportes corresponden a los convenios regionales y locales por obras de riesgo suscritos por las Unidades

⁷² Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada anualmente por el Congreso Nacional.

⁷³ Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros" del presupuesto de la institución responsable respectiva.

⁷⁴ Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

⁷⁵ Las Fuentes Extrapresupuestarias corresponden a los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional, en este último caso, siempre que no estén incluidas en 1.1, 1.2 ó 1.3.

Operativas con INDAP, DOH y las Municipalidades respectivas. No se cuenta con estimación para el año 2008.

No se registran aportes provenientes de fuentes extrapresupuestarias. Ello puede deberse a una falta de registro de los eventuales aportes en la materia o bien, al hecho de que efectivamente no se hayan concretado dichos aportes durante el período de evaluación. De acuerdo a los antecedentes entregados por el Programa, dichos aportes existen, especialmente en materia de cooperación internacional y de los propios beneficiarios del Componente 1 referido al Art. 20 letra a). En este último caso, se solicita el aporte de un ahorro previo por parte del beneficiario, de modo tal que CONADI no financie la totalidad de la compra de tierras con demanda social. De acuerdo a lo informado por el Programa, dicho ahorro no supera en promedio el 1,5% del valor de la compra de tierras (subsidio), y no se registra como fuente extrapresupuestaria dentro del Presupuesto (a modo de ejemplo, en el 10° Concurso de Tierras correspondiente al año 2007, dicho porcentaje asciende al 0,5% solamente ya que el subsidio promedio por beneficiario fue de \$ 16.663.464 y el ahorro promedio por beneficiario fue de \$ 80.000).

Cuadro N° 15
Gasto Total del Programa (Miles de \$ 2008)

| AÑO | Gasto Devengado ⁷⁶ de la institución responsable del Programa ⁷⁷ | Otros Gastos ⁷⁸ | Total Gasto del Programa |
|---------------------|--|----------------------------|--------------------------|
| 2004 | 16.916.218 | 58.782 | 16.975.000 |
| 2005 | 17.198.122 | 40.135 | 17.238.257 |
| 2006 | 19.299.327 | 111.700 | 19.411.027 |
| 2007 | 23.484.774 | 60.000 | 23.544.774 |
| Variación 2004-2007 | 38,8% | 2,1% | 38,7% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Las cifras del cuadro N° 15 indican que el Gasto Total del Programa ha crecido en el período a una tasa promedio cercana de 11,8% anual, con un peak de incremento el año 2007 equivalente a 21,3% respecto de 2006, creciendo en términos totales un 38,7% entre los años 2004 y 2007. La columna "Otros Gastos" está asociada a los "Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas" presentados en el Cuadro N° 14 y corresponden al co-financiamiento de obras de riego por parte de INDAP, DOH y algunas Municipalidades (Componente 4), mostrando un crecimiento de 2,1% entre los años 2004 y 2007, con un monto máximo alcanzado el año 2006. De todos modos, los "Otros Gastos" no son relevantes para explicar la evolución del Gasto Total del Programa, que depende fundamentalmente del Gasto Devengado por la institución.

⁷⁶ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

⁷⁷ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

⁷⁸ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.

Cuadro N° 16
Desglose del Gasto Devengado⁷⁹ en Personal,
Bienes y Servicios de Consumo, Inversión y otros (Miles de \$ 2008)

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | Variación 2004- 2007 |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | |
| 1. Personal | 383.106 | 2,3% | 418.260 | 2,4% | 409.764 | 2,1% | 430.863 | 1,8% | 12,5% |
| 2. Bienes y Servicios de Consumo | 55.217 | 0,3% | 56.613 | 0,3% | 70.657 | 0,4% | 71.544 | 0,3% | 29,6% |
| 3. Inversión (Transferencias de Capital) | 16.477.895 | 97,4% | 16.723.249 | 97,2% | 18.818.906 | 97,5% | 22.982.367 | 97,9% | 39,5% |
| 4. Otros | - | | - | | - | | - | | |
| Total Gasto Devengado | 16.916.218 | 100% | 17.198.122 | 100% | 19.299.327 | 100% | 23.484.774 | 100% | 38,8% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

El desglose del Gasto Devengado entre las distintas categorías del Programa, muestra que en el período de evaluación, en promedio el 97,5% del gasto anual del Programa se destina a Inversión asociada a Transferencias de Capital, por concepto de la compra de tierras y derechos de aguas para los beneficiarios del FTAI.

El total del Gasto Devengado ha crecido a una tasa promedio anual de 12,1%, con un peak de 22,1% el año 2007 respecto del año 2006, registrándose un crecimiento total de 38,8% entre los años 2004 y 2007.

Asimismo, el Gasto de Inversión, incluyendo las Transferencias de Capital asociadas a la compra de tierras y aguas, registra un crecimiento de 12% promedio anual, con un peak de 22,1% el año 2007 respecto del año 2006, con un crecimiento total de 39,5% entre los años 2004 y 2007.

Por su parte, el Gasto en Personal representa un 2,2% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 4,1% promedio anual, con un peak de 9,2% registrado el año 2005 respecto del año 2004, con un crecimiento total de 12,5% entre los años 2004 y 2007.

El Gasto en Bienes y Servicios de Consumo representa un 0,3% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 9,5% promedio anual, con un peak de 24,8% registrado el año 2006 respecto del año 2005, con un crecimiento total de 29,6% entre los años 2004 y 2007.

⁷⁹ Corresponde al gasto con cargo a los recursos consignados en 1.1. y 1.2. del cuadro "Fuentes de Financiamiento del Programa".

Cuadro N° 17
Gasto Total⁸⁰ por Componente (Miles de \$ 2008)

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | Variación 2004-2007 |
|---|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|------------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | |
| Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras (Art. 20a) | 2.111.368 | 12,8% | 4.874.749 | 29,2% | 6.102.925 | 32,5% | 6.718.806 | 29,3% | 218,2% |
| Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras (Art. 20b) | 11.035.383 | 67,0% | 8.884.067 | 53,2% | 9.398.535 | 50,0% | 12.955.588 | 56,4% | 17,4% |
| Componente 3: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras (fiscales o privadas) o DRU | 882.198 | 5,4% | 626.639 | 3,7% | 647.350 | 3,4% | 667.891 | 2,9% | -24,3% |
| Componente 4: Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | 1.840.572 | 11,2% | 1.631.816 | 9,8% | 1.598.938 | 8,5% | 2.000.759 | 8,7% | 8,7% |
| Componente 5: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas. | 184.582 | 1,1% | 335.392 | 2,0% | 281.586 | 1,5% | 282.648 | 1,2% | 53,1% |
| Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | 369.205 | 2,2% | 335.700 | 2,0% | 752.714 | 4,0% | 342.552 | 1,5% | -7,2% |
| Transferencia a la Preinversión para el Fondo de Tierras y Aguas | 43.543 | 0,3% | 22.380 | 0,1% | 21.651 | 0,1% | - | 0,0% | -100% |
| Total | 16.466.851 | 100% | 16.710.743 | 100% | 18.803.699 | 100% | 22.968.244 | 100% | 39,5% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

⁸⁰ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extrapresupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

Este cuadro incluye una partida denominada “Transferencia a la Preinversión para el Fondo de Tierras y Aguas”, que forma parte del Presupuesto del Programa en el Subtítulo 33 “Transferencias de Capital”. Como su nombre lo indica, esta partida financia gastos menores de preinversión para la compra de tierras y aguas por parte del Programa.

Al comparar el Cuadro N° 17 con el N° 16, se observa que la variación agregada del Gasto Total por Componente (última fila del Cuadro N° 17), es la misma que la observada en la partida “3. Inversión (Transferencias de Capital)” del Cuadro N° 16 (39,5% entre 2004 y 2007).

Al analizar el Gasto Total por Componente, puede observarse que el Componente 1 de acceso a tierras con demanda social, crece un 218,2% entre 2004 y 2007, con un peak de 130,9% el año 2005 respecto al año 2004. Su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es de 55,4%, mientras que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 25,9%.

En cuanto al Componente 2 de acceso a tierras con demanda histórica, es el de mayor peso en la estructura de gasto del Programa, con una participación promedio anual en el Gasto Total del Programa que asciende a 56,6%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es de 8%. No obstante, su crecimiento entre 2004 y 2007 es menor y asciende a 17,4%, con un peak de 37,8% el año 2007 respecto al año 2006, pero también con una caída pronunciada de 19,5% el año 2005 respecto al 2004.

Respecto del Componente 3 de certidumbre jurídica en la propiedad de tierras, puede observarse que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 3,9%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es negativa con un valor de -7,5%. Ello se explica por una variación negativa de -24,3% entre 2004 y 2007, con peak también negativo de -29% el año 2005 c/r a 2004.

Por su parte, el Gasto en el Componente 4 de acceso a obras de riego y/o drenaje, representa un 9,5% promedio anual del Gasto Total del Programa, con una variación anual promedio entre 2004 y 2007 muy reducida que asciende a 3,9%. Entre 2004 y 2007 registra una variación de 8,7% con un comportamiento fluctuante, registrando una variación negativa de -11,1% el año 2005 respecto al año 2004, así como un peak de crecimiento de 25,1% el año 2007 c/r a 2006.

En el caso del Componente 5 de certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas, su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 1,5%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es positiva y asciende a 22%. Su crecimiento entre 2004 y 2007 es importante y alcanza un valor de 53,1%, aún cuando también presenta una evolución fluctuante con un peak de incremento de 81,7% el año 2005 respecto al año 2004, así como una variación negativa de -16% el año 2006 respecto al año 2005.

En cuanto al Gasto en el Componente 6 de acceso a derechos de aprovechamiento de aguas, su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es mínima y asciende a 3,9%, registrando una variación promedio anual de 20,2% entre 2004 y 2007. Entre 2004 y 2007 registra una variación negativa de -7,2% con un comportamiento altamente fluctuante, exhibiendo un fuerte incremento de 124,2% el año 2006 respecto al año 2005, así como una variación negativa de -54,5% el año 2007 respecto al año 2006. Cabe señalar que este es el único componente del Programa que disminuye sus beneficiarios efectivos en términos de familias, lo que resulta coherente con la disminución del gasto ocurrida entre los años 2004 y 2007.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1. Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

Cuadro N° 18
Gasto Promedio por Unidad de Producto⁸¹ (Miles de \$ 2008)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Variación 2004-2007 |
|--|------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras (Art. 20a) | 1.268,1 por ha | 1.468,2 por ha | 1.511 por ha | 1.946,6 por ha | 54% |
| Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras (Art. 20b) | 1.509,8 por ha | 1.021,2 por ha | 1.107,9 por ha | 1.489,2 por ha | -1% |
| Componente 3: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras (fiscales o privadas) o DRU | 13,6 por ha | 83,4 por ha | 29,5 por ha | 5,3 por ha | -61% |
| Componente 4: Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | 1.673,2 por ha | 573,6 por ha | 1.167,1 por ha | 835,7 por ha | -50% |
| Componente 5: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas | 218,8 por Lts/seg | 354,5 por Lts/seg | 20,9 por Lts/seg | 107,8 por Lts/seg | -51% |
| Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | 1.981,2 por Lts/seg | 992,2 por Lts/seg | 2.330,4 por Lts/seg | 1.605,2 por Lts/seg | -19% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Las cifras exhibidas en el Cuadro N° 18 son comentadas más adelante en esta misma sección, en términos de los indicadores de eficiencia de la Matriz de Marco Lógico.

El Componente 3 presenta una situación particular: existen en este caso tres modalidades distintas para lograr la certidumbre jurídica de tierras – transferencias, saneamientos y DRU (o Goce) -. Es por ello que se determinó el Gasto Promedio por Unidad de Producto, considerando el Costo Total del Componente y el Número Total de Hectáreas con Certidumbre Jurídica en las tres modalidades señaladas previamente. Dicho indicador no está calculado como tal en la Matriz Lógica, mostrando una disminución de 61% que es coherente con la baja que muestran todos los indicadores de eficiencia del Componente estimados en la Matriz Lógica.

⁸¹ En muchos casos los programas no cuentan con información que permita distinguir entre gasto promedio por unidad de producto y gasto promedio por beneficiario, o sólo manejan uno de ellos; por ejemplo: los servicios de salud registran número de atenciones y no número de pacientes. No incluye información de gastos de administración.

Cuadro N° 19
Gasto Promedio Componente por Beneficiario (Miles de \$ 2008)⁸²

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Variación 2004-2007 |
|--|----------|----------|----------|----------|------------------------|
| Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras (Art. 20a) | 13.363,1 | 12.435,6 | 11.056,0 | 15.771,8 | 18% |
| Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras (Art. 20b) | 17.600,3 | 9.656,6 | 11.083,2 | 17.091,8 | -3% |
| Componente 3: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras (fiscales o privadas) o DRU | 65,8 | 22,7 | 17,4 | 15,6 | -76,3% |
| Componente 4: Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | 876,5 | 686,8 | 583,6 | 785,5 | -10% |
| Componente 5: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas | 381,4 | 582,3 | 648,8 | 548,8 | 44% |
| Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | 934,7 | 1.583,5 | 5.018,1 | 2.253,6 | 141% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Las cifras exhibidas en el Cuadro N° 19 son comentadas más adelante en esta misma sección, en términos de los indicadores de eficiencia de la Matriz Lógica.

Como ya fue mencionado, el Componente 3 presenta una situación particular: existen en este caso tres modalidades distintas para lograr la certidumbre jurídica de tierras – transferencias, saneamientos y DRU (o Goce) -, lo que implicó determinar donde se ha estimado el Gasto Promedio del Componente por Beneficiario, considerando el Costo Total del Componente y el Número Total de Familias con Certidumbre Jurídica en las tres modalidades de servicios. Dicho indicador no está considerado en la Matriz Lógica, mostrando una disminución de 76,3% que es coherente con la baja que muestran todos los indicadores de eficiencia del Componente estimados en la Matriz Lógica.

A continuación, se presentan los indicadores de eficiencia definidos y estimados en la Matriz Lógica del Programa:

⁸² No incluye información de gastos de administración.

| Propósito | Definición Indicadores | Numeradores / Denominadores | | | | Valor Indicadores | | | | |
|---|--|-----------------------------|------------|------------|------------|-------------------|----------|----------|----------|------------------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Promedio Período |
| Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica, incrementan su patrimonio en tierras y aguas | % del gasto administrativo respecto del gasto total del Programa | 803.692 | 872.722 | 879.552 | 1.023.863 | 4,7% | 5,1% | 4,5% | 4,3% | 4,7% |
| | | 16.975.000 | 17.238.257 | 19.411.027 | 23.544.774 | | | | | |
| Componentes | | | | | | | | | | |
| 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras | 1. Costo promedio del subsidio por familia beneficiaria. | 2.111.368 | 4.874.749 | 6.102.925 | 6.718.806 | 13.363,1 | 12.435,6 | 11.056,0 | 15.771,8 | 13.156,6 |
| | | 158 | 392 | 552 | 426 | | | | | |
| | 2. Costo promedio por hectárea subsidiada | 2.111.368 | 4.874.749 | 6.102.925 | 6.718.806 | 1.268,1 | 1.468,2 | 1.511,0 | 1.343,8 | 1.548,5 |
| | | 1.665 | 3.320 | 4.039 | 5.000 | | | | | |
| 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras | 1. Costo promedio del componente por familia beneficiaria | 11.035.383 | 8.884.067 | 9.398.535 | 12.955.588 | 17.600,3 | 9.656,6 | 11.083,2 | 17.091,8 | 13.858 |
| | | 627 | 920 | 848 | 758 | | | | | |
| | 2. Costo promedio del componente por hectárea subsidiada | 11.035.383 | 8.884.067 | 9.398.535 | 12.955.588 | 1.509,8 | 1.021,2 | 1.107,9 | 1.489,2 | 1.282,0 |
| | | 7.309 | 8.700 | 8.483 | 8.700 | | | | | |
| | 3. Porce ntaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación | | 1.537.857 | 927.036 | 1.036.957 | 1.462.797 | | | -37,4% | -13,2% |
| | | | | 1.657.036 | 1.684.386 | | | | | |

| | | | | | | | | | | | |
|---|--|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| 3: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras (fiscales o privadas) o DRU | 1. Costo promedio por hectárea de propiedad fiscal regularizada | 236.570 | 335.700 | 248.423 | 336.045 | 16,8 | 70,4 | 11,4 | 2,7 | 25,3 | |
| | | 14.086 | 4.771 | 21.819 | 125.144 | | | | | | |
| | 2. Costo promedio por hectárea de propiedad particular regularizada | 524.458 | 145.469 | 197.489 | 178.672 | 10,4 | 54,6 | | | | 32,5 |
| | | 50.476 | 2.665 | 0 | 0 | | | | | | |
| | 3. Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad fiscal | 236.570 | 335.700 | 248.423 | 336.045 | 97,9 | 63,4 | 34,4 | 40,5 | | 59,1 |
| | | 2.416 | 5.295 | 7.222 | 8.290 | | | | | | |
| | 4. Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad particular | 524.458 | 145.469 | 197.489 | 178.672 | 1.175,9 | 501,6 | | | | 838,8 |
| | | 446 | 290 | 0 | 0 | | | | | | |
| | 5. Costo promedio por hectárea con DRU o Goce. | 121.170 | 145.470 | 201.438 | 153.174 | 1.370,7 | 1.784,9 | 1.978,8 | 1.090,2 | | 1.556,1 |
| | | 88 | 82 | 102 | 141 | | | | | | |
| | 6. Costo promedio por caso que logra DRU o Goce | 121.170 | 145.470 | 201.438 | 153.174 | 137,1 | 178,5 | 197,9 | 109,0 | | 155,6 |
| | | 884 | 815 | 1.018 | 1.405 | | | | | | |
| 4: Familias y comunidades indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | 1. Costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios | 1.840.572 | 1.631.816 | 1.598.938 | 2.000.759 | 876,5 | 686,8 | 583,6 | 785,5 | | 733,1 |
| | | 2.100 | 2.376 | 2.740 | 2.547 | | | | | | |
| | 2. Costo promedio de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje | 1.840.572 | 1.631.816 | 1.598.938 | 2.000.759 | 1.673,2 | 573,6 | 1.167,1 | 835,7 | | 1.062,4 |
| | | 1.100 | 2.845 | 1.370 | 2.394 | | | | | | |
| 5: Personas, familias y comunidades indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas | 1. Costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | 184.582 | 335.392 | 281.586 | 282.648 | 381,4 | 582,3 | 648,8 | 548,8 | | 540,3 |
| | | 484 | 576 | 434 | 515 | | | | | | |
| | 2. Costo promedio de Lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | 184.582 | 335.392 | 281.586 | 282.648 | 218,8 | 354,5 | 20,9 | 107,8 | | 175,5 |
| | | 844 | 946 | 13.463 | 2.622 | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | 1. Costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que logran adquirir derechos de aprovechamiento de aguas | 369.205 | 335.700 | 752.714 | 342.552 | 934,7 | 1.583,5 | 5.018,1 | 2.253,6 | 2.447,5 |
| | | 395 | 212 | 150 | 152 | | | | | |
| | 2. Costo promedio de Lts/seg subsidiado | 369.205 | 335.700 | 752.714 | 342.552 | 1.981,24 | 992,23 | 2.330,38 | 1.605,21 | 1.727,27 |
| | | 186 | 338 | 323 | 213 | | | | | |
| | 3. Costo promedio de Lts/seg subsidiado zona norte | 369.205 | 335.700 | 752.714 | 342.552 | 20.730,2 | 26.023,3 | 16.727 | 25.563,6 | 22.261 |
| | | 18 | 13 | 45 | 13 | | | | | |

Comentarios de indicadores a nivel de Propósito

El indicador presentado para medir los niveles de eficiencia en el logro del propósito, referido al porcentaje de gastos totales de administración sobre el gasto total del Programa muestra una disminución de 8% que debe ser destacada, en un contexto de expansión presupuestaria sostenida del Programa en el período de evaluación.

Comentarios de indicadores a nivel de Componentes

- Componente 1: En este caso, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada han tenido un crecimiento en el período de evaluación de 18% y 6% respectivamente, registrando en el 2007 un valor de \$15,8 millones por familia y \$1,3 millones por hectárea respectivamente. La explicación de dicho incremento requiere de una evaluación más detallada en orden a justificar si ello se debe a condiciones de mercado y/o a problemas de gestión en los procesos de negociación de precios por parte del Programa. Sin embargo, de acuerdo a la evaluación, ello demuestra niveles aceptables de eficiencia por cuanto se estima que los incrementos observados son no significativos.

Componente 2: En este caso, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada, han tenido una leve disminución en el período de evaluación de 3% y 1% respectivamente, presentando un valor de \$17,1 millones por familia y \$1,5 millones por hectárea en el 2007, lo que resulta contrario a lo observado en el Componente 1. Cabe destacar la disminución del porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación de 24% en el período 2006-2007, pasando de -37% el año 2006 a -13% el año 2007 (no se registran datos para el período 2004-2005). Ello expresa un incremento en el precio promedio de compra por hectárea entre los años 2006 y 2007, con un precio de tasación que se mantiene relativamente constante, lo que implica una pérdida de eficiencia por el aumento del precio de compra por hectárea.

El alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de los componentes 1 y 2. A pesar de ello, se levanta la hipótesis (de acuerdo a lo señalado por la institución) de que dichas variaciones no responden necesariamente a una tendencia de mercado, sino más bien al resultado de las diversas compras que realizan los componentes a nivel nacional, las que presentan un alto grado de dispersión geográfica. Por lo tanto, el indicador sufre variaciones dependiendo de las locaciones geográficas donde se establezcan las compras.

Componente 3: En este caso, cinco de los seis indicadores de eficiencia referidos a costos promedios,

ya sea por hectárea regularizada o por caso que logra certidumbre jurídica, han tenido una disminución en el período de evaluación, excepto el costo por hectárea de propiedad particular regularizada que registra un incremento de 425% en el periodo 2004-2005. Ello se debe a la reducción de 95% en el número de hectáreas regularizadas entre los años 2004 y 2005, mientras que el costo estimado del componente sólo se redujo en 72%, debiendo señalar que para los años 2006 y 2007 no se registra cobertura. Además, el costo anual del componente considerado incluye los costos del levantamiento de nuevos casos en cada año, junto al costo de las hectáreas efectivamente regularizadas en cada año, que son las registradas para el cálculo de este indicador. Ello implica que dicho costo puede estar sobreestimado respecto de las hectáreas efectivamente regularizadas porque incluye además el costo del levantamiento de las nuevas hectáreas o casos que serán regularizados en años posteriores. Por lo dicho antes, no puede concluirse que el aumento de 425% del indicador, que resulta especialmente elevado, sea necesariamente negativo.

- Componente 4: En este caso, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios – de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje, y de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje -, respectivamente; han tenido una disminución en el período de evaluación de 10% y 50%, respectivamente.
- Componente 5: En este caso, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios – de casos (familias y/o comunidades) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas; y de Lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas -, respectivamente; muestra un comportamiento opuesto, donde el primero tiene un crecimiento de 44%, mientras que el segundo presenta una baja de 51% entre los años 2004 y 2007.
- Componente 6: En este caso, de los tres indicadores de eficiencia referidos a costos promedios - de casos (familias y/o comunidades) que logran adquirir derechos de aprovechamiento de aguas; de Lts/seg subsidiado en la zona norte; de Lts/seg subsidiado -, respectivamente; dos de éstos presentan un incremento y el tercero muestra una disminución durante el período de evaluación. En particular, el indicador de costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que logran adquirir derechos de aprovechamiento de aguas, muestra un crecimiento de 141%, lo que se explica por la baja de la cobertura del Componente entre 2004 y 2007. Al respecto, puede señalarse que el costo entre los años 2004 y 2007 es similar (numerador del indicador), mientras al disminuir los beneficiarios se reduce el denominador, lo que explica el incremento del indicador. Asimismo, la razón de que no disminuyan los costos al reducirse los beneficiarios (tanto en términos de familias como de comunidades), es porque la compra de Lts/seg se incrementa levemente en el período de evaluación. También se observa un incremento del costo promedio de Lts/seg subsidiado en la zona norte en un 23% en el período de evaluación. Por su parte, el indicador de costo promedio de Lts/seg subsidiado exhibe una disminución de 19% entre los años 2004 y 2007, no obstante el incremento del costo promedio ocurrido en la zona norte. Ello podría deberse a una disminución del costo promedio de Lts/seg subsidiado en la zona sur, indicador que no fue definido en la Matriz Lógica y por tanto, no fue cuantificado.

Como se aprecia en los componentes 4, 5 y 6, éstos presentan un comportamiento similar en términos de indicadores de eficiencia. En el caso el costo promedio por beneficiario, los 3 componentes presentan un incremento del indicador (10%, 44% y 141% con un valor en 2007 de \$785.500, \$548.800 y \$2,3 millones respectivamente), mientras que en el caso del costo promedio por unidad de producto presentan una disminución del indicador (50%, 51% y 19% con un valor en 2007 de \$835.700, \$107.800 y \$25,6 millones) en el periodo de evaluación. Sin embargo, dicho comportamiento no responde a causas comunes porque cada uno de estos componentes posee dinámicas propias y debe ser analizado en forma separada. Asimismo, el alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de estos tres componentes.

No es posible hacer un juicio global sobre la eficiencia del Programa, pues cada componente presenta una

dinámica distinta y opera con sus respectivos procedimientos, de modo que sólo es posible analizar la eficiencia a nivel de los componentes, en los términos señalados previamente. De todos modos, se reconoce el esfuerzo del Programa por mejorar la eficiencia en materia de costos promedio por beneficiarios y unidades de producto (hectáreas y lts/seg), a través de un seguimiento de las respectivas variables de precio.

4.2.2. Gastos de Administración

Cuadro N° 20 –A
Gastos Directos de Administración del Programa (Miles de \$ 2008)

| Año | Gastos Directos de Administración⁸³ (Subtítulos 21,22,29) | Total Gasto del Programa⁸⁴ | % (Gastos Dir. Adm. / Gasto Total del Programa)*100 |
|------------|---|--|--|
| 2004 | 449.367 | 16.975.000 | 2,6% |
| 2005 | 487.379 | 17.238.257 | 2,8% |
| 2006 | 495.628 | 19.411.027 | 2,6% |
| 2007 | 516.530 | 23.544.774 | 2,2% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

Cuadro N° 20-B
Gastos Asociados de Administración del Programa (Miles de \$ 2008)

| Año | Gastos Asociados de Administración (Subtítulo 33.02) | Total Gasto del Programa⁸⁵ | % (Gastos Asoc. Adm. / Gasto Total del Programa)*100 |
|------------|---|--|---|
| 2004 | 354.325 | 16.975.000 | 2,1% |
| 2005 | 385.343 | 17.238.257 | 2,2% |
| 2006 | 383.924 | 19.411.027 | 2,0% |
| 2007 | 507.333 | 23.544.774 | 2,2% |

Fuente: CONADI

⁸³ Incorpora horas dedicadas al Programa por la UPCG, pero no aquellas del área jurídica y de administración y finanzas de CONADI. Ello explica

⁸⁴ El total debe ser igual a la cifra de la tercera columna del cuadro "Gasto total del Programa".

⁸⁵ El total debe ser igual a la cifra de la tercera columna del cuadro "Gasto total del Programa".

Para determinar los gastos de administración del Programa, se revisó la metodología utilizada por la institución, señalándose lo siguiente:

1. Se reconocen como Gastos de Administración del Programa los recursos asignados en los Subtítulos 21, 22 y 29, denominados como “Gastos Directos de Administración”, los que se presentan en el Cuadro 20-A. Dichos gastos se registran en las partidas Personal; y Bienes y Servicios de Consumo; en los Subtítulos 21, 22 y 29. Cubren los gastos del personal que trabaja en el Programa; y de bienes y servicios propios de su operación.

2. También se reconocen como Gastos de Administración del Programa los recursos asignados en el Subtítulo 33.02, denominados como “Gastos Asociados de Administración”, los que se presentan en el Cuadro 20-B. Dichos gastos se registran en la partida Transferencias de Capital - Subtítulo 33.02 como “Gastos de Administración del FTAI”; y cubren costos de tasadores, notarios, conservadores de bienes raíces, difusión e impresiones y publicaciones, entre otros.

La estimación que se presenta en el Cuadro 20-A difiere de las cifras presentadas en el Cuadro N° 14 en la partida “Asignación de la Institución Responsable para Soporte Administrativo (ítems 21, 22 y 29, entre otros)”, pues incorpora una estimación del gasto en horas profesionales de apoyo que presta la UPCG en la gestión del Programa (aún cuando no considera horas profesionales de las áreas jurídica, y de administración y finanzas de la institución, que también prestan apoyo a la gestión del Programa). Considerando que los gastos de administración corresponden a los desembolsos financieros asociados a servicios de apoyo al Programa tales como contabilidad, finanzas, capacitación, servicios jurídicos, evaluación, monitoreo, etc.; a juicio del Panel, no obstante la estimación de las horas profesionales de apoyo que presta la UPCG al Programa en materia de seguimiento y evaluación, los gastos de administración del Programa aún podrían estar subestimados en las cifras presentadas en el Cuadro 20-C.

De este modo, los Gastos Totales de Administración del Programa serán la sumatoria de los Gastos Directos de Administración y de los Gastos Asociados de Administración, los que se presentan a continuación en el Cuadro 20-C:

Cuadro N° 20-C
Gastos Totales de Administración del Programa (Miles de \$ 2008)

| Año | Gastos de Totales de Administración⁸⁶ (Subtítulos 21,22,29,33.02) | Total Gasto del Programa⁸⁷ | % (Gastos Tot. Adm. / Gasto Total del Programa)*100 |
|------------|---|--|--|
| 2004 | 803.692 | 16.975.000 | 4,7% |
| 2005 | 872.722 | 17.238.257 | 5,1% |
| 2006 | 879.552 | 19.411.027 | 4,5% |
| 2007 | 1.023.863 | 23.544.774 | 4,3% |

Los Gastos Totales de Administración, así estimados de acuerdo a la metodología que el panel estima apropiada, resultan relativamente reducidos en su relación con el Gasto Total del Programa, con un promedio anual de 4,7% para el período de análisis, con un crecimiento de 27,4% entre 2004 y 2007, destacando el incremento de 16,4% el año 2007 respecto al año 2006, explicado principalmente por el crecimiento de los gastos asociados de administración entre dichos años (Subtítulo 33.02).

⁸⁶ Incorpora horas dedicadas al Programa por la UPCG, pero no aquellas del área jurídica y de administración y finanzas de CONADI. Ello explica

⁸⁷ El total debe ser igual a la cifra de la tercera columna del cuadro “Gasto total del Programa”.

En cuanto a la proporción que representan los Gastos Totales de Administración respecto del Gasto Total del Programa, el Panel considera que es razonable y se ubica por debajo de lo que ocurre con otros programas públicos, donde habitualmente los gastos de administración representan un 10% o más del gasto total de los programas.

4.2.3 Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

No se cuenta con otros indicadores de eficiencia para evaluar el desempeño del programa.

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

Cuadro N° 21
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado (Miles de \$ 2008)

| Año | Presupuesto Inicial del Programa (a) | Gasto Devengado (b) | %⁸⁸ (b/a)*100 |
|------------|---|----------------------------|---------------------------------|
| 2004 | 16.326.844 | 16.916.218 | 103,6% |
| 2005 | 17.149.778 | 17.198.122 | 100,3% |
| 2006 | 19.287.648 | 19.299.327 | 100,1% |
| 2007 | 23.454.795 | 23.484.774 | 100,1% |

Fuente: Anexo 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

De acuerdo a los datos del Cuadro N° 21, el Programa no presenta desviaciones en materia de ejecución presupuestaria respecto del Presupuesto Inicial.

En cuanto a la programación de la ejecución del presupuesto anual, existe la práctica en la institución de plantearse una meta colectiva de alcanzar el 60% de ejecución presupuestaria medida según gasto devengado del Programa, al 30 de junio de cada año, que regularmente se alcanza.

4.3.2. Aportes de Terceros

No se han incluido aportes de terceros al Presupuesto del Programa asociados a fuentes extrapresupuestarias de financiamiento, ya sea de otras instituciones como organismos de cooperación internacional como de los propios beneficiarios. No obstante, el Programa cuenta con aportes de la cooperación internacional como el Proyecto que actualmente desarrolla con la FAO, movilizand recursos de terceros que aún cuando no se incorporan al Presupuesto del Programa, requieren ser registrados por la institución, como expresión de su capacidad de apalancamiento financiero y asociatividad programática.

Respecto del aporte de los beneficiarios en el Componente 1 referido al Art. 20 letra a), a pesar de existir ahorro previo del beneficiario para co-financiar la compra de tierras (por un monto muy reducido que no supera el 1,5% del subsidio), éste no se registra como fuente extrapresupuestaria dentro del Presupuesto del Programa.

Por tanto, dado que el Programa no registra en su Presupuesto el aporte de terceros como fuente extrapresupuestaria de financiamiento, el Panel no cuenta con información para emitir una opinión sobre la materia.

⁸⁸ Porcentaje que representa el gasto devengado sobre el presupuesto inicial del programa.

4.3.3. Recuperación de Gastos

No aplica por tratarse básicamente de transferencias no reembolsables a las personas, familias y comunidades indígenas, de modo que no existe "Recuperación de Gastos".

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Este programa fue constituido por la misma norma –Ley N° 19.253- que dio origen a la institución que tiene por mandato su ejecución: la Corporación Nacional Indígena. Desde sus inicios, el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas ocupó más del 50% de los recursos de dicha institución: desde esta perspectiva, es su programa más relevante⁸⁹.

La Corporación Nacional Indígena tiene un importante compromiso con el Fondo: contribuye a resolver un problema sentido por la comunidad indígena en general, la restitución de tierras históricamente ocupadas por las diversas etnias que habitan en nuestro país. Cuenta con una estructura operativa, que está fuertemente descentralizada, por lo tanto más próxima de las diversas etnias que viven en nuestro país. Cuenta con importantes capacidades profesionales –las que deberían ser ampliadas para incrementar niveles de cobertura de los concursos de restitución de tierras por demanda social (componente 1) y asegurar cumplimiento de planes trianuales del componente 2⁹⁰, referido a adquisición de tierras por demandas de restitución histórica, debiendo incrementarse así mismo los recursos económicos disponibles para la ejecución del Programa, con este fin. Cabe mencionar que el Programa ha demostrado altos niveles de eficacia a través de crecientes niveles de producción de la mayor parte de sus componentes, así como aceptables niveles de eficiencia. Los precios de las tierras adquiridas no han sufrido incrementos significativos. No obstante, el panel ha recomendado la realización de un estudio técnico para alcanzar mayores niveles de eficiencia en esta línea.

El Fondo de Tierras y Aguas Indígenas es altamente demandado por la población indígena en sus diversos componentes. Si bien hay grupos que cuestionan su legitimidad –e incluso, por extensión, de la propia institución CONADI- las encuestas realizadas en el marco de la Evaluación en Profundidad del Fondo, encargada por DIPRES en el año 2001, destacan una mayoría de beneficiarios satisfechos por los bienes y servicios entregados por el Programa⁹¹.

Para concluir, se desea señalar que dadas las condiciones actuales de operación, y particularmente en función de lo señalado precedentemente, el panel considera que es factible que el programa siga funcionando y cumpliendo de manera adecuada sus objetivos.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

El problema y la necesidad que dio origen al programa sigue existiendo: son muchos los integrantes de pueblos indígenas con insuficiente cantidad de tierra o sin ella, desprovistos de agua y/o de formas de acceder a ella, o que requieren de la titularidad de su dominio para sí, su etnia y sus descendientes, y por esta vía asentarse y acceder a programas de gobierno orientados a mejorar sus condiciones de vida y las de su entorno. Es importante señalar que el Programa entrega estos bienes a población vulnerable, que sin el apoyo del Estado no podría volver a acceder a las tierras que ancestralmente ocuparon.

En cuanto a su forma de ejecución, el diseño del FTAI es apropiado: los componentes y sus actividades son suficientes y necesarios para el logro de los objetivos planteados. No obstante, el Programa deberá tomar en cuenta los procedimientos y acciones planteados en el capítulo de recomendaciones, para resolver así problemas de gestión: incrementar recursos económicos y humanos para así mejorar sus niveles de cobertura, fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del Programa así como estrechar más aún lazos con otros programas orientados al desarrollo económico y social de las familias

⁸⁹ Cabe mencionar que a partir del año 2007 esta proporción disminuye como consecuencia de la inclusión del Programa Orígenes en CONADI. No obstante, continúa siendo el FTAI el Programa con mayor presupuesto dentro de la institución.

⁹⁰ Cabe mencionar que en el curso del año 2008, a solicitud del Comisionado para Asuntos Indígenas, se ha realizado la contratación de más personal, destinado fundamentalmente al componente 2.

⁹¹ No se cuenta con información acerca de niveles de satisfacción de usuarios del Programa con posterioridad al estudio de evaluación de impacto del año 2001.

beneficiadas por el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, para contribuir más eficazmente al logro del Fin, que es el de “contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional”. Un esfuerzo importante deberá hacerse en robustecer el equipo coordinador del Programa, con el fin de fortalecer una conducción estratégica del Fondo y dotarlo de una estructura de seguimiento y control de gestión capaz de retroalimentarlo en forma oportuna y eficaz.

III. CONCLUSIONES

Diseño

- El diseño del Programa es apropiado para abordar el problema que lo origina: la restitución de tierras y aguas a los pueblos indígenas. Responde a la norma (Ley N° 19.253) que le dio origen. Tratándose de grupos vulnerables, se justifica la intervención del Estado para estos fines. El cumplimiento de los seis componentes definidos posibilita el logro del propósito del Programa, que se orienta a incrementar el patrimonio de tierras y aguas a personas, familias y comunidades indígenas.
- La necesidad está razonablemente bien identificada. Se ha avanzado en el conocimiento acerca de la demanda en tierras y aguas, en superficie y volumen, respectivamente, y cuántas personas están requiriendo la restitución. No obstante, la información cuantitativa no está afinada ni actualizada: por un lado, presenta posibles errores en las mediciones, no contempla la población indígena urbana⁹² y, por otra parte, no es actualizada periódicamente. Por último, no ha sido validada como herramienta oficial por parte del Consejo de la CONADI.
- La lógica vertical de la matriz se valida en su totalidad. Las actividades diseñadas son suficientes y necesarias para ejecutar los seis componentes, cuyo logro permite alcanzar el propósito. El panel no identifica componentes y/o actividades prescindibles u otros que debieran ser incorporados, para el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- Los indicadores diseñados permiten medir dimensiones significativas de niveles de cumplimiento del propósito y componentes. El panel sólo propuso la incorporación de cuatro nuevos indicadores y objetó muy pocos de los existentes: su ajuste permitirá al Programa contar con indicadores suficientes para medir las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad en los tres ámbitos de control: proceso, producto y resultado.
- La evaluación de impacto realizada en el año 2001 retroalimentó al Programa, nutriéndolo de estudios necesarios, tales como el Catastro de tierras y aguas y de cambios en procesos vinculados a la gestión del mismo: elaboración de un registro de consultores, diseño de mecanismos de selección de usuarios en el componente 1, diseño y aplicación de sistema de seguimiento y evaluación. Quedan pendientes dos compromisos que a juicio del panel no corresponde que el Programa los asuma: se trata de recoger lecciones de las áreas de desarrollo indígena y de la promoción de la diversificación de actividades productivas, acciones cuya responsabilidad debiera asumirlas CONADI.
- Los criterios de asignación y mecanismos de transferencia de recursos son apropiados. Los criterios de focalización diseñados son convenientes.

Organización y gestión

- Con la información que el panel dispone, considera que si bien el Programa cuenta con una estructura funcional y territorial, no define con precisión cargos, perfiles, relaciones funcionales, responsabilidades. El Programa no dispone de una guía o manual ordenador, capaz de asegurar un buen desempeño no sólo en lo operativo sino también en lo estratégico. Ello restringe las posibilidades de una gestión más efectiva del Programa, que integre las sinergias funcionales y territoriales en su funcionamiento con una perspectiva nacional y estratégica de su desarrollo futuro.

⁹² De acuerdo a la Ley que da origen al Fondo, todo indígena tiene derecho a sus beneficios, independientemente de su residencia actual. Cabe mencionar que la usurpación de tierras indígenas pudo determinar que familias, que por generaciones enteras vivían en sus propiedades, tuvieran que migrar, desplazándose a otros espacios rurales o urbanos.

- En relación con lo anterior, el Programa requiere fortalecer su planificación estratégica a objeto de proyectar metas programáticas y necesidades presupuestarias para cumplir plenamente con su misión y alcanzar los impactos esperados, de modo tal que su Jefatura Nacional pueda actuar como “Gerencia Programática”, ejerciendo un liderazgo estratégico, más que como gerencia operativa.
- Al interior de CONADI, existe una coordinación operativa del Programa con los otros dos Fondos de la institución (FDI y FCE), que dependen de la Coordinación Nacional de Programas. Sin embargo, esta Coordinación enfatiza temas operativos en desmedro de una articulación estratégica de los tres Fondos basada en ejes programáticos comunes.
- En cuanto a las instituciones públicas relacionadas, el Programa no cuenta con mecanismos establecidos y formales de coordinación regular, tanto en términos bilaterales como multilaterales. No obstante, esta ausencia de coordinación regular no se traduce en inacción, de modo tal que las alianzas que el Programa ejecuta operan de acuerdo a lo planificado. Sin embargo, la inexistencia de mecanismos formales limita una articulación estratégica del Programa con las instituciones públicas relacionadas, que vincule sus distintos Componentes con los instrumentos o programas específicos de dichas instituciones, dado que sólo se cuenta con convenios marco de colaboración. Al no existir mecanismos establecidos y formales de coordinación, se desaprovechan oportunidades de cooperación intersectorial, generándose una pérdida de la eficacia y efectividad del Programa. Por ejemplo, en la relación con INDAP en materia de acceso y aumento en la cobertura de obras de riego para familias y comunidades indígenas, donde INDAP (y así también otras instituciones públicas) podría priorizar la problemática indígena.
- De acuerdo a su actual estructura de organización y gestión, el Programa no cuenta con mecanismos de control social por parte de sus beneficiarios directos, salvo en el componente relacionado con la adquisición de tierras por la vía del Art. 20 letra b) (Componente 2), ya que la adquisición de tierras por demandas históricas conlleva participación ciudadana y control social en todo el proceso, mecanismos que operan con regularidad y transparencia. Sin embargo, en el caso del resto de los componentes, el Panel considera que este tipo de programas, orientados a satisfacer necesidades básicas de grupos vulnerables, debería contar con mecanismos de participación, a lo menos consultivos (consejos o comités de beneficiarios, evaluación de satisfacción usuaria, cuentas públicas ante y con las comunidades indígenas, etc.), que permitieran mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio que se entrega.
- El seguimiento y evaluación del Programa es ejecutado principalmente en forma directa por CONADI a través de la UPCG, con el apoyo de una herramienta de seguimiento y evaluación (S&E) como es el SWP, que permite la actualización periódica de las bases de datos del Programa y contar con información en línea de los programas y proyectos con sus respectivos beneficiarios. A juicio del panel, el sistema de seguimiento del Programa es insuficiente y parcial ya que permite disponer de información sólo a nivel de indicadores de productos en las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía, en términos de hectáreas (tierras) y litros/seg (aguas) entregadas a los beneficiarios. Dicha información no posee la oportunidad, periodicidad y calidad requeridas en todos los casos, especialmente a la hora de cuantificar y caracterizar a los beneficiarios efectivos del Programa, donde se requiere disponer de un sistema de información con bases de datos integradas y estandarizadas. Asimismo, presenta debilidades en materia de control de indicadores estandarizados de proceso (por ejemplo, no se cuenta con un control de cumplimiento de actividades programadas en las ULTAs o un control de proceso de los contratos con consultores y proveedores del FTAI), seguimiento de indicadores de calidad (no se hace seguimiento de indicadores de satisfacción usuaria), y evaluación de indicadores de resultados finales (no se cuenta ni se hace seguimiento/evaluación a indicadores de usos, efectos e impactos de las tierras y aguas a las que acceden las familias y comunidades indígenas beneficiarias del FTAI).

- El Panel reconoce que no existen prácticas ni procedimientos internos que generen información para eventuales evaluaciones de impacto o ex – post del Programa. Ello limita el desarrollo de una gestión programática orientada hacia la obtención de impactos.
- El Programa no dispone de caracterizaciones periódicas de sus beneficiarios efectivos, lo que limita la posibilidad de evaluar la operación de sus criterios de focalización y selección de beneficiarios en los distintos componentes.
- En cuanto a la incorporación del Enfoque de Género, durante los últimos tres años se viene trabajando en la materia para fortalecer el Enfoque de Género en la gestión del Programa, en el marco del PMG de Género desarrollado por CONADI. Ello se ha traducido en la incorporación de criterios para beneficiar a jefas/es de hogar solas/os con hijos. A juicio del Panel, se trata de una medida positiva en el sentido de incorporar gradualmente el enfoque de género.
- El panel considera apropiado cómo se opera en la asignación y distribución de recursos entre componentes del Programa. Aún cuando la asignación de recursos se determina en el nivel central del Programa, la ejecución presupuestaria es altamente descentralizada, lo que el panel encuentra positivo. A nivel regional o territorial, se transfiere el 99% de los recursos del Programa a las Unidades Operativas, mediante una Resolución Interna, donde se permiten reasignaciones durante el año entre las distintas Unidades Operativas.

Eficacia y calidad

- Los niveles de producción han crecido progresivamente en gran parte de los componentes. Sin embargo, son aún muy bajos para alcanzar a satisfacer la población objetivo determinada por el Catastro de Tierras y Aguas Indígenas. En el caso del componente 1 (restitución de tierras por demanda social) el proceso de producción ha sido eficaz: se pasó de 158 familias beneficiadas en el año 2004 a 426 en 2007. No obstante, la situación es grave por cuanto 9 de cada 10 postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para presentarse al concurso para acceder a un subsidio para las tierras no lo logran. Esto es consecuencia de la alta demanda social por parte de la población indígena.
- En el componente 2 (restitución histórica por conflicto jurídico) el nivel de producción se ha mantenido con fluctuaciones menores, de signo positivo, creciendo de 7.309,38 ha restituidas en el año 2004 a 8.408,0 en el año 2007. Es importante señalar que, a través del compromiso presidencial Re-Conocer, difundido el 1° de abril del año 2008, el Estado se compromete a restituir tierras a 115 comunidades indígenas durante el trienio 2008-2010 y a continuación, atender las 308 comunidades que iniciaron los trámites al respecto. Dado que durante el periodo 2004-2007 se restituyeron tierras a 92 comunidades, se hará necesario incrementar los niveles de producción para alcanzar la meta planteada.
- En cuanto al componente 3, el comportamiento ha sido eficaz en la regularización de tierras indígenas en predios fiscales (pasando de 14.086,2 ha en 2004 a 125.143,69 ha en 2007); se carece de información en cuanto a la regularización dominial sobre tierras privadas para los años 2006 y 2007; mientras que para el acceso al Derecho Real de Uso o Goce ha sido creciente, pasando de 88,4 ha en el año 2004 a 113,2 ha en el año 2007. El comportamiento de esto último se relaciona con la oferta de programas habitacionales rurales en vigor, ya que estos derechos se entregan para poder acceder a dicho beneficio.
- Los indicadores del componente 4 demuestran crecientes niveles de producción. En efecto, se ha acrecentado el número de familias que acceden al riego y drenaje en el periodo evaluado (de 2100 en el año 2004 a 2547 familias en el año 2007 que aumentan su superficie de riego) mientras que

en términos de superficie, ésta se acrecentó de 1100 ha incorporadas al riego en el año 2004 a 2394 ha en el año 2007.

- El número de familias que ha regularizado su situación de dominio en relación a derechos de agua (componente 5) se ha acrecentado, pasando de 484 en 2004 a 515 en el año 2007. Del mismo modo, de 843,71 l/seg regularizados en el año 2004, se ha logrado 2.622,0 en el año 2007.
- El componente 6 (adquisición de derechos de agua) ha tenido un comportamiento particular desde la perspectiva de la eficacia en su desempeño. Por un lado, se ha reducido el número de familias beneficiarias (de 395 en 2004 a 150 en 2007), mientras que los caudales adquiridos han aumentado (186,31 en 2004 a 213,4 en 2007). Esto se explica por las variaciones existentes en la demanda, que es la que orienta la producción, por la duración de los ciclos de producción y por la dispersión existente en los precios de este recurso en las diferentes regiones, lo que afecta las capacidades de adquisición por parte del Programa.
- El panel concluye que la mayor parte de los componentes ha tenido un creciente nivel de producción. De todos modos, con estos niveles, no será posible lograr el Propósito a corto plazo.
- Por otra parte, no es posible medir el total de beneficiarios efectivos del Programa, por no contar el FTAI con definiciones estandarizadas de beneficiarios y debido a que se podría sobreestimar su cuantificación por cuanto se desconoce si hay beneficiarios que participan de componentes que se complementan entre sí (como por ejemplo acceder a la tierra a través de los componentes 1, 2 o 3; obtener agua, por medio de los componentes 5 o 6 y acceder al riego, mediante el componente 4). Cabe mencionar que el panel no considera inapropiado que acontezcan eventuales situaciones de este tipo. De todos modos, sería importante contar con información en este sentido, para orientación de políticas del Fondo.
- No obstante lo anterior, es posible medir beneficiarios por componente y su evolución. En el componente 1 se ha incrementado el número de familias beneficiarias en un 170% en el periodo 2004-2007 mientras que en el componente 2 ha disminuido en un 11,8% en el mismo periodo. El mayor incremento se registra en el componente 3 (158,8%). El componente 4 ha tenido un incremento menor (21,3%) así como el componente 5 (6,4%). El componente 6 registra una disminución del número de familias beneficiadas beneficiarias en un 61,5% para el período señalado.
- En términos generales, no es posible evaluar la focalización del Programa ni los grados de satisfacción de usuarios en sus distintos componentes, por no contar con la información necesaria para este fin. Tampoco se cuenta con información para analizar la incorporación del enfoque de género en el FTAI. Sin embargo, a partir de datos entregados por CONADI, el Panel pudo procesar y analizar la información sobre atributos de los beneficiarios efectivos del 10° Concurso de Tierras (2006-2007), en la línea de Subsidios Individuales, que corresponde al Componente 1 del Programa, donde pudo observarse que la mayoría de los beneficiarios son mujeres (57,9%); la mayor parte de los beneficiarios posee familias de 5 o más miembros (71,8%); la mayor parte de los beneficiarios compromete un ahorro igual o mayor a \$ 300.000 (88,4%), aún cuando respecto del ahorro previo acreditado, casi la totalidad se ubica bajo dicho monto (90,8%); y los beneficiarios son mayoritariamente pobres, donde el 96,9% se ubica por debajo de los 550 puntos con la Ficha CAS II, mientras que el 68,2% se ubica bajo los 472 puntos. Con estos antecedentes parciales pero valiosos, puede afirmarse que en el 10° Concurso, a nivel de los Beneficiarios Individuales, los tres criterios de focalización del Componente 1 - tamaño del grupo familiar, nivel socioeconómico y ahorro previo -; se cumplían satisfactoriamente.
- El Programa contribuye al logro del fin. En efecto, en el periodo 2004-2007, 4.681 familias indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica, (componentes 1 y 2), han

incrementado su patrimonio en tierras; mientras que 2.968 familias indígenas (componentes 5 y 6) han incrementado su patrimonio en aguas. Poseer tierra y agua es un requisito básico para la subsistencia y el desarrollo económico, social y cultural. Muchos de los programas y subsidios del Estado requieren títulos de propiedad para beneficiarse de ellos. El Programa ha contribuido en ese sentido, al entregarles la titularidad dominial.

Eficiencia y economía

- El Presupuesto Total del Programa ha crecido en el período de evaluación, a una tasa promedio cercana de 9,4% anual, con un peak de incremento el año 2007 equivalente a 21,7%, registrando un crecimiento total de 41,5% entre los años 2004 y 2008.
- El Programa registra sólo parcialmente aportes en presupuesto de otras instituciones públicas, no obstante existen aportes por parte de entidades con las que el Programa mantiene alianzas estratégicas y convenios de trabajo, tanto a nivel nacional como regional y local de las respectivas ULTA⁹³. Asimismo, no se registran aportes provenientes de Fuentes Extrapresupuestarias, a pesar que dichos aportes existen, especialmente a nivel de la cooperación internacional y beneficiarios en algunos Componentes (aunque en montos mínimos), de acuerdo a los antecedentes entregados por el Programa. Esta información cobra interés por cuanto el Artículo 21 de la Ley N° 19.253 faculta al Fondo a recibir aportes provenientes de la cooperación internacional donados expresamente al Fondo; y los aportes en dinero de particulares.
- El Gasto Total del Programa ha crecido en el período a una tasa promedio cercana de 11,8% anual, creciendo en términos totales un 38,7% entre los años 2004 y 2007, alcanzando un Gasto Total para el año 2007 de M\$ 23.544.774. Los “Otros Gastos” corresponden al co-financiamiento de obras de riego por parte de INDAP, DOH y algunas Municipalidades, mostrando un crecimiento de 2,1% entre los años 2004 y 2007.
- El desglose del Gasto Devengado entre las distintas categorías del Programa, muestra que el Gasto de Inversión, incluyendo las Transferencias de Capital asociadas a la compra de tierras y aguas para los beneficiarios, equivale al 97,5% promedio anual del Gasto Total del Programa, con un crecimiento total de 39,5% entre los años 2004 y 2007. Las otras dos categorías del Gasto Devengado se distribuyen de la siguiente forma: el Gasto en Personal representa un 2,2% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 4,1% promedio anual, con un crecimiento total de 12,5% entre los años 2007 y 2004; y el Gasto en Bienes y Servicios de Consumo, que representa un 0,3% promedio anual del Gasto Devengado del Programa, registrando un crecimiento de 9,5% promedio anual, con un crecimiento total de 29,6% entre los años 2007 y 2004.
- Al analizar el Gasto Total por Componente, puede observarse que el Componente 1 crece un 218,2% entre 2004 y 2007, con una variación anual promedio de 55,4% entre 2004 y 2007, mientras que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 25,9%. En cuanto al Componente 2, es el de mayor peso en la estructura de gasto del Programa, con una participación promedio anual en el Gasto Total del Programa que asciende a 56,6%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es de 8%. No obstante, su crecimiento entre 2004 y 2007 es más bien modesto y asciende a 17,4%. Respecto del Componente 3, puede observarse que su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 3,9%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es negativa con un valor de -7,5%.
- Por su parte, el Gasto en el Componente 4 representa un 9,5% promedio anual del Gasto Total del Programa, con una variación anual promedio entre 2004 y 2007 muy reducida que asciende a

⁹³ ULTA: Unidades Locales de Tierras y Aguas.

3,9%. Entre 2004 y 2007 registra una variación de 8,7%. En el caso del Componente 5, su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es de 1,5%, mientras que su variación anual promedio entre 2004 y 2007 es positiva y asciende a 22%. Su crecimiento entre 2004 y 2007 es importante y alcanza un valor de 53,1%. En cuanto al Gasto en el Componente 6, su participación promedio anual en el Gasto Total del Programa es mínima y asciende a 3,9%, registrando una variación promedio anual de 20,2% entre 2004 y 2007. Entre 2004 y 2007 registra una variación negativa de -7,2%.

- El análisis de eficiencia indica que los gastos totales de administración sobre el gasto total del Programa han disminuido en el periodo de evaluación pasando de un 4,7% en el año 2004 a un 4,3% el año 2007. Lo anterior destaca por cuanto dicha disminución se ha dado en un contexto de expansión presupuestaria sostenida del Programa en el periodo de evaluación.
- A nivel de Componentes, para el Componente 1 los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada han tenido un crecimiento en el periodo de evaluación de 18% y 6% respectivamente, registrando en el 2007 un valor de \$15,8 millones por familia y \$1,3 millones por hectárea respectivamente. La explicación de dicho incremento requiere de una evaluación más detallada en orden a justificar si ello se debe a condiciones de mercado y/o a problemas de gestión en los procesos de negociación de precios por parte del Programa. Sin embargo, de acuerdo a la evaluación, ello demuestra niveles aceptables de eficiencia por cuanto que los incrementos son no significativos.
- Para el Componente 2, los dos indicadores de eficiencia referidos a costos promedios por familia y por hectárea subsidiada, han tenido una leve disminución en el periodo de evaluación de 3% y 1% respectivamente, presentando un valor de \$17,1 millones por familia y \$1,5 millones por hectárea en el 2007, lo que resulta contrario a lo observado en el Componente 1. Cabe destacar la disminución del porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación de 24% en el periodo 2006-2007, pasando de -37% el año 2006 a -13% el año 2007 (no se registran datos para el periodo 2004-2005). Ello expresa un incremento en el precio promedio de compra por hectárea entre los años 2006 y 2007, con un precio de tasación que se mantiene relativamente constante, lo que implica una pérdida de eficiencia por el aumento del precio de compra por hectárea.
- El alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de los componentes 1 y 2. A pesar de ello, se levanta la hipótesis (de acuerdo a lo señalado por la institución) de que dichas variaciones no responden necesariamente a una tendencia de mercado, sino más bien al resultado de las diversas compras que realizan los componentes a nivel nacional, las que presentan un alto grado de dispersión geográfica. Por lo tanto, el indicador sufre variaciones necesariamente dependiendo de las locaciones geográficas donde se establezcan las compras.
- En cuanto al Componente 3, cinco de los seis indicadores de eficiencia referidos a costos promedios, ya sea por hectárea regularizada o por caso que logra certidumbre jurídica, han tenido una disminución en el periodo de evaluación, excepto el costo por hectárea de propiedad particular regularizada que registra un incremento de 425% en el periodo 2004-2005. Ello se debe a la reducción de 95% en el número de hectáreas regularizadas entre los años 2004 y 2005, mientras que el costo estimado del componente sólo se redujo en 72%, debiendo señalar que para los años 2006 y 2007 no se registra cobertura. Además, el costo anual del componente considerado incluye los costos del levantamiento de nuevos casos en cada año, junto al costo de las hectáreas efectivamente regularizadas en cada año, que son las registradas para el cálculo de este indicador. Ello implica que dicho costo puede estar sobreestimado respecto de las hectáreas efectivamente regularizadas porque incluye además el costo del levantamiento de las nuevas hectáreas o casos

que serán regularizados en años posteriores. Por lo dicho antes, no puede concluirse que el aumento de 425% del indicador, que resulta especialmente elevado, sea necesariamente negativo.

- En los Componentes 4, 5 y 6, se observa un comportamiento similar en términos de indicadores de eficiencia. En el caso el costo promedio por beneficiario, los 3 componentes presentan un incremento del indicador (10%, 44% y 141% con un valor en 2007 de \$785.500, \$548.800 y \$2,3 millones respectivamente), mientras que en el caso del costo promedio por unidad de producto presentan una disminución del indicador (50%, 51% y 19% con un valor en 2007 de \$835.700, \$107.800 y \$25,6 millones) en el periodo de evaluación. Sin embargo, dicho comportamiento no responde a causas comunes porque cada uno de estos componentes posee dinámicas propias y debe ser analizado en forma separada. Asimismo, el alcance de la evaluación no permitió extraer las razones exactas de las variaciones obtenidas para los indicadores de eficiencia de estos tres componentes.
- No es posible hacer un juicio global sobre la eficiencia del Programa, pues cada componente presenta una dinámica distinta y opera con sus respectivos procedimientos, de modo que sólo es posible analizar la eficiencia a nivel de los componentes, en los términos señalados previamente. De todos modos, se reconoce el esfuerzo del Programa por mejorar la eficiencia en materia de costos promedio por beneficiarios y unidades de producto (hectáreas y lts/seg), a través de un seguimiento de las respectivas variables de precio.

IV. RECOMENDACIONES

Las Recomendaciones que a continuación se detallan deben ser abordadas en el contexto de la implementación de la propuesta *“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* y de la propuesta que crea la nueva Subsecretaría de Asuntos Indígenas.

| | Principales recomendaciones en el ámbito de gestión | Objetivo | Fundamento |
|---|--|--|--|
| 1 | <p>Robustecer la gestión estratégica del Programa y sus capacidades de operación, comunicaciones, seguimiento y evaluación.</p> <p>Ello implica, concretamente, fortalecer la Unidad Coordinadora del Programa encabezada por su Jefatura Nacional, con la incorporación de encargados por áreas estratégicas de funcionamiento, seguimiento, comunicaciones y desarrollo, definidas en función de lo que determine una planificación estratégica del Fondo.</p> <p>Tanto la planificación estratégica como la elaboración de un Manual de Organización y funciones constituirán aportes importantes para ordenar la gestión estratégica y operativa del Programa.</p> | <p>Mejorar la gestión del Programa a través del fortalecimiento de la Coordinación del Fondo de tierras y aguas indígenas.</p> | <p>La actual organización y gestión del Programa a nivel nacional puede resultar insuficiente para abordar sus desafíos estratégicos.</p> <p>El Programa es el de mayor tamaño dentro de CONADI y requiere ser fortalecido en sus capacidades estratégicas y operativas a nivel nacional, particularmente en materia de gestión estratégica, comunicación, seguimiento y evaluación.</p> <p>Al observar la conformación del equipo a cargo de la gestión nacional del Programa, se requiere fortalecer las capacidades en materia jurídica, sociológica y organizacional, que contribuyan a desarrollar una gerencia estratégica del Programa, más allá de los requerimientos operativos que plantea su funcionamiento.</p> <p>Como apoyo a su Jefatura Nacional, ello debe expresarse en el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional de seguimiento, evaluación, comunicación y proyección estratégica del Programa, considerando su complejidad, tamaño y relevancia, especialmente de cara a los desafíos que plantea la Propuesta Presidencial RE-CONOCER en materia de acceso a tierras y aguas para los pueblos indígenas.</p> <p>Es importante señalar que el Programa no cuenta con un Manual de Organización y Funciones que le permita identificar las brechas de recursos humanos y capacidades institucionales necesarias para desarrollar una gestión estratégica orientada a la obtención de impactos, de acuerdo a su misión actual y marco normativo.</p> |

| | | | |
|---|---|---|--|
| 2 | <p>Incrementar la cobertura del componente 1 otorgando un mayor número de subsidios a personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales (Componente 1).</p> | <p>Satisfacer la gran demanda de personas, familias y comunidades indígenas por poseer o incrementar sus tierras, para cubrir sus necesidades básicas.</p> | <p>CONADI entrega anualmente unas pocas centenas de subsidios al año a través de un concurso anual.</p> <p>En el periodo 2004-2007, sólo se vio favorecido un porcentaje muy reducido de postulantes que cumplen con los requisitos necesarios para presentarse -9%- lo que genera niveles de frustración que incluso pueden gravitar en contra de la legitimidad de la propia institucionalidad indígena.</p> <p>Más que acrecentar restricciones para postular o aplicar otras estrategias para reducir el número de postulantes, si se desea cumplir el propósito del Programa, se hace necesario incrementar el número de subsidios a entregar. Cabe mencionar que la presente evaluación no detecta problemas de gestión asociados ni de diseño del componente. Los indicadores señalan su eficiencia, dado el poco incremento detectado en el precio de compra por ha (6%) y por familia atendida (18%) en el periodo 2004-2007. En términos de eficacia, se ha incrementado el número de beneficiarios un 170% en el mismo periodo.</p> <p>Básicamente, se trata más bien de reducir niveles de frustración y alcanzar metas en mejores plazos.</p> |
| 3 | <p>Fortalecer la capacidad profesional del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas para lograr adquirir más tierras por demanda social (Componente 1) y en conflicto histórico a comunidades indígenas demandantes (Componente 2), asegurando además por esta vía el cumplimiento de la meta presidencial asumida en la Propuesta RE-CONOCER, en orden a resolver 115 casos en el trienio 2008-2010. Cabe mencionar que dicha meta había sido también contemplada por el Consejo de CONADI, en condiciones semejantes.</p> <p>Ello se puede lograr con un cuerpo profesional en terreno más numeroso y más profesionalizado, lo que permitirá realizar estudios, tramitar y negociar las operaciones de compra-venta con mayor rapidez, especialmente en los Componentes 1, 2 y 6.</p> | <p>Resolver en forma rápida los conflictos que mantienen desde tiempos ancestrales las comunidades indígenas por usurpación de tierras por parte de terceros.</p> | <p>Existen aproximadamente 308 comunidades indígenas que están iniciando el trámite para la restitución de sus tierras. El Consejo de CONADI y la Presidenta de la República plantearon un plan trienal para resolver la compra de 120 comunidades que aplican al artículo 20 b) en un plazo de tres años (2008-2010). No obstante, el Fondo sólo logró resolver los casos de 34 comunidades en 2004; 21 en 2005; 17 en 2006; y 30 en 2007.</p> <p>El procedimiento de compra está normado y contempla numerosos pasos en consulta con las comunidades beneficiarias y requiere de estudios, de análisis de alternativas y de negociaciones adecuadas para alcanzar precios razonables. Todo ello necesita de numerosos profesionales en terreno, que hoy CONADI dispone en un número insuficiente, si se desea modificar el nivel de producción del componente.</p> <p>En términos de especialidades profesionales, la dotación resulta insuficiente en materia de apoyo jurídico (abogados), social (asistentes sociales) y topográfico (topógrafos) para la tramitación oportuna de los procesos de compra de tierras. De hecho, en la actual dotación del Programa sólo existen tres abogados, seis asistentes sociales y cuatro topógrafos, lo que puede resultar insuficiente para asumir los volúmenes crecientes de compras de tierras que se están desarrollando.</p> <p>En términos territoriales, la distribución del personal a nivel local exhibe un marcado desequilibrio respecto de las ULTA con menor cobertura de beneficiarios como es el caso de Punta Arenas y Arica, donde el personal es mínimo (1 persona en Punta Arenas), a pesar que deben realizarse los mismos procesos de gestión que en el resto de las ULTA con mayor cobertura. Ello implica la necesidad de fortalecer la dotación actual de algunas ULTA como las señaladas, ya sea incorporando nuevo personal o bien reasignando parte del existente.</p> |

| | | | |
|---|--|--|---|
| 4 | <p>Realizar un estudio de mercado sobre las compras de tierras en el Art. 20 letra a) y en el Art. 20 letra b), respectivamente, desagregado por regiones y zonas agroecológicas, especialmente en materia de precios pagados por hectárea en cada caso.</p> | <p>Mejorar la eficiencia del Programa en materia de precios y costos promedios por hectárea subsidiada en el Art. 20 letra a) y en el Art. 20 letra b), respectivamente.</p> | <p>Los indicadores de eficiencia del Componente 1 referido al Art. 20 letra a), correspondientes al costo promedio por familia y por hectárea subsidiada, han tenido un crecimiento en el período de evaluación de 18% y 54%, respectivamente, destacando el costo promedio por hectárea subsidiada.</p> <p>Pero además, los mismos indicadores de eficiencia para el Componente 2 referido al Art. 20 letra b), han tenido una leve disminución en el período de evaluación de 3% y 1%, respectivamente, lo que resulta aparentemente contradictorio con lo observado en el Componente 1. Asimismo, el indicador de eficiencia referido al "porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación", también ha tenido una baja que en promedio asciende a 25,3% en el período 2006-2007 (no se registran datos para el período 2004-2005).</p> <p>Esta aparente contradicción requiere de una evaluación más detallada para asegurar el menor precio posible en la compra de tierras para ambos componentes. También se requiere explicar el incremento observado en los costos promedios por hectárea subsidiada en las compras del 20 letra a) y la disminución observada en el caso del 20 letra b), a objeto de identificar si ello se debe a condiciones de mercado y/o a problemas de gestión en los procesos de negociación de precios por parte del Programa entre ambos componentes.</p> |
| 5 | <p>Fortalecer y formalizar la interacción con el Fondo de Desarrollo Indígena de forma tal que dicho Fondo pueda ofrecer apoyo técnico y financiero para que las personas, familias y comunidades que obtengan subsidios para adquirir tierras puedan incorporarlas a la producción, si así lo desean.</p> | <p>Apoyar a las familias que acceden a subsidios para que puedan satisfacer sus necesidades básicas, poniendo en producción las tierras que han obtenido.</p> | <p>Si se desea contribuir con mayor fuerza al logro del fin del Programa, definido como "Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional", es importante apoyar a las familias beneficiarias en el sentido de asistirlos en el mejoramiento de su bienestar.</p> <p>En la actualidad, el Programa Orígenes, que trabaja con comunidades y no con personas o familias, acompaña las comunidades indígenas que recuperan sus tierras gracias al FTAI.</p> <p>No obstante, el Fondo de Desarrollo Indígena sólo atiende una parte de las familias que reciben tierras y aguas a partir del FTAI, dejando de lado un número no determinado de éstas sin la asistencia técnica que se requiere para el mejoramiento de sus condiciones de vida.</p> |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 6 | <p>Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del Programa, especialmente en materia de control de proceso, medición de indicadores de calidad, e indicadores de resultados intermedios y finales (impacto). Ello debe incluir el desarrollo de un sistema de información de los beneficiarios efectivos a nivel agregado y de cada componente, con bases de datos integradas y estandarizadas en la materia, que permita una adecuada cuantificación y caracterización de los beneficiarios efectivos para fines de gestión, seguimiento y evaluación del Programa, incluyendo los aspectos de focalización y selección de beneficiarios.</p> | <p>Asegurar un mayor control sobre los avances del Programa así como mayor retroalimentación con fines operacionales y estratégicos.</p> | <p>En la actualidad, si bien el Programa desarrolla funciones de seguimiento y evaluación, ejercidas desde la UPCG, ello resulta insuficiente para generar un análisis estratégico que alimente eventuales cambios en el diseño y/o la gestión del Programa y sus componentes. De hecho, el Programa no dispone de un sistema de seguimiento y evaluación organizado como tal, con rutinas y procedimientos en la materia basados en una cultura desarrollada mediante la retroalimentación con y desde los equipos de trabajo.</p> <p>En materia de información clave para el seguimiento y evaluación del Programa, sólo se dispone de información razonable a nivel de indicadores de productos en las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía. Sin embargo, dicha información no posee la oportunidad, periodicidad y calidad requeridas en todos los casos, especialmente a la hora de cuantificar y caracterizar a los beneficiarios efectivos del Programa, donde se requiere disponer de bases de datos integradas y estandarizadas. Asimismo, presenta debilidades en materia de control de indicadores estandarizados de proceso, seguimiento de indicadores de calidad, y evaluación de indicadores de resultados intermedios y finales (impacto).</p> <p>Asimismo, el Programa enfrenta dificultades en materia de cuantificación y caracterización de sus beneficiarios efectivos, al no disponer de un sistema de información en la materia fundamentado en bases de datos relacionales que permitan disponer de una base de datos integrada y estandarizada con información periódica. Ello limita el análisis de cobertura actual y potencial, a objeto de identificar las brechas que aún enfrenta el Programa para atender a su población objetivo y potencial. Dichas bases deben ofrecer información que permita posteriormente caracterizar a los beneficiarios, de acuerdo a las variables que permiten evaluar la focalización del Programa.</p> <p>Asimismo, a partir de un sistema de información como el propuesto, sería posible actualizar diagnósticos como el realizado por el Estudio del CERC (2004), permitiendo verificar si se están cumpliendo en la práctica los criterios de focalización y selección de los beneficiarios.</p> |
|---|---|--|--|

| | | | |
|---|---|--|---|
| 7 | <p>Desarrollar mecanismos formales y regulares de participación y control social por parte de sus beneficiarios, que operen a nivel territorial e integren el conjunto de componentes del Programa (el único componente que los posee es el N° 2, referido al Art. 20 letra b). Dichos mecanismos debieran operar especialmente en materia de ejecución, como una retroalimentación periódica desde los beneficiarios respecto de la marcha y desempeño del Programa, por ejemplo, a través de cuentas públicas ante y con las comunidades indígenas de carácter informativo en los diferentes territorios donde opera; encuestas de satisfacción usuaria con resultados públicos y vinculantes cuando corresponda; consejos o comités de beneficiarios; y jornadas periódicas de evaluación con los representantes de las comunidades beneficiarias.</p> | <p>Mejorar el accountability del Programa por parte de sus beneficiarios y partes interesadas, fortaleciendo su posicionamiento y legitimidad pública.</p> | <p>Dadas la naturaleza y características del Programa, debería contar con mecanismos de participación, al menos de carácter consultivo, que contribuyan a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del servicio que se entrega a los beneficiarios, que funcionaran a nivel territorial y de manera integrada entre los componentes.</p> <p>Existen buenas prácticas en la materia al interior del propio Programa, como los procesos de participación que se verifican en los Consejos de algunas Áreas de Desarrollo Indígena para las licitaciones públicas y los Concursos de Tierras, Aguas y Riego (Componentes 1, 4 y 6)</p> <p>En el marco de la Política de Desarrollo Indígena expresada en la Propuesta Presidencial RE-CONOCER, el Programa debe y puede fortalecer su imagen y legitimidad pública involucrando la participación activa de sus beneficiarios, dada la importancia que tiene en el cumplimiento de los compromisos presidenciales.</p> |
| 8 | <p>Realizar una nueva evaluación de impacto del Programa</p> <p>Entre los temas que debieran ser contemplados en una eventual evaluación ex post o de impacto, el panel sugiere los siguientes:</p> <p>a) Mantenimiento de la propiedad de la Tierra por las personas, familias y grupos indígenas destinatarios</p> <p>b) Niveles de producción de las tierras adquiridas o regularizadas, abastecidas con suficiente agua y sistemas de riego apropiados</p> <p>c) Disminución de conflictos por restitución histórica de tierras</p> | <p>Conocer los efectos del Programa en las comunidades indígenas y el territorio del país.</p> | <p>Año a año el país está invirtiendo en la restitución de tierras y aguas a los grupos indígenas. Es menester saber qué está ocurriendo con las inversiones realizadas, con las nuevas tierras, derechos de agua y obras de riego y/o drenaje.</p> <p>Es importante conocer también los niveles de satisfacción de los destinatarios con el Programa y sus componentes.</p> <p>La evaluación de impacto realizada el año 2001 fue muy provechosa en términos de información obtenida y en retroalimentación para el diseño y gestión del Programa.</p> |

| | | | |
|----|--|--|---|
| 9 | <p>Desarrollar un estudio que permita la revisión del catastro de tierras y aguas indígenas (oferta – demanda), debiendo a juicio del panel ser: (a) revisado en sus metodologías, (b) actualizado en forma periódica, (c) ajustado en algunos de sus parámetros (tales como la incorporación de la población indígena urbana, ya que todo indígena según la Ley tiene derecho a que se le restituya sus tierras), (d) incorporado las tierras ocupadas por todas las actividades productivas, incluyendo las forestales y (e) aprobado en su nueva versión por el Consejo de la CONADI.</p> | <p>Contar con un catastro afinado y actualizado que sirva para la retroalimentación, planificación y control de gestión del Programa</p> | <p>El Catastro realizado en el año 2004 está desactualizado. Por otra parte, tanto la población objetivo como la superficie demandada por la población indígena están subestimadas. Algunos criterios deberían ser revisados, tales como la exclusión que se ha hecho de la oferta de tierras, de las que están ocupadas para plantaciones forestales.</p> <p>El Programa necesita de un estudio que ordene la gestión del Programa y permita diseñar objetivos asociados a metas realistas, en cuanto a la demanda y la oferta existentes.</p> |
| 10 | <p>Registrar e incluir aportes de terceros al Presupuesto del Programa asociados a fuentes extrapresupuestarias de financiamiento, ya sea de otras instituciones como organismos de cooperación internacional como de los propios beneficiarios.</p> | <p>Conocer y estimular los aporte de terceros al financiamiento del Programa</p> | <p>Actualmente, el Programa cuenta con aportes de terceros vinculados a organismos de cooperación internacional y a los beneficiarios (mediante el ahorro previo exigido en el Componente 1).</p> <p>Por ejemplo, con la cooperación internacional existe el proyecto que actualmente desarrolla CONADI con la FAO, movilizando recursos de terceros que no se incorporan al Presupuesto del Programa, los que deben ser registrados por la institución como expresión de su capacidad de apalancamiento financiero y asociatividad programática.</p> |

V. BIBLIOGRAFÍA

1. CONADI, Centro EULA, Universidad de Concepción. "Catastro de Tierras y Aguas Indígenas I", Concepción Diciembre de 2004.
2. CONADI, Centro EULA; Universidad de Concepción. "Catastro de Tierras, Aguas y Riego Indígenas II". Concepción, Octubre de 2006.
3. CONADI y FTAI, CERC, "Estudio Identificación de Familias Elegibles Para el Subsidio de Aplicación Artículo 20 letra A, Informe Final". Santiago de Chile, Julio de 2004.
4. Tejo, Pedro; Compilador. "Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y El Caribe: Una realidad Incompleta". CEPAL, GTZ; Santiago de Chile, Julio de 2003.
5. DIPRES, 2001. Informe Final – Evaluación en Profundidad – Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.
6. Documentación interna del Programa

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS

- Director Nacional de CONADI
- Jefa del Departamento de Planificación y Control de Gestión, CONADI
- Jefe del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, CONADI
- José Bengoa, Antropólogo, Director de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas
- Rodrigo Egaña, Comisionado Presidencial para Asuntos Indígenas

ANEXO 1(a) MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

| <p>NOMBRE DEL PROGRAMA: FONDO DE TIERRAS Y AGUAS INDÍGENAS (FTAI) AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 2000 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA (CONADI) OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Objetivo Estratégico N° 1 Contribuir al desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación Indígena y Programa Orígenes. PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Financiamiento de iniciativas para la ejecución de Fondos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de tierras y Aguas Indígenas. <ul style="list-style-type: none"> - Programas de Tierras - Programas de Aguas | | | | |
|--|---|--------------------|--|-----------|
| ENUNCIADO DEL OBJETIVO | INDICADORES | | MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición) | SUPUESTOS |
| | Enunciado (Dimensión/Ambito de Control) ¹ | Fórmula de Cálculo | | |
| <p>FIN: Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional</p> | | | | |

¹ Ver capítulo XII de documento “Evaluación de Programas. Notas Técnicas”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2004; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

Se debe incluir indicadores adecuados para medir las cuatro dimensiones del desempeño del Programa a nivel de propósito y componentes, según corresponda. En particular en el caso de los componentes, teniendo presente su naturaleza, considerar la pertinencia de la aplicación de las diferentes dimensiones y ámbitos de los indicadores.

Incluir los indicadores que forman parte del sistema de monitoreo interno del programa y/o del Sistema de Información de gestión del PMG institucional.

| | | | |
|---|---|---|--|
| PROPÓSITO: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales ² y/o de restitución histórica, incrementan su patrimonio en tierras y aguas | 1. Eficacia / Resultado Intermedio % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en tierras respecto del total de familias de la población objetivo ³ (de los componentes 1 y 2). | (Nº Total familias que incrementan su patrimonio en tierras / población objetivo)* 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA |
| | 2. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento del patrimonio indígena medido en hács respecto del total de la demanda histórica ⁴ (de los componentes correspondientes). | (Nº total de hács subsidiadas por el FTAI a través del artículo 20 b) / Nº Total de hács de demanda histórica)* 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA |
| | 3. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento del patrimonio indígena medido en hács respecto del total de la demanda social ⁵ (de los componentes correspondientes). | (Nº total de hács subsidiadas por el FTAI a través del artículo 20 a) / Nº Total de hács demanda)* 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA |
| | 4. Eficacia / Resultado Intermedio % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en agua respecto del total de familias de la población objetivo (de los componentes correspondientes). | (Nº Total de familias que incrementan su patrimonio en aguas / población objetivo) * 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA |
| | 5. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento del patrimonio indígena medido en lts/seg respecto del total de la demanda (de los componentes correspondientes). | (Nº Total de lts/seg subsidiados por el FTAI / total lts/seg demandados)* 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA |

² La demanda real de tierras sociales, corresponde a los requerimientos de expansión tanto para incrementos adicionales de tierras ya existentes pero insuficientes, como también para nuevas tierras para familias que no la posean..

³ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁴ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁵ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| | 6. Eficacia / Resultado Intermedio % de incremento de la productividad de las hás intervenidas por el programa respecto de su nivel inicial | (Costo total del componente / N° total familias que solucionan su demanda social de tierras beneficiadas por el componente) | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | |
| | 7. Eficacia / Resultado Intermedio % de hás puestas bajo riego respecto del total de hás identificadas como demanda social para riego ⁶ . | (N° Total de hás puestas bajo riego/ total de la demanda social para riego)* 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | |
| | 8. Eficacia / Resultado Intermedio % de hás puestas bajo riego tecnificado respecto del total de hás puestas bajo riego ⁷ . | (N° Total de hás puestas bajo riego tecnificado/ Total de hás puestas bajo riego) * 100 | Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | |
| | 9. Economía/ proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del Programa / Presupuesto total asignado al Programa)* 100 | Registros administrativo – contables | |
| | 10. Eficiencia / Proceso % del gasto administrativo respecto del gasto total del Programa | (Gasto administrativo del Programa / Gasto total del Programa)* 100 | Registros administrativo - contables | |

⁶ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

⁷ Establecida en el Catastro de Tierras, Aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| COMPONENTE N° 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras | 1. Eficacia / Producto % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas demandadas (de acuerdo a estimación del Catastro de Tierras y Aguas) | (N° total de hágs de demanda social adquiridas por el componente / N° Total de hágs demandadas)* 100 | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA - Certificados de subsidio | - Disposición de particulares de vender predios solicitados por personas y familias indígenas. - No existe especulación con el precio de las tierras por parte de privados. |
| | 2. Eficacia / Producto % de (familias y/o comunidades) que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias de la población objetivo | (N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de demanda social por el componente / N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de la población objetivo)* 100 | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | |
| | 3. Eficacia / Producto % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas solicitadas a través de postulación en el concurso público | (N° total de hágs de demanda social adquiridas por el componente / N° Total de hágs solicitadas a través de postulación en el concurso público)* 100 | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA - Certificados de subsidio | |
| | 4. Eficacia / Producto % de (familias y/o comunidades) que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias que han postulado a través del concurso público | (N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de demanda social por el componente / N° Total familias postulantes al concurso público) por el programa)* 100 | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | |
| | 5. Eficacia / Producto Promedio de hectáreas adquiridas por familia | (N° Total hágs adquiridas por las familias beneficiarias / N° Total familias beneficiarias del componente) | - Registros administrativo – contables | |
| | 6. Eficiencia / Producto Costo promedio del subsidio por familia beneficiaria. | (Costo total del componente / N° total familias que solucionan su demanda social de tierras beneficiadas por el componente) | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA - Registros administrativo – contables | |
| | 7. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea subsidiada | (Costo total del componente / N° total hágs de demanda social subsidiadas) | - Registros Unidad de Seguimiento y evaluación FTA | |
| | 8. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | - Registros administrativo – contables | |

| | | | | |
|---|---|---|--|--|
| COMPONENTE N° 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica ⁸ adquieren tierras | 1. Eficacia / Producto % de hectáreas en conflicto jurídico adquiridas por el componente respecto del total de la demanda. | (N° total de háas adquiridas en conflicto jurídico por el componente / N° Total de háas demandadas)* 100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Acta de negociación - Escritura de compraventa. - Certificado de Dominio Vigente. | <ul style="list-style-type: none"> - No existe especulación con el precio de las tierras por parte de privados. |
| | 2. Eficacia / Producto Porcentaje de casos (familias) que solucionan su demanda de tierras en conflicto jurídico con el componente respecto la población objetivo. | (N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) por el componente / N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de la población objetivo)* 100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Acta de negociación - Escritura de compraventa - Certificado de Dominio Vigente | |
| | 3. Eficacia / Resultado intermedio % de hectáreas con valor significación cultural respecto del total de hectáreas adquiridas por el componente | (N° Total de háas adquiridas con significación cultural / N° Total de háas adquiridas por el componente) * 100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 4. Eficacia / Producto Promedio de hectáreas adquiridas por familia | (N° Total háas en conflicto jurídico adquiridas por el componente / N° Total familias beneficiarias del componente) | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 5. Eficiencia / Producto Costo promedio del componente por familia beneficiaria | (Costo total del componente / N° total familias beneficiarias) | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 6. Eficiencia / Producto Costo promedio del componente por hectárea subsidiada | (Costo total del programa / N° total hectáreas subsidiadas por el componente) | <ul style="list-style-type: none"> - Acta de negociación de predio - Informes de Tasación Comercial de los predios | |
| | 7. Eficiencia / Producto Porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación | ((Promedio (Precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico (M\$)) / Precio de Tasación Comercial (M\$))-1)*100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros administrativo - contables | |
| | 8. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros administrativo - contables | |

⁸ Para esto debe entenderse como demanda de recuperación histórica las tierras reconocidas por el Estado chileno, con conflictos de propiedad no resueltos y que son aquellas tierras demandadas por las comunidades indígenas y que alguna vez poseyeron.

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| COMPONENTE N° 3: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras | 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades o acceden a propiedad fiscal respecto del total de casos con situación irregular de tierras fiscales | (N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal / N° de casos con situación irregular de tierras fiscales del programa) *100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Títulos de Dominio de los casos | - No se modificarán las disposiciones del DL 1.939; y del DL 2.695 ⁹ . |
| | 2. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades respecto del total de casos con situación irregular de tierras particulares | (N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad particular / N° de casos con situación irregular de tierras particulares)*100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Títulos de Dominio de los casos | |
| | 3. Eficacia / Producto % de hectáreas de propiedad fiscal regularizadas respecto del total de hectáreas fiscales en situación irregular | (N° háas de propiedad fiscal transferidas en las que se logra certidumbre jurídica en su propiedad / N° total de háas de propiedad fiscal con situación irregular) *100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN | |
| | 4. Eficacia / Producto % de hectáreas de propiedad particular regularizadas respecto del total de hectáreas particulares en situación irregular | (N° de háas de propiedad particular en las que se logra certidumbre jurídica en su propiedad / N° total de háas de propiedad particular en situación irregular) | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA | |
| | 5. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea de propiedad fiscal regularizada | Costo total componente / N° de háas fiscal regularizadas | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | |
| | 6. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea de propiedad particular regularizada | Costo total componente / N° de háas particular regularizadas | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | |
| | 7. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad fiscal | Costo total del componente / N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | |

⁹ El procedimiento y costo se basa en la articulación de dichos decretos, por lo que cualquier modificación eventualmente modifica el costo establecido para dicho diagnóstico.

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

| | | | | |
|--|---|--|---|--|
| | 8. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad particular | Costo total del componente / N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad particular | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | |
| | 9. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros administrativo - contables | |
| | 10. Eficacia / Producto % de familias que acceden DRU o Goce/ respecto del total de la demanda. | (N° Total familias con DRU o Goces constituidos /N° Total familias que demandan constituir DRU o Goces.)*100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA | |
| | 11. Eficacia / Producto % de hectáreas de solicitadas para constituir DRU o Goce respecto del total de hectáreas constituidas con DRU o Goce | (N° de háas en las que se logra certidumbre jurídica a través de DRU o Goce / N° total de háas solicitadas para constituir DRU o Goce)*100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA | |
| | 12. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea constituida con DRU o goce | Costo total componente / N° de háas constituidas con DRU o Goce | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | |
| | 13. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso que logra DRU o goce | Costo total del componente / N° de casos que logran DRU o goce | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidad de Seguimiento y Evaluación FTA - Registros RPI Min. BBNN - Registros administrativo - contables | |

| | | | | |
|---|---|--|---|--|
| COMPONENTE N° 4 Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios respecto de la demanda | (N° de casos incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios / N° de casos de demanda) *100 | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI | - Familias indígenas disponen de recursos para la producción silvoagropecuaria, haciendo posible una rentabilización de las tierras. |
| | 2. Eficacia / Producto % de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje respecto de la demanda | (N° hás en las que hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje / N° hás demandados para incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje) *10 | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI | |
| | 3. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso (familias y/o comunidades) con incremento en la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios | (Costo total del componente/ N° de casos que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios) | - Registros administrativo - contables | |
| | 4. Eficiencia / Producto Costo promedio por hectárea con incremento en la superficie bajo riego y /o drenaje | Costo total del componente/ N° de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje | - Registros administrativo - contables | |
| | 5. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | - Registros administrativo - contables | |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| COMPONENTE N° 5 Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas | 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) con certeza jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas respecto de la demanda ¹⁰ | (N° de casos que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas / N° de casos con situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados) *100 | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | - No existe especulación por parte de propietarios de Derechos de Aguas, para ser adquiridos por las comunidades indígenas ¹¹ . - No se modifican de los procedimientos de regularización y constitución establecidos en el Código de Aguas ¹² . |
| | 2. Eficacia / Producto % de lts/seg regularizados respecto del total de lts/seg en situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados | (N° lts/seg) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas/ N° lts/seg) casos con situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados) *100 | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | |
| | 3. Eficiencia / Producto Costo promedio por caso (familias y/o comunidades) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | Costo total del programa / N° de casos que logran que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 4. Eficiencia / Producto Costo promedio por lts/seg regularizados sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | Costo total del componente / N° de lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 5. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | - Registros administrativo - contables | |

¹⁰ Establecida en el Catastro de Tierras, aguas y riego del Fondo de Tierras y Aguas.

¹¹ Se asume este supuesto porque cualquier transacción de mercado tiene como externalidad negativa la posible especulación, lo que también podría darse en este caso.

¹² Este supuesto es clave ya que con la sola modificación del Código de Aguas, se altera el diagnóstico inicial.

| | | | | |
|---|---|--|---|---|
| COMPONENTE N° 6 Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | 1. Eficacia / Producto % de casos (familias y/o comunidades) con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos por el componente respecto del total de la demanda. | (N° de casos con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos / N° de casos con derechos de aprovechamiento de aguas demandados) *100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | <ul style="list-style-type: none"> - No existe especulación por parte de propietarios de Derechos de Aguas, para ser adquiridos por las comunidades indígenas¹³. - Precios de derechos de aguas se mantienen en rangos de mercado, especialmente en la zona norte, de acuerdo a lo establecido en el diagnóstico del Programa. |
| | 2. Eficacia / Resultado intermedio Caudal (Lts/seg) de derechos de aprovechamiento de aguas adquirido e incorporado al patrimonio indígena respecto de la demanda | Caudal (Lts/seg) derechos de aprovechamiento de aguas adquirido / N° Lts/seg de derechos de aprovechamiento de aguas demandados) *100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Escrituras públicas | |
| | 3. Eficiencia / Producto Costo promedio por casos (familias y/o comunidades) que logran adquirir derechos de aprovechamiento de aguas | (Costo total del componente / N° total familias beneficiarias) | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 4. Eficiencia / Producto Costo promedio de Lts/seg subsidiado | (Costo total del programa / N° total Lts/seg subsidiados por el componente) | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 5. Eficiencia/Producto Costo promedio de Lts/seg subsidiado zona norte | Costo componente zona norte/N° litros/seg subsidiados zona norte | <ul style="list-style-type: none"> - Registros Unidades de Seguimiento y evaluación FTAI - Registros administrativo - contables | |
| | 6. Economía / Proceso % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)* 100 | <ul style="list-style-type: none"> - Registros administrativo - contables | |

¹³ Se asume este supuesto porque cualquier transacción de mercado tiene como externalidad negativa la posible especulación, lo que también podría darse en este caso.

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| <p>ACTIVIDADES:</p> <p>Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras</p> <p>1 Identificación de la demanda social de tierras por personas y comunidades indígenas por región y comuna, a través del Concurso Público</p> <p>2 Proceso de selección y adjudicación de los subsidios.</p> <p>3 Identificación y vinculación de una empresa especializada, para realizar el apoyo técnico-jurídico a los beneficiarios, a través de licitación</p> <p>4 Puesta en marcha de un programa de apoyo, Asesoría Jurídico, Técnico-Productivo, y Territorial para la Adquisición de las tierras.</p> <p>Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras</p> <p>1 Identificación de las comunidades que demanda predios con posibles conflictos jurídicos, a través de demanda ingresada a la CONADI.</p> <p>2 Justificación jurídica y social del conflicto.</p> <p>3 Análisis de factibilidad de adquisición de un predio con la comunidad.</p> <p>4 Construcción de estudios jurídicos y técnicos del predio a adquirir.</p> <p>5 Proceso de priorización y negociación para la compra</p> <p>6. Proceso de adquisición, inscripción en Conservador de Bienes Raíces e Inscripción en registro de tierras de CONADI.</p> <p>7 Estudio y análisis de la situación predial para puesta en marcha de un Plan de apoyo para el predio</p> <p>Componente 3: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras</p> <p>a. Regularización de Títulos de Dominio de Familias Indígenas que ocupan irregularmente propiedad fiscal</p> <p>1 - Presentación de Solicitud a CONADI por parte de</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| <p>beneficiarios. 2.- Suscripción Convenio con BBNN para ingresar casos a RPI y subsidiar el conjunto de trámites. 3.- Eventualmente Licitación Pública para: - Completar carpeta de antecedentes, lo que implica mensuras y otros. - Presentación Carpeta con antecedentes a Bienes Nacionales. - Recepción de títulos saneados o regularizados de propiedad particular. - Inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas. - Entrega de Títulos de dominio. Transferencia Inmuebles en TM - Estudios de Títulos - Estudios Topográficos - Gestión sociocultural - Inscripciones notariales</p> <p>b. Regularización de Títulos de Dominio de Familias Indígenas que ocupan irregularmente propiedad particular.</p> <p>Actividades: 1.- Presentación de Solicitud a CONADI por parte de beneficiarios. 2.- Suscripción Convenio con BBNN para ingresar casos a RPI y subsidiar el conjunto de trámites. 3.- Eventualmente Licitación Pública para: - Completar carpeta de antecedentes, lo que implica mensuras y otros. - Presentación Carpeta con antecedentes a Bienes Nacionales. - Recepción de títulos saneados o regularizados de propiedad particular. - Inscripción en el Registro Público de Tierras Indígenas. - Entrega de Títulos de dominio.</p> <p>c. Derechos reales de uso o goces 1. Recepción de la documentación que acompaña solicitud. 2. Aplicación procedimiento que otorga derecho real de uso y goce. 3. Inscripción Notarial 4. Inscripción en Conservador de Bienes Raíces.</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|

Componente 4: Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje

1. Identificar familias y territorios en donde se demanden obras de riego y/o drenaje
2. Recopilar antecedentes que acrediten la demanda de las familias indígenas (antecedentes de postulante y de proyecto demandado)
3. Definir a través de concursos o convenios familias indígenas que recibirían subsidio financiero para la ejecución los proyectos de inversión en obras de riego y/o drenaje.
5. Familias reciben recursos financieros para la construcción y habilitación de proyectos de riego y/o drenaje.
6. Familias con apoyo técnico contratados.
7. Construcción de obras de riego y/o drenaje en predios ocupados por familias indígenas.
8. Habilitación de obras de riego y/o drenaje (obra funcionando).

Componente 5: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas

1. Recepción de la presentación de solicitud de casos (familias o comunidades) que demandan derechos de aprovechamiento de aguas, ya sea para la constitución o regularización de derechos de agua.
2. completar y verificar antecedentes de la solicitud por parte de CONADI
3. Presentación de antecedentes a la Dirección General de Aguas para su tramitación y resolución.
4. Inscripción en Conservador de Bienes Raíces de las resoluciones favorables emitidas por la DGA.

Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas

1. Elaboración bases concurso público: (Forma de concursar; Calendario; Requisitos y Formalidades de postulación y selección; Puntaje para asignar el beneficio; Fijación del Valor del subsidio, y Forma práctica de otorgar la materialidad del mismo)

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <p>2. Llamado a concurso a comunidades y familias indígenas: que presenten los siguientes requisitos (N° de personas o dimensión de la Comunidad postulante, Deterioro y degradación de las tierras afectadas por falta de aguas; Condiciones sanitarias de las familias instaladas en el predio afectado por la falta de agua, Beneficios agrícolas de la puesta en regadío de las tierras afectadas)</p> <p>3. Evaluación de las postulaciones: (Identificación del curso y estado de los derechos de agua; dimensionamiento del volumen a comprar; formulación del proyecto de aprovechamiento del agua; evaluación ex - ante del proyecto de aprovechamiento, incluyendo visita al lugar y comunidad, incluyendo estudio de título de propuesta del agua)</p> <p>4. Constitución del Comité de Selección.</p> <p>5. Adjudicación del subsidio.</p> <p>6. Certificación del subsidio.</p> <p>7. Compra de derechos de agua por beneficiarios.</p> <p>8. Inscripción en Conservador de Bienes Raíces la compra de derechos de agua.</p> | | | | |
|---|--|--|--|--|

MEDICIÓN DE INDICADORES MATRIZ DE MARCO LÓGICO (PERIODO 2004 - 2007)

| <p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Fondo de Tierras y Aguas Indígenas</p> <p>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1994 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION SERVICIO RESPONSABLE: CORPORACION NACIONAL DE DESARROLLO INDIGENA OBJETIVO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> Contribuir al desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación Indígena y Programa Orígenes. <p>PRODUCTO ESTRATÉGICO AL QUE SE VINCULA EL PROGRAMA: Producto = Financiamiento de iniciativas para la ejecución de Fondos.</p> | | | | | | |
|--|---|--|----------------|-------|-------|-------|
| Evolución de Indicadores | | | | | | |
| <u>ENUNCIADO DEL OBJETIVO</u> | INDICADORES / INFORMACION | | CUANTIFICACIÓN | | | |
| | Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) | Fórmula de Cálculo | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| FIN Contribuir al desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas para impulsar su participación en la vida nacional | | | | | | |
| PROPOSITO Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales y/o de restitución histórica, incrementan su patrimonio en tierras y aguas | Eficacia/Resultado Intermedio 1.- % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en tierras respecto del total de familias de la población objetivo (de los componentes correspondientes). | (N° Total familias que incrementan su patrimonio en tierras/población objetivo)*100 | 2,2% | 5,8% | 9,7% | 13,0% |
| | Eficacia/Resultado Intermedio 2.- % de incremento del patrimonio indígena medido en háas respecto del total de la demanda histórica (de los componentes correspondientes) | (N° total de háas subsidiadas por el FTAI a través del artículo 20 b) / N° Total de háas de demanda histórica)*100 | 13,3% | 29,1% | 44,5% | 60,3% |

| | | | | | | |
|--|--|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Eficacia/Resultado Intermedio 3.- % de incremento del patrimonio indígena medido en hás respecto del total de la demanda social (de los componentes correspondientes) | (N° total de hás subsidiadas por el FTAL a través del artículo 20 a) /N° Total de hás de demanda social) * 100 | 0,7% | 2,2% | 3,9% | 6,1% |
| | Eficacia/Resultado Intermedio 4.- % de incremento del patrimonio indígena medido en hás a través de certidumbre jurídica de la propiedad (de los componentes correspondientes). | (N° de hás que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal o particular/N° de hás con situación irregular de tierras fiscales o particulares del componente) * 100 | 1,4% | 1,6% | 2,0% | 4,8% |
| | Eficacia/Resultado Intermedio 5.- % de familias indígenas que incrementan su patrimonio en agua respecto del total de familias de la población objetivo (de los componentes correspondientes). | (N° Total de familias que incrementan su patrimonio en aguas/población objetivo) * 100 | 3,4% | 6,4% | 8,6% | 11,2% |
| | Eficacia/Resultado Intermedio 6.- % de incremento del patrimonio indígena medido en lts/seg respecto del total de la demanda (de los componentes correspondientes). | (N° Total de lts/seg subsidiados por el FTAL / Total lts/seg demandados) * 100 | 1,4% | 3,2% | 22,0% | 25,9% |
| | Eficacia/Resultado Intermedio 7.- % de hás puestas bajo riego respecto del total de hás identificadas como demanda social para riego | (N° Total de hás puestas bajo riego/ Total hás de demanda social para riego)*100 | 1,9% | 6,8% | 9,2% | 13,4% |
| | Economía/ Proceso 8.- % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del Programa /Presupuesto total asignado al Programa)*100 | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| | Eficiencia/Proceso 9.- % del gasto administrativo respecto del gasto total del Programa | (Gasto administrativo total del Programa /Gasto total del Programa)*100 | 4,7% | 5,1% | 4,5% | 4,3% |

| | | | | | | |
|---|---|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| COMPONENTE 1 Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras | Eficacia/Producto 1.- % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas demandadas . | (N° total de há s de demanda social adquiridas por el componente /N° Total de há s demandadas)*100 | 0,7% | 1,4% | 1,8% | 2,2% |
| | Eficacia/Producto 2.- % de familias y/o comunidades que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias de la población objetivo | (N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) de demanda social por el componente /Total familias población objetivo del componente)*100 | 0,4% | 1,1% | 1,5% | 1,2% |
| | Eficacia/Producto 3.- % de hectáreas de demanda social adquiridas por el componente respecto del total de hectáreas solicitadas a través de postulación en el concurso público | (N° total de há s de demanda social adquiridas por el componente/N° Total de há s solicitadas a través de postulación en el concurso público)*100 | 4,4% | 8,3% | 5,7% | 7,7% |
| | Eficacia/Producto 4.- % de familias que solucionan su demanda social de tierras a través del subsidio respecto del las familias que han postulado a través del concurso público | (N° total de casos resueltos (familias) de demanda social por el componente/Total familias postulantes al concurso público)*100 | 5,3% | 12,4% | 9,8% | 8,4% |
| | Eficacia/Producto 5.- Promedio de hectáreas adquiridas por familia | (N° Total há s adquiridas por las familias beneficiarias /N° Total familias beneficiarias del componente) | 10,5 | 8,5 | 7,3 | 11,7 |
| | Eficiencia/Producto 6.- Costo promedio del subsidio por familia beneficiaria. | (Costo total componente /N° total familias que solucionan su demanda social de tierras beneficiadas por el componente) | 13.363,1 M\$ | 12.435,6 M\$ | 11.056,0 M\$ | 15.771,8 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 7.- Costo promedio por hectárea subsidiada | (Costo total componente / N° total há s de demanda social subsidiadas) | 1.268,1 M\$ | 1.468,2 M\$ | 1.511,0 M\$ | 1.343,8 M\$ |
| | Economía/Proceso 8.- % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente /Presupuesto total asignado al componente) | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

| | | | | | | |
|--|--|--|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| COMPONENTE 2 Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras | Eficacia/Producto 1.- % de hectáreas conflicto jurídico adquiridas por el componente respecto del total de la demanda | (N° total de háas en conflicto jurídico adquiridas por el componente /N° Total de háas demandadas)*100 | 13,3% | 15,8% | 15,4% | 15,8% |
| | Eficacia/Producto 2.- Porcentaje de casos (familias) que solucionan su demanda de tierras en conflicto jurídico con el componente respecto la población objetivo | (N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades) por el componente / N° Total casos resueltos (familias y/o comunidades)*100 | 7,3% | 10,7% | 9,9% | 8,8% |
| | Eficacia/Producto 3.- % de hectáreas con valor de significación cultural respecto del total de hectáreas adquiridas por el componente | (N° Total de háas adquiridas con significación cultural/N° Total de háas adquiridas por el componente)*100 | 1,4% | 0,2% | 0,0% | 0,0% |
| | Eficacia/Producto 4.- Promedio de hectáreas adquiridas por familia | (N° Total háas en conflicto jurídico adquiridas por el componente /N° Total familias beneficiarias del componente)*100 | 11,7 | 9,5 | 10,0 | 11,5 |
| | Eficiencia/Producto 5.- Costo promedio del componente por familia beneficiaria | (Costo total componente / N° total familias beneficiarias)*100 | 17.600,3 M\$ | 9.656,6 M\$ | 11.083,2 M\$ | 17.091,8 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 6.- Costo promedio del componente por hectárea subsidiada | (Costo total componente / N° total hectáreas subsidiadas por el componente)*100 | 1.509,8 M\$ | 1.021,2 M\$ | 1.107,9 M\$ | 1.489,2 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 7.- Porcentaje de desviación de los precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico respecto de los valores de tasación | ((Promedio (Precios pagados por la compra de tierras en conflicto jurídico (M\$))/Precio de Tasación Comercial (M\$))-1)*100 | s.i. | s.i. | -37,4% | -13,2% |
| | Economía/Proceso 8.- % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente/Presupuesto total asignado al componente)*100 | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

| | | | | | | |
|---|---|---|----------|----------|----------|---------|
| COMPONENTE 3 Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras | Eficacia/Producto 1.- % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades o acceden a propiedad fiscal respecto del total de casos con situación irregular de tierras fiscales del programa | (N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal /N° de casos con situación irregular de tierras fiscales del programa)*100 | 7,3% | 16,0% | 21,9% | 25,1% |
| | Eficacia/Producto 2.- % de casos (familias y/o comunidades) que regularizan el dominio de sus propiedades respecto del total de casos con situación irregular de tierras particulares | (N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad particular/N° de casos con situación irregular de tierras particulares)*100 | 1,4% | 0,9% | s.i. | s.i. |
| | Eficacia/Producto 3.- % de hectáreas de propiedad fiscal regularizadas respecto del total de hectáreas fiscales en situación irregular | (N° háas de propiedad fiscal transferidas en las que se logra certidumbre jurídica en su propiedad /N° total de háas de propiedad fiscal con situación irregular)*100 | 0,3% | 0,1% | 0,5% | 2,7% |
| | Eficacia/Producto 4.- % de hectáreas de propiedad particular regularizadas respecto del total de hectáreas particulares en situación irregular | (N° de háas de propiedad particular en las que se logra certidumbre jurídica en su propiedad/ N° total de háas de propiedad particular en situación irregular)*100 | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |
| | Eficacia/Producto 5.- % de familias que acceden a DRU o Goce respecto del total de la demanda. | (N° Total familias con DRU o Goces constituidos /N° Total familias que demandan constituir DRU o Goces)*100 | 96,1% | 95,9% | 97,9% | 96,9% |
| | Eficacia/Producto 6.- % de hectáreas de solicitadas para constituir DRU o Goce/ respecto del total de hectáreas constituidas con DRU o Goce | (N° de háas en las que se logra certidumbre jurídica a través de DRU o Goce /N° total de háas constituidas con DRU o Goce)*100 | 96,1% | 95,9% | 97,9% | 96,9% |
| | Eficiencia/Producto 7.- Costo promedio por hectárea de propiedad fiscal regularizada | (Costo total subcomponente/N° de háas fiscales regularizadas)*100 | 16,8 M\$ | 70,4 M\$ | 11,4 M\$ | 2,7 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 8.- Costo promedio por hectárea de propiedad particular regularizada | (Costo total subcomponente/N° de háas particulares regularizadas)*100 | 10,4 M\$ | 54,6 M\$ | s.i. | s.i. |

| | | | | | | |
|--|---|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | Eficiencia/Producto 9.- Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad fiscal | (Costo total subcomponente/ N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad fiscal)*100 | 97,9 M\$ | 63,4 M\$ | 34,4 M\$ | 40,5 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 10.- Costo promedio por caso que logra certidumbre jurídica en propiedad particular | (Costo total subcomponente/ N° de casos que logran certidumbre jurídica en propiedad particular)*100 | 1.175,9 M\$ | 501,6 M\$ | s.i. | s.i. |
| | Eficiencia/Producto 11.- Costo promedio por hectárea con DRU o Goce. | (Costo total subcomponente /N° de há s constituidas con DRU o goce)*100 | 1.370,7 M\$ | 1.784,9 M\$ | 1.978,8 M\$ | 1.090,2 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 12.- Costo promedio por caso que logra DRU o Goce | (Costo total subcomponente /N° de há s constituidas con DRU o goce)*100 | 137,1 M\$ | 178,5 M\$ | 197,9 M\$ | 109,0 M\$ |
| | Economía/Proceso 13.- % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente /Presupuesto total asignado al componente)*100 | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| COMPONENTE 4 Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | Eficacia/Producto 1.- % de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios respecto de la demanda | (N° de casos incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios /N° de casos de demanda)*100 | 8,1% | 9,1% | 10,5% | 9,8% |
| | Eficacia/Producto 2.- % de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje respecto de la demanda. | (N° há s en las que hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje / N° há s demandadas para incrementar la superficie bajo riego y /o drenaje)*100 | 1,9% | 4,9% | 2,4% | 4,2% |
| | Eficiencia/Producto 3.- Costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios | (Costo total componente//N° de casos que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje de sus predios)*100 | 876,5 M\$ | 686,8 M\$ | 583,6 M\$ | 785,5 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 4- Costo promedio de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje | (Costo total componente/N° de hectáreas que incrementan la superficie bajo riego y /o drenaje)*100 | 1.673,2 M\$ | 573,6 M\$ | 1.167,1 M\$ | 835,7 M\$ |
| | Economía/Proceso 5.- % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente /Presupuesto total asignado al componente)*100 | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|-------------|-------------|-------------|
| COMPONENTE 5 Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas | Eficacia/Producto 1.- % de casos (familias y/o comunidades) con certeza jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas respecto de la demanda | (N° de casos que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas /N° de casos con situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados)*100 | 1,5% | 1,7% | 1,3% | 1,6% |
| | Eficacia/Producto 2.- % de lts/seg regularizados respecto del total de lts/seg en situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados | (N° lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas/ N° lts/seg con situación irregular sobre los derechos de aprovechamiento de aguas demandados)*100 | 1,2% | 1,3% | 18,4% | 3,6% |
| | Eficiencia/Producto 3.- Costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | (Costo total componente/N° de casos que logran que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas) | 381,4 M\$ | 582,3 M\$ | 648,8 M\$ | 548,8 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 4.- Costo promedio de lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas | (Costo total componente/ N° de lts/seg que logran certidumbre jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de aguas) | 218,8 M\$ | 354,5 M\$ | 20,9 M\$ | 107,8 M\$ |
| | Economía/Proceso 5.- % de ejecución presupuestaria | (Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)*100 | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |
| | COMPONENTE 6 Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | Eficacia/Producto 1.- % de casos (familias y/o comunidades) con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos por el componente respecto del total de la demanda | (N° de casos con derechos de aprovechamiento de aguas adquiridos/N° de casos con derechos de aprovechamiento de aguas demandados)*100 | 1,2% | 0,6% | 0,5% |
| Eficacia/Producto 2.- % de caudal (lts/seg) de derechos de aprovechamiento de aguas adquirido e incorporado al patrimonio indígena respecto de la demanda | | (Caudal (lts/seg) derechos de aprovechamiento de aguas adquirido / N° lts/seg de derechos de aprovechamiento de aguas demandados) *100 | 0,3% | 0,5% | 0,4% | 0,3% |
| Eficacia/Producto 3.- Costo promedio de casos (familias y/o comunidades) que logran adquirir derechos de aprovechamiento de aguas | | (Costo total componente/N° total familias beneficiarias)*100 | 934,7 M\$ | 1.583,5 M\$ | 5.018,1 M\$ | 2.253,6 M\$ |

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

| | | | | | | |
|--|---|---|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| | Eficiencia/Producto 4.- Costo promedio de Lts/seg subsidiado | (Costo total componente / N° total Lts/seg subsidiados por el componente)*100 | 1.981,2 M\$ | 992,2 M\$ | 2.330,4 M\$ | 1.605,2 M\$ |
| | Eficiencia/Producto 5.- Costo promedio de Lts/seg subsidiado zona norte | Costo componente zona norte/N° litros/seg subsidiados zona norte | 20.730,2 M\$ | 26.023,3 M\$ | 16.727 M\$ | 25.563,6 M\$ |
| | Economía/Proceso 6.- % de ejecución presupuestaria | Gasto efectivo del componente / Presupuesto total asignado al componente)*100 | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

ANEXO 2

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

Instrucciones Generales

Para efectos de comparar presupuestos y gastos, estos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2008, se debe multiplicar los primeros por los factores señalados en la siguiente tabla:

| AÑO | FACTOR |
|------------|---------------|
| 2004 | 1.154 |
| 2005 | 1.119 |
| 2006 | 1.083 |
| 2007 | 1.042 |
| 2008 | 1.000 |

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2004-2007 (en miles de pesos año 2008)

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado¹⁴ de la Institución Responsable del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto¹⁵ correspondiente a la institución responsable (Subsecretaría, Servicio, Dirección, según corresponda) de la ejecución del programa en evaluación, en los ítems de: (i) personal, ii) bienes y servicios de consumo, iii) inversión, iv) transferencias y v) otros.
- Corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos.

¹⁴ Gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas (Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005).

¹⁵ Ver capítulos VII, VIII y IX de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

Cuadro N°1
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2008)

| AÑO 2004 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|---------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 350.569 | 383.106 | 109,28% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 52.935 | 55.217 | 104,31% |
| Inversión (Transferencias de Capital) | 16.478.895 | 16.477.895 | 99,99% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| TOTAL | 16.882.400 | 16.916.218 | 100,20% |

| AÑO 2005 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|---------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 370.571 | 418.260 | 112,87% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 55.896 | 56.613 | 101,28% |
| Inversión (Transferencias de Capital) | 16.660.647 | 16.723.249 | 100,36% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| TOTAL | 17.087.114 | 17.198.122 | 100,65% |

| AÑO 2006 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|---------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 370.282 | 409.764 | 110,66% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 56.167 | 70.657 | 125,80% |
| Inversión (Transferencias de Capital) | 18.839.539 | 18.818.906 | 99,89% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| TOTAL | 19.265.988 | 19.299.327 | 100,17% |

| AÑO 2007 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|---------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 388.423 | 430.863 | 110,93% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 64.013 | 71.544 | 111,76% |
| Inversión (Transferencias de Capital) | 23.002.359 | 22.982.367 | 99,91% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| TOTAL | 23.454.795 | 23.484.774 | 100,13% |

| AÑO 2008 | Presupuesto Inicial |
|---------------------------------------|---------------------|
| Personal | 485.656 |
| Bienes y Servicios de Consumo | 71.680 |
| Inversión (Transferencias de Capital) | 23.328.683 |
| Otros (Identificar) | - |
| TOTAL | 23.886.019 |

Fuente: CONADI

**II. Información Específica del Programa, Período 2004-2007
(en miles de pesos año 2008)**

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

- Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa², sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos. Las fuentes a considerar son las siguientes:
 - Fuentes Presupuestarias:
 - (a) Asignación específica al Programa es aquella que se realiza con cargo al presupuesto asignado a la institución responsable mediante la Ley de Presupuestos del Sector Público.
 - (b) Asignación institución responsable para soporte administrativo: son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en el ítem 21 “Gastos en Personal” e ítem 22 “Bienes y Servicios de Consumo”, 29 “Adquisición de Activos No Financieros” u otros, del presupuesto de la institución responsable respectiva.
 - (c) Los aportes en otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa. Corresponde incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.
 - Fuentes Extrapresupuestarias: son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional. Corresponde incluir el detalle de los montos provenientes de "otras fuentes de financiamiento" identificando las fuentes.

Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa (En miles de pesos año 2008)

| Fuentes de Financiamiento | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | Variación 2004-2008 |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | % | Monto | % | Monto | |
| 1. Presupuestarias[1] | | | | | | | | | | | |
| 1.1. Asignación específica al Programa | 16.468.353 | 97,55% | 16.650.314 | 97,44% | 18.825.254 | 97,71% | 97,71% | 22.988.134 | 98,01% | 23.314.458 | 41,6% |
| 1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29[2], entre otros) | 414.047 | 2,45% | 436.800 | 2,56% | 440.734 | 2,29% | 2,29% | 466.661 | 1,99% | 571.561 | 38% |
| 1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas[3] | 58.782 | 0,2% | 40.135 | 0,2% | 111.700 | 0,6% | 60.000 | 0,3% | RND (1) | 0% | 2,1% (2004-2007) |
| 2. Extrapresupuestarias[4] | - | 0,00% | - | 0,00% | - | 0,00% | 0,00% | - | 0,00% | - | - |
| Total | 16.941.182 | 100% | 17.127.249 | 100% | 19.377.688 | 100% | 23.514.795 | 100% | 23.886.019 | 100% | 41,0% |

(1) RND: Registro No Disponible

Fuente: CONADI

[1] Las Fuentes Presupuestarias corresponden al presupuesto asignado en la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso Nacional.

[2] Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los subtítulos 21 "Gastos en Personal" e ítem 22 "Bienes y Servicios de Consumo" y 29 "Adquisición de Activos No Financieros", u otro, del presupuesto de la institución responsable respectiva.

[3] Los aportes en presupuesto de otras instituciones públicas: son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes al responsable del programa.

[4] Fuentes Extrapresupuestarias : son los recursos financieros, que no provienen del Presupuesto del Sector Público tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, privados o de la cooperación internacional.

2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Corresponde incluir en la primera columna los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. Las cifras de este cuadro deben coincidir con los totales anuales del Cuadro N° 1 "Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa". En la segunda columna corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa. Las cifras deben coincidir con aquellas de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 anterior.

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2008)

| Año | Presupuesto Inicial de la Institución responsable | Presupuesto Inicial del Programa | % |
|------|---|----------------------------------|--------|
| 2004 | 24.243.264 | 16.882.400 | 69,64% |
| 2005 | 30.090.607 | 17.087.114 | 56,79% |
| 2006 | 32.125.621 | 19.265.988 | 59,97% |
| 2007 | 39.233.285 | 23.454.795 | 59,78% |
| 2008 | 41.918.482 | 23.886.019 | 56,98% |

Fuente: CONADI

2.3. Gasto Total del Programa

- Se debe señalar el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 2.
- El monto total de gasto del programa para cada año debe ser igual al monto total del Cuadro N°7 “Gastos de Administración del Programa y de Producción de los Componentes del Programa” del respectivo año.

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa
(En miles de pesos año 2008)

| AÑO | Gasto Devengado del Presupuesto ¹⁶ | Otros Gastos ¹⁷ | Total Gasto del Programa |
|------|---|----------------------------|--------------------------|
| 2004 | 16.916.218 | 58.782 | 16.975.000 |
| 2005 | 17.198.122 | 40.135 | 17.238.257 |
| 2006 | 19.299.327 | 111.700 | 19.411.027 |
| 2007 | 23.484.774 | 60.000 | 23.544.774 |

Fuente: CONADI

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

- Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, en los ítemes de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) inversión, y (v) otros. En la medida que esto no sea posible, por estar algunos o la totalidad de estos ítemes en clasificaciones presupuestarias más amplias, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (Adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación).
- El presupuesto inicial corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del Sector Público.

¹⁶ Los montos consignados en la columna “Gasto Devengado” corresponden al gasto con cargo a los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento.

¹⁷ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas (puntos 1.3. y 2 del cuadro N°2 “Fuentes de Financiamiento del Programa”).

Dirección de Presupuestos
División de Control de Gestión

- El gasto devengado corresponde a todas las obligaciones en el momento que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no pagadas ¹⁸.
- La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 “Gasto Total del Programa”, en lo que se refiere a gasto devengado del presupuesto inicial.

**Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos año 2008)**

| AÑO 2004 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 350.569 | 383.106 | 109,28% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 52.935 | 55.217 | 104,31% |
| Inversión | 10.542 | 11.044 | 104,76% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| Total | 414.047 | 449.367 | 108,53% |

| AÑO 2005 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 370.571 | 418.260 | 112,87% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 55.896 | 56.613 | 101,28% |
| Inversión | 10.333 | 12.506 | 121,03% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| Total | 436.800 | 487.379 | 111,58% |

| AÑO 2006 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 370.282 | 409.764 | 110,66% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 56.167 | 70.657 | 125,80% |
| Inversión | 14.285 | 15.207 | 106,45% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| Total | 440.734 | 495.628 | 112,46% |

| AÑO 2007 | Presupuesto Inicial | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 388.423 | 430.863 | 110,93% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 64.013 | 71.544 | 111,76% |
| Inversión | 14.225 | 14.123 | 99,28% |
| Otros (Identificar) | - | - | 0,00% |
| Total | 466.661 | 516.530 | 110,69% |

| AÑO 2008 | Presupuesto Inicial |
|-------------------------------|---------------------|
| Personal | 485.656 |
| Bienes y Servicios de Consumo | 71.680 |
| Inversión | 14.225 |
| Otros (Identificar) | - |
| Total | 571.561 |

Fuente: CONADI

¹⁸ Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

- Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa². En los casos que corresponda se debe hacer el desglose por región.

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
(En miles de pesos año 2008)

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | Variación 2004-2007 |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | |
| Componente 1: Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales adquieren tierras (Art. 20a) | 2.111.368 | 12,8% | 4.874.749 | 29,2% | 6.102.925 | 32,5% | 6.718.806 | 29,3% | 218,2% |
| Componente 2: Comunidades indígenas con demandas de restitución histórica adquieren tierras (Art. 20b) | 11.035.383 | 67,0% | 8.884.067 | 53,2% | 9.398.535 | 50,0% | 12.955.588 | 56,4% | 17,4% |
| Componente 3: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de las tierras (fiscales o privadas) o DRU | 882.198 | 5,4% | 626.639 | 3,7% | 647.350 | 3,4% | 667.891 | 2,9% | -24,3% |
| Componente 4: Familias y Comunidades Indígenas acceden a obras de riego y/o drenaje | 1.840.572 | 11,2% | 1.631.816 | 9,8% | 1.598.938 | 8,5% | 2.000.759 | 8,7% | 8,7% |
| Componente 5: Personas, Familias y Comunidades Indígenas obtienen certidumbre jurídica en la propiedad de los derechos de aprovechamiento de aguas. | 184.582 | 1,1% | 335.392 | 2,0% | 281.586 | 1,5% | 282.648 | 1,2% | 53,1% |
| Componente 6: Personas, familias y comunidades indígenas adquieren derechos de aprovechamiento de aguas | 369.205 | 2,2% | 335.700 | 2,0% | 752.714 | 4,0% | 342.552 | 1,5% | -7,2% |
| Transferencia a la Preinversión para el Fondo de Tierras y Aguas | 43.543 | 0,3% | 22.380 | 0,1% | 21.651 | 0,1% | - | 0,0% | -100% |
| Total | 16.466.851 | 100% | 16.710.743 | 100% | 18.803.699 | 100% | 22.968.244 | 100% | 39,5% |

Fuente: CONADI

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

- Corresponde señalar el desglose del gasto en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.
- Los gastos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, capacitación, evaluación, monitoreo, etc¹⁹.
- Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc².

Cuadro N°7
Gastos Directos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
En miles de pesos año 2008

| AÑO | Gastos de Administración (1) | Gastos de Producción de los Componentes²⁰ | Total Gasto del Programa |
|------------|-------------------------------------|---|---------------------------------|
| 2004 | 449.367 | 16.466.851 | 16.916.218 |
| 2005 | 487.379 | 16.710.743 | 17.198.122 |
| 2006 | 495.628 | 18.803.699 | 19.299.327 |
| 2007 | 516.530 | 22.968.244 | 23.484.774 |

(1): Dichos gastos corresponden solamente a los "Gastos Directos de Administración" (Subtítulo 21, 22 y 29), mientras que los denominados "Gastos Asociados de Administración" (Subtítulo 33.02), no están incluidos en la "Gastos de Administración", aún cuando si lo están en la columna "Gastos de Producción de los Componentes". En la metodología acordada con la institución para determinar los gastos de administración del Programa, se acordó diferenciar entre ambos tipos de gastos administrativos, considerando además que en términos presupuestarios, los denominados "Gastos Asociados de Administración" (Subtítulo 33.02) se clasifican como gastos de administración del FTAI.

Fuente: CONADI

¹⁹ Ver capítulo VIII de documento "Evaluación de Programas. Notas Técnicas", División de Control de Gestión, DIPRES, 2007; en www.dipres.cl, Publicaciones, Control de Gestión Pública.

²⁰ Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

ANEXO 3

| CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO | | | | | | | | |
|------------------------------------|---|--|---|--|--|--|---|-------------------------------------|
| INFORMACIÓN DEL PROGRAMA | | | EVALUACIÓN DEL PROGRAMA | | | | | RECOMENDACIONES²¹ |
| Nombre Programa | Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG) | Objetivo del Programa | ¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? | ¿Se debió incorporar en definición de población objetivo ? Si/No | ¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? Si/No | ¿Se debió incorporar en provisión del servicio? Si/No | ¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? Si/No | |
| | | | | ¿Se incorpora? Si/No | ¿Se incorpora? Si/No | ¿Se incorpora? Si/No | ¿Se incorpora? Si/No | |
| | | | | Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente | Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente | Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente | Satisfactoria-mente / Insatisfactoria-mente | |
| Fondo de Tierras y Aguas Indígenas | Financiamiento de iniciativa para la ejecución de Fondos, en los siguientes puntos: Fondo de Tierras y Aguas Indígenas Programa de Tierras Programa de Aguas | Personas, familias y comunidades indígenas con demandas sociales ²² y/o de restitución histórica ²³ , incrementan su patrimonio en tierras y aguas | sí | no | no | sí | no | |
| | | | | | | sí | | |
| | | | | | | Satisfactoria-mente | | |

²¹ Sobre la base del análisis de género realizado, el Panel deberá proponer, en caso que corresponda, recomendaciones para mejorar la incorporación del enfoque de género en el Programa. Luego se debe incorporar dichas recomendaciones en el Capítulo de Recomendaciones del Informe Final.

²² La demanda real de tierras sociales, corresponde a los requerimientos de expansión tanto para incrementos adicionales de tierras ya existentes pero insuficientes, como también para nuevas tierras para familias que no la posean.

²³ Se entiende como demanda de recuperación histórica las tierras reconocidas por el Estado chileno, con conflictos de propiedad no resueltos y que son aquellas tierras demandadas por las comunidades indígenas y que alguna vez poseyeron.

ANEXO 4
Personal del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas (2007)

| CARGO | UNIDAD OPERATIVA | ESPECIALIDAD | MODALIDAD CONTRATO |
|------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Jefe de Departamento | Dirección Nacional | Ingeniero Agrónomo | Planta Directiva |
| Secretaría | Dirección Nacional | Secretaría | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 a | Dirección Nacional | Asistente Social | Contrata |
| Profesional Apoyo/TPF, PAP | Dirección Nacional | Asistente Social | Honorarios |
| Profesional Apoyo/ 20 b) | Dirección Nacional | Ingeniero Agrónomo | Contrata |
| Profesional Apoyo/ 20 b) | Dirección Nacional | Ingeniero Agrícola | Honorarios |
| Profesional Apoyo/20 c) | Dirección Nacional | Ingeniero Agrónomo | Contrata |
| Profesional Apoyo/ 20 b) | Dirección Nacional | Ingeniero Agrónomo | Contrata |
| Encargado Unidad | Subdirección Sur - Temuco | Profesor Educación media | Contrata |
| Secretaría | Subdirección Sur - Temuco | Secretaría | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 a) | Subdirección Sur - Temuco | Ingeniero Forestal | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 a) | Subdirección Sur - Temuco | Asistente Social | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 b) | Subdirección Sur - Temuco | Ingeniero Geomensor | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 b) | Subdirección Sur - Temuco | Técnico Universitario Forestal | Honorarios |
| Profesional Apoyo/abogado | Subdirección Sur - Temuco | Abogado | Contrata |
| Apoyo Técnico/20 c) | Subdirección Sur - Temuco | Técnico Agrícola | Contrata |
| Apoyo Técnico/20 a) | Subdirección Sur - Temuco | Técnico Agrícola | Contrata |
| Apoyo Técnico/TPF | Subdirección Sur - Temuco | Antropólogo y Arqueólogo | Planta |
| Técnico Topógrafo/20 b) | Subdirección Sur - Temuco | Topógrafo | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 b) | Subdirección Sur - Temuco | Asistente social | Contrata |
| Técnico Topógrafo/20 b) | Subdirección Sur - Temuco | Topógrafo | Planta |
| Encargado Unidad | Osorno | Ingeniero Forestal | Contrata |
| Apoyo Técnico/ topógrafo | Osorno | Técnico Topógrafo | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 a) | Osorno | Ingeniero Forestal | Contrata |
| Profesional Apoyo/ Encargado 20 b) | Osorno | Asistente Social | Contrata |
| Profesional Apoyo/20 c) | Osorno | Ingeniero Agrónomo | Contrata |
| Profesional Apoyo/ Abogado | Osorno | Abogado | Contrata |
| Apoyo Técnico/DRU TPF | Osorno | Técnico Topógrafo | Planta |
| Encargado Unidad | Cañete | Ingeniero Agrónomo | Contrata |
| Profesional Apoyo/encargada 20 a) | Cañete | Asistente Social | Contrata |
| Apoyo Técnico/topógrafo | Cañete | Topógrafo | Planta |
| Apoyo técnico/ 20 c) | Cañete | Técnico Agrícola | Contrata |
| Apoyo Técnico/20 a) | Cañete | Técnico agrícola | Contrata |
| Abogado | Cañete | Abogado | Contrata |
| Apoyo Técnico/DRU y vivienda | Cañete | Técnico agrícola | Contrata |
| Secretaría | Cañete | secretaría | Contrata |
| Encargada | Isla de Pascua | Técnico | Contrata |
| Encargado | San Pedro de Atacama | Topógrafo | Contrata |
| Apoyo Técnico | San Pedro de Atacama | Técnico agrícola | Contrata |
| Encargado | Iquique | Ingeniero Civil Industrial | Contrata |
| Profesional Apoyo | Iquique | Técnico agrícola | Contrata |
| Profesional Apoyo | Iquique | Ingeniero agrónomo | Contrata |
| Encargado | Arica | Ingeniero Agrónomo | Contrata |
| Supervisor F. T. y Aguas | Arica | Técnico Agrícola | Honorarios |
| Apoyo F. Tierras y Aguas | Arica | Técnico agrícola | Contrata |
| Encargada | Punta Arenas | Ingeniero Agrónomo | Contrata |

Fuente: Elaboración conjunta Panel con UPCG

ANEXO N° 2:
(Documento original en versión PDF proporcionado por CONADI)

“Re-Conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”
(Resumen)

I. Introducción

“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” expresa la política indígena del gobierno para los próximos años. Su implementación significará el pleno cumplimiento de todos los compromisos asumidos por la Presidenta de la República con el mundo indígena.

“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” fija una nueva agenda de discusión política entre el Estado y los pueblos indígenas a través de profundas modificaciones al sistema político. También detalla las medidas de reorganización del aparato gubernamental para atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los pueblos indígenas.

Por otra parte, profundiza y garantiza el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el pasado entre el Estado y los pueblos indígenas y detalla los planes y programas en base a los cuales el gobierno pretender impulsar de forma inmediata el desarrollo productivo y la innovación, respetando las particularidades de los pueblos indígenas.

“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” tiene un fuerte componente destinado a generar un cambio cultural que permita a todos los ciudadanos comprender y asimilar el carácter multicultural de nuestra sociedad. Hace énfasis en las condiciones de implementación de los proyectos de inversión públicos y privados e incluye un Código de Conducta Responsable para los proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y en tierras indígenas, así como acciones específicas para áreas urbanas donde vive casi el 70% de la población indígena.

Para concretar estas políticas la Presidenta de la República instalará un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas, y ha designado un Comisionado Presidencial que tiene la responsabilidad de conducir el proceso. *“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* está dividida en tres grandes áreas: a) Sistema político, derechos e institucionalidad; b) Desarrollo Integral de los Pueblos; c) Multiculturalidad y diversidad.

a) Sistema político, derechos e institucionalidad

La primera área de trabajo de *“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* fija una nueva agenda de discusión política entre el Estado y los pueblos indígenas a través de profundas modificaciones al sistema político y la institucionalidad pública.

Éstas modificaciones incluyen no sólo su reconocimiento constitucional y la puesta en marcha del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas —dos compromisos de larga data asumidos por el Estado— sino también, y por primera vez, la participación directa de los pueblos indígenas en el Congreso, en los Consejos Regionales y en los Concejos Comunales. Asimismo, plantea el reconocimiento y la institucionalización de derechos para las comunidades indígenas en la Ley de Municipalidades y en la de Participación Ciudadana, así como el derecho a participación en la definición de leyes y políticas que afecten a los pueblos indígenas y en la gestión de las Áreas de Desarrollo Indígena. Por otra parte, encargará a la Comisión Asesora Presidencial de Defensa de los Derechos Ciudadanos especial atención a las quejas provenientes de ciudadanos indígenas.

También detalla las medidas de reorganización política y administrativa del aparato gubernamental para atender de forma eficaz y eficiente la problemática de los pueblos indígenas, entre ellas, la creación de una Subsecretaría de Asuntos Indígenas en MIDEPLAN; la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, órgano de representación y consulta sobre política indígena; la reestructuración de la CONADI para convertirla en un servicio público ejecutor de políticas y la integración plena del Programa “Orígenes” a ella; asimismo, establece la creación de un Comité de Ministros para Asuntos Indígenas y la conformación en cada Ministerio de una Unidad de Asuntos Indígenas a nivel de Ministr@. En este ámbito, especial relevancia cobra la identificación y gestión integrada de las partidas destinadas al mundo indígena en el Presupuesto Nacional, así como la revisión de todas las políticas públicas según pertinencia e impacto en los pueblos indígenas.

b) Desarrollo Integral de los Pueblos

“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”, profundiza y garantiza, a través de esta área de trabajo, el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el pasado entre el Estado y los pueblos indígenas y detalla los planes y programas en base a los cuales el gobierno pretender impulsar de forma inmediata y sostenida el desarrollo productivo y la innovación, respetando las particularidades políticas, sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas.

Hace énfasis en la tierra y el territorio, la reivindicación más sentida de estos pueblos, a través de la entrega de tierras a 115 comunidades indígenas, la resolución de las solicitudes de tierras de 308 comunidades así como el rediseño del Fondo de Tierras y Aguas de CONADI y el perfeccionamiento del funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Indígenas.

Asimismo, encomienda la preparación de una propuesta de desarrollo integral de las economías de los pueblos indígenas; el desarrollo y puesta en marcha del Programa de Conectividad Rural en caminos secundarios y vecinales priorizados; la reestructuración del Programa “Orígenes”; un Programa de Infraestructura en vivienda rural, agua potable rural y electrificación rural y uno en Innovación.

“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” detalla las acciones que se desarrollarán en áreas sociales, reconociendo los derechos, así como las prácticas culturales, deportivas y religiosas de los pueblos indígenas, entre ellas, el derecho de los pueblos indígenas a incidir en la educación de sus miembros; el impulso al programa de educación intercultural en jardines infantiles y escuelas con alta presencia indígena; y el impulso al Programa de Becas Indígenas y al de Hogares Indígenas.

Por otra parte, implementará iniciativas destinadas a fomentar la lengua y la cultura indígenas y se reforzará el Programa Especial de Salud de Pueblos Indígenas y el acceso a programas sociales universales.

c) Multiculturalidad y diversidad

Finalmente, *“Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad”* tiene un fuerte componente destinado a generar un cambio cultural que permita a todos los ciudadanos comprender y asimilar el carácter multicultural de nuestra sociedad.

Hace énfasis en las condiciones de implementación de los proyectos de inversión públicos y privados e incluye un Código de Conducta Responsable para los proyectos de inversión en Áreas de Desarrollo Indígenas y en tierras indígenas.

Asimismo, contempla la difusión del Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato; en modificaciones curriculares para plasmar en la enseñanza escolar de la historia la visión del Informe Nuevo Trato.

En esta área de trabajo se desarrollará la construcción de una Política de Multiculturalidad y una Política de Inclusión; así como en la aprobación de la Ley contra la Discriminación en trámite en el Congreso.

Al mismo tiempo, y por primera vez, se desarrollan políticas específicas para áreas urbanas donde vive el 70% de la población indígena, en base al desarrollo de tres componentes: mejoramiento de la calidad de vida (emprendimiento productivo, vivienda e infraestructura); fortalecimiento de la identidad (deportes, salud, señalética, jardines infantiles, visibilización de la diversidad cultural); y promoción de los derechos y no discriminación (atención municipal, programas de género, capacitación, medios, sedes comunitarias y acciones contra la discriminación).

“Re-Conocer” también define propuestas de acción que son específicas para cada una de las otras comunidades que pueblan nuestro territorio: los pueblos Kawésqar y Yaganes (rescate y revitalización de sus lenguas e impulso al trabajo del Consejo de Desarrollo de Magallanes); los pueblos Aymara y Quechua (priorización de los programas en energía geotérmica, Áreas Silvestres Protegidas, así como el ADI Alto Andina, la conectividad y el acceso a recursos hídricos).

Para el pueblo Atacameño se potenciará el funcionamiento de las ADIs Atacama La Grande y Alto El Loa; y para los Collas y Diaguitas se incrementará la política de restitución de tierras, regularización de derechos de agua y proyectos de riego, así como la compra de tierras para tres comunidades collas. En el caso del pueblo Rapa-Nui se tramitará con urgencia el estatuto especial Isla de Pascua.

II. Continuidad de los logros alcanzados

Esta nueva agenda culmina los logros alcanzados en los primeros dos años de gobierno entre los que destacan la aprobación del Convenio N° 169 de la OIT, la aprobación de la ley que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios, la indicación al proyecto que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la aprobación de la reforma constitucional sobre territorios especiales, la realización de un Dialogo Nacional con los Pueblos Indígenas, la concreción de una política cada vez más progresiva de restitución de tierras, el incremento del programa de Becas y Residencias para Estudiantes Indígenas, el mejoramiento del Programa de Salud Indígena y la construcción de Jardines Infantiles Interculturales.